

『市町村合併後の課題～よき自治体をめざしたシステムづくり～』 の概要と愛媛県内の合併状況について

7月8日、松山市において、県内の自治体、主要企業等関係者出席のもと、第14回政策研究セミナーを開催した。講師には、関西学院大学教授の小西砂千夫氏をお招きし、『市町村合併後の課題～よき自治体をめざしたシステムづくり～』をテーマに講演をいただいた。また、この講演を契機に、「愛媛県内の合併状況」について小考察を行った。

1. 『市町村合併後の課題～よき自治体をめざしたシステムづくり～』（講師：小西砂千夫氏）講演の概要

（1）市町村合併の大義

合併議論でよく語られる財政問題には、1つはそれぞれの市町村が財政運営をしていく時に、合併によって財政状況を改善しようという話と、もう1つは合併することを通じて国の財政を少しでも楽にしましょうという、まさに身を捨ててという大所高所の議論がある。しかし、合併の中心的問題は行政体制を整えるということであって、そういった財政問題はその次の副次的な問題ではなだろうか。

自治を考える場合の基本は、国に対して市町村にどれだけの行政権限があるかということが中心となる、簡単に言えば、どれだけの種類の事務を市町村が担当するかということで、これを考えてこそ自治の問題となりえる。

この自治問題に対して、行政権限にふさわしいだけの財源を与えるという議論と行政権限を担うのにふさわしい役所としての組織形成をしようという議論があって、わかりやすく言うと、前者の方は扱う事務量に応じたお金が必要であるということ、後者の方は行政権限を行使するにあたってそれにふさわしい職員組

織を持つということである。

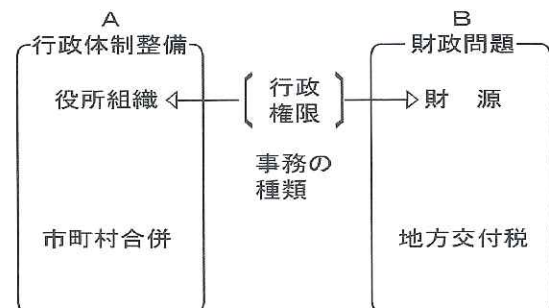
しかし、権限にふさわしい財源という議論は、日本においては、財源を最終的には地方交付税でカバーしている仕組みをとっていることから、地方交付税をどのように制度設計していくかという話につながってくる。

そしてこれが今、三位一体改革で揺さぶられている問題である。

一方、権限にふさわしい組織形成の方は、行政組織の規模を大きくするとか、そのあり方を考えようということから、今の場合、当然これが合併問題ということになる。

以上のように、合併の議論においては「行政体制の整備」（図中A）と「財政問題」（図中B）とを切り分けた議論が本来必要で、合併の大義からすると行政体制整備が基本で、財政問題はその次の副次的なものであるということを押さえるべきではないだろうか。

財政問題が喫緊の課題であることは間違いないが、その話だけを合併の大義名分にするのは、合併によって市町村規模にふさわしいだけの行政組織を整備して、新市町で何か新しいものを生み出そうとする意識づけのない形でスタートしてしまう恐れがあるという意味



において、非常に問題ではないだろうか。

(2) 役所組織のモチベーションをあげる

行政権限を担うのにふさわしい組織かどうかという問題の中に、職員モチベーション（士気）というのがある。士気というのは、職員個人の問題というより、どれくらい1つの目的に向かって、一丸となるような方向付けが組織の内部でできているかということである。

行政権限にふさわしい組織にしようと思ったときに、規模だけは大きくなったがモチベーションが下がってしまうと、合併した意味がない。正論が正論として、時間がかかっても受け入れられ、必ず全体の方針に反映されるという組織風土ならば、モチベーションは維持される。さらには、モチベーションが高いということ、役所組織が大きいということが両並びになった時に組織は強化される。このことから、合併というのは組織風土という意味でも非常に重要な問題を持っていて、役所を強化するための合併なのだから、組織を大きくしただけでは実は合併の目的は達成されない。組織を大きくして、同時にモチベーションを引き上げていかないと、本来の行政権限にふさわしい役所組織にはならない。

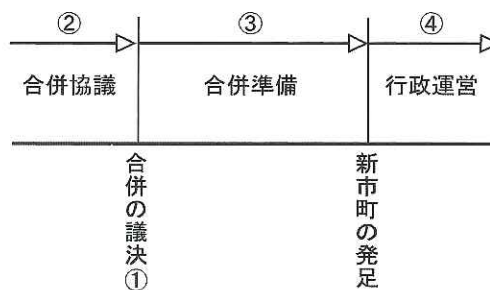
このモチベーションを下げずにさらに上げていくというのは、各市町村長のリーダーシップと職員の努力次第である。自分たちの職場の雰囲気や社風など、役所の仕事をしていく上での意思疎通の回り方をどうやっていったらより風通しのよい、そして正論が正論としてくみ上げられるような組織になるかということについて、合併というものをきっかけに強い問題意識を持つべきである。

(3) 合併協議と合併準備の切り分け

合併協議をして合併することを決めて、協議会で協定書に調印をし、構成団体が議決をするというところで合併協議は形としては完結するが、合併協議が完結した次の日に合併する自治体というのは少ない。そこから何日か日をおいて新市町が発足するが、時間

の流れとしては、図中①で合併協議が完結し、ここで協議会が調印をして、構成団体で合併を議決することになる。ところが、新市町が発足するのはもう少し後でという状態になった時に、このことは必ずしも定着しているわけではないが、最近では図中②までを狭い意味での合併協議と言い、図中③の期間を合併準備と言うケースがある。図中④以降は新市町における通常の行政運営ということになる。正直言うと、マスコミにとって関心があるのは議決（図中①）までであって、議決して新市町が発足するまでの間（図中③）はマスコミ的にも空白である。

＜合併の流れ＞



注目していないから悪いということでは全然なく、目立たないところでどれぐらいいい仕事をするかというのが、ある意味で行政職員の誇りであると思われる。そういう意味から言うと、行政職員にとって合併準備が一番力を発揮できる場になるのではないかな。

合併協議の協定書の内容というのは合併後のビジョンであって、どういう信頼関係をもって協議に至ったかという抽象的な内容である。その内容をどのような形にすれば現実的に担保できるかという技術的な話は、合併準備で時間をかけてすべきである。

そういう意味で合併準備は、合併協議の理念をどれだけ具体化できるかということを議論する時期であるから、そこで手を抜いてしまうと、準備不足で新市町の行政運営に突入することになってしまう。新市町の行政運営はまさに現実であり、その現実の中で本来、大事にしておくべきことを大事にするということも場合によってはできなくなるという部分が出てくる。そうならないためにも、合併準備の期間で、合併ビジョンを具体化させる方法をじっくりと議論することが合

併協議の中心になるということを今一度深く心に期していただきたい。

以上が「市町村合併後の課題～よき自治体を目指したシステムづくり～」のセミナー概要である。

2. 「愛媛県内の合併状況」について

(1) 全国と県内の状況

市町村合併について協議する法定協議会（以下：法定協）は8月26日時点で、全国で604に上る。参加している市町村数は、1,991団体に達しており、そのすべてが合併した場合、全国の市町村数3,084団体（9月1日時点）が1,697団体にまで減少する計算となる。しかし、実際その中身は、高松市のように周辺6町とそれぞれ1対1で法定協を設置しているところや合併相手を品定めするような掛け持ち法定協を設置しているところ、協議がまとまらず休止しているところがあるなど総務省が目標としていた「2,000市町村未満」という目標達成は難しくなっている。このため総務省は、17年3月末に合併特例法が失効した後も、

合併優遇措置（合併特例債は廃止）が基本的に据え置かれた合併特例法（17.4.1～22.3.31の時限法）によって市町村合併をさらに推し進めようとしている。

合併先進県と呼ばれる本県においては、比較的早い段階から法定協が設置されており、17年3月末には県内のほとんどの市町村が合併し、70市町村が20市町村後にまで合併する見込みとなっている。

そういった流れの中で現在の合併手続きの進捗状況を見ると、各協議会においては合併協議を終えて協定書に調印し、関係市町村の議会で合併の議決を済ませている段階のところまで進んでおり、今まさに合併準備の最中にあるところが多い（表1）。

(2) 南宇和合併協議会

講演内容にあった「合併準備」が行政職員の力のみせどころであるという点から、表1を基に各協議会の「合併協議」と「合併準備」を切り分けたグラフを作成（図2）した。全体的に新設合併方式の協議会については、合併市町村数にもよるが、「合併協議」に1年から1年半をかけ、「合併準備」には約半年を費やして

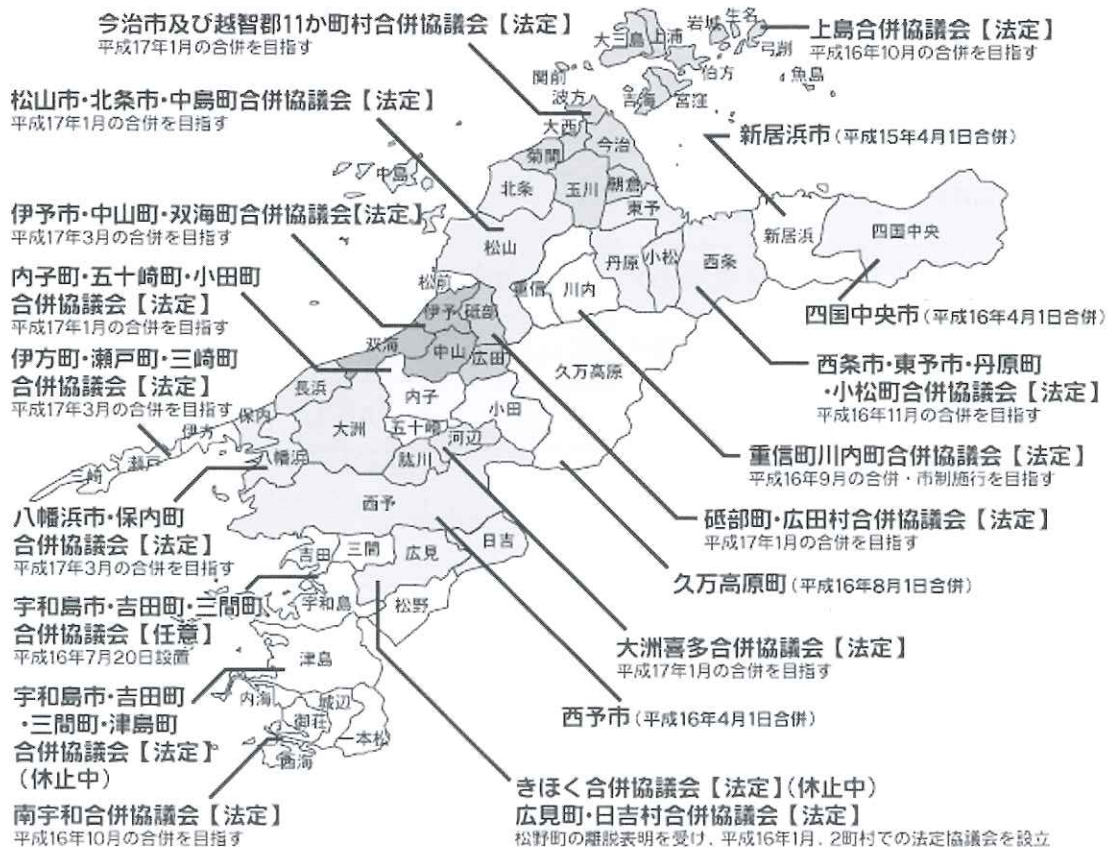


図1：愛媛県内の合併の動き（愛媛県市町村合併HPより引用）

表1 法定の合併協議会（設立順）

(H16.9.1 時点)

協議会名 新市町名	構成市町村	設立日 (任意協設立日)	市町村議会 議決の日	合併期日 (予定)
南宇和合併協議会 愛南町(あいなんちょう)	内海村、御荘町、城辺町、 一本松町、西海町	H13.10.2 (H13.7.9)	H15.3.10	H16.10.1
新居浜市・別子山村合併協議会 新居浜市(にいほまし)	新居浜市、別子山村	H14.4.1	H14.11.8	H15.4.1 合併済
東宇和・三瓶町合併協議会 西予市(せいよし)	明浜町、宇和町、野村町、城川町 三瓶町(H14.3.24から参加)	H14.4.1 (H14.1.18)	H15.9.8	H16.4.1 合併済
かみうけな合併協議会 久万高原町(くまこうげんちょう)	久万町、面河村、美川村、柳谷村	H14.6.1 (H14.2.1)	H15.12.22~24	H16.8.1 合併済
宇摩郡合併協議会 四国中央市(しこくちゅうおうし)	川之江市、伊予三島市、新宮村、 土居町	H14.7.1 (H13.4.20)	H15.9.22	H16.4.1 合併済
上島合併協議会 上島町(かみじまちょう)	魚島村、弓削町、生名村、岩城村	H14.8.8 (H14.4.18)	H16.3.11~18	H16.10.1
内子町・五十崎町・小田町合併協議会 内子町(うちこちょう)	内子町、五十崎町	H14.9.1	H16.6.23	H17.1.1
	小田町	H15.11.1		
宇和島市・吉田町・三間町・津島町 合併協議会(休止中16.6.8~)	宇和島市、吉田町、三間町、津島町	H14.9.30 (H14.5.31)	——	H16.10
西条市・東予市・丹原町・小松町合併協議会 西条市(さいじょうし)	西条市、東予市、小松町、丹原町	H14.10.1 (H14.7.1)	H16.3.18	H16.11.1
八幡浜市・保内町合併協議会 八幡浜市(やわたはまし)	八幡浜市、保内町	H14.10.1 (H14.9.2)	H16.11月頃	H17.3.31以前
きほく合併協議会(15.11.27~休止 中)きほく町(きほくちょう)	広見町、松野町、日吉村	H14.10.1 (H14.6.6)	——	——
今治市及び越智郡11か町村合併協議会 今治市(いまばりし)	今治市、朝倉村、玉川町、波方町、 大西町、吉海町、宮窪町、伯方町、 上浦町、大三島町、関前村	H14.11.8 (H14.8.14)	H16.6.23	H17.1.16
	菊間町	H15.4.1		
伊方町・瀬戸町・三崎町合併協議会 伊方町(いかたちょう)	伊方町、瀬戸町	H15.1.1(H14.9.6)	H16.9月頃	H17.4.1
	三崎町	H15.7.1		
大洲喜多合併協議会 大洲市(おおずし)	大洲市、長浜町、肱川町、河辺村	H15.1.1 (H14.10.11)	H16.6.30	H17.1.11
重信町川内町合併協議会 東温市(とうおんし)	重信町、川内町	H15.3.27 (H14.7.5)	H16.3.26	H16.9.21
伊予地区合併協議会(H16.3.31解散) 松前町は単独町制へ	伊予市、松前町、中山町、双海町	H15.7.10 (H15.1.14)	——	——
砥部町・広田村合併協議会 砥部町(とべちょう)	砥部町、広田村	H15.9.4 (H15.5.30)	H16.7.15	H17.1.1
広見町・日吉村合併協議会 鬼北町(きほくちょう)	広見町、日吉村	H16.1.1	H16.8.23	H17.1.1
松山市・北条市・中島町合併協議会 松山市(まつやまし)	松山市、北条市	H16.2.17 (H15.6.10)	H16.8.9	H17.1.1
	中島町	H16.2.17 (H15.10.20)		
伊予市・中山町・双海町合併協議会 伊予市(いよし)	伊予市、中山町、双海町	H16.4.1 (H16.1.8)	16.11月頃	H17.3.31以前

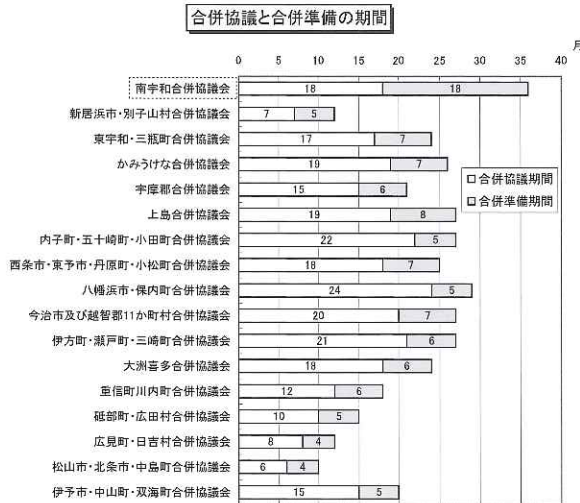
任意の合併協議会

協議会名 新市町名	構成市町村	設立日 (任意協設立日)	市町村議会 議決の日	合併期日 (予定)
宇和島市・吉田町・三間町合併協議会	宇和島市、吉田町、三間町	H16.7.20	未定	未定

愛媛県市町村合併ホームページより作成

いるところが多い。一方、松山市や新居浜市など編入合併方式である協議会は、「合併協議」・「合併準備」を合わせた全体の期間でも1年以内となっているなど新設合併方式と比べて短期間である。新設合併方式の協議会の中で目を引くのは、南宇和合併協議会（以下南宇和合併協）である。

図2



注) 宇和島市・吉田町・三間町合併協議会は任意の合併協議会のため省略(16.9.1時点)。

南宇和合併協については13年10月に県内で最も早く法定協を設置し、15年3月には新居浜市・別子山村合併協議会に次いで協定書の調印・市町村議会での議決も終了させている。しかし、合併期日は16年10月1日と県内で6番目の合併になる見込みで、法定協立ち上げから合併期日まで3年という長い期間をとっている。とりわけ特徴的なのは合併準備期間が1年半あることで、県の合併推進室によると他県でもあまり例がないということであった。

南宇和合併協事務局にその理由を伺ったところ、調印のために必要な48項目の協議がスケジュールどおり進行したこともあるが、調印時には協議しなくてもよい合併後の町運営に必要な細かな点（行政組織や特別職の報酬額、新町予算案の策定、電算業務の統一など）についてきちんとすり合わせをしている。つまり支障なく愛南町がスタートできるよう合併準備期間を十分に確保しておきたかったということであった。また、法定協は調印が終われば事実上その役割を終えるが、行政職員だけの合併準備室を設け合併準備を進

めるのではなく、法定協を存続させることで民間からの意見も取り入れた新町の町章や事務所選定などの合併準備を行っているそうである。

全ての協議会がそうではないが、期日までに何とか合併することに追われているところも少なからずある。早い段階から取り組んだことにより、新町に向けた各町村の事務処理・電算システムのすり合わせ等ができることによって、住民が安心して新町を迎えるようにするという住民の視点に立って、行政が合併準備に力を入れることができているように思われる。

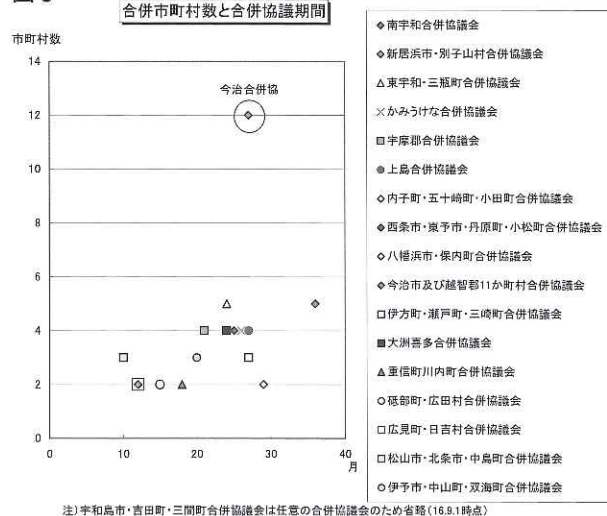
(3) 今治市及び越智郡11ヶ町村合併協議会

続いて再びグラフを見ていく中で、南宇和合併協の次に注目されるのが、合併準備期間は短いもののその関係市町村数の多い今治市および越智郡11ヶ町村合併協議会（以下今治合併協）である。

全国的にみて、合併協議に参加している数が多いほど合併協議会は紛糾し、中には青森県弘前市など津軽南地域12市町村による合併協議会のように解散に至るケースもある。

上記グラフでは分かりにくいので、表1を基に作成した合併市町村数と合併準備期間を含めた合併協議期間（以下合併協議期間）の分布図（図3）を作成してみた。

図3



注) 宇和島市・吉田町・三間町合併協議会は任意の合併協議会のため省略(16.9.1時点)

これを見ると4市町村前後から成るその他合併協議会と12市町村から成る今治合併協の協議期間がほぼ同

じ期間であることから、関係市町村の多さをカバーして合併協議を進行させていることがうかがえる。

もともと、この地域はしまなみ海道が開通したことによって地域的な結びつきをより強めていたことも要因の一つであると思われる。実際に協議項目の1つである合併後の議員定数についてみても、関係市町村数が少ない他の協議会において在任特例を適用するか、定数特例をとるか、特例適用なしの法定数とするかで合併協議会が紛糾したところが少なくない中で、今治合併協においては、特例適用なしの法定数（全市1選挙区で議員の法定数の上限34人）でいくことを決めているなど協議会としての意見がきちんとまとまっていたのではないかと推察される。もし在任特例を適用した場合、新今治市の人口18万人に対し議員数が188人となり、現在の松山市（47万人）の議員46人をはるかに超えた大議会が誕生していた。今治合併協が決断したことは、これだけ関係市町村があって合併後の財政状況を考えた中で、合併の趣旨のひとつでもある行政のスリム化・効率化を図りながら住民のためによりよいサービスを行うという合併の基本方針をきちんと見据えた英断であると思う。

（4）まとめ

以上簡単ながら上記グラフを参考に2法定協を見てきた。それらに共通しているのは、合併後の姿をきちんと見据えて協議を行っているということではないかと思う。南宇和合併協については、合併後の住民サービスに支障が出ないように合併準備期間を十分確保して合併に望んでいるということ、今治合併協については、現在の財政状況の中で住民の視点に立って行政のスリム化を図るため、議員の取り扱いについて在任特例の適用ではなく特例適用なしの法定数でいくことを決めたことである。

県内においては、17年3月末に向けて合併準備を進めている協議会が多く、また合併準備は事務レベルのことばかりで、なんとか合併までに間に合わせるぞといった焦りもあって技術的な視点に陥りやすいと思われる。しかし、今一度、一呼吸置いて本来の合併後の

姿を見つめながら合併準備に取り組んでいただきたいと思う。また、既に合併したところについては、現実には合併した中で様々な予期しない問題が出てきているかと思うが、やはり当初目指した姿に立ち返って解決に向かって努力していただきたい。

なお、冒頭で紹介した第14回政策研究セミナー「市町村合併後の課題～よき自治体をめざしたシステムづくり～」の詳細については、当センターより別途記録集を発刊しているので、そちらの方もぜひご参照願いたい。

（当センター研究員 河井将志）