

市町村合併と「まちづくり」

～広島県芦品郡新市町の事例を中心にして～

鍋 島 正次郎

1. 近年の市町村合併をめぐる議論

急激な少子高齢化や長期に亘る景気低迷など、近年の社会＝経済情勢の変化による従来型の行政システムの行き詰まりに伴って、明治以来の中央集権的な社会システムから、多様化した地域の需要に対応できる分権型社会への移行が求められる中、1999〔平成11〕年7月16日、国と地方公共団体との関係を見直す「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（「地方分権一括法」）が公布された。

この法律の中で特に注目すべき点は、「市町村の合併の特例に関する法律」（「合併特例法」）の大幅な改正がなされているところだろう。この「合併特例法」は、「市町村行政の広域化の要請に対処し、市町村の合併の円滑化を図るため、関係法律の特例その他の必要な措置を定めることを目的」として、1965〔昭和40〕年、10年の時限法として制定されたものであり、その後、1975〔昭和50〕年、1985〔昭和60〕年、1995〔平成7〕年に、それぞれ10年間延長された¹。

しかし、地方分権の受け皿を作る上で、市町村合併は不可避であるという政府の認識にもかかわらず、3回目の延長に際して行われた法改正の後も、市町村合併に特段の進展は見られなかったため、上記のように、市町村合併をより円滑に進めるために、「地方分権一括法」の中で、「合併特例法」の更なる改正

1 松本英昭（2000年2月）『市町村合併特例法改正のすべて』ぎょうせい p.1。

がなされたのである。

例えば、まず、平成7年改正において設けられた合併協議会の設置に関する直接請求の制度である「住民発議制度」では、請求を受けた合併対象市町村の長が、合併協議会設置協議について、自らの判断で議会に付議しない決定を下すことも可能だったが、平成11年改正では、すべての関係市町村で同一内容の住民発議が成立した場合には、すべての関係市町村の長は、合併協議会設置協議について速やかに議会に付議しなければならないと改められた²。

また、合併時から5年間は、合併によって成立した市町村に対する普通交付税の額が、合併以前にそれぞれの関係市町村が受け取っていた普通交付税の額の合計を下回らないように算定する「合併算定替」の制度は、「合併特例法」の制定時から設けられていたが、平成7年改正では、合併後6年度以降の5年間で、段階的に本来の交付税額に減額して行く「激変緩和措置」を講ずることとされ、さらに平成11年改正では、「合併算定替」の期間が合併後の10年間に延長され、その後の5年間は「激変緩和措置」の期間とされた³。

さらに、「地方公務員等共済組合法」によって、市町村議会の議員のうち、在職期間が12年以上の者には退職年金が支給されるため、3期目を迎えた議員は、通常であれば任期満了とともに受給資格を満たすはずだが、その任期中に市町村合併があれば、資格を満たさずに退職を余儀なくされる場合があり、そのような人たちを救済するため、「地方分権一括法」では、受給資格の特例措置が設けられ、もし合併がなければ地方議会議員の退職年金の在職期間の要件を満たすはずの3期目の者については、満額ではないものの、実際の在職期間に応じて、一定の年金を支給するものとされた⁴。

この他にも、「地方分権一括法」では、合併特例債、地域審議会制度、議員定

2 松本英昭（2000年2月）pp.6-7。

3 松本英昭（2000年2月）pp.21-22。

4 松本英昭（2000年2月）pp.18-19。

数の特例などが創設され、住民、市町村長、地方議会議員のどの側からも、市町村合併についての理解を得られやすくする努力がなされ、政府の合併推進に対する積極姿勢が明らかになっている。

その一方で、政府は1998〔平成10〕年度から3年間をかけて、国から自治体に配分する地方交付税の算定方法を見直し、人口4,000人未満の町村への配分を削減することも決定しており、全国町村会のある関係者は、「政府は（…）アメとムチの両面から合併をすすめるのがねらいとしか思えない」と述べるなど反発が出ている⁵。政府のこのような動きをうけて、1999〔平成11〕年12月に開催された全国町村長大会では、それぞれに歴史的な経緯、文化、風土、地理的条件などが異なる町村の合併は、将来に亘って地域のあり方や住民生活を大きく左右する事柄であり、関係市町村の自主的な判断が何よりも重要であるため、「市町村合併の強制を意図した地方交付税の見直しは絶対に行わないこと」などの政府への要望を含む「市町村の合併に関する緊急決議」を行った⁶。

広島県は、「地方分権一括法」の公布をうけて、1999〔平成11〕年12月、県と市町村の新たな関係を模索する「広島縣市町村分権システム推進計画」を策定し、その中で、2000〔平成12〕年度から2004〔平成16〕年度までの5年間を重点推進期間と定め、「住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することを基本」とする上で、県と市町村の「相互の役割分担を明確にし、対等・協力の新しい関係を構築する」ために、県から市町村への権限委譲を進めるとともに、「近年、交通基盤の整備や情報化の進展等により、住民の日常社会生活圏や経済圏が既存の行政区域を越えて広がるとともに、住民ニーズも市町村の枠を越えて広域化」している状況を踏まえ、一部事務組合制度、広域市町村圏制度、広域連合制度などの広域行政制度に比べていっそう

5 中西啓之（2000年4月）『改訂版 市町村合併 まちの将来は住民がきめる』自治体研究社 pp.75-76。

6 中西啓之（2000年4月）p.23。

効率的な方策として、市町村合併を推進することを謳っている⁷。

さらに広島県は、政府が1995〔平成7〕年8月にまとめた「市町村の合併の推進についての指針」の中で、各都道府県に、市町村が合併する際に参考となる合併パターンなどを含む「合併の推進についての要綱」を作成するよう要請したのを受けて、1999〔平成11〕年10月、広域行政検討委員会を組織し、合併の効果、合併に向けた課題への対応や、県内の全市町村を対象にした合併パターン等について諮問した。委員会は、客観的な指標にもとづく市町村の結びつきに関する検討だけでなく、県が市町村長、市町村議会議員、県民それぞれを対象に実施した意向＝意識調査や、市町村長たちとの意見交換なども参考にして、2000〔平成12〕年9月、県に提言書を答申した。

この提言書は、日常生活圏や広域行政サービスの一体性により、地域の客観的な結びつきを把握した上で、合併に対する市町村の意向、合併動向、将来の合併効果などを勘案し、(1) 政令指定都市、中核市、特例市を対象にした「都市圏拡大型」、(2) 地域の中心都市の人口を拡大・集積し、都市的機能等の強化を図る「中心都市拡大型」、(3) 内陸部活性化のため、内陸部に商業集積や病院といった都市機能を備えた拠点を作り出そうとする「内陸拠点形成型」、(4) 日常生活や経済活動といった面における一体性が見られる地域での行政サービスの向上を目的とした「生活圏一体型」という県独自の四つの合併類型に基づき、現在86市町村から成る広島県を17の大きな単位に分割し、これを基本的な組合せとしている⁸。しかし、いくつかの地域に関しては、それぞれの地域特性、合併動向、関係市町村の意向、将来人口規模などから、別に12の「その他の組合せ」を併せて示してもいる⁹。

この提言の中で、広島県東部の中山間地域に位置する芦品郡新市町は、地域

7 広島県（1999年12月）「広島県市町村分権システム推進計画」pp.1-26。

8 広島県広域行政検討委員会（2000年9月）「分権時代における広島県の市町村合併 《提言》」pp.11-12。

9 広島県広域行政検討委員会（2000年9月）p.12。

の社会＝経済的な結び付き、合併動向などから、府中市、深安郡神辺町、沼隈郡沼隈町、内海町とともに、福山市を中心とする「都市圏拡大型」のブロックに組み込まれている（この地域については、「その他の組合せ」は示されていない）¹⁰。この組合せによって実際に合併が行われた場合、人口497,480人（1995 [平成7] 年国勢調査）、財政規模1,672億円（1998 [平成10] 年度決算額）となり、広島市を中心とする組合せ（人口1,226,983人、財政規模6,415億円）に次いで、県内第二位の行政ブロックとなる¹¹。

そこで次節では、まず芦品郡新市町の置かれている社会＝経済的な状況を概観した上で、周辺の市町村、殊に福山市との間の合併問題の沿革と現状を確認しておきたい。

2. 芦品郡新市町と福山市との合併問題の沿革と現状

1888 [明治21] 年末に、全国に71,314あったとされる町村は、日本が近代的な地方自治制度を施行し、市町村が戸籍や小学校などの事務を処理できるようにするため、町村の行財政機能を充実させる目的で行われた「明治の大合併」と呼ばれる動きの中で、1889 [明治22] 年末には15,820にまで減少した¹²。

この年、広島県東部の諸郡でも村落の大規模な統廃合が行われ、品治郡に戸田村（1895 [明治28] 年9月21日、近田村が分離することにより「戸手村」に）、新市村（1907 [明治40] 年4月1日町制施行により「新市町」に）と網引村が、また、芦田郡に常金丸村と藤尾村が設置され、1898 [明治31] 年10月1日には、芦田郡、品治郡が廃され、新たに芦品郡が設置された¹³。

第二次世界大戦後に制定された新憲法のもとで、地方自治を確立させ、事務や権限をできるだけ住民に身近な基礎的地方公共団体に配分すべきという考え

10 広島県広域行政検討委員会（2000年9月）p.44。

11 広島県広域行政検討委員会（2000年9月）p.44。

12 市町村自治研究会 編（1999年12月）『Q&A 市町村合併ハンドブック<改訂版>』ぎょうせい p.4。

にもとづいて、新制中学校の設置、消防、自治体警察、社会福祉、保健衛生関係の事務など多くを市町村で処理することとなった¹⁴。そして、それに不可欠な町村の財政力を向上させるため、議員立法により制定され、1953 [昭和28]年10月に施行された「町村合併促進法」と、それを補完するために1956 [昭和31]年に施行された「新市町村建設促進法」にもとづき、政府と都道府県の主導で、全国的に町村合併が強力に推し進められ、1953 [昭和28]年10月時点で9,868あった市町村が、上記「新市町村建設促進法」が失効した1961 [昭和36]年6月には、3,472にまで減少した¹⁵。

現在の芦品郡新市町は、この「昭和の大合併」の大きな流れの中で、1955 [昭和30]年2月1日、上記の旧五ヶ町村のうち、新市町、戸手村、網引村、常金丸村が合併することにより発足し、その後、1959 [昭和34]年7月1日、芦品郡藤尾村の一部もこれに加わり、東西6.2 km、南北14.5 km、総面積53.1 km²の町域を形成するに至っている¹⁶。

備後絣によって知られる新市町では、そこから発展したアパレル産業が盛んで、ワーキングウェアの生産高は全国の40%、デニムの染色は全国の60%という高いシェアを持っている¹⁷。また、新市町は種苗づくりでも知られ、中でも、町花でもある菊の種苗では、全国シェア75%を誇り、海外に輸出されるまでになっている¹⁸。このように、新市町は広島県東部の経済において重要な地歩を築いてきた。

しかし、少子高齢化の時代を迎え、近年は新市町でも人口の緩やかな減少が

13 新市町役場・編 (1969年)『新市町誌』pp.58-62；新市町 (2001年3月)『合併問題検討資料 “福山市と新市町の合併問題について”』p.1。

14 市町村自治研究会 編 (1999年12月) p.5。

15 市町村自治研究会 編 (1999年12月) pp.5-6。

16 新市町役場・編 (1969年) pp.58-62；新市町 (2001年3月) p.1。

17 新市町HP：<http://www.hiroshima-cdas.or.jp/shichoson/shinichi/>；広島県商工会青年部連合会 (1984年8月)『広島県ガイドブック』pp.276-279。

18 新市町HP：<http://www.hiroshima-cdas.or.jp/shichoson/shinichi/>；広島県商工会青年部連合会 (1984年8月) pp.276-279。

続き、実際、1990〔平成2〕年と1995〔平成7〕年の国勢調査の結果を比較すると、23,051人から22,353人と漸減傾向を示している¹⁹。1999〔平成11〕年の住民基本台帳によると、総人口は22,573人を数え、若干持ち直しているようにも見えるが、今後も、出生数の減少と、転出超過が予想され、人口減少は続き、町は2010〔平成22〕年における総人口を22,000人と想定している²⁰。それに対して、町の高齢化率は、1999〔平成11〕年10月1日の時点で20.5%と、全国平均の16.7%、県平均の17.9%を大きく上回っており、高齢者世帯の増加とともに、社会的介護の必要性が高まってきている²¹。

このような中で、新市町からは福山市との合併を模索する動きが出て来ている。そもそも新市町民の福山市との社会＝経済的な結び付きは強く（府中市との結び付きの方が強いが）、福山市と新市町を含む二市九町は一部事務組合方式で消防の共同処理を行っており、1995〔平成7〕年国勢調査によれば、新市町民の内、通勤では18.4%、通学では31.6%、買回品の購入では13.7%の人々が福山市に通っている²²。

福山市との合併話しは、1972〔昭和47〕年6月16日、福山市側が、深安郡神辺町や芦品郡新市町を含む周辺七町に対し文書で申し入れたことに始まり、1974〔昭和49〕年4月1日には芦田町が、1975〔昭和50〕年2月1日には駅家町と加茂町が福山市と合併した²³。神辺町については、1981〔昭和56〕年、福山市議会の反対によって合併は断念され、新市町に関しては、1978〔昭和53〕年9月20日、福山市長が昭和55年度の合併を申し出たのに対して（のちに、目標年次を1年間延長）、1980〔昭和55〕年12月28日、新市町長は、昭和

19 新市町（2001年3月）前掲p.5。

20 新市町（2001年3月）p.5；p.21。

21 新市町（2001年3月）p.12。

22 広島県広域行政検討委員会（2000年9月）前掲p.44；pp.66-71；p.74；新市町（2001年3月）pp.13-14。

23 新市町（2001年3月）p.20；坂田期雄・編（1999年11月）『市町村合併・広域連合事例集』ぎょうせいp.213。

56年度内の合併は困難と回答し、両者の協議は事実上ストップしていた²⁴。

しかし、1997 [平成9] 年9月、神辺町長がふたたび福山市との合併を推進する態度を明かにすると、同年12月には、福山市長も神辺町と新市町との合併に前向きな姿勢を示した²⁵。それをうけて、1998 [平成10] 年3月には新市町議会に、同年6月には神辺町議会にそれぞれ合併調査特別委員会が設置され、8月には両町が共同で、福山市に対して合併調査特別委員会の設置を要請した²⁶。

福山市議会の内部では、両町との合併について必ずしも積極的ではなかったが、1999 [平成11] 年10月13日、福山市、新市町、神辺町の首長および議会代表者が初懇談会を開き、合併は不可避の課題との認識で一致し、また上述のように、同年12月には、県の「広島県市町村分権システム推進計画」が策定され、2000 [平成12] 年9月には、県内86市町村を17に区分する合併パターンが発表され、その中でも、これら一市二町は、府中市、内海町、沼隈町とともに、合併が推進されるべき組合せとして示されるなど、合併の動きは加速してきた²⁷。

ただし、当初、新市町と神辺町の両町議会は、福山市との同時合併を目指して連携する動きを見せていたが、両町の間には、財政力や道路整備の必要性などに関して差があるため、合併条件が異なり、また、福山市との合併問題が提起された1972 [昭和47] 年以降の経過にも違いがあるため、これからも共同歩調をとり続けるかどうかは不透明である²⁸。なお、2001 [平成13] 年1月、福山市長は、上記の組合せの中では、新市町と内海町との合併協議を先行させる意向を明かにしている²⁹。

24 新市町 (2001年3月) p.20; 坂田期雄・編 (1999年11月) p.213。

25 新市町 (2001年3月) p.20; 坂田期雄・編 (1999年11月) pp.212-211。

26 新市町 (2001年3月) p.20; 坂田期雄・編 (1999年11月) pp.212-211。

27 新市町 (2001年3月) p.20; 坂田期雄・編 (1999年11月) pp.212-211。

28 新市町 (2001年3月) p.20; 坂田期雄・編 (1999年11月) pp.212-211。

前述のように、県の合併パターンの提言は、客観的な指標によってだけでなく、地域の市町村長、議員、住民たちの意向をも参照しながら、市町村合併の可能な組合せを模索したとされる。そこで次に、2000 [平成12] 年に県が行った調査だけでなく、1999 [平成11] 年9月に新市町が実施した住民意識調査、さらには、2000 [平成12] 年12月に新市商工会青年部が行った町民アンケートも参考にしながら、新市町の人々の合併問題に対する意識を詳しく検討してみたい。

3. 県による市町村合併に関する意向＝意識調査について

県による三つの意向・意識調査はそれぞれ、2000 [平成12] 年2月～7月（市町村長86人対象、回答数86人、回収率100%）、同年2月～3月（市町村議会議員1,357人対象、回答数882人、回収率65.0%）、同年3月（県民5,000人対象、回答数2,156人、回収率43.1%）に実施された³⁰。議会議員意向調査と県民意識調査の結果は、2000 [平成12] 年3月に公表されたが³¹、市町村長意向調査を含めた三者の結果が併せて公表されたのは、筆者の知る限り、先述の県の広域行政検討委員会の提言書（同年9月）が最初であり、同年11月、広島県地域振興部・市町村分権推進局・広域行政推進課が、同じ結果を調査概要と簡単な解説とともに報告している³²。

調査結果によると、合併の必要性に関する質問では、「必要である」と「どちらかといえば必要である」をあわせた合併に肯定的な意見が、市町村長では76.7%、議会議員では67.4%といずれも高い数字を示しているのに対して、県

29 新市町（2001年3月）p.2。

30 広島県（2000年3月）「市町村合併に関する市町村議会議員意向調査及び県民意識調査」pp.1-2；広島県地域振興部 市町村分権推進局 広域行政推進課（2000年11月）「市町村合併に関する情報」。P.57。

31 広島県（2000年3月）pp.3-11。

32 広島県地域振興部 市町村分権推進局 広域行政推進課（2000年11月）pp.58-59。

市町村合併と「まちづくり」

民では47.3%に過ぎず、「行政と住民との合併に対する関心の差が伺える」との分析が示されている（表1）³³。

	市町村長	議会議員	県民
必要である	37.2	42.6	30.1
どちらかといえば必要である	39.5	24.8	17.2
どちらかといえば必要でない	18.6	12.4	19.8
必要でない	4.7	11.9	19.8
その他	0.0	8.2	13.0

表1. 合併の必要性 --- 県調査

この調査では、さらに踏み込んで、合併が必要であると答えた人には、その理由も尋ねている。合併に肯定的な理由としては、三者ともに「行政の簡素化など経費の削減」（市町村長62.1%、議会議員63.7%、県民55.6%）をもっとも多く挙げており、「計画的な土地利用などの総合的なまちづくり」が可能になるとの答え（市町村長50.0%、議会議員57.1%、県民53.4%）も、三者ともに半数を越えている（表2）³⁴。また、市町村長や議会議員の間では、合併によって「地域の特性を生かした個性あるまちづくり」（市町村長54.5%、議会議員62.5%、県民38.9%）ができるという理由が、住民の回答よりも際立って多いのに対して、「より質の高い行政サービス」（市町村長40.9%、議会議員43.0%、県民54.3%）への期待が、特に住民の間で高く、「日常の利便性の向上」（市

	市町村長	議会議員	県民
行政組織の簡素化など経費の節減	62.1	63.7	55.6
地域の特性を生かした個性あるまちづくり	54.5	62.5	38.9
計画的な土地利用など総合的なまちづくり	50.0	57.1	53.4
より質の高い行政サービスの提供	40.9	43.0	54.3
市町村の財政力の強化（市町村長）	34.8	-	-
市町村の規模拡大による大規模事業の実施	9.1	24.4	26.1
市制移行など新しいイメージの地域づくり	7.6	5.4	8.6
都市機能の充実による日常生活の利便性の向上	6.1	10.4	28.4
その他	13.6	5.7	3.3

表2. 合併が必要である理由（回答は3つ以内） --- 県調査

33 広島県地域振興部 市町村分権推進局 広域行政推進課（2000年11月）pp.58。

34 広島県地域振興部 市町村分権推進局 広域行政推進課（2000年11月）pp.58。

町村長6.1%、議会議員10.4%、県民28.4%)については、市町村長・議会議員と住民との間で相当な意識の格差がある(表2)³⁵。このことから、市町村長や議員たちの多くが、行政の視点からまちづくりを進展させる機会と合併を捉えているのに対して、住民たちのうち、合併に肯定的な人々は、まちづくりの問題に関心はあるものの、より自分たちの日常生活への影響という面から合併を考えていることが分かる。

それに対して、住民たちは、合併に反対する理由として、「中心部と周辺部での格差拡大」(市町村長55.0%、議会議員56.5%、県民41.9%)などよりも、「行政と住民の結びつきが薄れるおそれ」(市町村長30.0%、議会議員71.5%、県民60.9%)や「行政サービスの低下や公共料金等の負担増加」(市町村長45.0%、議会議員30.4%、県民46.7%)をもっとも多く挙げており、合併によって「役所や公共施設が遠くなり、住民にとって不便」(市町村長25.0%、議会議員29.0%、県民43.4%)になるからという反対理由の割合は、市町村長や議員たちに比べて、住民たちの間で10ポイント以上高くなっている(表3)³⁶。また、「地域に対する愛着が薄れるおそれ」(市町村長5.0%、議会議員4.7%、県民25.3%)があるという理由で反対する割合が、住民たちの間で、他二者と比

	市町村長	議会議員	県民
中心部と周辺部で格差が広がるおそれ	55.0	56.5	41.9
一部事務組合等で広域行政をすでに進めている	55.0	36.0	-
行政サービスの低下や公共料金等の負担増加	45.0	30.4	46.7
行政と住民との結びつきが薄れるおそれ	30.0	71.5	60.9
役所や公共施設が遠くなり、住民にとって不便	25.0	29.0	43.4
住民や団体から合併を望む声がない	25.0	23.8	-
従来の歴史、文化、伝統などが失われるおそれ	20.0	15.9	19.4
地理的・地形的条件から合併に向いていない	20.0	15.4	14.8
地域に対する愛着が薄れるおそれ	5.0	4.7	25.3
その他	10.0	7.5	5.5

表3. 合併が必要でない理由(回答は3つ以内) --- 県調査

35 広島県地域振興部 市町村分権推進局 広域行政推進課(2000年11月) pp.58.

36 広島県地域振興部 市町村分権推進局 広域行政推進課(2000年11月) pp.59.

べて格段に高いことも注目に値する（表3）³⁷。このことは、合併は必要でないと答えた住民の中には、合併がまちづくりを阻害するという懸念を持っている人々が少なからずいることを意味するだろう。

以上のデータは全県レベルの調査によるもので、この全体の傾向が、芦品郡新市町という一地域の住民の動向と一致しているかどうかを知ることはできない。そこで、次に上記の調査と前後して行われた二つの新市町住民を対象としたアンケートをもとに、全県レベルの意識との比較を行い、この地域の合併問題に対する意識の特性を浮かび上がらせるとともに、調査が行われた二つの時期の間の変化についても考察する。

4. 新市町住民の合併問題に対する意識

われわれが利用する第一のデータは、新市町役場が、まちづくりの新しい指針となる総合計画を策定する過程で、1999年9月、町内から無作為抽出された1,000世帯に対して行った住民意識アンケートの結果（以下、新市A調査と呼称）である（回答数501世帯、回収率約50%）。第二のものは、新市商工会青年部が、2000年12月、無作為抽出された町内在住の20歳以上の2,989人（内、受取人不在につき無効67人）に対して実施した「行政・教育・合併に関する町民意識調査」（以下、新市B調査と呼称）である（回答数は1,500通超、回収率51.3%）。

二つの調査は、アンケート票の送付数に3倍という大きな規模の開きがあり、また、実施した組織にも、地方自治体と民間の団体という違いがあるため、この二つのアンケート結果がどちらも広く町全体の意見を反映するものであるのか、また、少なくとも両調査に回答を返送した人たちが、同様な傾向、信条を持った人たちであったのか、疑問も残る。とはいえ、前者は県による調査（県民対象）の半年前に行われ、後者は県の調査結果の全体が公表された3ヶ月後

37 広島県地域振興部 市町村分権推進局 広域行政推進課（2000年11月）pp.59。

に行われたものであるため、広島県において市町村合併問題をめぐる議論が活発化する直前と直後の新市町民の意識の変化を捉える上で、これら二つの調査結果を比較対照することには意味があると考えられる。

新市A調査では、広域行政や合併の必要性に関する質問が、「必要である」、「必要でない」、「わからない」という三つの選択肢のみからなり、住民の微妙な意向までは分からないが、住民の福利向上のために何らかの広域行政が必要という回答が66.3%に達するのに対して、合併という手段に肯定的な意見は、この時点では53.3%と半数をわずかに上回る程度である（表4、表5）³⁸。先に見た県調査での県民全体の賛成意見（47.3%）に比べると、6%ほど多くなっているが、県調査で明らかになった市町村長や議会議員たちの合併の必要性に対する関心の高さに比べると、やはり低い数字であるといえる。

新市A調査は、合併に対して肯定的な人、否定的な人に、その理由を尋ねていないため、県調査との直接の比較を行うことはできないが、他の質問項目に対する答えから、新市町民と県民全体の合併問題に対する意識の異同を推測することは可能かもしれない。新市A調査では、町の財政運営や行政への要望が質問されており、町民は「企業誘致を促進」（21.8%）したり、「若者の定住対

	人数	%
必要である	332	66.3
必要でない	36	7.2
わからない	104	20.8
無回答	29	5.8

表4. 広域行政の必要性 --- 新市A調査

	人数	%
必要である	267	53.3
必要でない	93	18.6
わからない	119	23.8
無回答	22	4.4

表5. 合併の必要性 --- 新市A調査

38 新市町（2001年3月）前掲p.19。

市町村合併と「まちづくり」

策を促進」(39.9%) することによって自主財源を増やすことよりも、「無駄を徹底的に省き、事業・事務の効率化を図」り (58.8%)、「職員定員の削減を図る」(55.3%) ことによって、財政をスリム化することを最も望み、行政についても、新規事業の展開や抽象的な行政目標を掲げるよりも、「職員のやる気、専門知識・技術を高め」(49.7%)、「職員の定員の見直しを行う」(52.9%) ことによって、「住民サービスの向上を図る」(39.9%) ことに関心が高い(表6、表7)³⁹。このように新市町民は、1999年9月の時点では、広域行政や市町村

	人数	%
企業誘致などを推進し、自主財源を増やす	109	21.8
若者の定住対策を推進し、自主財源を増やす	200	39.9
事業の優先順位を厳選し、歳出を減らす	90	18.0
国・県等の補助事業を有効に活用する	182	36.3
民間委託を進める	122	24.4
無駄を徹底的に省き、事業・事務の効率化を図る	293	58.5
職員定員の削減を図る	277	55.3
住民参加型サービスを充実し、費用負担を減らす	93	18.6
その他	8	1.6
無回答	29	5.8

表6. 町の財政運営に必要な取り組み (複数回答) --- 新市A調査

	人数	%
総花的行政を見直し、重点事業に取り組む	62	12.4
住民サービスの向上を図る	200	39.9
職員のやる気、専門知識・技術を高める	249	49.7
事務等の合理化、効率化を進める	179	35.7
民間委託を積極的に進める	124	24.8
職員の定員の見直しを行う	265	52.9
住民参加をさらに進める	37	7.4
各課の連携を強め、縦割り行政の克服を図る	91	18.2
地域の実情にあった、個性的な事業・行政運営	90	18.0
広域圏で市町村が協力して事業を行う	67	13.4
その他	10	2.0
無回答	30	6.0

表7. 町の行政に必要な取り組み (複数回答) --- 新市A調査

39 新市町 (2001年3月) p.19。

合併などによって財政の規模を拡大し、長期的かつ持続可能なまちづくりのヴィジョンを示すことを行政に求めるより、現在の財政支出の削減や、行政サービスの効率化・高度化によって、日常生活における利便性が向上することに関心が高いことが分かり、これは前出の県調査（県民対象）の結果に近い（表2、表3）。

それでは上述のように、新市町民に県民全体のレベルよりもわずかではあるが市町村合併に肯定的な傾向が見られるのはなぜだろうか。この時期には、全国レベルで地方分権や財政再建に関する論議が高まり、メディアによって、日々、その報道に接するようになっていたため、短期間のうちに住民の意識が変動していたことも考えられる。また、市町村ごとの調査結果を参照していないので、推測の域を出ないが、広島市や福山市などの人口規模の大きな自治体では、従来以上の財政への負担が予想されることから、住民たちの間で広域合併推進の機運はより低く、新市町よりも都市圏から遠い山間部や島嶼部の町村では、より高度な行政サービスへの期待から、より高い傾向があることが予想され、県調査の結果では、そのような意見の多様性が算術平均された可能性もある。いずれにせよ詳細なデータの検討を要する問題である。

新市B調査は、県調査の結果発表後の2000年12月に実施されたものであるため、質問の項目、構成が、県調査のそれに倣ったものとなっている。その調査結果によると、まず合併が「必要である」または「どちらかといえば必要である」という回答を合わせると65%になり、合併に肯定的な人たちが、つい1年3ヶ月ほど前に比べて13ポイント近く上昇していることが注目され、これは県調査における議会議員たちの回答に近い数字である（表1、表8）⁴⁰。

次に、合併に肯定的な人たちにその理由を質したところ、「財政力の強化」（62.9%）、「議員・職員の削減による、経費節減」（63.7%）という行政上の必

40 新市商工会青年部（2001年1月）「どうなる新市!! 行政・教育・合併問題に関する町民意識調査集計結果」。

	%
必要である	42
どちらかといえば必要である	23
どちらかといえば必要でない	10
必要でない	8
わからない	8
無回答	9

表8. 合併の必要性 --- 新市B調査

要からの理由が、いずれも高率で上位を占め、「行政サービスの高度化」という日常生活に関連した理由を挙げた人は27.0%に過ぎず、これは県調査（県民対象）の同様な項目に対する回答（54.3%）の半分以下に過ぎない（表2、表9）⁴¹。

	人数	%
財政力の強化	626	62.9
行政サービスの高度化	269	27.0
議員・職員の削減による、経費節減	634	63.7
地域間の格差の是正	269	27.0
イメージアップ	87	8.7
公共施設等の無駄の解消	201	20.2
人口や面積など市町村規模の拡大	53	5.3
職員の質の向上	335	33.6
時代の流れ	198	19.9
その他	16	1.6

表9. 合併が必要である理由（回答は3つ以内） --- 新市B調査

合併に否定的な人たちが挙げた理由は、「合併が財政力の強化とは限らない」（47.1%）という上述の合併推進の理由への懐疑や、「税金や公共料金が値上げされるおそれがある」（68.1%）、「役所や公共施設が遠くなり、住民にとって不便になる」（42.4%）という日常の利便性という観点からの反対理由が上位を占めてはいるが、「行政と住民の結びつきが薄れる」からという理由を挙げた人は27.5%で、県調査（県民対象）では60.9%と圧倒的な反対理由だったのに比べて半数以下で、これは、調査の時点で、市町村合併の問題が、身近な生活上の要求から町内に浮上してきたというよりも、国政の流れや県の提案を受けて議

41 新市商工会青年部（2001年1月）。

論されているためと思われる（表3、表10）⁴²。

さらに、合併に反対の意思表示をした新市町民の中で、合併により地域への愛着が薄れることへの心配を理由としてあげた人は12.3%と、県調査における25.3%と比べると半分以下に過ぎず（表3、表10）⁴³、福山市との合併問題は、地域の将来のあり方の問題としてというよりも、政府レベルで提起された地方分権や財政再建といった議論との関連で捉えられ、合併に賛成するにせよ反対するにせよ、やはり「住民によるまちづくり」の視点が十分に考慮されていないように思われる。

	人数	%
合併＝財政力の強化とは限らない	130	47.1
行政と住民の結びつきが薄れる	76	27.5
税金や公共料金が値上げされるおそれがある	188	68.1
役所や公共施設が遠くなり、住民にとって不便	117	42.4
中心部と周辺部の格差の拡大	89	32.2
地域への愛着が薄れる	34	12.3
新市町の個性・伝統文化が薄れる	44	15.9
周辺の市町村と広域的に協力すればよい	81	29.3
新市町単独で大丈夫	21	7.6
その他	4	1.4

表10. 合併が必要でない理由（回答は3つ以内） --- 新市B調査

このことは、合併の相手として望ましい市町村に関する質問への答えにも表れている。回答では、福山市（74.9%）、府中市（46.8%）、神辺町（35.6%）が高い比率で選ばれているのは、これらが新市町と隣接し、新市町民が日常的に行き来しているなじみ深い地域であるため当然といえるが、それらに加えて、従来あまり新市町と結びつきが強かったとは思われない遠隔の沼隈町（15.3%）と内海町（11.2%）が、他のもっと近くの市町村と比べても、きわめて高率で選ばれている（表11）⁴⁴。これは、これら二町が先述の県の広域行政検討委員

42 新市商工会青年部（2001年1月）。

43 新市商工会青年部（2001年1月）。

44 新市商工会青年部（2001年1月）。

	人数	%
福山市	1148	74.9
府中市	717	46.8
尾道市	23	1.5
神辺町	545	35.6
沼隈町	234	15.3
内海町	172	11.2
御調町	35	2.3
上下町	8	0.5
三和町	23	1.5
甲山町	3	0.2
笠岡、井原市	11	0.7
その他	22	1.4
無回答	133	8.7

表 11. 合併の相手として望ましい市町村（複数可） --- 新市B調査

会の答申で、福山市、府中市、神辺町とともに、合併の組合せの中に組み込まれていたため、住民が県の提案に沿う形で回答したためと考えられ、合併相手が自分たちの地域の将来にどのような影響を及ぼすかについての具体的な検討の結果として選ばれたものではないだろう。

5. 市町村合併の問題点

では、福山市との合併が実現した場合、新市町の人々には、どのような影響があるのだろうか。合併にはメリットとデメリットが伴うのは当然だが、合併後に、当の住民たちにどのように評価されるかは、どちらの効果がより大きく住民たちに意識されるかにかかっている。

合併のメリットとして、(1) 行政サービスの享受や公共施設の利用等が広域的に可能になり、住民の利便性が向上し、(2) 専任の職員や組織の設置等が可能となり、行政サービスが高度化かつ多様化し、(3) 行政組織の合理化や公共施設の広域的な配置によって財政資源の有効活用ができる、などがしばしば挙げられる⁴⁵。それに対して、デメリットとしては、(1) 中心部と周辺部で地域格差が生じ、特に周辺で、歴史・文化への愛着や地域の連帯感が薄れる懸念があり、(2)

自治体の規模が小さかったころには可能だった住民意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供が難しくなり、(3) 関係市町村間の行政サービスの水準や住民負担の格差調整が難しい、などの問題が挙げられる⁴⁶。

だが、しばしば問題となるのは、上記の合併のメリットとデメリットは、関係市町村の住民が均等に負うのではなく、ある地区の人々にとってのメリットが、別の地区の人々にとってのデメリットとなっているのではないか、という指摘である。合併では一般に、福祉サービスなどの水準は、関係市町村のうち、もっとも高い水準のものに、その負担はもっとも低い水準のものに調整される、と謳われるが⁴⁷、実際には、1988 [昭和63] 年3月、仙台市と合併した泉市、また、1995 [平成7] 年9月、秋川市と合併して現在あきる野市の一部となった五日市町では、いずれも独立した自治体の地位から市の周辺部に転落し、税金や公共料金の引き上げ、行政サービスの低下、人口の減少や経済の停滞などのデメリットを被り、メリットは中心部ばかりが享受していると報告されている⁴⁸。(ただし、このような意見に対しては、合併時の五日市町長で、あきる野市設立時に新市長に就任し、現在も同市の首長を務める田中雅夫氏によれば、例えば、旧五日市地区の商店街がさびれたのは、近年大型店の出店が進んできたことの結果であり、合併のあるなしとは関係がないし、逆に、合併の効果としては、五日市町からあきる野市の一部になることによって、同地区への企業誘致にも成功し、経済的にはむしろ活性化につながっていると反論している⁴⁹。)

45 新市町 (2001年3月) 前掲 p.17; 市町村自治研究会 編 (1999年12月) 前掲 p.18。

46 新市町 (2001年3月) p.18; 市町村自治研究会 編 (1999年12月) p.19。

47 市町村自治研究会 編 (1999年12月) p.53。

48 正木満之 (2000年9月) 「合併は旧市住民になにをもたらしたか 仙台市に合併された泉市のその後」三橋良士明 編『ちょっと待て市町村合併』自治体研究社 pp.41-44; pp.49-54; 山西善子「合併時の約束は反故に あきる野市の合併を検証して」三橋良士明 編 pp.16-29。

49 小西砂千夫 (2001年6月) 『そこが知りたい市町村合併 — 当事者たちの証言 —』日本加除出版 p.161。

前述の新市B調査では、合併に否定的な人々の内、もっとも多くの人がある理由として挙げているのが「税金や公共料金が値上げされるおそれがある」(68%) というものだった(表10)⁵⁰。実際、新市町が住民に示した資料の中でも、個人住民税の均等割額が、現行の2,000円から2,500円に値上げされ、市街化区域内の土地・家屋に、新たに都市計画税が課税され、一定規模を超える事業所に対して、事業所税が課税されるなど、多くの分野で、現行の新市町の税金・公共料金より、福山市のそれの方が高く、合併による負担の急増が予想されるため、緩和措置として、合併特例法の定める5年間の「地方税の不均一課税」の適用を検討する必要がある、と述べられている⁵¹。

また、同じ調査で多くの人々が、「役所や公共施設が遠くなり、住民にとって不便になる」(42%)、「中心部と周辺部で格差が広がる」(32%)という懸念を反対理由として挙げていた(表10)⁵²。つまり、合併によって、新市町の住民が、福山市のより高度な医療・福祉サービス、より専門的な行政サービス、図書館のより豊富な蔵書を利用する権利を手に入れられたとしても、それと引き換えに、もし町内に現在ある諸施設が廃止され、福山市の中心部に集中するそれらに統合されれば、市の中心部までの距離を考えると(JR福塩線で35分)、かえって利便性が低下することになるだろう。これに対しても、先述の資料は、合併協議で作成する「市町村建設計画」の中で、新市地区の地域整備計画について盛り込む必要がある、と指摘している⁵³。「市町村建設計画」とは、関係市町村の住民が合併の適否を判断するために、合併後の青写真として与えられるもので、合併特例法では、市町村合併の要件とはしていないが、その作成の必要性を認め、そこに盛り込むべき事項として、合併市町村建設の方向性や財政運営などに関する基本方針や、公共施設の統合に関する事項などが例示され

50 新市商工会青年部(2001年1月)。

51 新市町(2001年3月)p.18;23-28。

52 新市商工会青年部(2001年1月)。

53 新市町(2001年3月)p.18。

ている⁵⁴。

ただし、これらのデメリットもしくは懸念に対しては、住民の役所への依存体質の現われとする考え方もあり、小規模自治体におけるきめ細かな行政サービスといっても、それが民主的な手続きを経ない小さな利益誘導を意味するものであってはならず、また、大きな自治体の周辺部の地位に転落することを恐れるよりも、その自治体の中で一定の発言力を得るという発想に転ずるべきであると主張する論者もある⁵⁵。そのような考え方によれば、自治体の役所は、税を徴収して公共的な課題に優先順位をつけて投入するという財政機能と、それらの公共サービスの企画・監視という黒子の役割に徹すべきであり、サービスの実施・提供に関する仕事はすべて民間に委託すべきということになる⁵⁶。そして、合併は基礎自治体の行政能力、財政力を強化するためのものと位置付け、実際のまちづくりは、広域化された基礎自治体のもとに、現在でも各地で機能し続けている「自治会」、「消防団」、「祭礼団」、「納税組合」などをヒントにして狭域的に組織された最小の自治単位が担うという新たな仕組みを作り出せば、合併への障害は何もなくなるとされる⁵⁷。

因みに、上記の論者は、一部の住民への利益誘導が動機ではなく、まちづくりに成功してきた自治体のうち、合併によって、これまで行われてきた特徴ある施策が取り止めになり、また最初からまちづくりをやり直すことへの抵抗が強いものに対しては、合併反対もやむを得ないとも述べている⁵⁸。実際、90年代に本格化した事務の委譲・分権化に対して、職員たちの努力によって、地域に根差した個性ある行政を創造してきた小さな自治体の多く、特に、岩手県沢内村、福岡県柳川市、愛知県足助町、神奈川県真鶴町、静岡県掛川市、秋田県

54 市町村自治研究会 編（1999年12月）pp.71-72。

55 小西砂千夫（2000年6月）『市町村合併ノススメ』ぎょうせい pp.38-39。

56 小西砂千夫（2000年6月）pp.114-115。

57 小西砂千夫（2000年6月）pp.117-118。

58 小西砂千夫（2000年6月）p.38-39。

鷹巣町、北海道ニセコ町などでは、自治体規模の拡大によって、その努力の成果は強化されるよりはむしろ退化することが予想されるという⁵⁹。

また、合併のメリットとして挙げられたものの多くは、実際には、様々な広域行政制度によっても対応できるという主張もしばしばなされる⁶⁰。そのため、独自のまちづくりを進めてきた市町村が、小さな自治体の処理能力に余る一部の需要を前にして、合併に伴う環境の急変によって、これまでの成果が失われる可能性と、広域行政プロセスが必然的に抱える非効率性とを比較考量した結果、同様な立場をとる周辺の市町村とともに、何らかの広域行政制度によって対応することを選択するケースもあるかもしれない。実際、新市B調査では、合併に反対する人たちの内で、その理由として「周辺の市町村と広域的に協力すればよい」を挙げた割合は29.3%にのぼっており（表10）⁶¹、一部事務組合制度や広域連合制度などをもっと活用すれば、急激な生活環境の変化（もしくは悪化）を伴う恐れのある市町村合併という一種の賭けにまで訴える必要はないのではないかと考える人が町内にも少なからずいることを予想させる。

しかし、これらの広域行政制度では、実際には、構成する各市町村の意見や利害を調整するために、多大な時間と労力が必要とされ、これらが制度化された際に期待されたほどの実効性を生み出していないのが実情である。例えば、現在多くの市町村で、ゴミ処理のために一部事務組合制度が利用されているが、これは本来は一つ一つの市町村で処理施設を作るよりも効率的であるという発想が出発点だったものの、ゴミ焼却時のダイオキシンの発生量を抑えるためには、24時間連続燃焼可能な高度の処理施設が必要であり、そのためには24時間燃やし続けられるだけのゴミが集められる必要があることから、近年、不可避免的に要請されるようになってきたものである⁶²。ただし、複数の市町村が一

59 加茂利男（2001年8月）『市町村合併と地方自治の未来 — 「構造改革」の時代のなかで —』（自治体研究社）p.30。

60 加茂利男（2001年8月）pp.28-29。

61 新市商工会青年部（2001年1月）。

部事務組合を作り、大きな焼却施設を設置しようとする、特定の市町村が、他の市町村のゴミを引き受けることに対する反対が起こり、施設の位置決めは難航することが多い⁶³。それに比べれば、これらの市町村が合併し、自分たちの自治体のゴミを処理する焼却施設を建設するため、自治体内の特定地域の住民を説得する方が容易であり、道理にも適っている⁶⁴。

また、ゴミ処理、上下水道、消防などの基礎的な公共サービスの分野では広域化が進んでいるものの、住民からの大きな要望がある図書館や音楽ホールなどの所謂「箱モノ」の広域化はほとんど進んではいない⁶⁵。そのため、このような文化施設をより多くの人々が利用できるようにするためには、まず合併協議において、すべての関係市町村の人々にとってもっとも利便性の高い場所に、それらの施設を建設するよう確認した上で、市町村合併を目指す方が、より現実的であるといえる。

そのため、たとえ一部の人々の利権のためではなく、地域の独自性を守り、「まちづくり」の成果を保つための合併反対であっても、それは同時に大きな限界と制約を伴うものであることは間違いない。

6. まとめ

先に見たように、芦品郡新市町の町長や議会は、福山市との合併に前向きで、2つのアンケート調査の結果から、住民たちの多くも合併賛成に傾いているため、合併への流れは整いつつあるように見受けられる。

だが、合併、特に、比較的規模の大きい市に、周辺の小さな市町村が組み込まれ、その一部となる編入合併においては、編入した市の住民よりも、編入さ

62 山梨学院大学行政研究センター編（1998年2月）『分権化時代の広域行政 一府県の役割と市町村合併一』（地方自治ジャーナルブックレットNo.19）公人の友社 pp.14-15。

63 小西砂千夫（2001年6月）『そこが知りたい市町村合併 一 当事者たちの証言 一』日本加除出版 p.38。

64 小西砂千夫（2001年6月）p.38；pp.147-148。

65 小西砂千夫（2001年6月）p.12。

れた市町村の住民が、合併後に、その成否をより強く意識することになるだろう。

そのため、何よりも重要なのは、新市町の住民自身が、合併を自らの問題と捉え、合併によって生じる可能性のある負担の急増には、「地方税の不均一課税」の要請をしたり、「公共施設が遠くなる」とか、「周辺部として取り残される」といった懸念には、事前に行われる合併協議で、その点に留意した「市町村建設計画」が作成されるよう注文を付け、その過程を注意深く見守ることだろう。

そして、より重要なのは、住民が地域全体の維持・発展に主体的に参加することである。合併によって地域の個性や文化が失われると心配する人々は、地域行事や自治活動を通して地域の一体性を作り出すため、いっそうの努力をすべきだろう。先述の新市B調査では、「新市らしさ」をイメージさせるものとして、「繊維」(55.6%)、「かすり」(29.5%)、「菊」(40.1%)といった有力な地域産業を挙げる人が多かったが(表12)⁶⁶、現在、新市町では繊維産業や種苗づくりに従事する人口が多いとしても、すべての住民の生計がこれらと関係しているわけではないし、将来的には、地域の経済構造が変化することも予想されるため、地域の一体性のシンボルとはなりえない。それに対して、「吉備津神社の大祭(毎年11月下旬)」(56.0%)や、「素盞鳴(すさのおう)神社の祇園祭り(毎年7月中旬)」(52.3%)の名を挙げる人も同様に多かったため(表12)⁶⁷、例えば、それらの行事に、単なる見物客としてではなく、祭礼組織への取り込みなどを通して、地域の人々がより積極的に係わるよう働きかけることで、特色あるまちづくりの基盤となる地域の文化的アイデンティティを醸成できるのではないだろうか。

66 新市商工会青年部(2001年1月)。

67 新市商工会青年部(2001年1月)。

市町村合併と「まちづくり」

	人数	%
吉備津神社（一宮さんの市立大祭）	859	56.0
素盞鳴神社（祇園祭り・けんかみこし）	801	52.3
織維	852	55.6
かすり	453	29.5
菊	614	40.1
自然	77	5.0
芦田川	236	15.4
神谷川	239	15.6
歴史	40	2.6
文化施設	6	0.4
遺跡	30	2.0
温暖な気候	275	17.9
商売人	152	9.9
城山	123	8.0
蛇円山	144	9.4
大佐山	77	5.0
ゴルフ場	38	2.5
ふれあいフェスティバル新市	37	2.4
何も無い	22	1.4
その他	11	0.7
無回答	84	5.5

表 12. 「新市らしさ」をイメージするもの（複数可） --- 新市B調査