

市町村合併法定協議会運営マニュアル
「基本編」

平成18年9月

市町村の合併に関する研究会

目次

第1編	なぜ、市町村合併なのか	1
第1章	市町村合併を巡る最近の動向	1
第2章	市町村合併の背景	1
第1節	地方分権の推進	2
第2節	社会システムの変化への対応	3
第3節	21世紀の新しいまちづくり	3
第4節	行政改革	4
第5節	行政と住民とのコミュニケーションの活性化	4
第3章	市町村合併は誰のためか	6
第2編	合併のメリット・デメリット論	7
第1章	メリット論	7
第1節	住民の利便性の向上	7
第2節	サービスの高度化・多様化	7
第3節	重点的な投資による基盤整備の推進	8
第4節	広域的観点に立ったまちづくりと施策展開	9
第5節	行財政の効率化	9
第6節	地域のイメージアップと総合的な活力の強化	10
第7節	住民参加によるまちづくりの進展	11
第2章	デメリット論	11
第1節	役場が遠くなって不便になるのではないか	11
第2節	中心部だけよくなって周辺部はさびれないか	12
第3節	住民の声が届きにくくならないか	13
第4節	各地域の歴史、文化、伝統等が失われないか	13
第5節	財政状況の良い市町村に不利にならないか	14
第6節	サービス水準が低下し負担が重くなることはないか	14
参 考	合併効果について	15
第1節	合併効果として考えられる事項のまとめ	15
第2節	合併による経費削減効果	17
第3編	どのような手順で合併を考えればよいか	18
第1章	合併協議の全体像	18
第2章	合併に対する姿勢	19
第1節	市町村長、市町村議会議員、市町村職員等の姿勢	19
第2節	住民から見て	20
第3節	情報収集について	21

第3章 合併の相手方	21
第4章 住民発議について	22
第1節 住民から見た住民発議制度	22
第2節 市町村長や市町村議会から見た住民発議制度	24
第5章 市町村長のリーダーシップ	25
第1節 信頼関係が鍵	25
第2節 合併論議でつまづく場合	25
第3節 合併論議が具体化する契機	26
第4節 合併関係市町村の数・相互関係	26
第5節 確固たる決意	27
第6章 市町村議会のリーダーシップ、意見調整	27
第7章 法定協議会の設置	29
第1節 法定協議会（法定の合併協議会）とは	29
第2節 本来は法定協議会の設置から	29
第4節 法定協議会は必ず設置しなければならないか	31
第5節 合併協議準備会の設置	31
第6節 合併協議会の組織	32
第7節 協議会の事務所をどこに置くか	36
第8節 誰が協議会の会長となるか	36
第9節 住民を協議会の委員に	37
第10節 住民意向調査	37
第11節 協議会の開催回数、開催期間はどれくらいか	38
第12節 協議会では、具体的に何をするのか	40
第8章 情報の提供の重要性	43
第1節 情報公開	43
第2節 インターネットの活用	43
第3節 住民説明会の実施	44
第4節 公正な情報提供	44
第9章 職員の士気向上	45
第1節 職員との意思疎通	45
第2節 合併協議への職員の参画	45
第3節 職員に対する研修	45
第10章 合併の是非の判断	46
第1節 基本的な考え方	46
第2節 住民投票、住民意向調査等による合併の是非の確認について	46
第11章 都道府県の役割について	47
第1節 合併新法における都道府県の役割	47
第2節 都道府県に求められる役割	48
第12章 国への相談について	48

第4編 合併協定の重要項目は何か.....	50
第1章 合併協議会において議論すべき事項について.....	50
第2章 基本4項目	51
第1節 合併の方式.....	51
第2節 合併の期日.....	52
第3節 新市町村の名称	53
第4節 新市町村の事務所の位置.....	55
第3章 時間を要する項目	56
第1節 議会議員の定数及び任期の取扱い	56
第2節 農業委員会委員の定数及び任期の取扱い	57
第3節 財産の取扱い	57
第4章 協定項目協議の姿勢.....	58
第1節 合併方式と協議の関係.....	58
第2節 サービス水準と負担	59
第5編 合併市町村基本計画のポイントは何か.....	60
第1章 将来構想と合併市町村基本計画.....	60
第2章 合併市町村基本計画の内容.....	60
第3章 合併市町村基本計画の対象地域.....	61
第4章 合併市町村基本計画の対象事業.....	61
第5章 ネーミングについて.....	62
第6章 都道府県との関係	62
第6編 事業実施のあり方	63
第1章 合併決定後から合併日までの合併準備事業	63
第2章 合併前の各市町村が独自に取り組む事業.....	64
第3章 合併後の事業.....	64
第7編 地域政策等について	66
第1章 住民参加の強化	66
第2章 地域審議会、地域自治区、合併特例区.....	66
第3章 支所・出張所のあり方.....	70
第4章 合併後の新市町村の総合計画（基本構想、基本計画）の策定	70

第1部 基本編

第1編 なぜ、市町村合併なのか

第1章 市町村合併を巡る最近の動向

「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和40年法律第6号。以下「旧合併特例法」という。）は、平成17年3月31日にその期限を迎えることとなりました。いわゆる地方分権一括法が施行される前の平成11年3月31日に3232であった市町村数は、平成17年3月31日には2521となるとともに、旧合併特例法に基づく経過措置が適用される平成17年3月31日までに都道府県知事に合併申請したものとみると平成18年3月31日には1821となりました（「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成16年法律第59号。以下「合併新法」という。）による合併を含むと平成18年4月1日時点で1820市町村）。既に合併した新市町村においては、現在、一体的なまちづくりや、行財政の効率化など、合併効果が顕れつつあります。

このように市町村の合併は、関係者の努力により成果をあげてきていますが、一方で地域ごとの進捗状況には差異が見られます。また、これからの地方分権の一層の推進や人口減少社会、広域的行政に対応し、より効果的で効率的な行財政運営を実現していくためには、引き続き自主的な市町村の合併を推進する必要があります。こうしたことから、平成17年4月以降、合併新法の下で、都道府県における市町村合併推進のための構想の作成をはじめとして、引き続き全国的な取組が進められています。この合併新法は、平成22年3月31日までの5年間の限時法となっています。

平成11年4月から平成18年4月までに、583件の市町村合併が実現しました。合併関係市町村数は、1995団体にのぼっています。地域の将来のあり方を考える上で、市町村合併を選択肢に含めることは、ごく普通のこととなっています。住民に最も身近な基礎自治体である市町村の行財政基盤の強化を図ることにより、住民にとってより充実したサービスが提供され、住みやすいまちづくりが展開できるような分権型社会を構築していくためには、とりわけ未合併市町村において、あらためて市町村合併について検討していただくことが、住民にとっても、市町村関係者にとっても、重要な課題と言えます。

第2章 市町村合併の背景

市町村合併の背景事情を整理すると、おおむね次のような事項が挙げられます。近年の市町村を取り巻くこのような諸環境を勘案し、地域の将来を見通すと、市町村合

併は、地域のあるべき姿を実現する有力な選択肢です。また、市町村においては、地域の将来像を住民の皆さんに考えていただくため、その置かれた状況について、公平な観点から様々な情報提供を行っていく必要があります。

第1節 地方分権の推進

第一に、市町村合併は、地方分権の推進に対応した基礎自治体の規模・能力の向上のために行うものです。平成12年のいわゆる地方分権一括法の施行により、我が国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出しました。平成16年度から18年度にかけて実施された、いわゆる三位一体の改革により、約3兆円の地方への税源移譲が実現するなど地方公共団体をめぐる財政状況は大きく変わろうとしています。また、平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）では、さらなる地方分権の推進に向けて、「関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進める」こととされています。今後の分権型社会における行政は、市町村が中心となって担っていくことが期待されています。

では、なぜ市町村なのでしょう。市町村は基礎自治体として、総合的な行政サービスを提供する主体だからです。基礎自治体であるということは住民に最も身近であり、住民の声を最も反映しやすい行政主体であるということです。また、総合的な行政主体であるということは、縦割り行政の弊害を除去し、住民の選択と負担により効率的な行政運営が可能な行政主体であるということです。基礎自治体中心の地方自治が実現することで、住民の意思と責任に基づいて主体的に地域のことを地域が決定していくという行政体制が整備され、分権型社会を確固たるものとする事ができるのです。

このような理想の実現のためには、市町村の規模・能力の向上が不可避です。とくに地方分権の時代は地域間競争の激しい時代であり、住民の期待に応えられる高度なサービスを提供できるようにするためには、専門的なノウハウを備えた人材の確保が急務となっています。また、市町村が自らの力で政策立案をし、独自の条例をつくっていかねばなりません。市町村の規模・能力が充実すれば、マンパワーの層が厚みを増し、専門的な人材の確保や先端的課題への機動的な対応が可能となります。

総合的な行政主体であるからには、地域における行政課題への対応は基本的に市町村が担っていかなければならないという側面があります。社会情勢の変化等を踏まえ、まちづくりや福祉、環境、教育等の住民に身近な分野で常に新たな課題が出てくる事が予想されます。これを市町村が自ら解決しなければならないのです。このように、市町村合併による規模・能力の充実、市町村中心の地方自治の確立のためには不可欠なのです。地域の個性ある多様な行政施策を積極的に展開していくためには、やはり一定の規模や能力（権限、財源、人材）を各市町村が備えていくことが必要です。そのための有力な手段が市町村合併なのです。

第2節 社会システムの変化への対応

第二に、市町村合併は、社会システムの変化に対する対応策です。少子高齢社会の到来により、日本の社会構造は大きく変化しつつあります。2005年から日本の人口は減少局面に入りました。2030年には2005年に比べ総人口が約8%減少し、15歳から64歳までの生産年齢人口は18%減少することが予想されています。さらに、少子高齢化の進展が深刻な課題となってきました。これまで過疎地域の問題としてとらえられてきた人口減少・少子高齢化は、都市部も含め日本全体の問題になっています。

少子高齢化のさらなる進展により、市町村は一層厳しい行財政運営を迫られることが考えられます。場合によっては、集落の維持が困難となるなど地域の自律的運営に支障を来すことや、基礎自治体に期待される行政サービスの提供に支障を来すということも考えられるでしょう。住民の暮らしを守るためにも、現在の行政体制のあり方を今一度総点検し、行政改革を進めるとともに、市町村合併を真剣に検討することで、市町村の行財政基盤を強化していく必要があります。また、市町村合併によって行財政基盤が充実・強化されれば、様々な少子化対策・高齢社会対策の充実が行いやすくなるでしょう。

市町村合併は、少子高齢化への行政の対応策のひとつの大きな柱なのです。「わがまち」、「わがむら」が、今後も基礎自治体として必要なサービスを提供していくことができるのかどうか、持続可能性という観点から、市町村合併についての真摯な議論が求められています。

第3節 21世紀の新しいまちづくり

第三に、市町村合併は、21世紀の新しいまちづくりです。市町村合併は、単に市町村の枠を取り払うためのものではなく、旧市町村が持っていたそれぞれの地域の人材、文化、産業等の資源を有機的に連携・活用しながら、新しいまちづくりを行う絶好の機会です。今までの市町村の枠にとらわれた地域振興策を越えて、新しい枠組みの中で、新機軸として新しい発想に立ったまちづくりが可能となるのです。また、広域的な視点に立ったサービスの提供により、今までとは異なる質の高い住民サービスが可能となります。

振り返ってみると、昭和の大合併が一段落した昭和30年代の地域社会では、ほとんどの家庭で電話、テレビ、自動車もなく、隣の市町村までの道路も改良、舗装されず、時間的距離、空間的距離の感覚は随分異なっていたことは想像に難くありません。一方、現在は、電話、ファクシミリはもちろん、インターネットによる情報ネットワークが張り巡らされ、道路についても格段の整備がなされています。住民の日常生活圏域は大きく広がり、公共サービスの便益を受ける範囲は市町村の枠を越えて広がるなど、行政区域と生活圏域との差が大きくなっています。

このように、今までの地域のあり方を振り返りつつ、今後の地域社会の有り様を展望し、自分たちの地域をどのようにしていくか、自分の子や孫のためにいか

に夢のあるまちを残していくかを議論しあい、結論を得ていく必要があります。市町村合併は、この点からも避けて通れない課題なのです。

第4節 行政改革

第四に、市町村合併は、行政改革の大変有力な手段です。現在の国・地方を通じた厳しい財政状況や地域経済の状況等から、地方公共団体の行政改革の進捗状況に対する国民の視線には厳しいものがあります。地方行財政を巡る改革に対応し、今後の基礎自治体として期待される役割を適切に果たし得る体制を構築するためにも、市町村合併により、地方行政のスリム化や、市町村の行財政基盤の強化に努める必要があります。市町村合併は、首長や議員などの特別職の減少、組織の簡素合理化による一般職員の減少、公共施設の効率的配置等による経常経費の減少などが中長期的に実現され、行政改革に資する有力な方策なのです。

本編の「参考 合併効果について」の第2節に示すように、旧合併特例法下での市町村合併（557事例）により、概ね2016年度以降において、平年度ベースで年間約1.8兆円の効率化（経常経費約1.0兆円、投資的経費約0.8兆円）が見込まれます。また、特に、職員数や人件費に注目すると、市町村の職員が、平年度ベースで、約▲12万7千人（うち、一般職：約▲7万1千人）相当分、効率化すると推計され、人件費で換算すると年間約▲5400億円の効率化効果が期待できます。また、町村同士の合併による市制移行や合併後の政令指定都市、中核市、特例市への移行などは、権限強化に結びついています。市町村合併は、抜本的な行政改革手法と言えるのではないのでしょうか。

なお、「合併しなくても行政改革は進められる」という意見があります。確かに、合併していない市町村においても、行革の取組は真剣に進められなければなりません。しかしながら、今後、必要なサービスの維持向上を図りながら、職員定数の削減をはじめとする行革をさらに進めていく上で、小さな財政規模・組織では十分な効果が現れづらいなど、小規模な単独市町村による創意工夫には限界もあるのではないのでしょうか。地域全体でとらえると、合併することにより、さらに効率化が可能な面がいろいろ出てくるのではないのでしょうか。合併により、効率化とサービスの高度化・多様化等の効果の双方を得ることが期待できます。「合併することにより、行革はさらに進めやすくなる」と考えられます。

第5節 行政と住民とのコミュニケーションの活性化

第五に、市町村合併は、行政と住民とのコミュニケーションを活性化させる契機となることが考えられます。

まず、合併を契機として、市町村自らが行政に内在する課題や地域の課題を積極的に情報公開していくことが考えられます。

合併については、近年の合併に係る流れの中で、住民が積極的に関わってきた地域もあれば、合併に対する関心がかなり低いと思われる地域もあります。前者のような地域であれば、改めて合併に係る公平な情報をわかりやすく提供してい

くことにより、これまで気づかれなかった合併のメリット・必要性等について、理解が進む可能性があります。特に、地方行財政を巡る動向が大きく変化している現在においては、数年前に住民に提示した状況が大きく変わっていることも考えられます。

一方、後者のように、これまで合併についてほとんど議論されていなかった地域においては、地方分権がより一層進む中で、地域の将来を考える際、市町村合併が有力な一つの選択肢として位置づけられ、どの市町村にとっても（たとえ現時点での財政状況が比較的余裕があっても）課題となっている、ということが理解されるような情報提供が必要ではないでしょうか。

身近で具体的な行政課題とは異なり、合併のような一見技術的・抽象的な課題については、住民から直ちに反応が返ってくることを期待することは困難です。むしろ行政側から積極的に働きかける必要があります。例えば、全国の市町村の決算統計でみると、行政サービスの水準では違いがあまりないにもかかわらず、人口1人当たりの歳出額の平均は人口2,000人以下の市町村では150万円ですが、人口10万人の市町村では30万円であり、規模の経済、スケールメリットが働きますが、これを身近な自分の地域の合併問題に置きなおすと、現在の自分たちが帰属している市町村の体制がどうなのか、良く理解してもらえます。このような情報を積極的にわかりやすく、住民に伝えていくことが大事なのです。

なお、市町村合併と情報公開という観点からは、「合併協議の過程において、各市町村の事務事業や財政状況等の詳細情報が明らかになる」という点が挙げられるでしょう。合併協議を契機に、サービスと負担の関係の適正化や、職員手当の見直し等を行うことが必要です。

次に、市町村合併を契機として、情報通信技術（ICT：Information and Communication Technology）を活用した双方向のコミュニケーションをさらに促進していくことが期待されます。

近年のICTの発展には目覚ましいものがありますが、単に行政内部の事務処理の効率化にとどまらず、電子申請など自宅に居ながらにして行政とのやりとりが可能となっています。また、インターネットの双方向機能により、住民参加の手法・形態が大きく変わり、新たな地域協働のあり方が追求されてきています。このようなICTのもつ空間、時間を超えて活用できるコミュニケーションツールとしての性格を踏まえれば、ICTを行政に有効に活用することで、行政の枠を一層広げていくことが可能になると思われれます。「合併すると市町村の面積が広くなり、地域の声が届かなくなる。」と合併に対する懸念が表明されますが、このような新しい技術の活用により、このような懸念に対応できる行政体制の整備も可能となりますし、またICTをさらに積極的に活かしていく必要があると考えられます。

第3章 市町村合併は誰のためか

以上のような市町村合併の背景事情を踏まえると、市町村合併は誰のためかという問に対する答えは、住民のための市町村合併ということに他なりません。住民の住民による住民のための合併こそが今回の平成の合併の理念であり、目的です。

合併は国のためにやるものでもなく、また国が無理矢理させるものでもありません。住民の利益、納税者の利益のために行うものであります。また、手続も政府が進めているのは自主的な合併であり、住民の自主的な決定によるものです。

そして住民のための合併であるがゆえに、合併の議論は住民に開かれたものとして、住民参加の下に進めていく必要があります。法定協議会の審議内容も住民に情報公開していく必要があります。近年の合併では真剣に取組みが行われてきています。長期的な住民の利益を考えながら合併を実現していくためには、住民、市町村、都道府県、国が一体となった取組が必要であることはいうまでもありません。関係者それぞれが役割を最大限に果たしていくことが大事です。

現在の合併新法は、平成21年度末までの限時法です。国においても、地域住民のための市町村合併の促進のために、あらゆる努力をする決意が示されています。21世紀の日本の将来に禍根を残さないためにも、ひとりひとりが危機感をもって、市町村合併の議論に参画していくことが期待されます。

第2編 合併のメリット・デメリット論

市町村合併のメリットと考えられること、また、デメリットとしてよく挙げられる事項に対する考え方や課題解消の方策として考えられることとして、次のようなことが挙げられます。

第1章 メリット論

第1節 住民の利便性の向上

例えば次の点があげられます。

- ① 利用可能な窓口の増加により、各種窓口サービスが、住居や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能になる。
- ② 利用が制限されていた他の市町村の公共施設（図書館、スポーツ施設、保健福祉センター等）が利用しやすくなる。
- ③ 旧市町村界を越えた見直しにより生活の実態に即した小中学校区が設定できる。

【例】

新潟市（②の例）

旧黒埼町の図書館を増改築して施設面積を2倍とし、郷土資料専門コーナー、子ども向け「おはなしの部屋」、講座室の新設や、児童コーナーの拡充などを行った。貸し出し冊数は従前の約3倍に増加した。さらに、オンライン化により新潟市域の図書館の蔵書70万冊の気軽な利用が可能となった。

西東京市（③の例）

合併後の西東京市では、通学区域により指定校を定め、合併時の特例として旧市境付近においては近い学校に就学できるなど、指定校以外の学校を希望できるよう、審査基準に基づき通学区域制度の弾力的運用を図った。なお、合併後、学校選択制度実施懇談会を設置し、その答申を踏まえ学校選択制の円滑なる実施に向けた取り組みを行っている。

第2節 サービスの高度化・多様化

例えば次の点があげられます。

- ① 小規模市町村では設置困難な都市計画や国際化、情報化、男女共同参画等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる。
- ② 従来、採用が困難又は人材が十分に確保できなかった専門職（社会福祉士、保健師、理学療法士、土木技師、建築技師等）の採用・増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になる。
- ③ 市町村合併を契機として、これまでのサービス水準や負担のあり方についての議論が行われ、受益と負担の関係の一層の適正化を図ることができる。
- ④ 行財政基盤の強化による行政サービスの充実や安定が図られる。

- ⑤ 公共的団体の統合や新設が図られ、多様な事業、広域的な事業等の展開が可能になる。
- ⑥ 職員の競争が促され、多くの職員から有能な役職員を登用できるとともに、研修の円滑な実施が可能となり、職員のレベルアップ、ひいては行政レベルの向上が図られる。
- ⑦ 防災体制強化や合併に伴う災害予防事業の推進により、安心、安全な社会づくりが進められる。

【例】

萩市（①④の例）

合併により、次のような組織の充実・強化が図られた。

- ・合併前は企画課で情報政策を担当していたが、合併後は情報政策課を設置。
- ・合併した市町村の地域振興を図るため、地域調整部を新設。
- ・市民活動推進課を新設し、住民協働分野・男女共同参画分野を集約。
- ・経済部をより充実させ、農林部・水産部・商工観光部を新設。
- ・上下水道部を新設し、上水道分野・下水道分野を集約。
- ・合併前は税務課で徴収を担当していたが、合併後は収納課を設置。

日田市（④の例）

重度障害者福祉タクシー利用助成、高齢者健康増進事業、商工関係融資制度など、合併により編入した旧町村地域では新たなサービスの提供が行われることとなった。

下関市（⑤の例）

農業振興品目（いちご）の振興にあたり、各地域に在った園芸組合の一本化が図られたため、統一した考えのもとに品質の統一、生産出荷の一元化、施策の一本化等により産地振興を円滑に行うことができるようになった。

上越市（⑦の例）

合併により自治体機能の拡充が図られたことで、水害や豪雪等の様々な災害に対する人員や応急的・臨時的経費の確保など、一体的・総合的な対応が可能となった。また、公共施設の耐震診断を当初計画より前倒して実施するとともに、新たに町内会集会所の耐震性や安全性を確保するための耐震診断や耐震補強工事に対する補助制度を創設した。

第3節 重点的な投資による基盤整備の推進

例えば次の点があげられます。

- ① 重点的な投資が可能となり、地域の中核となる施設の整備や大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施が可能になる。
- ② 既存の老朽化した小中学校や図書館、文化会館、また清掃工場などの公共施設の更新や耐震化などの投資が行いやすくなる。
- ③ 消防署（出張所等含む）の新設や、防災無線等の刷新のための投資等が容易となり、安心して安全なまちづくりが推進される。

【例】

西東京市（①②の例）

「西東京いこいの森公園」（約 4.4ha）を、新市の誕生を記念して整備した。散策や自然観察、スポーツ・レクリエーションなど、全市民にとっての憩いの場となっている。また、小中学校の校舎及び体育館の大規模改造、耐震補強事業の実施している。

周防大島町（③の例）

地震などの自然災害に備え、住民への的確・迅速な情報の提供に資する、全世帯へ

の個別受信機の設置を目指した防災行政無線を整備している。

白杵市（③の例）

合併前まで救急車しか配備されていなかった旧野津町地域の消防派出所を消防分署として新設し、消防車を配備（予定）する等、消防力の強化を図っている。

第4節 広域的観点に立ったまちづくりと施策展開

例えば次の点があげられます。

- ① 広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニング等、まちづくりをより効果的に実施することができる。
 - (a) 幹線道路以外の道路の連結が旧市町村界を越えてよくなり、円滑な移動が可能となる。また、隣接する市町村で異なっていた道路の幅や整備状況が改善される。
 - (b) 手狭な市街地中心部の学校や文化施設を、合併した周辺部のゆとりある地域に移転し、周辺部の活性化を図ることができる。
 - (c) より広い観点から土地利用を検討・調整し、市町村内で、住居ゾーン、商業賑わいゾーン、工業ゾーン、健康・福祉・文化ゾーン、自然ふれあいゾーン等のある程度のスケールをもって設定し、魅力あふれるまちづくりができる。
- ② 環境問題や水資源問題、観光振興等、広域的な調整、取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。

【例】

篠山市（①(a)の例）

旧町域をまたがる道路整備により広域的な道路ネットワークの構築を進め、各地域の交通利便性と新市の一体性の向上を図っている。

○合併後の主な道路事業

- ・旧今田町、旧丹南町を結ぶ主要道の改修：旧今田町南部から、最寄り駅となるJR草野駅（旧丹南町域）へのアクセス道路。
- ・旧西紀町、旧篠山町を結ぶ幹線道路の整備：旧西紀町等から、JR篠山駅、丹南篠山ICなどへのアクセス道路。

宇部市（②の例）

合併前の旧楠町は、上水道未普及地域解消のため、付近を流れる河川の上流にダムを建設して水源確保を図る予定としていたが、配水余力のある宇部市との合併に伴いダム建設を中止し、宇部市側の配水池から配水管を延長して上水道を統合することで、楠地域の安定供給および未給水地域の解消を図ることが可能となった。

第5節 行財政の効率化

例えば次の点があげられます。

- ① 総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができる。
- ② 市町村長や副市町村長（助役）などの特別職や議員、行政委員会の委員、審議会等の附属機関の委員、事務局職員等の総数が減少し、その分の経費も節減される。

- ③ 議会事務局や監査委員事務局の体制の強化によるチェック機能の充実を図ることが可能となる。
- ④ 広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる。
- ⑤ 物品購入の一本化や一括契約・発注等や、電算システム統合による保守管理経費の削減など、物件費関連の経費が削減される。
- ⑥ 合併を機会に、受益と負担の関係の適正化や職員への手当等の見直し、また公共的団体の統合等による補助金の簡素化などが行われ、財政が効率化される。
- ⑦ 合併に伴い市町村への権限移譲が進むと、都道府県の行財政改革も進展する。

なお、合併した市町村、しない市町村とも、行財政改革が進められていますが、合併することによって、より効果的・効率的な行財政改革が行いやすくなることが期待できます。

【例】

西東京市

合併時に1,408人であった職員数について、平成13～16年度で136人削減（削減額1,260百万円）。また、補助事業見直しにより平成15～17年度で削減額174百万円、組織見直しにより平成15～16年度で削減額8百万円などの行財政効率化効果があらわれている。

潮来市

合併時に334人であった職員数について、平成13～17年度で51人削減。また、合併後における水道料金の見直しや、1幼稚園の廃園、3小学校の統合などを実施。

第6節 地域のイメージアップと総合的な活力の強化

例えば次の点があげられます。

- ① より大きな市町村の誕生により、地域への注目度が増すことや地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できる。
- ② 政令指定都市や中核市、特例市の指定を受けることで、より総合的な行政を展開できる。
- ③ 地域の総合力が向上し、全体的な成長力や地域課題への対応力（人材や産業構造、行財政基盤などの多様化・強化等による。）が強化される。

【例】

北杜市（①の例）

旧白州町に蒸溜所を持つ酒造メーカーが、新市名決定後、蒸溜所を取り囲む美しい自然の郷をイメージし、新市名と同じ「北杜」の名称を冠したウイスキーを全国販売している。

さいたま市、静岡市、堺市、新潟市、浜松市（②の例）

合併後に政令指定都市へ移行、あるいは移行手続きを行っている。

第7節 住民参加によるまちづくりの進展

例えば次の点があげられます。

- 合併協議の過程が、住民や地域団体等が自分たちの地域の将来のあり方について、自ら主体的に考え、前向きに行動するきっかけとなり、合併後のまちづくりにおいて協働のまちづくりが効果的に進められる。

【例】

西東京市

合併協議段階から多様な市民参加に取り組んでいたところであるが、合併後もこれを踏まえ、生活者である市民の意向を市政運営に反映し、まちづくりを行っていく仕組みとして市民参加を重視し促進している。平成14年10月には、計画策定や条例制定における市民参加の手続きを明示した「西東京市市民参加条例」を制定した。合併直後から積極的に市民参加を推進することで、市民に対し、合併のメリットが伝わっていった面もある。

上越市

地域自治区（合併特例制度）を設置し、各区では、区域における地域づくりやこれまで行政が行ってきた事業や公的サービスを行政に代わって実施することなどを目的とする住民組織が設立された。これらの住民組織では、地域の祭りやイベントを実施しているほか、市からの業務の受託や指定管理者として公の施設の管理を行っている団体もある。

また、旧町村役場や公民館などを転用して、地域住民が集まり、活動する場である「コミュニティプラザ」を整備し、ここに地域自治区の事務所を置き、住民と行政との協働を進めやすい環境整備を進めている。

第2章 デメリット論

第1節 役場が遠くなって不便になるのではないか

例えば次のような対応が考えられます。

- ① 合併後も、それまでの市役所や町村役場は、新市町村の支所や出張所として通常使われて、住民票の写しや印鑑証明の交付といった窓口サービスは今までと変わりなく受けられることとする。
- ② 「地方公共団体の特定の事務の郵便局における取扱いに関する法律」が制定され、本制度を活用することで、住民票の写し、印鑑登録証明書、戸籍謄本、納税証明書等の交付等の窓口サービスを郵便局でも受けられることが可能。
- ③ 「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（市場化テスト法）が制定され、本制度に基づく官民競争入札等を実施して、住民票の写し、印鑑登録証明書、戸籍謄本、納税証明書等の交付等の窓口サービスをコンビニエンスストア等の民間機関でも受けられることが可能。
- ④ 情報通信技術を積極的に活用することによって、地理的な距離は問題にならなくなる。
- ⑤ 合併市町村基本計画（第5編参照）においては、地域の一体性の向上に係る施策等が位置づけられることとなっており、当該計画で地域特性に応じた

対応策を提示する。

【例】

豊後高田市(②③の例)

合併の翌日から郵便局での各種証明書の交付を可能にした。また、休日でも住民票の交付が受けられるよう自動交付システムを整備・設置した。

下関市(④の例)

インターネットを通じての公共施設予約サービスの対象施設を新市全体に順次拡大し、施設に出向かなくても空き情報の確認や予約手続きができるようになった。

宇佐市(⑤の例)

公共交通の不便な地域を対象としたコミュニティバス「ふれあい号」の運行を、市内19路線で実施(運行スタート時の路線数)。乗車料金は全区間片道100円(乳幼児無料)で、買い物や通院など日常生活での移動手段の確保としても、だれでも利用可能。

第2節 中心部だけよくなって周辺部はさびれないか

例えば次のような対応が考えられます。

- ① 合併前に、様々な地域の住民の意見を反映させながら、市町村間で合併後のまちづくりをどのように進めていくかを話し合い、中心部だけではなく、周辺部のことにも配慮したまちづくりの計画(合併市町村基本計画)を作成する。
- ② 合併後は、旧市町村の区域ごとに作ることができる地域審議会や地域自治区、合併特例区で、地域のまちづくりに関するチェックや方向性の検討などを実施する。
- ③ 合併を契機とした住民参加のまちづくりの仕組みの構築により、住民の主體的な取組を推進する。

【例】

大分県内の各市(①の例)

大分県内12の新市のうち7市においては、支所権限で柔軟に執行可能な予算(補助金)を措置し、地域の活性化に取り組んでいる。(平成18年度現在)

<参考> 支所機能の整備(予算措置)に係る新市の状況

※支所(振興局、庁舎)の数は本庁舎を置かない旧町村数

大分市：地域まちづくり活性化事業(8,000千円×2支所)

中津市：地域振興対策事業(3,000千円×4支所)

佐伯市：旧町村部地域パワーアップ事業(3,000千円×8振興局)

竹田市：竹田市旧町地域元気づくり支援事業(1,500千円×3支所)

豊後高田市：合併地域活性化事業(1,000千円×2庁舎)

豊後大野市：ふるさとイキイキ事業(平均12,143千円×7支所)

由布市：地域活力創造事業(2,000千円×2振興局)

上越市(①②③の例)

旧町村の区域ごとに地域自治区(合併特例制度)を設置し、地域協議会(委員の選任投票の仕組みも導入)における活発な協議等が進められるとともに、行政サービスの一部も担う住民組織が各区ごとに設置されるなど、都市内分権とコミュニティ行政が推進されている。

また、新市建設計画で「地域事業(旧市町村の総合計画等に位置づけられた共通事業以外の事業で、各市町村の地域特性を活かした事業や市町村間の行政サービスの水準の均衡を図るための施設の整備事業)」を位置付けている。

第3節 住民の声が届きにくくならないか

例えば次のような対応が考えられます。

- ① 議員1人あたりの住民の数は増えるので、議会を通じた間接民主制を補完していく仕組みは合併前以上に必要となる。住民の声を直接聴いて、きちんと反映させるような仕組みを増やすことにより、きめ細やかなサービスを提供する。
- ② 地域ごとの公聴会、行政モニター、アンケートといった従来からある手法だけでなく、インターネットを活用した意見募集等も有効な方法である。また、合併協議を通じて生まれた住民参加の動きが、合併後も定着、発展することが期待される。
- ③ 住民と直接触れ合う機会が多い分野の職員については、住民とのふれあいを大切にするため、配置転換等において配慮する。
- ④ 合併後の旧市町村単位の地域の運営に関し意見具申を行うなどにより、地域住民の声を新市町村の運営に反映するための制度として、地域審議会や地域自治区、合併特例区の制度（第7編第2章参照）があり、これらの制度を積極的に活用する。

【例】

新潟市（①の例）

合併後のまちづくりにおいては、地域のことは地域が考え解決していくという住民自治を基本とし、それを支えるコミュニティの充実・活性化が必要不可欠と考えており、地域における諸問題の把握や、課題解決の検討などを行うため、各小学校又は中学校校区単位で「地域コミュニティ協議会」の設立を支援している。また、政令指定都市移行と同時に、行政区を単位とする住民自治を前進するための組織として地方自治法に基づき「区自治協議会」を設置する方向で検討を進めている。

④の例

→ 第7編第2章の事例（長崎市、上越市）参照。その他、全国に多数事例あり。

第4節 各地域の歴史、文化、伝統等が失われないか

例えば次のような対応が考えられます。

- ① 合併前の地域においてそれぞれ育まれてきた歴史、文化、伝統等については、旧市町村の名称を市町村内の町・字名や学校等の公共施設の名称等として残したり、合併を機に地域の史料館等を整備したりして、新市町村の貴重な財産として守っていく必要がある。
- ② これを支援するためにも市町村は行財政基盤を強化する必要がある。
- ③ 地域文化や伝統の継承・発展について、住民やNPOなどの民間団体が中心となって取り組み、市町村はそれをサポートしていく仕組みを強化していくことが考えられる。
- ④ 合併によって空くこととなった役所・役場のスペースを有効活用し、文化活動の発表の場や、住民同士の交流の場、また図書館機能等を整備することが可能となる。
- ⑤ 合併後の地名（町丁目、大字等）については、旧市町村名の扱い等も視野

に入れ、合併協議において住民意見を踏まえながら検討する必要がある。

- ⑥ 合併新法に基づく地域自治区及び合併特例区を設置する場合において、旧市町村名を住居表示に冠することが可能。

【例】

豊後高田市（①③④の例）

合併により消滅した「真玉」の地名を地元有志により組織した「真玉歌舞伎保存会」により引き継ぐとともに、保存会が広く会員を募り、伝統文化活動を通じた地域コミュニティの再生を図っている。また、旧真玉町の議場をミニコンサートホールに改修した。

新潟市（③の例）

編入された市町村で実施していた各地域の歴史、文化、伝統に係る一定の事業や地域コミュニティ育成などについて、直接支所に担当される独自予算（地域振興費）を設定し、合併前と同様に執行できるようにしている。

上越市（④の例）

旧町村役場や公民館などを転用して、地域住民が集まり、活動する場である「コミュニティプラザ」を整備し、ここに地域自治区の事務所のほか、地域住民の交流・集会（図書室やサークル活動、生涯学習講座等）の場、NPO等の住民組織の事務所スペースなどを設ける方向で整備を進めている。また、コミュニティプラザの管理・運営は住民組織等に委ねることとしている。

上越市（⑥の例）

地域自治区（合併特例制度）を設置し、住居表示に関する特例を活用。旧町村の区域の住所については、地域自治区の名称（旧町村名）を冠することとした。

合併前：〇〇郡□□村大字△△1番地 → 合併後：上越市□□区△△1番地

第5節 財政状況の良い市町村に不利にならないか

例えば次のような対応が考えられます。

- ① 住民の立場からすれば、通勤地・通学地等を含めた生活圏の一体的な発展が図られることの方が望ましいとも言える。
- ② 現在の財政状況が比較的良い市町村においても、今後、厳しい状況となることも考えられ、あらためて地域の持続可能性についての議論を行うことは重要。また今後、行財政改革を推進していく上でも、市町村合併は有力な方策である。
- ③ 国の財政支援措置として合併市町村における旧市町村間の公債費負担の格差是正措置が講じられている。

なお、地方分権の一層の推進に対応し、町村が市へと移行することや、市が政令指定都市、中核市、特例市へ移行すること等により、さらに地域住民のニーズを踏まえた自立した行財政運営が可能となります。このようなことにより、一時的な財政状況の変動にとらわれず、中長期的観点から地域のあり方をとらえると、合併のメリットは大きいものと考えられます。

第6節 サービス水準が低下し負担が重くなることはないか

例えば次のような対応が考えられます。

- ① 合併前の市町村間で住民サービスの水準が異なったり、使用料や手数料が異なることは多い。

合併に際してのサービスの平準化は、合併前の市町村間で話し合っ
て決められる。例えば、合併により事務処理の方法を合理化することによって、同じレベルのサービスをより少ない費用で行えるようにすることなども考えられる。いずれにせよ合併を契機として地域の受益と負担のあり方についての真摯な議論がなされ、サービスと負担の水準の適正化が図られることが重要。

- ② また、急激な変化を避け、合併後しばらくの期間は旧市町村のサービス、負担を維持することとし、その後、必要に応じ見直しを行うことも考えられる。

- ③ その際、行財政改革の観点や、市町村が果たすべき役割の見直し、また受益と負担の適正化などの観点から、住民に見直しの必要性を説明し、理解を得ていくことが必要。

特に、旧市町村における受益と負担の関係は適正であったのか、持続可能とはいえないのに漫然と料金の見直しをしなかつただけではないかといった議論が必要。

参 考 合 併 効 果 に つ い て

第 1 節 合 併 効 果 と し て 考 え ら れ る 事 項 の ま と め

旧合併特例法下での状況等を踏まえ、市町村合併による効果として考えられる事項は、次ページのようにとりまとめます。

合併効果の全体像 (概念図)

国民・民間から見えて

住民サービスの維持・向上

- 規模が大きくなることにより、設置が困難であった都市計画や国際化、情報化、男女共同参画等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策を展開できる。
- 保健福祉、都市計画、環境施策などの一部施策について、地域の独自性を顕著しやすくなったり、事務処理速度が向上したりする。
- (財政難により) このままでは維持困難であったかもしないサービスが継続される。
- 合併を契機とした情報基盤等の整備により、行政の情報化を促すようになったり、遠隔地医療サービスを受けやすくなったなど、IT社会に対応したサービスが充実する。
- 高度な機能、サービスを持つ大規模施設を利用できるようになる。
- 以前から積り残っていた地域課題が解消される。

利便性の向上

- 利用可能な公共施設数が増加したり、種類が多様化する。(手続きのために訪れる出張所、各種活動を行うための文化・スポーツ施設、その他文教施設、福祉施設など)
- 公共的交際の充実などにより、日常的な移動を行いやすくなる。
- (行政界付近の住民にとって) 小中学校などへの通学しやすさが向上する。

地域コミュニティ、住民活動の振興

- 住民参画型の行政が推進され、行政へ意見等を出しやすくなる。
- 合併を契機にコミュニティの仕組みも見直されることにより、コミュニティが活性化される。
- 新しい市町村の歴史を自らが刻んでいく、という意識が醸成され、地域への愛着が高まる。新団体となり、地域間交流が活発化、地域資源が広く共有され、住民活動が活性化される。

地域の知名度向上、イメージアップ

- 新団体全域での観光PRなどが可能になる。

行政経費への理解向上

産業活動の円滑化

- 各種手続きに係る申請等が一本化される。
- 多様なメニューでの観光振興や企業誘致等を行いやすくなる。

防災力の向上

- 防災体制強化や合併に伴う災害予防事業の推進により、安全、安心な社会づくりが進められる。

【収入の確保】

- 税の徴収力強化による徴収の増加
- 余剰施設の売却等による収入の増加
- 課税対象拡大(例: 事務新築)等による増収

市町村から見えて

専門的できめ細かい施策の推進

- 専門性の高い行政課題に対応する部・課・係等を設置しやすくなる。(新しい行政分野への取組拡大)
- 規模が大きくなることにより、職員一人ひとりの業務範囲が狭く深くなり、専門性の高い施策の展開が期待される。

→ サービス向上

権限移譲による自立性の向上

広域的なまちづくりの充実

- 広域的な視点から、道路整備や土地利用を進めやすくなる。意思決定も迅速化する。
- 広域的な交通体系を整備しやすくなる。
- 重点的投資、大規模投資の実施可能性が向上する。
- 施設・サービスの集約化による質的・量的な向上が見込まれる。

行政の基盤強化

- 組織が大きくなることにより、効率的で安定的な行政運営を行いやすくなる。

【経費の削減】

- I 合併による人員削減**
 - ① 議員
 - ② 特別職(常勤)
 - ③ 職員
- II 事務の統廃合等による事務経費の削減**
 - 事務経費
- III 事業の調整、任意団体等の統廃合等による削減**
 - ① 外郭団体等の整理統合
 - ② 事務経費
- IV 一部事務組合等の廃止、事務委託等の解消による削減**
 - ① 一部事務組合等の廃止による削減効果
 - ② 事務委託等の解消による削減効果
- 合併を契機とした行政改革の推進
- 公営企業や第三セクターの経営改善・統合等による効率化
- 事務事業の見直しによるサービス水準・経費適正化
- 組織の簡素化 など

V 公共施設の整理統合や、重畳投資の回避等による効率化

- ① 既存施設の統廃合による効果
- ② 合併による事業の中止・見直しによる削減効果
- 既存施設の整理統合に伴う用途変更等による有効活用

合併を契機とした重畳システム刷新等

都道府県から見えて

- 市町村への権限移譲進展による経費削減
- 合併市町村が政令市、中核市、特別市へ移行することによる削減効果
- 福祉関係事務など、町村が市となることによる削減効果
- その他権限移譲による効果
- 出先機関等の再編による経費削減
- 各施策の展開に際し、関係市町村が減少し、調整等に要する時間が短縮

国から見えて

- 地方分権、構造改革の推進
- 各施策の展開に際し、関係市町村が減少し、調整等に要する時間が短縮

行政改革が進んだ結果、国、都道府県が直接的に国民へ提供しているサービスが充実



対応

市町村合併の背景

- 地方分権の推進
- 少子高齢化の進展
- 広域的な行政需要が増大
- 構造改革の推進への対応
- 昭和の大合併(昭和30年前後)から50年が経過(時代の変化)

第2節 合併による経費削減効果

平成11年4月から平成18年3月に旧合併特例法下で合併した全合併市町村557団体について、市町村合併による効率化を試算した結果概要を以下に示します。

市町村合併による効率化効果（試算）

1 効率化効果の総額

旧合併特例法下での市町村合併により、概ね2016年度以降において、平年度ベースで年間約1.8兆円の効率化（経常経費約1.0兆円、投資的経費約0.8兆円）が見込まれる。

2 職員数、人件費

市町村の職員が、平年度ベースで、約▲12万7千人（うち、一般職：約▲7万1千人）相当分、効率化すると推計。人件費は、年間約▲5400億円効率化。

試算の基本的な考え方

- 1) 平成11年4月～18年3月に合併した全合併市町村557団体（市町村数3232→1821）について効率化効果を試算。
- 2) 合併前の数値は、原則として平成15年度普通会計決算ベース。
- 3) 合併後の数値は、合併による人口変化に伴って、歳出水準は、最終的に、人口規模が類似する団体の歳出水準（面積的な要素も考慮）まで低下すると想定し試算。
- 4) 合併の効率化効果が平年度ベースで発現するのは、市町村建設計画の計画期間を踏まえ、合併後10年経過時以降と想定。
- 5) 合併直後は、合併に伴い必要となる経費（システム統合経費等）が増加するとともに、計画的なまちづくりに要する投資的経費が一時的に増嵩すると見込まれる。

総括表

	合併前	合併後（平年度ベース）	効率化効果	
経常経費 （人件費、物件費、補助費等）	8.38兆円	7.43兆円	0.95兆円	11.3%
投資的経費 （普通建設事業費）	4.03兆円	3.22兆円	0.80兆円	19.9%
小計	12.4兆円	10.64兆円	1.76兆円	14.2%
その他の経費 （扶助費、公債費等）	7.92兆円	7.92兆円	(-)	(-)
合併市町村の歳出総額	20.3兆円	18.57兆円	1.76兆円	8.7%

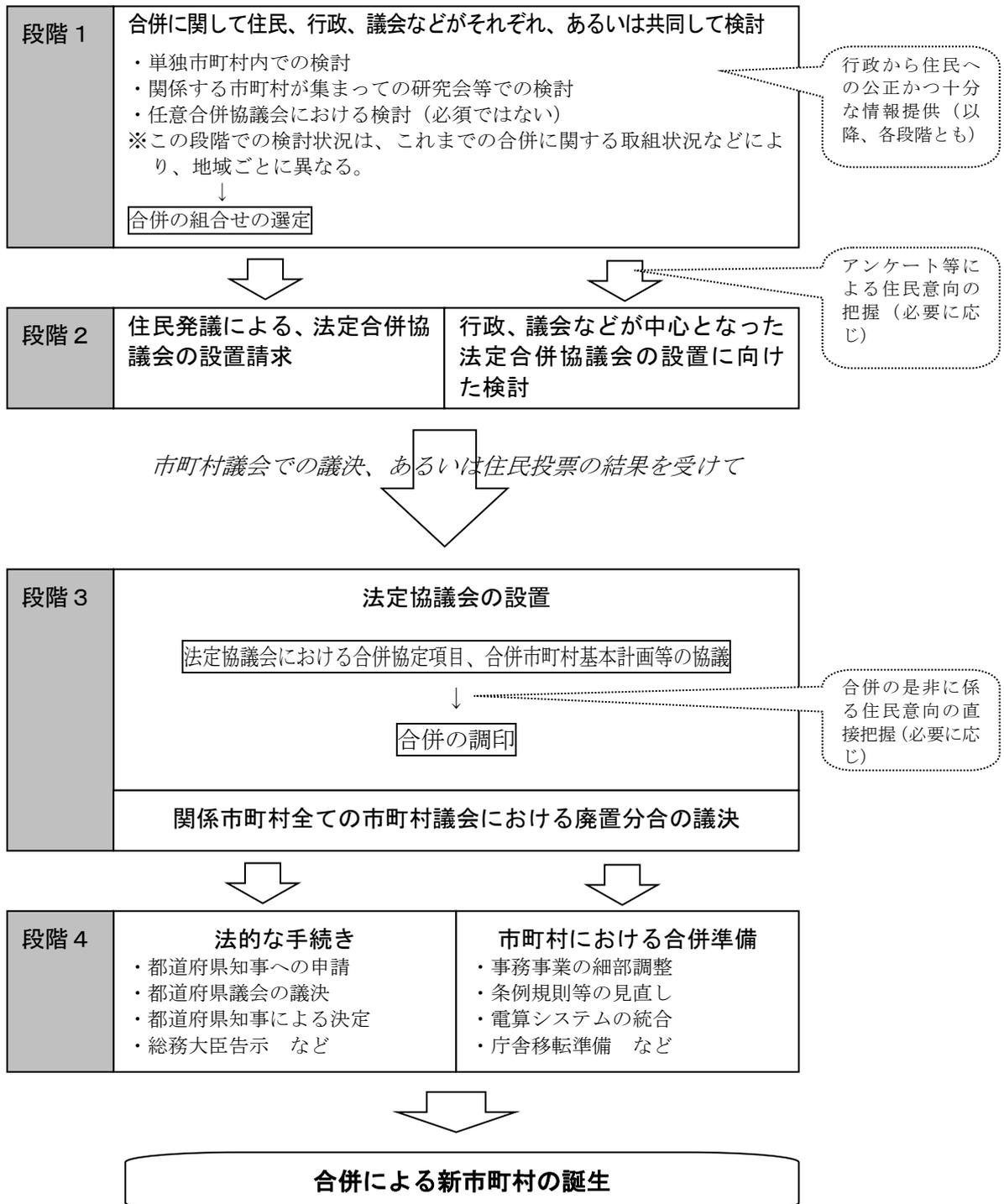
- 注1) 合併前の数値は、原則として平成15年度の普通会計決算のもの（それ以前に合併した市町村は、合併前の直近の数値）。
- 注2) 合併後の数値は、原則として合併による人口構成の変化（類似団体比較）を基礎に、合併市町村の面積の影響も考慮して試算。なお、今回の試算では、公営企業部門における効率化効果や既存公共施設の統廃合効果は含まれていない。また、合併と同時並行して行われる行革の効果は、上記の数値には含まれていない。
- 注3) 「平年度」となるのは、経常経費については、合併後10年経過時と想定。投資的経費については、合併後の集中的なまちづくりの終了後に、平年度ベースとなると想定。
- 注4) 合併直後は、合併に伴い必要となる経費（システム統合経費等）が増加するとともに、計画的なまちづくりに要する投資的経費が一時的に増嵩すると見込まれる。
- 注5) 端数処理の関係で、合計欄の計数が一致しないことがある。また、今後の精査により、数値は変動することがある。

第3編 どのような手順で合併を考えればよいか

第1章 合併協議の全体像

合併協議会における協議に入る前段階から合併に至るまでの大まかな流れを整理すると、以下ようになります。

合併協議に関する基本的な流れ（例）



本第3編では、このうち、段階1から段階3に至るまでの基本的な留意事項等を整理します。また、段階3、段階4については、第4～7編において同じく留意事項等を整理しています。

第2章 合併に対する姿勢

第1節 市町村長、市町村議会議員、市町村職員等の姿勢

まずは、心構えとして、市町村合併という課題から目をそらさない姿勢が大事です。

- ① 近年、合併協議会に参加するなど、合併に係る検討を相当程度行ってきたものの合併に至らなかった市町村

こうした市町村については、三位一体の改革などの近年における市町村行財政を取り巻く大きな環境変化を踏まえ、将来の人口動態や歳入・歳出の見通し、基礎自治体に求められる事務処理やサービスの維持向上が可能かどうか、などの点についてあらためて客観的に分析することが必要です。その上で、分析の結果に関する具体的な情報を住民にわかりやすく提供し、市町村合併について住民、さらには相手先の市町村とともに真摯な議論を行うことが求められるのではないのでしょうか。必要に応じ、都道府県に積極的な調整を要請することも考えられます。

なお、近年、住民意向調査や住民投票によって、「合併に反対する」との結果となった市町村についても、あらためて、意思決定に際しての行政からの情報提供の内容を検証した上で、直近の行財政の状況を踏まえて、地域の将来像を再検討し、市町村合併の必要性について検討することが考えられます。

- ② 合併に係る検討があまり進められなかった市町村

じっと黙っていれば、この問題は収束するに違いない、今動くと思えばと考えると、「時期尚早」「住民の盛り上がりがない」「国からの押し付け」「もっと大きな（又は小さな）合併を目指したい」「今でも面積が広い」「昭和の大合併でも合併しなくて困らなかった」「他の公共的団体の合併をみても不都合ばかりだ」「広域行政で対応したい」「今のままで十分」等の理由をつけてこの議論を深く考えようとしなない向きがあるかもしれません。

しかしながら、これらはすべて、現状がこれからもずっと続くことを前提にした考え方であり、第1編に記した通り、このような考え方が将来を見通したときに適切であるとは言えないと思います。例えば広域連合や一部事務組合による広域行政の推進は、合併する・しないに関わらず必要となる場合があるかと考えられますが、行政改革の推進や住民意見の反映などの観点からは、市町村合併にかわるものとして広域行政で対応していくことには自ず

と限界があるのではないのでしょうか。広域連合等が十分に機能するためにも構成市町村の行財政基盤がしっかりとしている必要があるものと考えられます。住民の利益を第一に考えるならば、まずは市町村合併を有効な選択肢として真剣に検討し、あらゆる情報を収集した上で住民との間にオープンな議論を展開し、住民とともに自分たちのまちの将来を決定することが必要不可欠です。

③ 既に近年合併した市町村

このような市町村においては、現在、一体的なまちづくりや、合併効果を発揮するための改革の取組を進めている最中にあると思います。しかしながら、このような市町村にあっても、合併協議の途中で離脱した市町村があったり、住民の生活圏の一体化や権限移譲による自立性向上等の観点から、更に周辺の市町村との合併が望まれる場合もあります。

合併後にあらためて地域の将来像を見直し、更なる合併の必要性、可能性はないか、検討することが考えられます。

第2節 住民から見て

住民のみなさんも、近年、全国的に市町村合併の動きが広がっていることを、よくご存知だと思います。

市町村合併は、言うまでもなく合併すること自体に目的があるのではなく、第1編、第2編で整理したように地域づくりを進め、住民のみなさんにとってよりよい市町村としていくための手段です。

現在の法律では、合併協議会を設置するために「住民発議」を住民の皆さんが行うことも可能（第4章参照）です。また、合併の賛否に係る住民意識の把握を直接的に行う市町村も一部に見られます。合併協議が行われるか行われないかは、市町村関係者とともに住民のみなさんの手にも重要な役割が与えられていると言えるでしょう。

役所・役場関係者の中には、合併に消極的なケースがあるかもしれません。また、自分たちの市町村は合併推進の姿勢を示していても、相手先が合併協議の席に着いてくれない場合もあるでしょう。まさにケースバイケースで、市町村合併を取り巻く地域の状況は様々であると思いますが、いずれにせよ、住民の皆さんがしっかりと地域の将来像を一人ひとり考えていただき、その将来を実現するために、今の市町村のままでいいのか、あるいは、地域での住民サービスの水準をこれからも維持していくためには市町村合併を行って行財政基盤を強化していく必要はないのか等、議論していただくことが必要です。

また、その際、役所・役場などから示される、現在の市町村単独であった場合の将来像や、行政サービス、財政状況の現状などについて、冷静に判断していただくことが必要です。既に近年、市町村合併の賛否を問う住民意識調査や住民投票が行われた市町村もあると思いますが、その時から、時間的には数年しか経過

していなくても、市町村行財政を取り巻く環境は大きく変化しています。現時点で、あらためて考え直す必要もあるのではないのでしょうか。

第3節 情報収集について

市町村合併について考えるためには、既に合併した市町村が、どのような合併協議を行ってきた、現在、どのように順調にまちづくりを行っているか等の情報を、収集して分析していただくことも重要です。情報収集にあたっては、総務省自治行政局合併推進課のホームページ「合併相談コーナー」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>)や、合併市町村が作成したホームページを閲覧できる「合併デジタルアーカイブ」(<http://www.gappei-archive.org/>)をご活用ください。(合併デジタルアーカイブで検索可能な項目については、実務編巻末の添付資料2を参照)

第3章 合併の相手方

当然ながら、合併は相手方あっての話であり、その相手方が誰なのかは非常に悩むところです。その有効な参考情報となるのが、合併新法に基づいて各都道府県が作成する市町村合併の推進に関する構想に示されている「構想対象市町村の組合せ」です。

もちろん、必ずその通りにやらなければならないというものではありませんが、この「組合せ」は、都道府県が地域の将来の見通しを勘案して合併を推進する必要があると認めたものです。合併新法では、都道府県の構想に位置付けられた、「構想対象市町村」に対してさまざまな支援措置が講じられることとなっています。

また、複数の選択肢がある場合には、複数の合併協議を同時並行で行うことも可能です。例えば、複数の法定協議会に同時に参加することもあり得ないわけではありません。それぞれのケースを比較考量し、将来のわがまちの発展のためにはどの選択肢が一番良いのか、議論する必要があるでしょう。ただし、都道府県の構想は1市町村につき1通りの組合せを原則としており、複数協議会に同時参加することは、あくまで例外的な対応方法となります。

なお、この際、合併の望ましい相手方が都道府県境界を越える場合もあるでしょうが、これもいたずらにタブー視することなく、その相手方や関係都道府県知事と具体的な話合いに踏み込んでいくことも必要でしょう。平成17年2月には、長野県木曾郡山口村が、県境を越えて岐阜県中津川市への編入合併（岐阜県恵那郡の六町村も同日に編入）を実現しました。

一方、自らの市町村は合併が必要と考えていても、相手先の市町村が、合併協議に参加してくれない場合が考えられます。こうした場合は、都道府県に対して相談し、積極的な調整や合併新法に基づく合併協議会設置の勧告等を要請することが可能です。

第4章 住民発議について

平成7年の旧合併特例法の改正により、住民の発議で合併協議会（法定協議会）の設置が請求できるようになり、近年多くの請求が行われ、実際に合併協議会の設置に至りました（なお、合併協議会（法定協議会）の意義等については、第7章を参照してください）。

第1節 住民から見た住民発議制度

合併協議会の設置については、住民のみなさんの主体的な行動により、可能となる仕組み（住民発議制度）が整備されています。本編第2章第2節で記したように、合併協議が行われるかどうかは、住民のみなさんの手にも委ねられていると言えるでしょう。

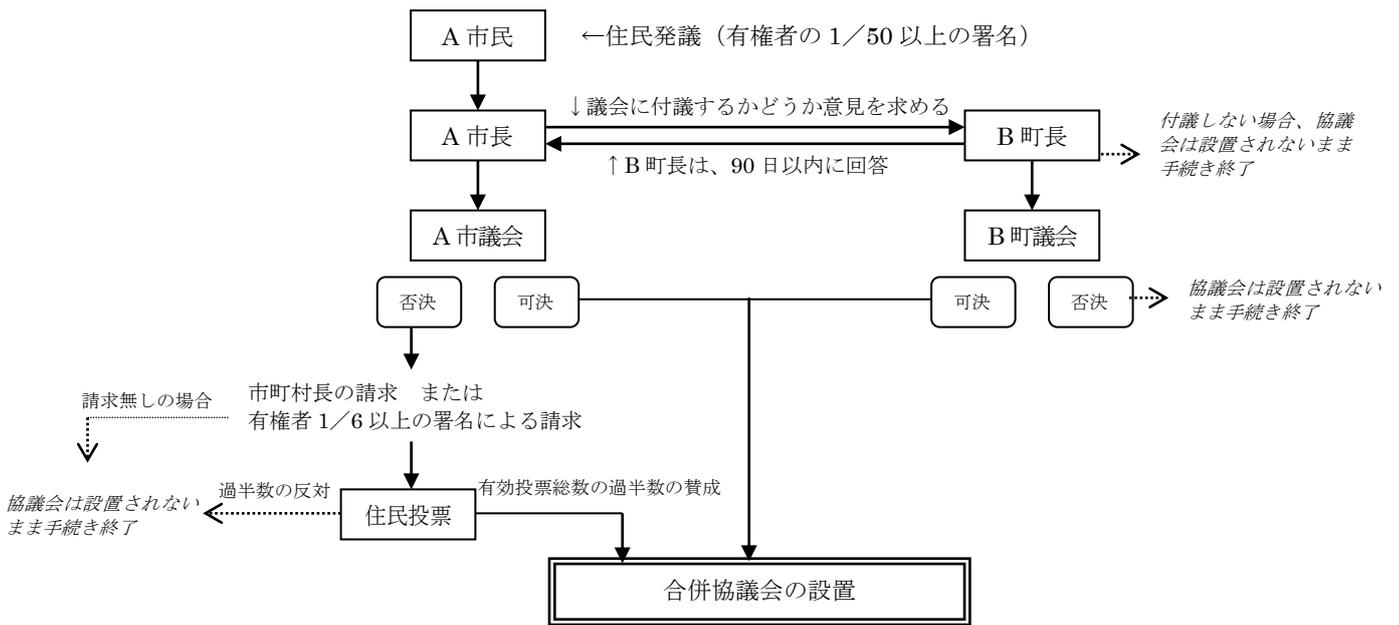
住民発議制度とは、合併を目指す地域の住民の意向を反映するため、合併協議会の設置を有権者の1/50以上の連署をもって市町村長に請求できるという直接請求制度のことをいいます。住民発議には、単独請求（合併新法第4条）と同一請求（合併新法第5条）の2つの方法があります。

■ 単独請求（合併新法第4条）

請求代表者は、相手方となる市町村（合併対象市町村）を明示し、請求代表者が属する市町村（合併請求市町村）の長に対し合併協議会を設置するよう請求します。請求を受けた市町村長は、相手方となる全ての市町村長から合併協議会の設置を議会に付議する旨の回答があった場合に、議会に合併協議会の設置を付議することになります。合併請求市町村とすべての合併対象市町村で設置議案が可決された場合には、合併協議会が設置されます。しかし、相手先について、一つの市町村でも議会に付議しない市町村があれば、そこで手続きは終了します。

一方、合併請求市町村のみで否決された場合には、合併請求市町村の長が住民投票を請求するか、もしくは有権者の1/6以上の連署による直接請求により、住民投票が行われます。そして、有効投票総数の過半数が合併協議会の設置に賛成した場合、合併協議会は設置されます。

単独請求の流れ（A市、B町の2市町村合併についてA市住民が請求した場合）

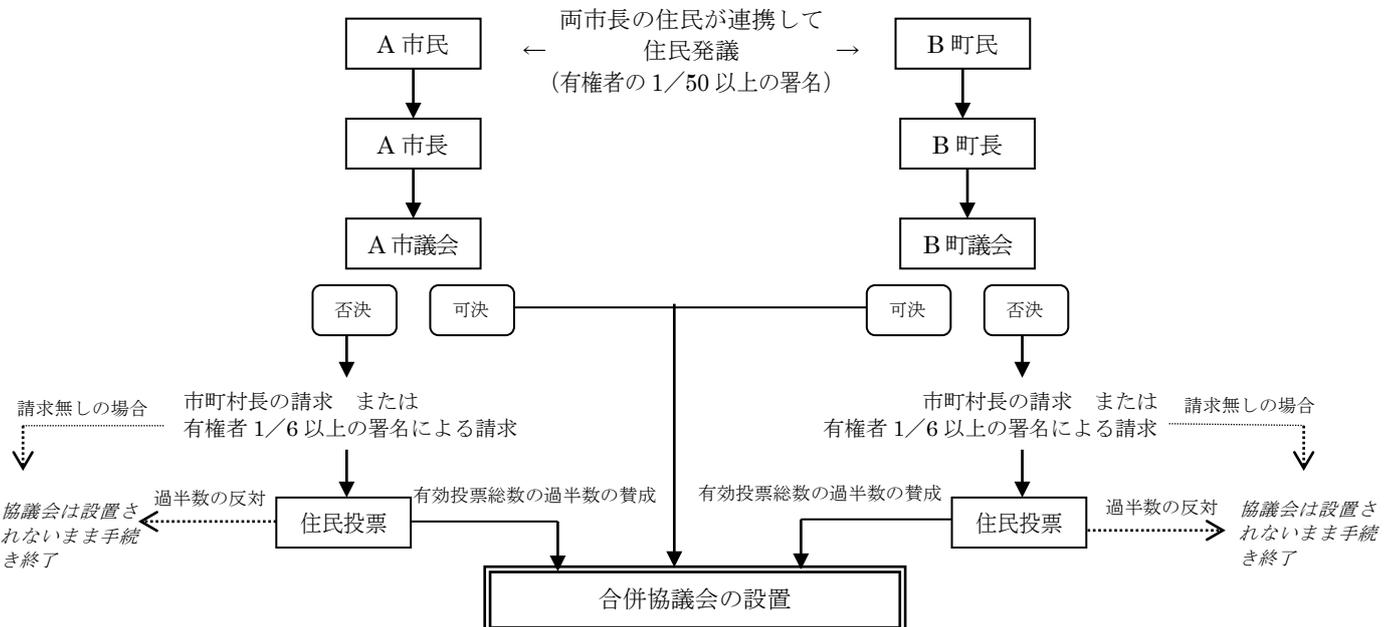


■ 同一請求（合併新法第5条）

全ての関係市町村の住民が連携して、各市町村に対し同一内容の請求が行われた場合、請求を受けた全ての市町村長は、合併協議会の設置について、それぞれの議会に付議しなければなりません。全ての市町村議会において可決されれば、合併協議会が設置されます。

一方、否決された市町村がある場合は、単独請求の場合と同様、それぞれの市町村の長が住民投票を請求するか、もしくは有権者の1/6以上の連署による直接請求により、住民投票が行われます。同様の手続きを行う市町村が複数ある場合は、同じ日に住民投票が実施され、有効投票総数の過半数が合併協議会の設置に賛成した場合、合併協議会が設置されます。

同一請求の流れ（A市、B町の2市町村合併について両住民が請求した場合）



【例】

横手市（横手市など5市町村を対象とした山内村での単独請求）：議会可決

すでに法定合併協議会を設置していた5市町村を対象とする単独請求が行われ、5市町村は各議会へ付議する旨を回答。その際、「先に山内村で議決すべき」との要望を付した。これを受け、まず山内村議会で法定合併協議会設置議案が提案され可決。5市町村においても可決し、新たな法定協議会を設置。その後、構成市町村の変化により別の協議会へと移行し、最終的に8市町村での合併に至った。

高松市（高松市を対象とした香川町での単独請求）：議会否決、住民投票で賛成

香川町において高松市を対象とする単独請求が行われ、高松市長は市議会へ付議する旨を回答。香川町議会は法定合併協議会設置議案を否決したが、翌日、高松市議会は可決。香川町において協議会設置についての住民投票の実施請求が行われた。住民投票の結果、賛成多数。その後、法定協議会が設置され、最終的に合併に至った。

射水市（5市町村での同一請求）：全議会可決

5市町村合併を目指す団体が中心となって同一請求が行われた。この動きに対応し、小杉町では合併に関する住民投票を実施し、投票の結果、5市町村合併に向けて合併協議に入る事が賛成多数となった。翌月、5市町村議会で法定合併協議会設置議案を可決。最終的に合併に至った。

中土佐町（2町村での同一請求）：1町否決、住民投票で賛成

同一請求に伴い、法定合併協議会設置議案について大野見村議会は可決したが中土佐町議会は否決。これを受け、中土佐町において協議会設置についての住民投票の実施請求が行われた。住民投票の結果、賛成多数で法定協議会が設置され、最終的に合併に至った。

第2節 市町村長や市町村議会から見た住民発議制度

この住民発議の動きに対して、行政や議会はどう対応したらよいのでしょうか。

まず、住民発議により設置される合併協議会は、当然、法定の協議会となります。従来、この動きに対しては、①法定協議会が「合併ありき」のものであるととらえられがちであること、②合併協議の意欲、当該合併の枠組み等において必ずしも首長、議員側の考え方と合致しないこと、③これに伴い事務局の準備も滞りがちとなること、などから明確な方向性がいつまでも示されず、協議が円滑に進まない事例がみられたところです。

しかしながら、その壁を乗り越え、合併協議に本格的に取り組みはじめた住民発議の協議会もあり、また、行政側と協働する形で住民発議を行う事例も出るなど、住民発議の果たす役割はますます高まっています。

住民発議が行われた場合は、市町村長・市町村議会議員とも、「時期尚早」等の一言で片付けることなく、法定協議会が合併の是非を含めて協議できる場であることを踏まえ、住民の意向を尊重して判断すべきであると考えます。もし協議会設置に反対する場合には、住民が納得できる具体的な理由を示すべきでしょう。

また、住民発議により設置された法定協議会においても、関係市町村の事務当局は、協議会設置後すぐに本格的な協議に入れるよう、事前に十分な準備をしておくべきでしょう。

第5章 市町村長のリーダーシップ

第1節 信頼関係が鍵

市町村合併において最も重要な役割を果たすのは、市町村の廃置分合の議決権を有する議会とともに、その地域の住民に対し最も大きな責任を有する市町村長であり、そのリーダーシップが合併の帰趨を握ります。したがって、当該地域及び住民にとって最善の選択をすべく長期的な視野をもって判断すべきことは言うまでもありませんが、そのためにも関係市町村の首長同士、議員同士の信頼関係の醸成が極めて重要です。

近年の合併の検討の中で、いったん、合併が白紙となった地域においても、あらためて市町村の将来像を見通し、市町村長のリーダーシップの下に、合併協議の再開に向けた取組を行うことが考えられます。

第2節 合併論議でつまづく場合

第1款 誰が言い出すか

合併論議の出足でつまづく場合としては、様々なケースがありますが、いずれにしても、関係市町村長・議会の間で接触の機会をできるだけ頻繁に持ち、合併協議会の設置の意向を表明する場合には、例えば関係市町村長・議長が連名で発表するなど、共同の行為として行うことが肝要であると考えます。

第2款 市町村の長又は議会議員の選挙

合併協議に影響を与える可能性があるものとして、市町村長又は市町村議会議員の選挙があります。

一般的には、新人が市町村長又は市町村議会議員として当選した場合、当該市町村が編入する市町村である場合を除いて、合併に消極的になる場合が多いようです。当選回数1～2期で、独自のまちづくりに意欲を示す市町村長は、市町村合併の必要性を十分に感じている場合であっても、単独の市町村でのまちづくりを優先させたいという気持ちも一方では強くあります。これらのことから、合併に成功した市町村長は、異口同音に、「合併に踏み切るときは一気呵成にやるべき」と言っています。

また、このような場合でなくとも、合併関係市町村の数が多ければ多いほど、首長・議会議員の選挙の度ごとに合併協議を中断せざるを得ず（1回の選挙につき少なくとも1か月は遅れます）、結果として協議に時間を要することになります。また、選挙結果によって、協議会での議論の流れが変わることもあると思われま

一般的に、たとえ合併に慎重な姿勢の首長が当選した場合でも、そのことのみをもって住民が合併に消極的であるかどうかを判断することが困難な場合が多いのですが、いずれにせよ、それまでの合併協議の状況とまちの将来をよく見極めつつ、十分に話し合って今後の方向性を判断していくべきでしょう。

第3款 市町村の財政力

生活圏も交通圏も行政圏も一体であり、客観的にみれば合併をした方が自然であるといった場合でも、そのうちの一市町村が財政力が豊かであることを理由に合併議論に消極的になる場合があります。一方、中山間地域を中心に、「貧しい自治体同士が合併しても貧しいままだ」と主張して行動を起さない事例があります。あるいは、財政力の乏しい市町村を引き受けることに対して、その周辺の市町村が躊躇するといった事例もあります。

しかしながら、第1編に述べた通り、合併は単に財政問題のために行うものではなく、地域のしっかりした経営主体をつくるため、市町村の総合的な規模・能力の向上のために行うべきものです。本格的な地方分権時代における市町村中心の行政体制を整備・実現するために、当該市町村も含め、単に財政的視点のみにとらわれずに議論することも強く望まれます。

第4款 合併に関する客観的な情報の提供

市町村から発信される情報は、住民にとって地域の将来像を展望する上で極めて重要な要素です。また、市町村職員に対する適切な情報提供についても、合併に向けた協議や作業を円滑に進める上で重要です。

市町村長が、市町村合併に対し、自らの思いを強調して発信することは、もちろん大切なことですが、市町村が住民や職員に情報提供する場合、一方に偏ったものではなく、客観的でバランスのとれたものとなるように留意すべきでしょう。

第3節 合併論議が具体化する契機

合併論議が具体化する契機は様々です。総論としての必要性は認めていながら具体的な一歩が踏み出せない場合、市町村長がそのリーダーシップを発揮できる環境づくりが極めて大事となるでしょう。また、そのような市町村長の意を体するための合併担当幹部職員を設置する事例も出てきました。

【例】

松江市

市長が市町村合併特命助役の派遣を島根県に打診し、知事が了承。平成13年7月に設置。

第4節 合併関係市町村の数・相互関係

一般に、合併関係市町村の数が多いほど、合併協議に調整を要することが多くなると想定されます。また、市と周辺の複数町村との合併のケースでは、町村同士は郡の集まりや町村会で日頃からコミュニケーションがあるのに対して、市とはどちらかといえば疎遠になりがちなことがあり、このような場合には、市と町村間で一体感が生まれるような努力が必要です。

いずれにせよ、合併関係市町村が3以上の場合は、市町村間で温度差、意見

の相違、状況の格差等により意見の食い違いが出てくる場合が多いでしょうから、その間を仲介するキーマン的な存在の首長が重要となることがあるでしょう。例えば、3町合併の議論であれば最も小さな町の町長が他の2町の間を取り持つとか、2市1町3村の合併の議論であれば1町の長が2市に町村側の意向を主張し、3村に両市の意向を伝える場合等が考えられます。また、必要に応じて、都道府県知事に仲介を依頼し、知事とそれぞれの市町村長との1対1の会合を積み重ねた方が円滑に進む場合もあるでしょう。

なお、関係市町村が多い場合、状況に応じ、複数の法定協議会による協議を並行して実施し、同日に合併するケースなどもあります(新潟市、高松市など)。こうした場合は、中心的な役割を果たす市町村が、協議会間の調整をしっかりと行うことが必要となります。

【例】 合併関係市町村の数の多い事例

→ 合併デジタルアーカイブにて、関係市町村数別の検索が可能です。

参考 旧合併特例法下における合併(H11.4～H18.3)の関係市町村数別一覧

2 団体合併	3 団体合併	4～5 団体合併	6 団体以上合併
205	150	133	69
36.8%	26.9%	23.9%	12.4%

※ 上記期間内での各合併市町村の関連する合併の減少市町村数をもとに算出。従って、複数段階に分かれて合併した場合や、複数の合併協議会に分かれて協議して同日に合併した場合などは、それぞれ個別に計上していない。

第5節 確固たる決意

以上、いろいろと合併に係る条件を挙げてきましたが、大事なものは、市町村長の合併にかける決意であり、本音で住民に合併の必要性を語りかけることです。また、それを受けて、住民が地域の将来を主体的に考えることが必要です。

例えば、新潟市と黒埼町の合併に関し、新潟市長は、市民に対して、「新潟市そのものが2町12村と合併して今の姿がある。その歴史に沿うものなのだ。長期的に発展する。」と基本スタンスをはっきりさせました。黒埼町長も、町民に対して、「行政調整方針で、町民の皆さんに損になるところは一つもない。まちづくりビジョンで、合併しないときよりも倍の早さで整備が進む。これから少子高齢化が進む。長期的な発展を考えれば絶対合併だ」と機会あるごとに熱を込めて説明しました。

この首長の姿勢こそが、合併を成就させる大変重要な条件です。

第6章 市町村議会のリーダーシップ、意見調整

市町村合併の実質的な判断機関は、市町村の議会です。合併協議会の設置、合併の申請等、最も重要な場面で意思決定をするのが議会であり、その判断により合併

の成否は決定します。このように、市町村議会は、合併について極めて大きな権限と責任を有するだけに、地域の将来を考え大局に立ったリーダーシップと円滑な意見調整が強く期待されます。特に市町村長が合併協議に二の足を踏んでいる場合や住民に合併論議がまだ盛り上がっていない場合に、議会が率先して合併協議の具体的な行動に出ることが考えられます。市町村長同士が合併協議を行うことで見解が一致した場合、その方向性を議会の討論の中で住民に明らかにしていくなど、首長の方針をサポートする方法もあるでしょう。市町村長、市町村議会、住民は、合併協議において常に三位一体です。

確かに、一個一個の項目を見れば、合併しない方がいいというものもあるかもしれませんが、トータルで見れば間違いなく合併した方が良くなる、住民への行政サービスが向上するという判断があれば、住民にしっかりとその旨を説明することが大切です。

法定協議会には、各市町村議会からの議員が委員となりますので、各市町村及び各市町村内の各地域の声を十分代弁し、また、協議会の協議内容を各市町村議会及び各地域の住民に十分フィードバックすることが、法定協議会の協議を促進する上で重要となるでしょう。

なお、合併協議会における重要な協議項目の一つに、「議員の身分の取扱い」があります。合併新法においても、旧合併特例法と同様、定数特例・在任特例の制度があります。合併後のまちづくりを一定期間見届けるため、特例を活用するケースが多くなっています。しかし合併関係市町村数が多く、特例適用期間中の議員数が地方自治法に基づく定数を大幅に上回る場合等においては、合併後に住民から早期の削減を求められる事例や議会自らが定数を削減する事例なども見られます。特例を適用する場合は、合併協議の過程から住民へその必要性をしっかりと説明し、理解を得ていくことが必要です。一方、住民側においても、確かに、特例適用期間中は、一時的に議員報酬総額等の削減があまり進まないこととなりますが、地域の声を行政に反映させ、チェックする機能を持つ議会に、旧市町村単位で選出された議員が一定期間いることの意義を冷静に理解することも必要ではないでしょうか。

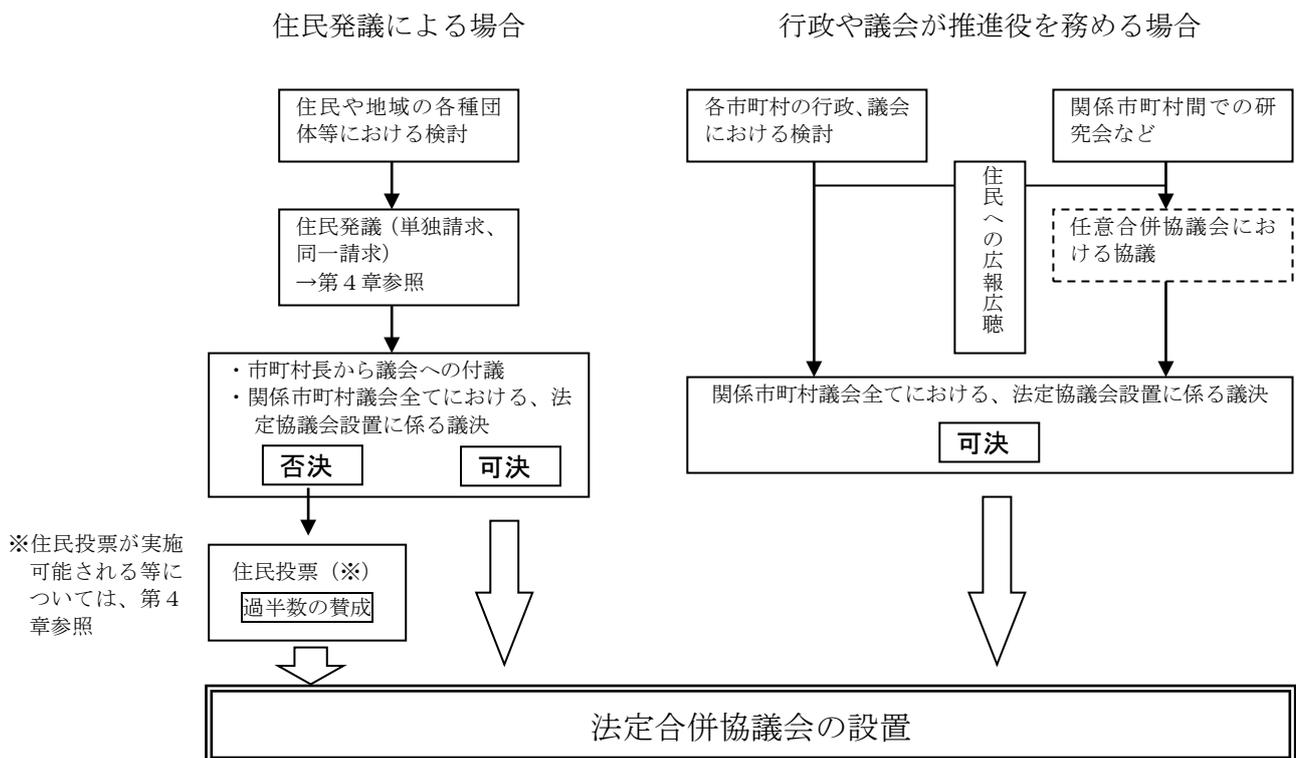
第7章 法定協議会の設置

第1節 法定協議会（法定の合併協議会）とは

市町村合併を真剣に検討するためには、当然その検討の「場」が必要です。法定協議会は、地方自治法及び合併新法に基づき、合併について、その是非も含めた諸々の事項を協議する場です。

その設置の方法については、最終的には関係市町村の全ての市町村議会で設置が議決された場合か、住民発議が行われ議会で否決された場合には住民投票によって設置賛成が過半数を占めた場合において、設置されることとなります。そこに至るまでの過程については、特に、「こうでなくてはならない」と決まったものではなく、これまでの当該地域における市町村合併に係る取組の状況により、多様なものとなるでしょう。

法定協議会の設置に至るまでのプロセス（例）



第2節 本来は法定協議会の設置から

第1款 従来の考え方

従来、法定協議会について、行政・議会関係者の間に「法定協議会の設置は合併が前提である」という考え方が根強くありました。また、法定協議会の設置には各市町村議会の議決を経る必要があること、さらに、法定協議会においてオープンに協議する前に、事前の調整を十分したいとの意向が働く場合があ

ること、などの理由から、設置に至るまで、行政・議会内部での研究会や任意の合併協議会などにおける議論に時間を費やすことが多くありました。

また、住民発議により設置された法定協議会については、従来前提としていた関係者間の合併への合意に欠ける場合が多かったため、協議会の進行に支障をきたす場合もありました。

第2款 本研究会の考え方

しかしながら、本来、法定協議会は合併の是非を含めて、合併に関するあらゆる事項を自由闊達に検討する場であり、住民に対する情報公開・情報提供の観点からも、効率的な協議の進捗の観点からも、直接法定協議会で検討を開始することが有力な方策であると考えます。平成22年3月という合併新法の期限がある中で、市町村長・市町村議会議員は、事前に事務レベルでの合併協議に係る勉強・準備を指示した上で、直接住民に開かれた法定協議会の設置を目標とし、従来任意協議会で行われていたものも含めて法定協議会に一元化して協議を行っていくべきでしょう。

特に、多くの市町村においては、過去数年間に、独自にまたは周辺市町村と共同で市町村合併に係る検討をある程度進めてきていると思います。また、近年の行財政改革の流れの中で、事務事業等の状況についても、様々な資料が調ってきていることでしょう。こうした蓄積を活用することにより、法定協議会での議論に円滑に入っていくことは可能であると考えられます。

なお、合併新法に基づき、市町村合併の推進に関する構想を作成している都道府県においては、既に構想対象市町村の組合せ及びそれぞれの組合せの目指すべき方向等が示されていますので、これをもとに、法定協議会の設置に当たっての組合せの議論を進めていくことが考えられます。

第3款 任意協議会の活用の可能性

もちろん、任意協議会、法定協議会とステップを踏み、任意協議会において一旦進捗状況を確認し、全員が合意の上で法定協議会へと進めていく従来の方法も有効なやり方です。

この際、任意協議会から法定協議会に踏み込むために、市町村長が合併推進を公約に掲げたり、トップ同士の対談で合併の方向の確認をしたりなど、何らかのアクションが間に入る場合もあるでしょう。

本研究会では、合併協議の法定協議会への一元化を有力な手段と位置づけて話を進めますが、例えば合併市町村基本計画案の策定は任意協議会、協定項目の協議は法定協議会で行うなど、事例によっては一部を任意協議会であらかじめ協議するという形で整理しても差し支えありません。しかしながら、その場合でも、あいまいな協議が長期間続き、逆に合併の気運がしぼんでしまうことにならないよう、任意協議会における協議内容とそのスケジュール、及び法定協議会への移行時期を予め明確にする必要があります。

さらに、任意協議会から法定協議会のプロセスを踏むに当たっては、次のような留意事項があると思われます。

- ① 任意協議会では正確かつ具体的な形で住民に対して新しいまちの姿、生活の変化等を示すことが難しく、住民に対する説明責任があいまいなまま先送りされるおそれがある。
- ② 任意であるというあいまいな位置付けから、合併協議が長期化・慢性化してしまい、合併新法の期限である平成 22 年 3 月までに手続が終了しないおそれがある。また、事務局の明確な位置付けを欠き、各合併関係市町村においてそれぞれ事務を遂行する中途半端な体制となるほか、職員自身の取組も真剣味にけることとなるおそれがある。
- ③ 任意協議会の委員に対しては、報酬、費用弁償等の点で支障が生じる場合がある。
- ④ 任意協議会、法定協議会それぞれの検討組織で構成員が異なる可能性があることなどから、任意協議会の合意事項が法定協議会の議論の前提となる保証はなく、二重に議論をせざるを得ない場合が出てくる。
- ⑤ 実質的な合併協議が任意協議会で終わってしまい、本来合併協議を行うべき法定協議会が形骸化する。

第 4 款 留意点

任意にしても法定にしても、協議会はとりあえず設置するものの、その中で実質的な協議を遅らせたり、協議会をつくったことで満足して住民の合併の気運を逆に封じ込めたりするようなことは、もちろんあってはなりません。

また、近年、協議会を設置したものの合併に至らなかった地域においては、その協議の流れや住民の意識等を改めて検証し、次のステップに向けてその経験を生かしていくことが必要でしょう。

第 4 節 法定協議会は必ず設置しなければならないか

法定協議会を設置しなくても、地方自治法第 7 条の規定による合併を行うことは法的には可能ですが、合併協議を深めるためにも法定協議会を設置して協議を行うことが望ましいと考えられます。また、法定協議会を設置しない場合には、合併新法に規定する法定協議会の設置を前提とした様々な財政措置等が受けられなくなることに留意する必要があります。

第 5 節 合併協議準備会の設置

上記の通り、まずは法定協議会の設置を目指すとしても、法定協議会設置議決のための規約案の策定や、法定協議会において何をどんな手順でいつ頃までに行うのか、といった具体的なスケジュール案の策定、それから委員の人選等に伴う作業等、様々な事務が発生します。

したがって、法定協議会の設置前に、例えば各市町村の合併担当課長及びそ

のスタッフを構成員とする合併協議準備会をできるだけ早期に設置し（例えば合併協議会設置 2 か月前）、具体的な作業着手を指示することが適当です。この準備会は、法定協議会設置後はそのまま合併協議会事務局に円滑に移行しうるものとなりますから、各市町村間でバランスが取れ、かつ人員的・能力的に充実した構成でのぞむべきでしょう。

また、この際、住民広報の重要性に鑑みると、合併協議会設置当初から、協議会事務局及び関係市町村それぞれが効果的で客観的な住民広報を行うことができるよう準備することが重要です。

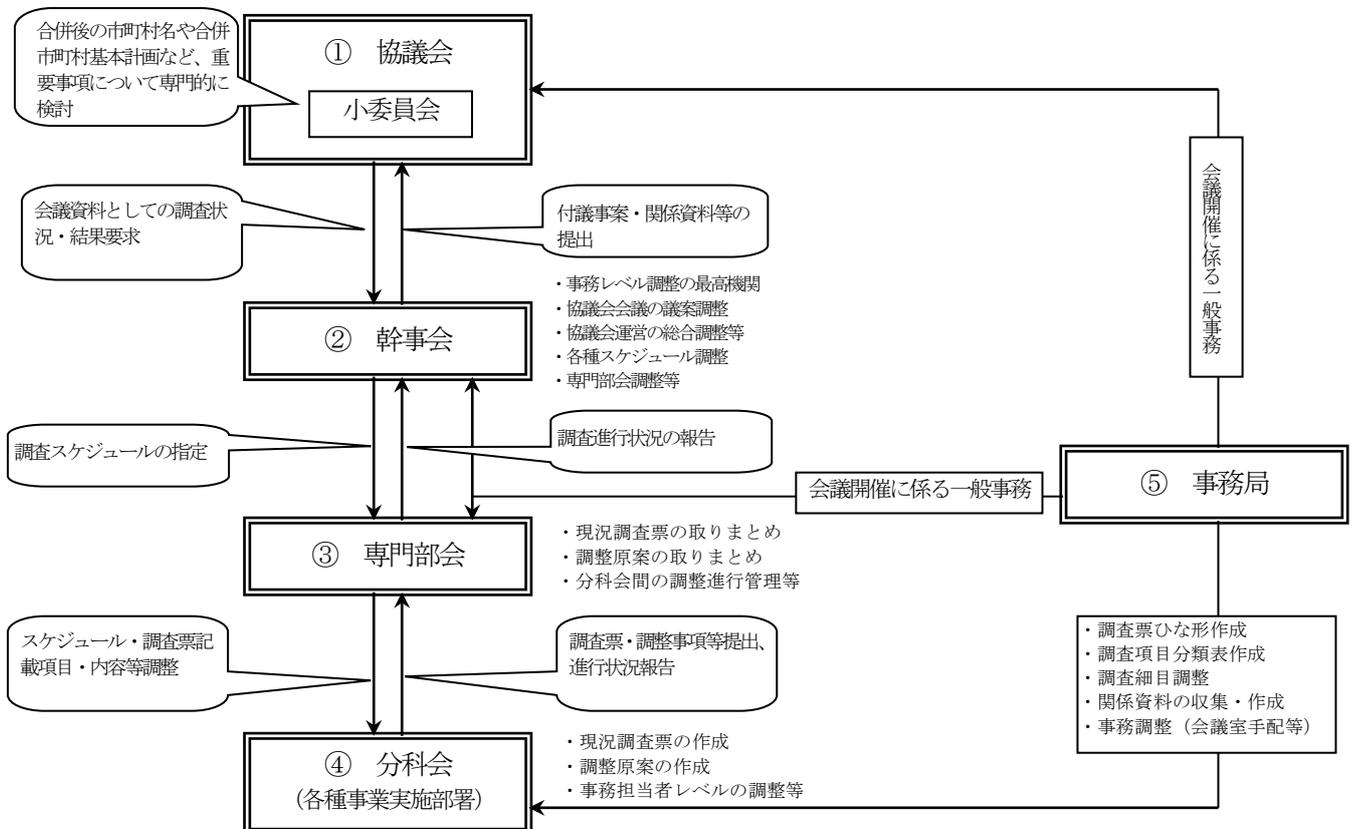
第 6 節 合併協議会の組織

第 1 款 全体像

それでは、合併協議には、どのような体制で臨めばよいのでしょうか。合併協議は、一面、組織を統合するためのすり合わせであって、ときにはぶつかり合いのような厳しい交渉になるときもあります。このぶつかり合いをささえる体制は強固なものでなければなりません。

以下に一例を示します。

合併協議会組織相関図（例）



この図のように、組織としては、

- ①合併関係市町村の議員、長、その他職員、住民を含む学識経験者から成る「合併協議会」本体、及び必要によって協議会委員の一部によって設置される「小委員会」、
 - ②合併関係市町村の副市町村長（助役）～部長・主管課長クラスが協議会の指示の下で協議会の議案調整や事務方との総合的な調整を行う「幹事会」、
 - ③合併関係市町村の部長・主管課長～課長クラスがそれぞれの部門について責任をもって調整を行う「専門部会」、
 - ④合併関係市町村の課長～係長クラスが所管の事務について現況調査を実施し、調整原案を作成する「分科会」、
- そして、
- ⑤合併関係市町村の部長～課長クラスが事務局長となり、合併協議会の進行政管理及び庶務等を行うとともに、合併協議会から分科会までの全体の進行政管理・作業促進・資料取りまとめ等を行う「事務局」

で構成するのが標準的でしょう（ただし、組織の小さな市町村同士の合併等では、「幹事会」と「専門部会」を一つにすることも考えられます）。この例では、副市町村長（助役）、部長・主管課長、課長を上位組織と下位組織の両方のメンバーとすることにより、調整の過程が切断しないようにしています。

また、全てのレベルの組織で合併関係市町村間の職員の構成割合を当事者間で納得し得るものとするとともに、合併関係市町村の職員が何らかの形で合併協議に参加できる体制を構築することがまず重要です。

加えて、専門部会、分科会等については、部会間、分科会間で調整を要する事項が数多く発生することが考えられます。こうした場合、上位の会で調整をすることに加え、事前に事務局が調整役を担い、すり合わせを行っていくことが必要となります。

第2款 合併協議会本体の構成

合併新法第3条では、合併協議会は会長と委員で構成され、それぞれ合併関係市町村の議員、長、その他の職員、学識経験者から選ぶこととなっています。このうち、学識経験者については、「大学の研究者など」のみを指すのではなく、地域の住民の中から地域の諸事情に特に詳しいと考えられる人が選定されることが多くなっています。

また、協議項目のうち、特に専門的・集中的に検討することが必要な事項（新市町村の名称や、議員の身分の取扱い、合併市町村基本計画など）等については、審議会の中に小委員会を設置し、議論を重ねた上で、小委員会としての決定事項を協議会本体に諮る方式も有効です。

最近の例は、次の通りです。

【例】 (各事例とも役職名等は当時のもの)

■ 2市町村合併の場合

西東京市 28名 (会長 田無市長、副会長 保谷市長)

市町村特別職、職員	各市市長及び助役 (計4名)
市町村議会議員	各議長及び各会派代表6名 (計14名)
学識経験者等	・各市4名ずつ (計8名) ・東京都総務局行政部地方課長 (1名) ・東京都総務局行政部地域振興課長 (1名)
※監査委員	2名 (田無市監査委員、保谷市監査委員)

■ 3市町村合併の場合

杵築市 16名 (会長 杵築市長、副会長 山香町長 (会長職務代理者)、大田村長)

市町村特別職、職員	各市町村長 (計3名)
市町村議会議員	各議長及び副議長 (計6名)
学識経験者等	・各市町村2名ずつ (計6名) ・大分県別杵速見地方振興局長 (1名)
※監査委員	2名 (山香町監査委員、大田村監査委員)

■ 4～5市町村合併の場合

周防大島町 (4町) 52名 (会長 橋町長、副会長 東和町長、大島町長、久賀町長)

市町村特別職、職員	各市町村長 (計4名)
市町村議会議員	各議長ほか2名 (計12名)
学識経験者等	・郡内各団体から推薦 (計10名) ・各町からの推薦6名ずつ (計24名) ・山口県市町村合併推進室次長 (1名) ・柳井県民局局长 (1名)
※顧問	1名 (山口県議会議員)
※監査委員	2名 (久賀町監査委員、大島町監査委員)

■ 6～8市町村合併の場合

安芸高田市 (6町) 52名 (会長 高宮町長、副会長 高田郡議長会長、吉田町学識経験者)

市町村特別職、職員	各市町村長 (計6名)
市町村議会議員	各議長、副議長ほか1名 (計18名)
学識経験者等	・各市町村4名ずつ (計24名) ・郡内団体代表 (計4名)
※顧問	2名 (広島県議会議員、広島県芸北地域事務所長)
※監査委員	2名 (八千代町監査委員、向原町監査委員)

■ 9市町村以上合併の場合

浜松市 (12市町村) 42名 (会長 浜松市長、副会長 浜北市長 (会長職務代理者)、天竜市長)

市町村特別職、職員	各市町村長 (計12名)
市町村議会議員	各議長 (計12名)
学識経験者等	・各市町村1名ずつ (計12名) ・静岡県総務部参事 (1名) ・静岡県西部県行政センター所長 (1名) ・静岡県北遠県行政センター所長 (1名) ・静岡県教育委員会委員 (1名) ・大学教授2名
※監事	2名 (三ヶ日町監査委員、春野町監査委員)

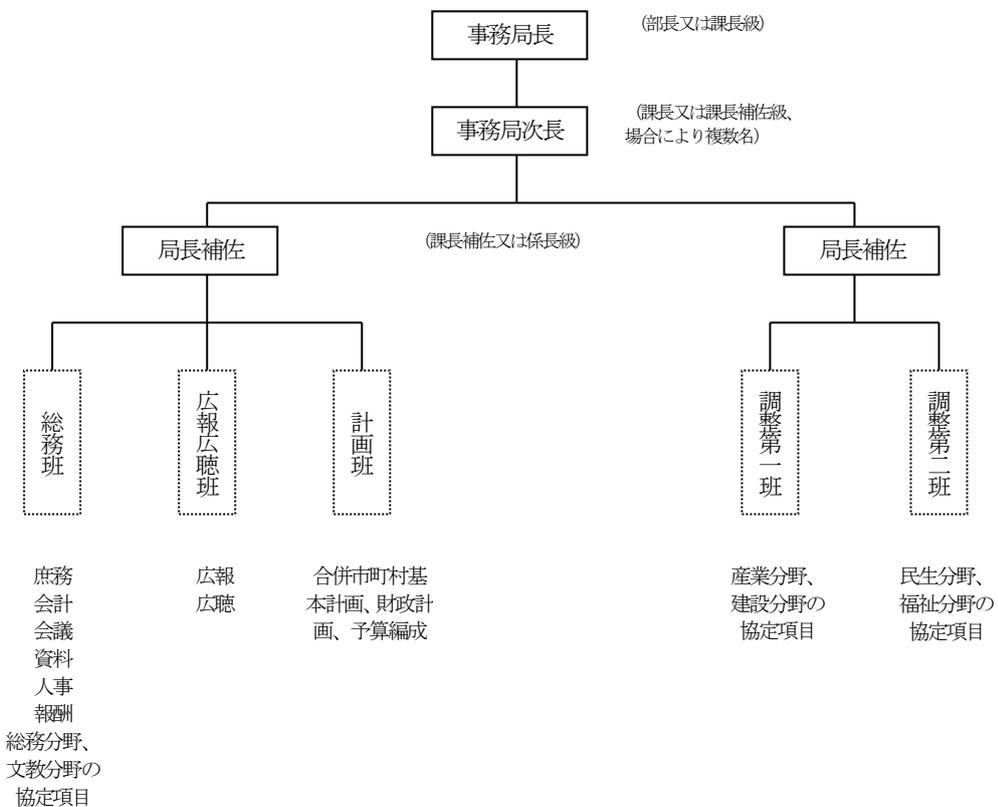
第3款 事務局

合併を経験したある市長が、「事務局がやはりしっかりしなければならない。事務局がしっかりすれば合併は必ずできる。」と述べています。それほど、合併協議において事務局は大事なものです。事務局の重要性は、住民も含め、合併に関わった人全てが感じているところでしょう。

合併協議の準備段階からしっかりした体制にし、それぞれの部局の業務をよく知っていて、各部局の中枢を担うような人材を事務局に配置する必要があります。

事務局体制の例は、次の通りです。

合併協議会事務局体制（例）



場合によっては、事務局次長のポスト又は局長補佐のポストは、それぞれ複数名とすることにより、合併関係市町村全てから事務局幹部が配置されるようにする方法もあります。また、都道府県に職員の派遣をお願いして、ライン的な取りまとめ役（事務局次長等）やスタッフ的な助言（参与等）をしてもらうことも考えられます。

また、事務局職員の数は一定にする必要はなく、作業量に応じて増減させることも考えられます。

例えば西東京市では、任意協議会の事務局を6名体制で立ち上げ、1年後に7名体制、その3ヶ月後に15名体制とし、法定協議会移行に備えました。法定協

議会事務局は 15 名体制でスタートし、その後協議の状況に合わせて 11 名、9 名、6 名へと推移させました（人数は専従と兼務の合計）。これらは、関係 2 市の企画部門の職員の弾力的配置によって対応しています。

地域におけるこれまでの合併に係る検討経験なども踏まえ、事務局の組織体制も実情や進捗状況に応じて柔軟に考える必要があります。

第 7 節 協議会の事務所をどこに置くか

協議会の事務所の位置が合併協議会の設置に当たって問題となる場合があります。合併協議会の会長が合併関係市町村の首長である場合には、会長の所属する市町村に事務所を置くことも多いのですが、その位置が合併協議の主導権をどこが握るかという問題と同一視されてしまい、合併協議や新市町村成立後もわだかまりを生じた事例もあります。事務所の設置に当たってはこの点の配慮が必要な場合もあるでしょう。

例えば、民間の事務所を借り上げたり、合併関係市町村で構成する一部事務組合や広域連合の事務所に協議会の事務所を設置する方法もあります。ただし、この場合は、費用負担の問題が生じることがあるほか、合併関係市町村の職員にとって、合併協議がどこか他所で行われているかのように無関心になり、合併協議の基礎資料の作成等に支障をきたす場合も考えられ、この面のケアが必要です。このほか、協議会の事務所の設置市町村と、その後の合併準備のための事務所の設置市町村を別にするなどの方法も考えられます。

なお、協議会の開催会場についても、関係市町村からの交通利便性等も配慮しながら、毎回同じ会場で実施したり、持ち回りで開催したりするなど、様々な方法が考えられます。

【例】

五島市

中心商店街のショッピングセンターの空きオフィススペースに協議会事務所を設置。合併申請後、合併準備体制が始動したことに伴い事務局職員が 8 名から 16 名に増加したため、旧 J A 支店跡に協議会事務所を移転。

安芸高田市

広島県芸北地域事務所吉田第 2 分庁舎（旧広島県農業総合庁舎）に事務所を設置。

西東京市

田無市役所内に設置。また、保谷市役所内に分室的な事務局を設置。

第 8 節 誰が協議会の会長となるか

誰が会長となるべきかは、もちろんケース・バイ・ケースですが、合併関係市町村長のうちで当選回数・年齢等の高い者や、当該市町村の人口規模等を勘案する例があります。また逆に、円滑な協議をするために、当選回数の少ない市町村長や小規模町村の首長を選ぶこともあります。

会長は協議会の事務を掌理し、協議会を代表する立場から、リーダーシップを発揮する必要がありますので、これに留意しつつ、皆が納得するルールにのっとって充てるべきと考えます。

また、学識経験者が会長となることも可能ですので、長期的な視点や中立的な立場の調整を期待して、合併関係市町村の外部から会長を招聘することも考えられるでしょう。

第9節 住民を協議会の委員に

近年の合併協議においては、地域住民が委員として参画することが一般化しています。

合併協議のもっとも重要なテーマは「新しいまちづくり」のためのプランづくりであり、総合計画や他のプラン作成に住民が参加しているのが通例であるように、住民参加があってしかるべきです。また、議会議員が民意を反映しているのはその通りですが、一方では合併は市町村長・議会議員とも自分の身分に関わる問題であり、これとは直接縁のない住民の公平な視点がやはり必要です。

実際、行政主導の合併協議を進めたために、住民の関心が低いまま推移し、最終段階になって「住民不在」という批判が出たり、合併反対運動が起きるといった事例があります。合併は住民生活に密接に関わりのある事項であり、当初から住民との協働作業で合併の議論を行う必要があります。

市町村長・議会議員も、住民グループも、自分達が住むまちを良くしたいと思う気持ちは同じはずです。あまり感情的にならずに、冷静に意見交換を行うことが必要であり、そのためにも法定協議会という場の設定は重要です。

なお、合併新法では、住民発議による合併協議会の設置について議会で審議を行う場合に住民発議の請求代表者に意見陳述をする機会を保障すること（第4条第6項、第5条第7項）、この請求代表者が合併協議会に委員として参加ができること（第3条第4項）、合併市町村基本計画の作成などの合併協議会での協議の状況を請求代表者に通知すること（第6条第5項）が規定されています。

第10節 住民意向調査

合併に関する住民の意識を探るのが住民意向調査です。何について、どのような方法で調査し、その結果をいかなる形で活用するかは、合併協議がどの段階にあるかで異なってきます。

例えば、合併協議の熟度が低い場合に賛否をとることは、住民が合併の意味やその効果を知らずに回答する場合があります、正確な意思が捉えられない可能性があります。したがって、まだ合併協議の初期の段階では、合併に対する認知度や合併した場合の市町村に何を期待するかなど、住民の合併に対する意識や要望を把握することが考えられます。また、意向調査自体が合併問題に対する意識を明らかにすることとなることもあります。

なお、合併市町村基本計画の策定にあたっては、住民意向調査などにより、住民が望む地域の将来像や、重点施策・事業を把握して、よりよい計画づくりに結びつけていくことが考えられます。

一方、住民投票やアンケート方式の住民意向調査などによって、合併の賛否を直接問う場合には、その時期や方法をしっかり見極めるべきです。また、実施に際して住民に提供される情報の客観性、公平性も重要となります。これらの点については、本編第8章、第10章において整理しています。

第11節 協議会の開催回数、開催期間はどれくらいか

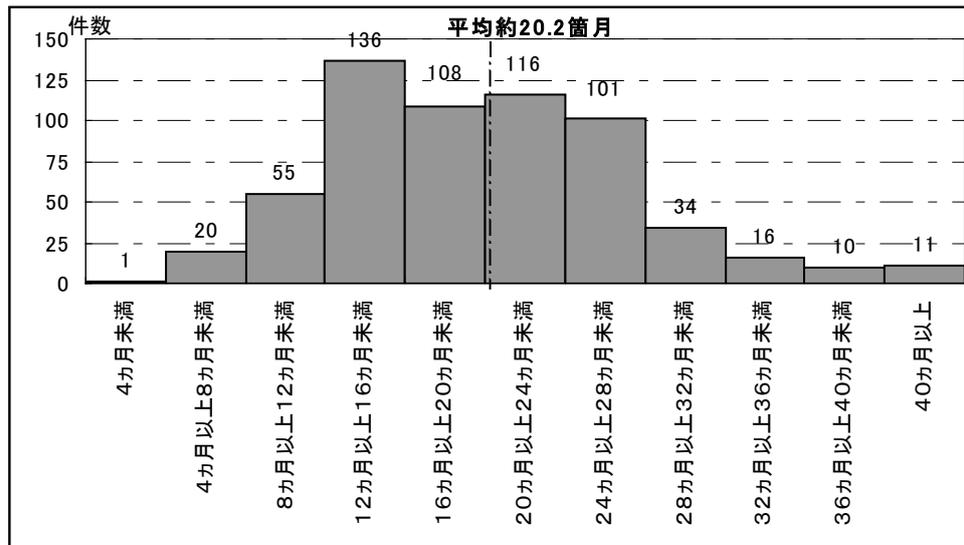
過去の例をみると、協議会における協議期間に合わせて合併期日が決まるケースや、合併目標期日があってはじめて協議会における協議が本格化し、期日に合わせて協議スケジュールを決定しているケースなど様々です。協議や調整に要する日数、分科会等における作業量などを考慮した上で、拙速とならないための協議回数及び期間が必要です。

ただし、近年のケースを見ると、非常に細かな事務レベルでの調整まで協議会で議論したため、必要以上に協議期間を要したケースも見られるようです。もちろん、合併までには事務レベルでの細かな調整が不可欠ですが、協議会では、合併に係る基本的事項や、施策分野ごとの事務事業調整の主たる内容の確認、また合併市町村基本計画の策定などにある程度絞って協議することにより、合併の是非や地域の将来像については、かえって深い検討ができるのではないのでしょうか（第12節参照）。

第1款 開催回数、開催期間について

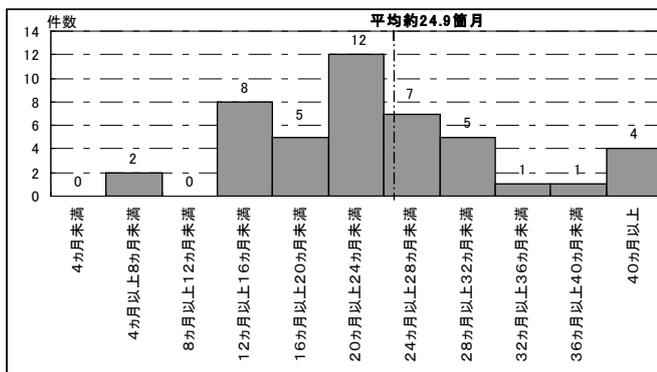
平成11年4月～平成18年3月末までの合併について、法定協議会の開催期間（法定協議会設置～合併）は、次のようになっています。

平成11年4月～平成18年3月末までの合併に係る法定協議会の開催期間

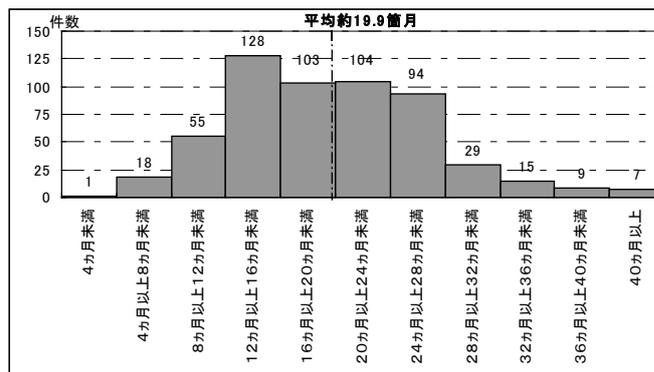


※開催期間が極端に短い事例については別の枠組みでの協議会を引継いだこと等によるものであること、及び開催期間が極端に長い事例については長期間に渡る協議会の休眠によるものであることに留意する必要がある。

うち住民発議によるもの



住民発議によらないもの



全体の平均は約 20.2 ヲ月です。このうち、住民発議による協議会とそれ以外の協議会を比較すると、やや住民発議による協議会のほうが開催期間が長い傾向が見られます。

なお、個別に見ると地域の様々な状況によって違いが見られます。

また、こうした期間の中で何回の会議を開催するかは、協議の進捗状況等によって様々ですが、概ね1ヶ月に1回、多い時には2回程度開催される場合が多いのではないのでしょうか。

【開催回数、開催期間例】

市町村名	方式	種類	開催回数		開催期間	設置年月	備考
西東京市	新設	任意協	12回		19 ヲ月	H10.2~H11.8	
		法定協	調印前	18回	11 ヲ月	H11.10~H12.8	
			調印後	1回	5 ヲ月	H12.9~H13.1	
安芸高田市	新設	任意協	10回		10 ヲ月	H13.6~H14.3	
		法定協	調印前	13回	13 ヲ月	H14.4~H15.5	
			調印後	3回	10 ヲ月	H15.6~H16.3	
銚田市 (住民発議あり)	新設	任意協	-		-	-	旭村単独請求
		法定協	調印前	9回	7 ヲ月	H16.9~H17.3	
			調印後	6回	7 ヲ月	H17.4~H17.10	
竹田市	新設	任意協	9回		13 ヲ月	H14.3~H15.3	従前に研究会設置
		法定協	調印前	22回	14 ヲ月	H15.4~H16.5	
			調印後	4回	10 ヲ月	H16.6~H17.3	
柏市	編入	任意協	-		-	-	研究会は設置
		法定協	調印前	13回	13 ヲ月	H15.7~H16.7	
			調印後	1回	8 ヲ月	H16.8~H17.3	
宇部市	編入	任意協	※		※	※	※他市町村含む任意協経験
		法定協	調印前	13回	12 ヲ月	H15.3~H16.3	
			調印後	1回	8 ヲ月	H16.4~H16.10	
浜松市	編入	※準備会	4回		4 ヲ月	H15.6~H15.9	従前に研究会設置
		法定協	調印前	14回	14 ヲ月	H15.10~H16.12	
			調印後	4回	6 ヲ月	H17.1~H17.6	

第2款 期間等の目安

各地域における状況が多様であるため、前述の通り、合併協議にかかる期間

の一般化はなかなか困難です。

「市町村合併法定協議会運営マニュアル研究会」が平成13年にまとめた協議会運営マニュアルでは、合併協議会の開催期間につき、合併準備期間を含めて20カ月、合併協議会設置準備も含めれば22カ月（2年弱）を提案していました。

一方、今後の合併を展望すると、これまで市町村合併に係る検討を行ってきた地域では、これまでの蓄積を活用して効率的に協議が進むと思われます。また、全く白紙の状態から検討に着手する地域も出てくることが考えられますが、このような場合でも、近年の他地域の合併協議会における検討状況を活用することにより、スムーズな協議となることが考えられます。

そこで、今回のマニュアルにおいては標準的な協議期間は設定しないこととし、地域の実情に応じ、先進事例を参考としながら、効果的・効率的に合併協議が進められる期間を設定していただくことをお願いしたいと思います。ただし、その際、合併新法の期限が平成21年度末に迫っていることは、十分意識していただきたいと思います。

なお、「合併デジタルアーカイブ」では、協議会の設置から合併までの期間別に、該当する協議会の事例を検索することが可能です。参考としてください。

第12節 協議会では、具体的に何をするのか

第1款 協議会での協議内容

合併新法第3条では、合併協議会について、「合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展を図るための基本的な計画（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」を行う場であると規定しています。具体的な成果物としては、前者を「合併市町村基本計画（旧合併特例法における市町村建設計画に当たるもの）」として策定、後者を「合併協定書」という形でおおむね20～30個の合併協定項目をまとめ上げ、各合併関係市町村へ提示することになります。

さらに具体的に分けると、次のようになります。

合併に向けた具体的な協議

- 合併市町村基本計画の作成に関すること
- 合併協定項目1（基本的な協議事項。「基本4項目」と言う。）
合併の方式、合併の期日、新市町村の名称、事務所の位置
- 合併協定項目2（合併新法に定める協議事項）
【例】議員の在任・定数特例の適用等
- 合併協定項目3（その他必要な協議事項）
【例】各種事務事業の取扱い等

これらは、旧合併特例法下における協議事項と同じものですが、特に合併協定項目3については、「何を」「どの程度まで」協議会で議論すべきか、明確な

規定があるわけではありません。進め方によっては、「木を見て森を見ない」ような議論となり、将来のまちづくりの本質的な部分について協議する時間が短くなってしまふことにもなりかねません。

こうしたことから、まず、協議すべき事項の全体像を協議会委員、事務局、また住民が共有し、全体的なスケジュールを視野に入れながら、効果的・効率的な協議を進めていくことが重要となります。なお、重要項目等については、協議会の全体会議における協議の前に、必要に応じ設置する小委員会での専門的な協議や、市町村長・議長等による調整などを経ることも考えられます。

【例】

浜松市

I期（全体把握）、II期（協議）、III期（仕上げ）の計3期に分け、合併協定項目及び新市建設計画に係る協議は1年でまとめる計画を事前にとりまとめ、法定合併協議会に臨んだ（おおむねスケジュール通り進行）。

合併協議のスケジュール（案）

項目	時期	I期				II期				III期			
		10月	11月	12月	H16.1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
協議内容	合併特例措置	特例措置の検討 ・議員の定数・在任特例 ・農業委員会委員の定数・任期特例 ・地域審議会の設置 ・税制特例				特例措置の方針決定 ・議員の定数・在任特例 ・農業委員会委員の定数・任期特例 ・地域審議会の設置 ・税制特例							
	協議項目	合併の方式、合併の期日の方針決定 新市名称、事務所の位置の検討 その他の協議項目の検討				新市名称、事務所の位置の方針決定 その他の協議項目の方針決定							
	新市建設計画	策定方針の決定 ・関係市町村の概況整理・分析 ・主要指標の見直し ・新市建設計画の基本方針 ・新市の都市像				新市建設計画（案）作成 ・新市の主要事業（興事業含む） ・行財政運営方針				新市建設計画決定 ・予算調書作成 ・財政計画作成			
	政令指定都市移行	区割り案の提示				・区割り方針検討 ・行政区に関する基本方針の検討 ・都市内分権のあり方検討				・権限移譲事務の取り扱い ・行政区の数、区割り、区名の決定方法 ・区長への委任事務、区で行う行政サービス等			
	事務事業すり合わせ	すり合わせの基本方針決定 優先順位の高い事務の方針決定								その他の事業の方針決定			

出典：天竜川浜名湖地域 第4回合併協議会設置準備会資料

第2款 合併協議の基本的な流れ

合併協議については、「この順序で行わなくてはならない」という規定はありません。関係市町村間で協議会設置までに検討してきた事項の状況や、地域特性などを踏まえ、全体の流れや目安となるスケジュールについて、第1回協議会において委員間で一定の共通認識を持つことが重要でしょう。

合併協議の内容については、第1款で挙げたように、主に「合併市町村基本計画の作成に関すること」「合併協定項目1（基本4項目）」「合併協定項目2（合併特例新法に定める協議事項）」及び「合併協定項目3（その他必要な協議事項）」の4分類が考えられます。基本的には、これらを並行して協議していくこととなります。その際、協定項目は相互に関連することが多いことも考慮し、スケジュールを考えることが必要です。

このうち特に、合併に関する基本的な事項である「合併協定項目1（基本4

項目)」や、「合併市町村基本計画の作成に関すること」等については、協議に時間を要することになります。後述するように、計画策定に係るアンケートや新市町村名の公募など、住民参加のプロセスを経ることも考えられます。従って、まず、協議会の回が浅いうちにこれらの協議に着手し、方向性の検討→具体的内容の検討→最終的な調整、といった手順で、時間をかけて検討していくことが一般的です。これらについては、小委員会を設置し、専門的に協議していくことも考えられるでしょう。

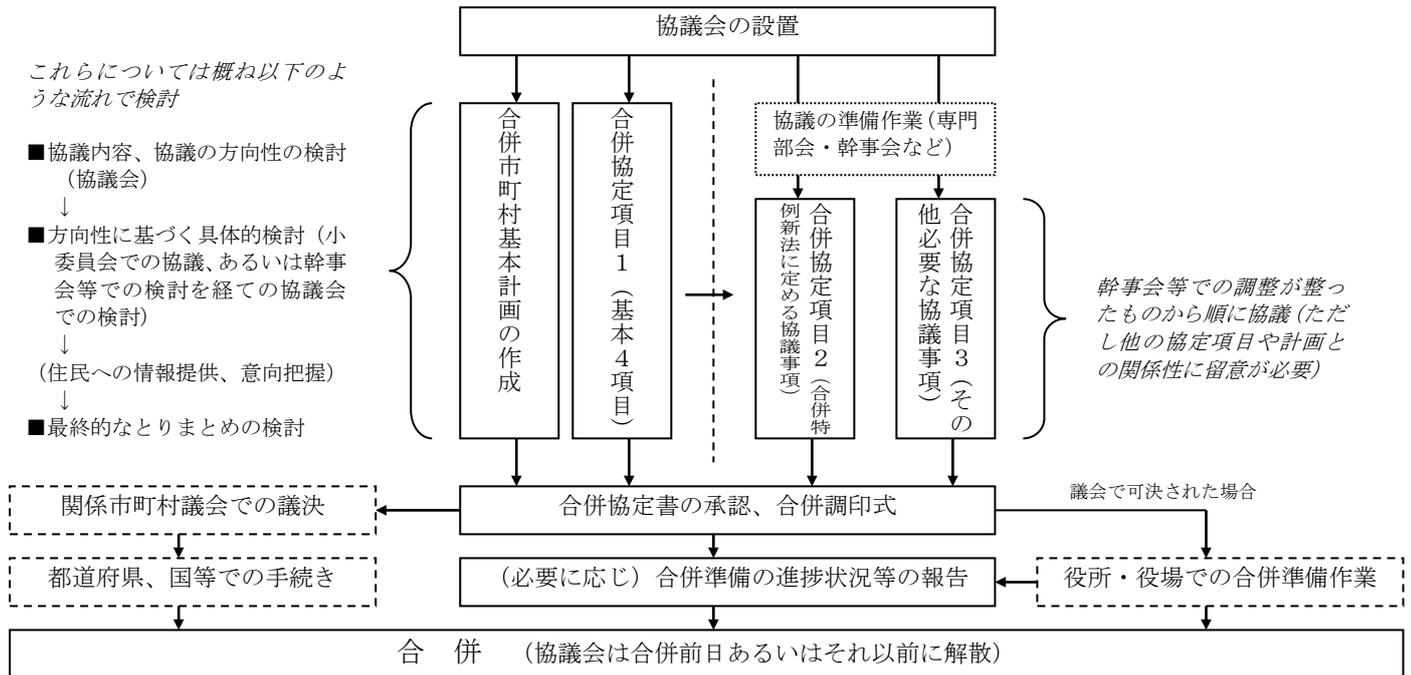
また、「合併協定項目2（合併特例新法に定める協議事項）」や「合併協定項目3（その他必要な協議事項）」の中には、「合併協定項目1（基本4項目）」が決まらなくては着手できないものも一部にありますが、協議のための準備作業（事務局や専門部会・分科会等における検討）は大変時間を要するため、早期に着手する必要があります。これは、協定項目2、3を協議会で協議する前に現在の各市町村の莫大な数の事務事業一つ一つの異同をしっかりと把握しておかなければならず、また、円滑な協議のためには、その調整案の一応の選択肢まで作成しておく必要があるからです。こうした作業を踏まえて、協定項目2、3については、協議会の中盤から後半にかけて、幹事会等での調整が整ったものから順に協議会の場へ上げて検討していくことが一般的です。

このようにして、協定項目を順に確定させていき、最後に合併協定書（合併市町村基本計画を含む）をとりまとめることとなります。

その後は、合併調印式での調印を経て、関係市町村議会に廃置分合議案が提出されます。可決された場合は、都道府県知事への申請、都道府県議会での議決などを経て、総務大臣からの告示を以て合併が決定することとなります。

市町村議会での議決後、各種手続きが進む中で、並行する形で、役所・役場では合併準備を進めていくこととなります（第6編第1章参照）。その過程で、合併協議会への報告を要する事項がある場合は、合併協議会が開催されることもあります。なお、合併協議会は合併期日の前日以前を以て解散することとなります。

協議会における合併協議の基本的な流れ



第8章 情報の提供の重要性

第1節 情報公開

合併協議会の議事を公開するかどうかについては、従来、①全面公開とする方法、②公開と非公開とを組み合わせる方法、③原則非公開だが、終了後に会長が記者会見を行うとともに、広報紙等により情報提供する方法、などがありました。

しかしながら、市町村合併は、住民のために行われるものであり、合併協議会の会合は、原則公開とすべきです。確かに協議の内容によっては微妙なものもありますが、個人情報の保護等の必要がある場合には、当該事項に限って非公開とする方法もあります。

重要な意思決定を非公開の場で行うことは、その合併自体の正当性をも住民から疑われる事態になりかねず、後々まで尾を引く可能性があります。最近では協議会の会合を公開することが通例となっており、このことが合併協議への関心の高まりに貢献していることを指摘しておきたいと思います。

第2節 インターネットの活用

インターネットが飛躍的に普及する中、合併協議会における検討状況等に関するインターネットを通じた情報提供が一般化しています。

各合併協議会のホームページを見てみると、関係市町村の紹介や協議会委員の構成などの情報はもとより、協定項目別の協議結果（あるいは進捗状況）、毎回の協議会で配布された資料、また協議会の議事録に至るまで、相当な情報が公表されています。

協議会はどうしても平日の日中に開催されることが多いのですが、傍聴できない住民でもホームページで提供される情報を見ることにより、住民は協議会の状況について、かなり詳細に把握することが可能です。こうした情報提供が、合併協議の透明性を高めるとともに、住民の関心を集める重要な方策となっています。

また、他の地域の住民や市町村関係者にとっても、他地域の情報を得ることは、合併協議を進めていく上で非常に参考となります。

総務省では、「合併デジタルアーカイブ」(<http://www.gappei-archive.org/>)を平成18年4月から公表しており、参考としたい条件に合致する法定協議会のホームページを検索することが可能となっています。ぜひこれを活用していただき、各地域の合併協議を進めるに当たっての参考としてください。

第3節 住民説明会の実施

市町村合併の意義、必要性、新しいまちづくりの内容、合併協定の内容の周知等、住民説明会は、協議会が行う広報活動の中でもっとも重要なものです。したがって、ほとんどの合併協議会が自らの主催により何らかの形での住民説明会を実施しています。

広報活動のみでは、住民は一方的な情報を享受する受け身の状態となりやすいので、住民説明会は、意見を表明する重要な機会です。住民説明会を開催するには、土日や平日の夜間に開催するなど、第一に住民の参加しやすい環境を整えることが大事です。また、住民説明会を行う旨の事前の啓発も必要でしょう。

合併に対する住民の不安や懸念は、理屈や数字だけでは解消できるものではなく、心情的なものが大きいこと、またそもそも合併とは抽象的な議論になりやすく、無関心層が多勢を占める場合が多いことから、現実的な合併後の将来像を提示することにより、できるだけわかりやすい身近な事例を基に繰り返し意見交換をすることが求められます。

第4節 公正な情報提供

あらためて言うまでもないことですが、公表される情報は、公平公正で、客観性のあるものでなくてはなりません。特に、合併に関する事項については、住民一人ひとりが受け止め、理解し、判断することが必要となります。偏った情報が提供されると混乱を招くことになります。

特に、第10章で整理しているように、合併の賛否に係る住民投票、住民意識調査等の実施にあたって提供される情報については、一方的な感情に押し流

されず適切な判断が可能となるよう、十分配慮することが必要となります。

また、情報を受け取る住民側も、情報を冷静に分析し、さらに他の事例などを収集することによって総合的に判断していくことが求められます。

第9章 職員の士気向上

第1節 職員との意思疎通

合併協議は華やかなところばかり目がいきがちですが、事務事業の調整に関する作業等、実際にその協議を裏から支えているのは関係市町村全ての職員です。合併は、市町村が行っている全ての事務の綿密な調整が必要ですから、合併協議会事務局の職員が旗をふっているだけでは進まないのです。

また、合併に際しては関係市町村の職員間の人事、給与等の取扱いをどう調整するかといった問題があり、その意味で職員は合併により大きな影響を受けることとなります。

したがって、常日頃から、市町村長が合併協議の必要性について肉声で職員に説いている場合には、合併協議の準備作業も活発ですが、そうでない場合には、職員の間には「首長の本音が（合併協議を進める気があるのか否か）わからない」「事務調整をさせられているが、合併の全体像が見えてこない」との声が広がり、全庁的な協力体制とならず、準備作業が滞った事例があります。この場合、合併後も合併協定により決定された調整内容が職員に浸透せず、実務が混乱し、住民との関係で逆にサービスに支障が生じることにもなりかねません。

合併協議は職員に通常業務以外の業務を行わせることとなるほか、将来に対する不安を生じさせる場合があります。市町村長はこの点を十分配慮しつつ、職員の士気を向上させるために、確固たる姿勢を示す必要があります。

第2節 合併協議への職員の参画

一方、これまで職員には「あれをやりたい、これもやりたい」と思いながら、市町村の境界やその行財政規模のために諦めていたことがあったはずですが、これが合併により新たな可能性が開けるわけですから、合併協議を機会に独創的なまちづくりのアイデアを職員にどんどん出させるべきです。大切なのは、職員全員が合併協議に参画したという意識を持つことです。このことが、合併協議を円滑にするのみならず、合併後のあたらしいまちづくりにもきっと役立つことでしょう。

第3節 職員に対する研修

合併の講演・研修というと、市町村長・議会議員・住民等に対するものはよくありますが、合併の意義、合併協議の必要性をもっともよく理解していなければならないのは職員であり、合併担当職員にとどまらない全職員を対象とし

た研修会・勉強会を開催する必要があります。

特に町村部においては、各地域のリーダーが役場職員であることも多いことから、合併協議に対する住民の合意形成という側面からも、こういった取組は重要です。

第10章 合併の是非の判断

第1節 基本的な考え方

法定協議会は、合併の是非をも含めて合併に関するあらゆる事項を討議する場です。一方、合併の是非の判断は、合併協議の途中で一刀両断に決断できるものでもありません。

合併協議においては、協定項目の重要事項が明らかになった時点やさらに細目まで詰まった時点等、さまざまな段階での住民の意向の反映ということが考えられます。そのためにも、第8章で整理したとおり、協議の進捗状況を積極的に住民に広報し、絶えず住民の意向を確認することが重要です。いずれにしても、各段階での進捗状況を確認しつつ、協議を深めていくことが望ましいと考えます。

そして、最終的には関係する全ての市町村議会の判断に委ねられることになります。

ただし、市町村長や議会の政治姿勢として、又は、合併協議が膠着状態に陥った場合にこれを打開する政策手段等として、すべての合併に関する客観的な情報を明らかにし、その方法等について慎重な検討を行った上で、住民投票や住民意向調査によって、合併の是非について直接的に民意を問うということは、あり得る選択肢だと考えます。

第2節 住民投票、住民意向調査等による合併の是非の確認について

近年の合併協議の事例を見ると、合併協議を一通り終えた段階で、住民投票、あるいは住民意向調査（アンケート調査）などにより、合併の是非についての住民の意見を明らかにした地域が見られます。

あるいは、市町村長選挙、市町村議会議員選挙において合併が主要な争点となった地域もあります。

こうした住民投票、住民意向調査等については、様々な意見があるところですが、市町村合併に当たっては制度上必須のものではなく、その結果には法的拘束力がないものであって、仮に住民投票、住民意向調査等が行われても、第1節で述べたとおり、最終的には住民の代表である各市町村議会の判断に委ねられることとなります。

市町村議会等の判断の材料として、諮問的な住民投票、住民意向調査等を行う場合においては、実施に係る条例や要綱、ルール等について慎重に検討した

上で実施に移すことが必要です。また、何よりも、住民に提供される情報については、第8章第4節「公正な情報提供」で述べたとおり、客観的なデータに裏付けられ、公平かつ判断に当たって十分な情報であることが必要です。「住民にとってわかりやすい」という要素も重要でしょう。情報を受け取る住民側も、情報を冷静に分析し総合的に判断することが求められます。

なお、住民投票の実施は、地域を二分してしまうことになりかねません。結果に関わらず、地域での対立構造が残らぬよう、実施後のフォローについてもあらかじめ十分に考慮しておくことが必要です。

第11章 都道府県の役割について

第1節 合併新法における都道府県の役割

旧合併特例法下においても、都道府県は市町村の自主的な合併の推進に当たって大きな役割を果たしてきました。合併新法においては、市町村合併推進のための方策として、都道府県が以下のような役割を果たすこととなります。

- 総務大臣の定めた「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」（平成17年5月31日総務大臣告示648号）に基づき、都道府県は市町村合併推進審議会の意見を聴いて、市町村の合併の推進に関する構想（以下、「合併推進構想」と言う。）を作成・公表する。
- 都道府県知事は合併推進構想に基づき、以下のような権限を行使することができる。
 - ・ 都道府県知事は、構想対象市町村に対し、あらかじめその意見を聴いて、合併協議会設置の勧告をすることができる。この勧告を受けた構想対象市町村の長は、合併協議会設置協議について議会に付議しなければならない。また、この協議を議会が否決した場合において、市町村長の請求または有権者の6分の1以上の連署による請求があった場合は、住民投票を行うことになる。住民投票により有効投票の過半数の賛成があった場合には、合併協議会設置協議について議会が可決したものとみなされる。
 - ・ 都道府県知事は、構想対象市町村に対し、合併協議会における市町村の合併に関する協議の推進に関し必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。この場合において、都道府県知事は、勧告を受けた構想対象市町村に対し、勧告に基づいて講じた措置について報告を求めることができる。
 - ・ 都道府県知事は、申請に基づいて、市町村合併調整委員を任命し、合併協議に係るあっせん、調整を行わせることができる。
- 都道府県は、合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展に資するため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

- 都道府県は、市町村に対し、必要な助言、情報の提供その他の措置を講ずる。
- 都道府県は、合併をしようとする市町村の求めに応じ、市町村相互間における必要な調整を行う。

第2節 都道府県に求められる役割

第1節に整理した合併新法に基づく構想の作成等の役割を適切に果たしていくことのほか、具体的に市町村合併を推進するために、都道府県知事を本部長とする市町村合併支援本部等の組織を設置し、全庁的な支援措置を講じるなどの積極的な取組が期待されます。

例えば、山口県では県内の法定合併協議会事務局の連絡会議を設置し、県が一緒になって共通する課題解決のためのモデルケースを検討し、それを各協議会事務局が参考として協議を推進しました。また、その他の都道府県においても、Q&A集を作成するなど、工夫した取組みを進めてきているところであり、今後も一層の支援が望まれます。

また、都道府県における市町村合併関連の事務手続等についてはできるだけ簡素効率的なものとするべきです。

さらに、合併に伴って、広域連合・一部事務組合、あるいは公共的団体を整理統合するに当たり、例えば構成市町村間の経費負担の割合の変更や、広域連合等が消滅した場合の新市町村への債務の承継等、関係市町村間で調整が難しい可能性があります。この場合には都道府県が適切な助言を行い、仲介することにより、その再編努力を極力支援していくことが適当です。

第12章 国への相談について

国においては、市町村合併について、国民への啓発を進めるとともに、国の施策に関する関係省庁間の連携を図るため、平成13年3月27日、内閣に市町村合併支援本部（本部長：総務大臣）を設置しました。平成17年8月には、合併新法下において引き続き各省庁が連携、協力して市町村合併を支援していくため、新市町村合併支援プランを決定しています。新支援プランの内容や、市町村合併に関する各省庁の窓口は、市町村合併支援本部のホームページで見ることができます（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sityouson/index.html>）。

市町村合併という基礎自治体にとってのトータルな改革に関し、総務省としては、今後、個々の市町村と直接に相對していきたいと考えています。そのために、市町村合併推進本部（自治行政局合併推進課）に「市町村合併相談センター」を設けていますので、市町村の方々等からの直接のご相談をお待ちしています。また、地域における合併をめぐる議論が実のあるものとなるよう、市町村をはじめ各地域の様々な主体からの要請に応じて、全国に職員を派遣することとしています。さらに、

国民の皆さんや、市町村の方々等に向け、ホームページ「合併相談コーナー」
(<http://www.soumu.go.jp/gapei/>) や「合併デジタルアーカイブ」
(<http://www.gapei-archive.org/>) を設けています。

第4編 合併協定の重要項目は何か

第1章 合併協議会において議論すべき事項について

合併協議会において議論すべき事項の中心となるのは、「合併協定項目（合併市町村基本計画を含む）」です。これは、合併に際しての基本的な事項や、関係市町村が行っている事務事業のうち特に住民生活に深く関わりがあり、かつ合併に際して重要と考えられるものを集約した事項、また合併市町村基本計画に関する事項などから構成されます。

この協定項目は、第3編第7章第12節で記したように、大きく次の4つに分けることができます。

合併に向けた具体的な協議（再掲）

- 合併市町村基本計画の作成に関すること
- 合併協定項目1（基本的な協議事項。「基本4項目」と言う。）
合併の方式、合併の期日、新市町村の名称、事務所の位置
- 合併協定項目2（合併新法に定める協議事項）
【例】議員の在任・定数特例の適用等
- 合併協定項目3（その他必要な協議事項）
【例】各種事務事業の取扱い等

この中で、合併協議会での主たる協議事項となるのは、上記の合併市町村基本計画及び合併協定項目1（基本4項目）です。

実際の協定項目は、上記の4分類をさらに細かく分け、地域の状況に応じて設定しています。概ね20～40項目程度に分けているケースが多いのではないのでしょうか。具体的な協定項目の事例については、合併デジタルアーカイブ（<http://www.gappei-archive.org/>）によって検索可能な各協議会のホームページを参照してください。各協議会のページでは、協定項目の一覧がとりまとめられており、協議結果も合わせて示されている場合が大半です。

ここで重要となるのは、上記の合併協定項目3に該当する各種事務事業の調整について、協議会において協議すべき事項と、市町村職員によって構成する幹事会・専門部会等で協議する事項の整理を行うことです。

一般に、市町村合併の際に調整する事務事業の数は、2,000とも4,000とも言われています。これらの中には、住民サービスには直接関係のないもの（行政の内部事務に関する事項など）や、関係市町村間でのサービス内容・住民負担にほとんど差のないものなどが数多く含まれます。これらを細かく協議会において協議しているのは、合併協定項目1（基本的な協議事項）や合併市町村基本計画の作成など、重要な項目に係る協議に充てる時間が短くなってしまふこ

とが懸念されます。そこで、特に住民生活に関わりが深い事項や財政的に影響が大きい事項などに絞ることが必要であると考えます。

なお、こうした事項についても、協議会においては調整の方針を協議することとし、個別具体的な調整の細部については、その調整の方針に基づき、合併が決定した後の合併準備期間に行うことも考えられますが、住民生活に影響が大きい事項については合併決定前にできる限り決定し、住民に示していくことが重要です。

いずれにしても、合併協議会での協議を進める上で最も大事なのは、いつの時点までにどういった項目についての協議を終了させるかといった、スケジュール管理を適切に行うことだと考えられます。

第2章 基本4項目

合併協定項目の中では、合併の方式、合併の期日、新市町村の名称、新市町村の事務所の位置の4項目（以下「基本4項目」という）が重要です。

協議の方法としては、まず最初に基本4項目の方針を決める方法や、議論を早期に開始した上で協議会の終盤で結論を出す方法など、さまざまです。

いずれにせよ、基本4項目がポイントであるということを踏まえた上で、適切に対応することが必要です。

なお、合併協議会において協議が整わない場合は、合併協議会の委員の過半数の同意を得た申請に基づき、都道府県知事が任命した「市町村合併調整委員」が、あつせん又は調停を行うことが可能となっています（合併新法第63条）。

第1節 合併の方式

新設合併とするか編入合併とするかは、合併の法形式として最も基本的な事項であり、その後の協議の土台をなすものですから、優先して議論されるべき事柄でしょう。その一方、大きな相違点があることから慎重に判断し、合併の状況がみえてきた段階で、衆議を尽くして選択した方がよいとの意見もあります。

いずれの場合にせよ、合併に際しては、関係市町村が全て対等な立場で臨むことが必要です。近年の事例を見ると、「対等な精神での編入合併」ということを協議会で決定しているケースもあります（浜松市、取手市、一宮市など）。

【新設合併と編入合併の比較】

		新 設 合 併	編 入 合 併
定 義		2以上の市町村の区域の全部若しくは一部をもって市町村を置くことで市町村の数の減少を伴うもの。	市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うもの。
法 人 格		新たに法人格が発生する。	編入する市町村の法人格が継続する。
合併市町村の名称		新たに制定する。	編入する市町村の名称とすることが多いが新たに制定することができる。
事務所の位置		新たに制定する。	通常は編入する市町村の事務所の位置となる。
市町村の長		消滅する合併関係市町村の長は失職する。	編入する市町村の長は変わらず、編入される（消滅する）市町村の長は失職する。
議会の議員	原則	消滅する合併関係市町村の議会の議員は失職する。 合併市町村の法定数による設置選挙を行う。	編入する市町村の議会の議員は在任し、編入される（消滅する）市町村の議会の議員は失職する。（合併による著しい人口増の場合は増員選挙を行う。）
	特例	次のいずれかによることができる。 ①設置選挙において、新設合併の特例定数（法定数の2倍まで）とする。 ②合併関係市町村の議会の議員で合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなる者は最長2年間在任する。	次のいずれかによることができる。 ①増員選挙及びこれに続く最初の一般選挙において編入合併の特例定数とする。（増加分は編入された区域に配分） ②編入される市町村の議会の議員で合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなる者は編入する市町村の議会の議員の残任期間だけ任する。この場合、更に最初の一般選挙において編入合併の特例定数を採ることができる。
農業委員会の委員 （合併市町村に1つの委員会を置くこととする場合）	原則	消滅する合併関係市町村の委員（選挙による委員、選任による委員）は全て失職する。	編入する市町村の委員はそのまま在任し、編入される（消滅する）市町村の委員は全て失職する。
	特例	合併関係市町村の委員（選挙）のうち、合併市町村の農業委員会の委員の被選挙権を有することとなる者は10～80人の範囲で、1年以内の間、在任できる。	編入される（消滅する）市町村の委員（選挙）のうち、合併市町村の農業委員会の委員の被選挙権を有することとなる者は、40人までの範囲で、編入する市町村の委員の残任期間在任できる。
特別職の職員		消滅する合併関係市町村の特別職の職員は全員失職する。（新たに選任する。）	編入する市町村の特別職の職員は在任し、編入される（消滅する）市町村の特別職の職員は全員失職する。
条例・規則		消滅する合併関係市町村の条例・規則は全て失効する。（新たに制定する。）	編入する市町村の条例・規則を適用する。（合併に伴い必要な改正を行う。）

(注1) 合併関係市町村のうち、区域の一部のみが関わり法人格が消滅しない市町村においては、特別職及び一般職の職員は失職せず、条例・規則も失効しないが、議会の議員及び農業委員会の委員は被選挙権を失うこととなる場合のみ失職する。
(注2) 農業委員会の委員については、この他合併市町村の区域を分けて2以上の農業委員会を置くことができる。

第2節 合併の期日

合併の期日も合併の基本事項です。期日決定のポイントとしては、住民との意見交換及び合意形成に要する期間、住民生活への影響、合併時に予定される事務事業又は公的行事との関係、協議会の協議の進捗状況、首長・議会議員の任期、合併時

の事務処理・引継ぎの利便性等を総合的に勘案して判断されるべきものでしょう。

なお、年度末や年度当初に合併する場合、市町村職員の実務上、通常業務で繁忙期にある中で事務スペースの移転や打ち切り決算への対応などの作業が加わり、円滑な移行が懸念されるなどの課題も指摘されていますが、近年の傾向を見ると、4月1日に合併したケースも多くなっています。ただし、4月1日に合併する場合には、通常の出納整理期間がないことに伴い、決算処理が煩雑となることや前年度に帰属すべき歳入歳出が新年度に計上される等の課題が生じることに留意する必要があります。

場合によっては、市町村の長及び議会議員の任期とその特例期間等をにらんだ駆け引きに使われる事例がありますが、これは当然住民の立場に立った総合的な判断に立つべきでしょう。

【平成11年4月から平成18年4月までの合併で、事例が多い合併月日】

10月1日	72件
4月1日	70件
1月1日	65件
3月1日	41件
11月1日	30件
3月31日	30件
3月20日	25件
3月22日	25件
3月27日	19件
2月1日	17件
3月28日	16件

第3節 新市町村の名称

協議の基本項目において最も意見が分かれることが予想される項目の一つです。過去の事例においても第1回の協議会から話し合いを開始し、小委員会等にも下ろしても調整のつかない場合があります。特に新設合併の場合、旧市町村間のメンツも絡んで解決困難な場合が少なくありません。また、合併協議会で決定した名称に対し、住民から反対の声が上がり、合併協議そのものが破たんしたケースもあります。

過去の例では、紛糾した場合には協議会自身で判断がつかず、首長の判断、又は住民の意向に委ねられることが多いようです。

前者においては、協議会における協議の積み重ね及び信頼関係の醸成があつてこそ、当事者全員が納得して首長に一任するのだと考えられます。

後者においては、名称の公募をした上で意向調査を行うという手順を踏むのが丁寧ですが、意向調査の際に現在の名称を入れるのかどうかで紛糾する可能性があります。すなわち、現在の名称を入れると、人口規模の最も大きい市町村の名称が選ばれるという危惧があるためです。また、意向調査の結果で決定する旨の事前合意がない場合（例：意向調査の結果以外の名称をも選考会の対象にする）には徒労に終わるおそれがあることに留意すべきです。

具体の名称については、従来は関係市町村の名称の一部を単純に合せたものも多

かったようですが、最近はその地域の歴史・文化や地理的特性、名称の知名度・定着度、住民公募の結果等から住民の一体感を醸成しやすく、対外的にも覚えやすい名称を選択することが多いようです。

また、当初から公募によって名称を募集し、そこから協議会の小委員会で候補の絞り込みを行い、協議会における投票によって決するといった方法がとられることもあります。

しかしこの場合においても、応募者を関係市町村住民に限定するかどうかや、現在の市町村名を候補に含めるかどうかなど、協議会において慎重に議論しなくてはならないことが多くあります。

もちろん、公募は行わず、協議会における協議の積み重ねによって決するの也有力な方法です。

なお、新設合併においても従来の市町村名を用いる場合は数多くありますし、編入合併において新たな名称を用いる場合もあります（例：常総市）。

また、既に他地域で用いられている市名と同じ名称をつけることが可能かどうか、という議論もあります。福島県の伊達郡 5 町が合併して伊達市となりましたが、既に北海道に伊達市があったため、全国で 2 例目の同名市となりました。総務省は「既存市から異議がなければ問題はない」との見解を示しています。こうした場合、協議の過程において、既存市にあらかじめ相談を行いながら進めていくことも必要でしょう。

なお、合併新法に基づき地域自治区や合併特例区を設置する場合は、その名称に旧市町村名を付けることができ、住居表示には区の名称を冠することができます。（合併新法第 25 条、第 55 条「住居表示に関する特例」）。「〇〇区」のほか、「〇〇町」、「〇〇村」と称することも可能です。

【例】

西東京市

応募資格は特に定めず広く公募（応募件数 8,753 件）を実施し、「新市名候補選定小委員会」で 10 案まで絞り込み協議会に提案。協議会では正副会長を含む委員全員の投票を行い、5 案に絞り込み。その 5 案を、投票方式の市民意向調査における新市名に関する項目の選択しとし、最も市民からの投票数の多かったものを新市名に決定。

安芸高田市

6 町の在住・在勤・在学者を対象とし、既存の 6 町の町名を含まない条件で公募（応募総数 1,797 点）を実施し、「新市名称小委員会」で選定。候補を 3 案に絞って協議会に提案し、複数回協議を重ねた後、事務局から 1 案に絞って改めて提案して全会一致で決定。

竹田市

国内外を対象とし、「地理的にイメージできる」「地域の特徴を表す」「地域の歴史、文化にちなんだもの」等の条件で公募（応募件数 52,554 件）を実施し、「新市名称候補選定委員会」で選定。候補を 10 案に絞って協議会に提案し、複数回協議を重ねて候補を絞り、最終的に 1 案に絞って改めて提案して全会一致で決定（新設合併であり、名称は構成市町村のうちの 1 つと同じものに決定）。

うるま市

国内外に「一人一件」の公募（応募件数 5,133 件）を実施。「新市名称検討委員会」で、6 作品を選定し協議会へ提案したが、作品追加の付託を受け新たに 6 作品を選定し 12 作品を再提案。協議会では 12 作品の中から 6 作品、3 作品へと投票により絞り込みを実施。更に次回の協議会で 3 作品の中から 2 作品、1 作品へと投票による絞り込みを実施した結果、「う

るま」が2/3以上の得票となり決定した。

上越市（住居表示の特例） ※第2編第2章第4節の事例の再掲

地域自治区（合併特例制度）を設置し、住居表示に関する特例を活用。旧町村の区域の住所については、地域自治区の名称（旧町村名）を冠することとした。

合併前：〇〇郡□□村大字△△1番地 → 合併後：上越市□□区△△1番地

第4節 新市町村の事務所の位置

やはり新設合併の際になかなか決着がつかない事項です。従来の考え方からは事務所の位置が新市町村の中心であり、当該地域を核に商工業も栄えると認識されがちであったことから、昭和の大合併では事務所の位置の調整がつかずに合併そのものが流れてしまった事例も多かったようです。

しかしながら、現代では交通網・交通手段が発達し、また今後情報化社会が一層進展することを考えれば、必ずしも事務所の位置が新市町村の中心となるととらえる必要はなく、また実情としても地域経済の動向等がこれと連動しない場合も多くなっています。したがって、地方自治法第4条第2項の規定に留意しつつ、もっぱら機能的・効率的な役割分担の観点から事務所の位置を決定すべきであると考えます。

ただし、それでも決着がつかない場合には、協定の中では、利便性の高さ、施設・設備の充実度・新しさ、議場や事務所の広さ等の観点から仮の事務所の位置を決めておき、新市町村としてスタートし一体感が醸成された後に事務所の位置を正式に決定する方法もあるでしょう。この際、新事務所の建設のための基金を有していた旧市町村が自分の地域内の建設を主張する場合がありますが、財産は通常全て新市町村に引き継がれていますから、新市町村の一体化のためにも全体の利益を考えるべきでしょう。

なお、事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない（同条第1項）、この場合、当該地方公共団体の議会において出席議員の3分の2以上の者の同意がなければならないとされています（同条第3項）。

なお、事務所の位置については、市を含む合併で旧町村役場に置かれるケース（例：笠間市、嘉麻市）などの事例もあります。

また、協定項目としては別の項目ですが、事務所の位置を協議するにあたり、「本庁舎とならないこととなった旧役所・役場にはどのような機能が置かれるのか」ということ（協定項目としては、「事務組織及び機構の取扱い」に該当）が、一体的に議論を求められることが多いようです。「出張所方式」（旧市町村役場を主として窓口サービスのみを行う出張所とする方式）や「支所方式」（実質的には出張所と同じであるが名称として支所とする方式）とするのか、「総合支所方式」（管理部門を本庁に統合し、事業実施部局等は旧市町村役場に残す方式）とするのか、あるいは「分庁方式」（新市町村の役場機能を部課単位で分割して旧市町村役場に配置する方式）とするのか、といった事項は、住民にとっても関心の高い事項ですので、協議の状況によっては、合わせて検討していくことも必要でしょう。

【例】

国東市

2ヶ年にわたる協議の結果、利便性、公平性並びに経済性を総合的に考慮し、4町を縦貫する国道沿線に新たな庁舎を建設することを確認し、それまでの間、人口の多い旧国東町役場とした。

嘉麻市

既存施設を活用することとし、1市3町の住民の利便性並びに庁舎の建設年度等を考慮し、旧碓井町役場を本庁舎とした。他の旧役所・役場は、全て分庁舎（総合支所も併設）としている。

第3章 時間を要する項目

前述の基本4項目及び合併市町村基本計画の他に協議に時間を要する項目は、各合併の事情に応じて様々ですが、比較的多いものとしては、①議会議員の定数及び任期の取扱い、②農業委員会委員の定数及び任期の取扱い、③財産の取扱い、及び第2章でも触れた④「組織及び機構の取扱い」であり、①、②は、関係市町村の議会議員及び農業委員会委員との調整も必要です。

これ以外は事務的な調整を基本に協定可能な項目も多いのですが、上下水道料金等住民に負担増を求めたりする場合には、この調整で難航する場合があります。ただし、このような場合でも、協議を膠着させることなく、どうしたら解決できるか、前向きに取り組むことが必要です。

なお、第2章においても記しましたが、合併協議会において協議が整わない場合は、合併協議会の委員の過半数の同意を得た申請に基づき、都道府県知事が任命した「市町村合併調整委員」が、あっせん又は調停を行うことが可能となっています（合併新法第63条）。

第1節 議会議員の定数及び任期の取扱い

議会議員の定数・任期については、旧合併特例法に引き続き、合併新法においても定数特例・在任特例の措置があります。傾向としては、下表の通り、様々なケースがあります。

本件特例は、例外的な措置です。新議会が原則通りの構成となってほしいとの住民の意向を十分踏まえた上で判断すべきであると考えます。

なお、協議会で在任特例を決定して合併に至ったケースの中で、合併後、議員数が多いことが財政を圧迫している等の理由で、住民が議会の解散に係る住民投票の直接請求に向けた活動を行った地域もあります。一部の地域では、住民投票の結果を受けて解散したり、あるいは議会が自主的に解散したりしています。特例の適用に際しては、その意義を住民に十分理解していただけるよう、説明を行っていくことが求められます。

【平成 11 年 4 月から平成 18 年 4 月までの合併における議員の定数・任期の取扱い】

合併期日	合併方式	適用せず	定数特例	在任特例	計
平成 11 年 4 月 1 日 ～	新設	44	21	133	198
	編入	4	21	34	59
平成 17 年 3 月 31 日	計	48	42	167	257
	(割合)	18.7%	16.3%	65.0%	100.0%
平成 17 年 4 月 1 日 ～	新設	103	19	124	246
	編入	13	38	29	80
平成 18 年 4 月 1 日	計	116	57	153	326
	(割合)	35.6%	17.5%	46.9%	100.0%
合計		164	99	320	583
(割合)		28.1%	17.0%	54.9%	100.0%

* 在任特例・定数特例を併用する各務原市（編入合併）については、上表では「在任特例」として整理

上表のとおり、最近は特例を適用しないケースが増えてきています。

第 2 節 農業委員会委員の定数及び任期の取扱い

農業委員会についても、合併新法において委員の定数・任期の特例があります。傾向としては、新設合併の場合は 1 年間、編入合併の場合は編入先の残任期間、委員として在任するケースが多いようですが、農業委員会等に関する法律第 34 条第 1 項又は第 2 項の規定により、従前と同様に旧市町村単位で農業委員会を置きたいとの意向がある場合等があり、調整を要することがあります。

第 3 節 財産の取扱い

第 1 款 正の財産

合併前の市町村が持っていた財産（土地、建物、債権及び債務等）は、新たな市町村に引き継ぐのが通例です。

正の財産の中で、合併協議において特に検討を要するものは各市町村の基金の取扱いについてです。各市町村が持ち寄る基金の合併後の用途の方向性や、あるいは合併前における基金の取崩しに係るルールなどを協議することが考えられます。

なお、合併関係市町村の中に、その財産を新たな市町村に引き継ぐことが適当でない特別な事情がある場合は、協議により、地方自治法第 294 条に基づく財産区を設置することも可能です。

近年の合併では、合併前の各市町村の財産区は合併後そのまま引き継がれることが多く、合併に伴う新たな財産区の設置が協議された事例としては、あさぎり町（旧上村有林を財産区として新たに設置。）があげられます。

第2款 負の財産

市町村財政の逼迫化とともに、合併に際して負債等の処理が問題となる可能性があります。この場合、市町村自身の負債だけではなく、広域連合、一部事務組合、公営企業、公営競技、地方三公社（土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社）、第三セクター、外郭団体等の負債も合わせて考慮する必要があります。また、合併に伴い広域連合や一部事務組合が解散（消滅）する場合には、これらの負債を新市町村自体の負債として計上する必要があります。

合併に当たっては、合併関係市町村の財政状況をそれぞれが把握すべきことは当然であり、できるだけ早期の段階でこれを全面的に開陳し、当該状況を踏まえた合併論議を行うべきです。また、合併前の負債の処理は、たとえ合併後の新市町村の負担を軽くするために行うものであったにせよ、一方では新市町村における基金積立額の減少等、合併後の市町村の財政状況に影響を与える場合がありますから、他の合併関係市町村に周知の上行う必要があります。

なお、国の財政支援措置としては、合併関係市町村間の財政状況の格差の解消等を目的として、合併市町村における旧市町村間の公債費負担の格差是正措置が講じられています。

【例】

上越市

合併協定において「各町村の所有する財産は、すべて上越市に引き継ぐこととする。」とした上で、各市町村の「借金」（地方債残高）や「貯金」（財政調整基金）については、新市建設計画に位置付けた「地域事業（旧市町村の区域で実施する事業）」の配分額に増減を反映させた。このように、合併前の旧市町村ごとに責任をもって対応する仕組みとしたことにより、いわゆる「駆け込み事業」についても、合併後、当該地域に負担が反映されることにもなった。

なお、地域事業の配分額については、財政シミュレーションや合併に伴い必要となる共通事業の整理をもとに、①新市建設計画の計画期間内において市が事業主体となる事業費 804 億円のうち、各市町村への配分基準額を合計 553 億円とし、②この 553 億円について、その 6 割を標準財政規模割、3 割を人口割、残り 1 割を市町村税割として各市町村へ配分（各市町村の配分基準額）した。その基準額に対し、上記のように、基金や地方債残高の状況、あるいは地域の個別条件によって配分額の増減を行っている。

地域事業の用途の見直し等については、地域自治区（合併特例制度）に設置されている地域協議会での審議等により、各地域が主体的な役割を果たす仕組みにもなっている。

第4章 協定項目協議の姿勢

第1節 合併方式と協議の関係

合併方式を編入合併と決定した後の合併協議が比較的早いのは、協定項目の調整が一応、①「編入する市町村を基準として考えることができる」からでしょう。

その上で、②「編入される市町村の良い制度は残す」こととし、③「編入される市町村の条件をできるだけ配慮する」という場合があるようです。もちろんこれは合併の状況・事情に応じて千差万別であり、一概に言うことはできません。この際、本編第2章第1節で記したように、編入合併であっても、関係市町村が対等の精神で合併協議に臨むことが必要でしょう。

一方、新設合併には、基軸を明示的に決められない難しさがある場合があり、合併関係市町村間の信頼関係の構築が一層求められることとなります。

第2節 サービス水準と負担

協定項目の協議において特に問題となるのが負担と給付の関係です。これまで、一般的にはサービス水準は高い方に、負担は低い方に調整されることが多いと言われてきました。しかしながら、第2編第2章第6節で述べたように、行財政改革の観点や、市町村が果たすべき役割の見直し、また受益と負担の適正化などの観点から、合併を契機にサービス・負担の適正化を図ることが重要となってきています。この際、住民に見直しの必要性を説明し、理解を得ていくことが必要であることは言うまでもありません。

また、合併後の経済社会情勢の変化等により見直しを迫られるものが出てくる可能性があります。したがって、この場合には、新市町村の政策スタンスとして、住民の意向を踏まえて十分検討するということが協定書に記載することが適当です。

第5編 合併市町村基本計画のポイントは何か

「合併市町村基本計画」は、合併市町村の円滑な運営を確保し、均衡ある発展を図ることを目的とした計画であり、合併市町村の一体性の確立及び住民の福祉の向上等を図るよう適切に配慮されたものでなければなりませんとされています。旧合併特例法においては、「市町村建設計画」と呼んでいたものであり、基本的にその目的、内容等については同様のものです。

第1章 将来構想と合併市町村基本計画

法定協議会を設置する以前に、任意協議会や研究会などで、地域の合併後の将来構想を策定する場合があります。合併市町村基本計画は、具体的な事業等まで踏み込んでまとめられますが、将来構想では、目指すべき将来像や主要施策の方針など、合併市町村基本計画策定の前提となる事項がまとめられることが一般的です。

こうした将来構想を策定する場合は、当初から合併市町村基本計画の内容及び形式を念頭に置いてとりまとめることにより、法定協議会設置前の住民説明会等で将来構想策定時に説明を開く住民にとっても明確な形で合併後の姿が描けるのではないかと考えます。

第2章 合併市町村基本計画の内容

合併市町村基本計画は、合併新法第6条の規定により、①合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展を図るための基本方針、②合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展に特に資する事業（都道府県の事業を含む）、③公共的施設の統合整備に関する事項、④合併市町村の財政計画を定めることとされています。

この内容をどの程度の精度で書くかはさまざまですが、合併市町村基本計画は、合併市町村の円滑な運営を確保し、均衡ある発展を図ることを目的としており（合併新法第6条第2項）、合併市町村の一体性の確立及び住民の福祉の向上に資する事業を選び、合理的で健全な財政運営に裏付けられた着実な計画とすべきです。

そのため、事業の選定にあたっては、地域課題やバランス等を勘案し、合併後の財政状況等も見通しながら、協議を進めていくことが求められます。

なお、近年の合併協議会によってまとめられた「新市建設計画」は、各地域の特色が反映されており、先進事例として大変参考となります。各合併市町村の新市建設計画については、合併後の市町村のホームページや合併協議会のホームページで閲覧可能なものが多く、「合併デジタルアーカイブ」(<http://www.gappei-archive.org/>)を利用すると、参考としたい条件に合致した事例を検索することが可能です。ただし、旧合併特例法下での計画は、現在は無くな

っている財政措置（合併特例債など）を前提としたものとなっていますので、留意が必要です。

第3章 合併市町村基本計画の対象地域

新設合併の場合は、新市町村全域が対象地域となります。

編入合併の場合は、その対象地域をどうするか、というのも判断のしどころです。編入する側の市町村も対象地域としているケースが多いようですが、法律上の解釈としては、少なくとも編入される区域における建設の基本方針を示せばよいとされているからです。例えば、新潟市・黒埼町の合併では、編入される黒埼町地区のまちづくりとの位置付けで対象地域を限定しました。編入する市町村と編入される市町村の規模の違い、合併後のまちづくりの方針等によって異なってくると思われるが、その地域の実情に応じて判断することになります。

第4章 合併市町村基本計画の対象事業

対象事業の範囲については、合併新法第6条において「合併市町村又は都道府県が実施する合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展に特に資する事業」とされています。

①当該事業が広域市町村圏の計画に記載されているなど、圏域としての重要事業であるか、②各市町村の総合計画に記載がある事業、住民意向調査で要望が強い事業等、各市町村の懸案事業であるか、等を判断材料とするとともに、③いわゆる駆け込み事業をカットする、等の方針で判断することが適当です。

新市町村の一体性の向上に特に必要な事業を「重要事業」として位置づけることにより、わかりやすい計画となることが期待されます。

合併市町村基本計画の対象事業としては、ハード、ソフト両面の事業を位置づけることが可能です。それぞれの地域資源による特色を生かした事業を積極的に採用することにより、単なるハコモノづくりではなく、新市町村全体が活性化する施策を行うことが適当です。例えば、旧市町村の区域における地域文化や伝統芸能などの地域資源の積極的な利活用による地域振興施策を位置付け、合併後も引き続き個性ある地域活性化の取組を進めていくことなどが考えられます。

なお、都道府県が作成する市町村合併の推進に関する構想に基づき合併した市町村が、合併市町村基本計画に基づき実施するハード事業については、合併推進債を活用することができます。

また、重要事業については、新市町村の総合計画等においてもその位置付けを明確にしておく必要があります。

第5章 ネーミングについて

法律に則った手続き上は「合併市町村基本計画」という名称を用いることが必要ですが、住民にとっては、堅苦しくわかりづらいという印象を持たれるかもしれません。また、編入合併においては、既存の総合計画の「基本計画」との混同を避けたいという意見があるかもしれません。

こうしたことから、これを「まちづくり計画」「まちづくりビジョン」等とネーミングすることも可能です。

第6章 都道府県との関係

合併市町村基本計画の作成又は変更には、都道府県知事と協議しなければならないことになっています（合併新法第6条第3項）。これは合併市町村基本計画に都道府県事業が位置付けられるためですが、それ以外にも都道府県が相談や助言、調整に応じたり、県民のサービス水準の変化を確認したりする役割が期待されています。

都道府県には旧合併特例法下における市町村建設計画の策定に係るアドバイスの経験が蓄積されていますし、また、市町村合併支援本部において全庁的な支援メニューが用意されています。都道府県から適度な助言を受けつつ、合併協議会が主体的に計画を策定していくことが求められます。

第6編 事業実施のあり方

第1章 合併決定後から合併日までの合併準備事業

合併協議会における協定項目の協議が終わり、関係市町村による合併協定書への調印、その後の合併関係市町村の全ての議会における廃置分合の議決が行われると、合併に向けて残す手続きは都道府県知事への申請、都道府県議会の議決、都道府県知事による廃置分合の決定及び総務大臣告示となります。実質的には、合併関係市町村の議会の議決が終わると、合併に向け、実務的な準備に取り組んでいくこととなります。

市町村にとっては、合併前日までの「合併準備期間」において、通常業務を行いながら膨大な合併準備事務を処理していくことが必要となりますし、また、社会福祉協議会などの公共的な組織の合併協議等も本格的に進むこととなります。また、民間団体にとっても住居表示が変わる場合は、それへの準備などが必要になります。

このうち、市町村が対応しなくてはならない準備事業の主なものとしては、以下のようなものが例示されます。

- 事務事業調整に係る事項
 - ・協議会によって決定された内容に基づく細部の調整
 - ※調整結果は、必要に応じ合併協議会へ報告
 - ・残された課題の有無チェックと対応
 - ・一部事務組合などとの調整
 - ・文書整理
- 条例・規則等の見直しに係る事項
 - ・主管課による原案作成と法規担当による審査
 - ・(新設合併の場合) 専決処分する条例、暫定施行する条例等の整理
- 電算システムに係る事項
 - ・統合の仕様検討 ・データ移行 ・システムテスト
 - ・ネットワーク構築
- 予算・決算に係る事項
 - ・合併により消滅する市町村の決算調製
 - ・合併直後の暫定予算編成
 - ・合併後の予算編成
- 庁舎の移転等に伴う事項
 - ・庁舎改修工事 ・案内表示、標識、事務用品等の作成
 - ・引っ越し作業 (通常業務に支障のでない引っ越しのためには高度な調整が必要)
- (合併に伴い市制移行する場合) 福祉事務所の開設準備
- 組織・機構の整備など

- ・職務権限等の確定
 - ・給与表等の決定、調整
 - ・職員人事の検討
 - ・行政委員会委員等に係る検討
 - その他
 - ・土地開発公社などの整理
 - ・合併関連式典の準備
 - ・合併前における住民への広報
 - ・合併直後の住民広報準備
- など

なお、これらの一部については、合併期日までの期間を勘案し、前倒しで進める必要が生じることも考えられます。その際は、人員の確保、外部委託（特に電算システムの統合）の適切な実施が課題となります。

第2章 合併前の各市町村が独自に取り組む事業

合併前に「わがまち」「わがむら」のための事業整備を駆け込み的に行っているのではないかと、という疑問が呈されることが、過去にあったようです。

これは、①「合併後では自分の地域は整備が遅れるのではないかと」という不安感、②「本市町村の基金等は本市町村のためにのみ使われるべきだ」という発想、③「当該事業による債務は新市町村に引き継がれるのだから」という安易な財政運営、などに由来するものと考えられます。

また、特殊な例ですが、「合併前に大半の職員の昇格等が行われた」との指摘を受けたケースもありました。

このような合併前の駆け込み的行為は、合併後の新市町村の一体性の阻害や、合併効果の縮減にも結びつくため、厳に慎むべきでしょう。また、合併関係市町村間においても、それぞれの財政状況・事業実施状況等につき、合併時点まで継続的に相互に把握しておくことが必要です。この点、都道府県においても、市町村に対し適切に助言すべきであると考えます。

第3章 合併後の事業

合併後しばらくの間は合併市町村基本計画等に位置付けられた新たなまちづくりのための事業が実施され、また、投資的経費以外でも、合併後しばらくは合併に伴い必要となる経費（電算システム統合経費など）の増加が見込まれます。このように、合併した場合においても合併後しばらくの間は経費削減効果が顕在化せず厳しい行財政運営を迫られる可能性が大きいので、注意が必要です。この局面を乗り越えてこそ真に一体化した強固な新市町村が生まれるものと考えます。

また、合併のメリットの大きな柱として、行財政改革が総合的に進めやすくなる
ことが挙げられます。合併後、あらゆる角度から改革の余地を検討し、行財政運営
の効率化、必要なサービスの維持向上等に努めていくことが必要です。

なお、各種ハード・ソフト事業や行財政改革の状況、見込み等については、適宜、
住民に広報し、理解を得ながら進めていくことが重要となります。

※ 地域審議会・地域自治区・合併特例区を設置している場合には、これら組織の
活動が、事業実施にあたっての大きなポイントとなります。この点については、
第7編第2章において整理しています。

第7編 地域政策等について

第1章 住民参加の強化

住民にとっては、合併をすると住民の意見が施策に反映されにくくなるという懸念や行政サービスが低下するのではないかと懸念があります。そのため、合併市町村基本計画でのしっかりした各地域の位置付けや地域審議会・地域自治区・合併特例区（第2章参照）の活用とともに、様々な方法によって住民参加を強化していくことが必要です。

例えば、篠山市では「100人委員会」を作りました。篠山市は明治までさかのぼれば1町18村であり、これと小学校区が同一であるなど、いまだに旧町村意識が息づいています。したがって、今田町を2つの「ムラ」と数えて、20の「ムラ」から5人ずつ、計100人の市民の声が行政に届くようにしました。言わば、小学校区単位での自治をきちんと保障するという発想です。

また、西東京市では、合併協議段階において住民参加を重点的に行い、合併後においてもこの動きを加速させ、市民参加条例を定めた上で住民意向を市政に反映させたまちづくりを推進しています。市では、こうした動きを「合併という『たまご』から市民参加条例が生まれました」と位置づけています。

こうした動きは、合併協議によってまちづくりに対する住民の関心、参加意欲が高まり、また合併後のまちづくりにおいても「地域のことは自分たちで責任をもって取組む」という分権的な発想が住民にも定着したことによるものと考えられます。こうした動きを強化することにより、コミュニティも活性化することが期待されます。合併協議時点からの住民参加を合併後に効果的に加速させることが、合併効果のより一層の発揮につながると言えるのではないのでしょうか。

第2章 地域審議会、地域自治区、合併特例区

合併新法においては、旧合併特例法から引き続き、市町村長の諮問に応じて合併市町村の運営（合併市町村基本計画の執行状況など）に意見を述べる地域審議会、住民自治の強化等を推進することを目的として、必要に応じ地域独自の事務を処理することもできる地域自治区及び合併特例区の設置が可能となっています。

こうした制度を活用するかどうかは、合併協議において十分審議されることが必要です。近年の例を見ると、地域と行政を結ぶ役割を担い、住民の合併に対する不安を解消する観点から制度を活用する事例が見られます。

なお、「合併デジタルアーカイブ」(<http://www.gappei-archive.org/>)では、こうした制度を活用している事例を検索することが可能です。

それぞれの制度の概要は以下のようになっています。

地域審議会・地域自治区・合併特例区の概要

区分	地域審議会	地域自治組織		
		地域自治区		合併特例区
		一般制度	特例制度	
根拠法令	合併新法	改正地方自治法	合併新法	合併新法
目的	(1)新市町村の運営に関し、審議・意見具申 (2)合併に対する住民の懸念や不安を解消する体制づくり	(1)住民自治の充実 (2)住民に身近な事務の処理に当たり、住民の意見を十分に反映させるとともに、行政と住民との相互の連携を図る	(1)住民自治の充実 (2)住民に身近な事務の処理に当たり、住民の意見を十分に反映させるとともに、行政と住民との相互の連携を図る (3)新市町村の運営に関し、審議・意見具申 (4)合併に対する住民の懸念や不安を解消する体制づくり	同左
法人格	なし	なし	なし	あり（特別地方公共団体）
設置区域	旧市町村単位	市町村が定める区域（小学校区単位も可）	旧市町村単位（合同も可）	旧市町村単位（合同も可）
設置方法	合併関係市町村の協議で定め、各議会の議決が必要。	条例で定める。	合併関係市町村の協議で定め、各議会の議決が必要。	合併関係市町村の協議で規約を定め、各議会の議決を経て、知事の認可が必要。
設置期間	合併関係市町村の協議で定める。（概ね10年が適当）	—	合併関係市町村の協議で定める。（概ね10年が適当）	合併関係市町村の協議で定める。（5年以下）
規約	— （地域審議会の設置期間、構成員の定数、任期、任免その他の地域審議会の組織及び運営に関し必要な事項を協議で規定している。（先進事例））	— （事務所の位置、名称及び所管区域、地域協議会の構成員の定数、任期、任免その他地域協議会の組織及び運営に関し必要な事項を市町村の条例で定める。）	— （一般制度において、市町村の条例で定める事項について、協議で定める。）	次の事項を規約で規定 イ 合併特例区の名称 ロ 合併特例区の区域 ハ 合併特例区の設置期間 ニ 合併特例区の処理する事務 ホ 公の施設の設置及び管理を行う場合にあっては、当該公の施設の名称及び所在地
協議会等の設置	—	地域協議会	地域協議会	合併特例区協議会
権限	区域に係る事務に関して、首長の諮問に応じて審議し又は必要と認める事項につき首長に意見を述べる。	○地域協議会の権限 (1)次に掲げる事項のうち、首長その他の市町村の機関により諮問されたもの又は必要と認めるものについて、審議し、首長その他の市町村の機関に意見を述べることができる。 イ 地域自治区の事務所が所掌する事務に関する事項 ロ イのほか、市町村が処理する地域自治区の区域に係る事務に関する事項 ハ 市町村の事務処理に当たっての地域自治区の住民との連携の強化に関する事項 (2)首長は、条例で定める市町村の施策に関する重要事項であって地域自治区の区域に係るもの	○地域協議会の権限 (1)同左 (2)首長は、合併関係市町村の協議で定める市町村の施策に関する重要事項であって地域自治区の区域に係るものを決定し、	○合併特例区協議会の権限 (1)合併特例区が処理する事務及び地域振興等に関する施策の実施その他の事務であって当該合併特例区の区域に係るものに関し、首長その他の機関若しくは合併特例区の長により諮問された事項又は必要と認める事項について審議し、首長その他の機関又は合併特例区の長に意見を述べるすることができる。 (2)首長は、規約で定める合併市町村の施策に関する重要事項であって合併特例区の区域に係るものを決定し、又は変更しようとする場合においては、

区 分	地域審議会	地域自治組織		
		地域自治区		合併特例区
		一般制度	特例制度	
		を決定し、又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、協議会の意見を聴かなければならない。 (3)首長その他の市町村の機関は、(1)及び(2)の意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない。	又は変更しようとする場合においては、あらかじめ、協議会の意見を聴かなければならない。 (3)同左	あらかじめ、協議会の意見を聴かなければならない。 (3)首長その他の機関又は合併特例区の区長は、(1)又は(2)の意見を勘案し、必要があると認めるときは、適切な措置を講じなければならない。
協議会等の構成員の選任	合併関係市町村の協議で定める。	地域自治区の住民のうちから、首長が選任	同左	構成員は、合併特例区に住民で議員の被選挙権者のうちから規約で定める方法により首長が選任
区長等	—	地域自治区の事務所長は、事務吏員をもって充てる。	(1)地域自治区の事務所長は、事務吏員をもって充てる。 (2)事務所長に代えて区長（特別職）を置くことができる。 (3)区長は、地域の行政運営に関し優れた識見を有する者の中から、首長が選任する。	(1)合併特例区長は、市町村長の被選挙権者の中から、首長が選任する。 (2)合併特例区長は、特別職とする。 (3)合併特例区長は、合併市町村の副市町村長（助役）、支所長や出張所長と兼ねることができる。 (4)合併特例区長は、合併特例区を代表し、その事務を総理する。
財源	—	市町村が必要な予算を確保	市町村が必要な予算を確保	(1)合併市町村からの移転財源（予算作成） (2)課税権と地方債発行権限なし (3)地方交付税の交付対象外

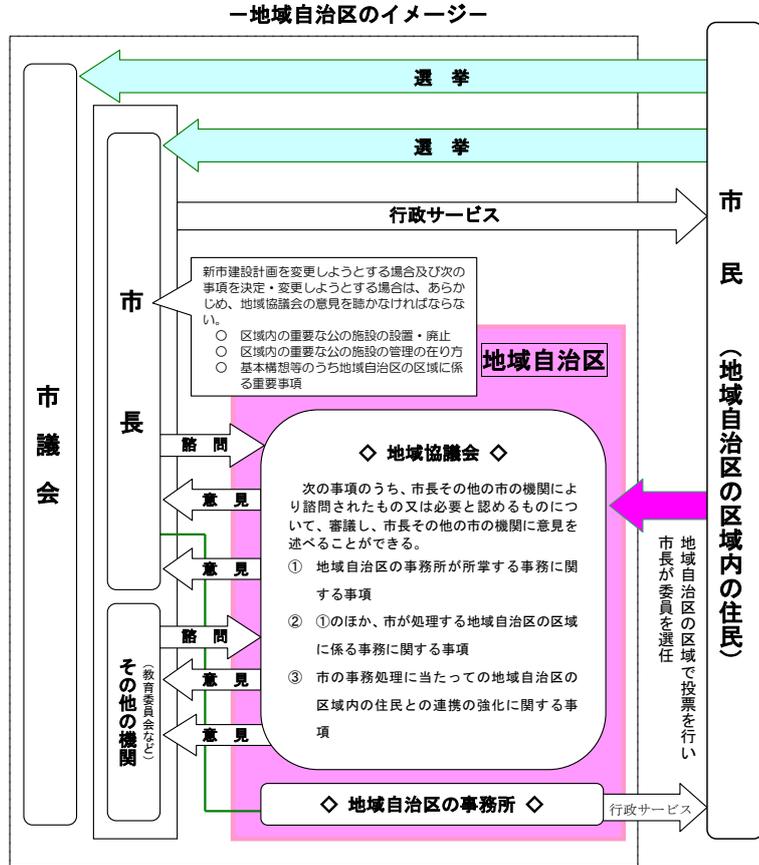
【例】

長崎市（地域審議会）

旧7町地区にそれぞれ地域審議会を設置し、各地区の振興策について審議している。委員については、合併地区の意見を市政に反映するため、地元精通した旧町議会議員を選任することを法定合併協議会において決定した。委員には日々の活動の中で地元住民の声を把握してもらい、毎月市へ要望という形で提出いただいている。これに対し、市では直近に開催される地域審議会において回答しており、必要に応じて担当部署が出席しての説明等を行っている。

上越市（地域自治区（合併特例制度））

地域住民の意見を行政に反映させるとともに、住民と行政との連携の強化を目的として、合併前の13町村の区域ごとに「地域自治区」を設置。区総合事務所には「所長」を置くとともに、「総務・地域振興」、「産業建設」、「市民生活」、「福祉」、「教育・文化」のグループを置き、住民生活に密着した対応ができる仕組みになっている。



また、地域の意見を取りまとめ、行政に反映させる「地域協議会」の委員の選任については、その協議会の区域ごとに選挙を行い、その結果を尊重し市長が選任することとなった（応募者が定数に達しない場合、投票は行わず、市長が必要に応じて委員を選任）。なお、委員は無報酬である。

この他、以下のような特色がある。

○ 住民組織

各地域自治区では、区域における地域づくりやこれまで行政が行ってきた事業や公的サービスを行政に代わって実施することなどを目的とする住民組織が設立された。地域の祭りやイベントを実施しているほか、市からの業務の受託や指定管理者として公の施設の管理を行っている団体もある。

○ コミュニティプラザ

旧町村役場や公民館などを転用して、地域住民が集まり、活動する場である「コミュニティプラザ」を整備し、ここに地域自治区の事務所を置き、住民と行政との協働を進めやすい環境整備を進めている。また、コミュニティプラザの管理・運営を住民組織等に委ねることにより、住民の公的分野への参画による自主的・自立的な地域づくりを目指している。

第3章 支所・出張所のあり方

合併協議において、合併後も、それまでの市役所や町村役場は、新市町村の支所や出張所として使われて、各種窓口サービスは今までと変わりなく受けられるようにするのが通常です。また、地域の実情に応じ、支所内に福祉施策の担当を置くなど、特定の機能を強化することも考えられます。

市役所や町村役場の大部分は間接部門なので、これは本庁に集中させても支障がないのですが、その地域の住民が必要としている機能で最低限どれだけの人数を配置すれば、その地域の住民の生活の向上が可能なのか、配慮が必要です。一方、本庁舎となる建物のスペース不足や、地域間バランスへの配慮等によって、合併後のしばらくの間の経過的措置として「分庁方式」（教育委員会、農政課など、一部の部課を本庁以外の庁舎へ配すること）を採用する事例もあります。

なお、こうした組織機構については、合併後に住民の意見や行政上の必要性等を常に点検し、柔軟に対応していく必要があります。組織というのは単なる市役所・町村役場内部の事務手続ではなく、それ自体が政策であると言えるのです。

また、支所・出張所に限らず、公共施設全般について、住民の利便性と地域特性を勘案して適正配置、統合整理を進めることにより、合併効果の一層の発揮につながるることとなります。

第4章 合併後の新市町村の総合計画（基本構想、基本計画）の策定

合併後、新設合併においては速やかに、また編入合併においても数年内には、総合計画（基本構想、基本計画）を策定することとなります。

策定にあたっては、合併協議においてまとめた合併市町村基本計画を十分踏まえたものとするのが求められますが、地域によっては、合併市町村基本計画は合併に伴う事業のみに絞って簡潔にまとめている場合や、合併市町村基本計画では方向性が決まっているものの細かな事業レベルに落とすために絞り込みが必要な場合等もありますので、総合計画策定時点で、改めて合併後の状況をよく分析しつつ、体系的・網羅的な計画づくりを進める必要があります。また、市町村合併を踏まえた具体的な行財政改革の取組についても、あらためて総合計画に位置付けることも考えられます。

諸情勢の変化のスピードが速い現在においては、合併市町村基本計画の内容を一部見直す必要が生じることも十分考えられます。こうした場合は、総合計画審議会や地域審議会等において地域の意向を踏まえ、また見直し理由に理解を得た上で、適切に対応することとなります。