



JRI news release

市町村合併の推進に向けて

～合併協議会の活動状況に関わる問題点と解決策～

アンケート調査報告

2000年12月21日

**株式会社 日本総合研究所
研究事業本部**

本件に関する問い合わせ先

研究事業本部 研究員 入山 泰郎（いりやま やすお）

TEL：03-3288-4142 FAX：03-3288-5540 E-Mail：iriyama@ird.jri.co.jp

研究事業本部 研究員 亀山 典子（かめやま つねこ）

TEL：03-3288-4597 FAX：03-3288-5540 E-Mail：kameyama@ird.jri.co.jp

要 旨

1. 調査の趣旨

1999（平成 11）年 7 月に成立した地方分権一括法において、合併市町村に対する優遇措置を一層手厚くした合併特例法改正が盛り込まれ、自治省の中に市町村合併推進本部が設置されるなど、市町村合併の機運はかなり高まっている。全国各地で合併を検討する関係市町村による合併協議会の設立のうごきも活発化しており、市町村合併は調査・検討の段階から実践の段階に入ってきた。

しかし、全国各地の合併協議会の活動状況を見ると、必ずしも多くの協議会が円滑に運営されているとはいえない。そこで、現在、全国で設立されている 19 の法定協議会を対象に活動状況に関するアンケートを実施し、全ての協議会から回答を得た。また、あわせて電話によるヒアリング調査も実施した。

2. アンケートおよびヒアリング調査結果の概要

アンケート調査結果によれば、将来構想、新市建設計画、合併協定書など必要な手続をすでに終了し、合併する見通しとなっているのは 4 協議会であった。

また、協議会運営上、困難に感じていることとしては、「関係市町村間の調整」がトップで、関係市町村間の入念な調整が必要となる合併協議会の特徴を裏付けた。次いで「住民意向の把握」「住民意識の啓発」についても困難を感じている回答が多く、住民とのコミュニケーション方法を模索している様子がうかがえた。

平成 17 年度までとなっている合併特例法の期限について、優遇措置を活用するために期限内の合併を視野に入れている協議会は 14 件にものぼり、期限設定は合併促進に効果をあげている。国や都道府県に対する要望としては、協議会運営に係る補助と、優遇措置の拡大、創設が最も多く、財政支援措置が十分でないと感じている協議会が多い。

3. 調査結果にみる問題、課題、解決方法

- ① もっとも大きな問題として、合併前の財政支援が十分でないために、合併協議の芽が育ちにくい状況がある。一市町村に一律 500 万円の補助金というのではなく、協議会の規模に応じて額を増減させるべきである。特別地方交付税による措置も手続が煩雑など、協議会運営の現場では活用しにくい欠点があるため、分かりやすく使いやすい補助制度を検討すべきである。
- ② 合併協議に関する情報提供や情報共有についても、工夫の余地があり、全国的な推進協議組織を形成するなどして、協議会同士の情報共有を図り、住民に対しても制度、財政、まちづくり等、バリエーション豊かな情報提供が必要である。
- ③ 関係市町村の住民意向把握のためには、住民意識調査や広報イベント等を効果的に活用して、合併機運を醸成する工夫が必要である。
- ④ 平成 7 年度に新たに設置された住民発議制度を活用して設立される協議会も増えてきているが、協議の円滑な推進を図るためにも、関係住民は協議会設立後こそ、積極的に関与していく姿勢が求められる。

1. はじめに

市町村合併は調査・検討の段階から実践の段階へ

ここ数年、国をはじめ都道府県、市町村など多様なレベルで市町村合併への取り組みが積極的に進められている。1999（平成 11）年 7 月に成立した地方分権一括法において、合併市町村に対する優遇措置を一層手厚くした合併特例法の改正が盛り込まれ、自治省の中に市町村合併推進本部が設置されるなど、市町村合併の機運はかなり高まってきた。

（図表 1） 現在全国に設置されている合併協議会（法定）一覧
（2000 年 12 月 1 日現在）

合併協議会	設立	備考
1 茨城県 つくば市・茎崎町	1988 年 2 月 8 日	1999.10.7、規約改正
2 茨城県 水戸市・常北町	1995 年 12 月 27 日	[住民発議]
3 岡山県 川上村・八束村	1996 年 9 月 5 日	[住民発議]
4 沖縄県 具志川村・仲里村	1997 年 5 月 13 日	[住民発議]
5 静岡県 静岡市・清水市	1998 年 4 月 1 日	[住民発議]
6 栃木県 栃木市・小山市	1998 年 4 月 1 日	[住民発議]
7 栃木県 佐野市・田沼町・葛生町	1998 年 4 月 1 日	[住民発議]
8 山口県 徳山市・下松市・新南陽市・熊毛町・鹿野町	1999 年 1 月 29 日	1999.7.6熊毛町・鹿野町が加入
9 熊本県 免田町・上村・岡原村・須恵村・深田村	1999 年 4 月 1 日	
10 茨城県 潮来町・牛堀町	1999 年 8 月 23 日	
11 東京都 保谷市・田無市	1999 年 10 月 11 日	
12 新潟県 新潟市・黒埼町	1999 年 12 月 21 日	
13 埼玉県 富士見市・上福岡市・大井町・三芳町	2000 年 4 月 1 日	[住民発議]
14 山梨県 八田村・白根町・芦安村・若草町・櫛形町・甲西町	2000 年 4 月 1 日	[住民発議]
15 香川県 引田町・白鳥町・大内町	2000 年 4 月 1 日	
16 香川県 津田町・大川町・志度町・寒川町・長尾町	2000 年 4 月 1 日	
17 福岡県 宗像市・玄海町	2000 年 4 月 17 日	[住民発議]
18 埼玉県 浦和市・大宮市・与野市	2000 年 4 月 29 日	
19 兵庫県 柏原町・氷上町・青垣町・春日町・山南町・市島町	2000 年 10 月 2 日	[住民発議]
20 長崎県 厳原町・美津島町・豊玉町・峰町・上県町・上対馬町	2000 年 8 月 1 日	
21 香川県 内海町・土庄町・池田町	2001 年 4 月 1 日 設 置 予 定	

※今回のアンケート調査対象は、調査当時には設置されていなかった上記 19、21 を除く 19 協議会である。

合併協議会は、地方自治法に規定された、市町村合併を行う場合にはかならず設立しなければならない組織であり、いわば「市町村合併への入口」として重要な機能を果たしている。合併協議会では合併による地域の将来像、実施すべき根幹的な事業などが議論され、合併協定書の締結がなされる。

しかし、全国各地の合併協議会の活動状況を見ると、設立後数年を経過しても、合併の是非が決定されていなかったり、協議が中断されているケースがあり、必ずしも多くの協議会が円滑に運営されているとはいえない。そこには、国や都道府県の支援は十分か、関係市町村の合意形成はどのような点で難しいのか、協議のプロセスにおけるクリティカル・パス（重要点）は何かなど、実際に合併協議会を運営する上での問題や課題が山積しているはずである。

こうした問題意識のもと、現在、全国で設立されている 19 の法定協議会（図表 1）を対象に、協議会の活動状況に関するアンケートを実施した。また、具体的に活動状況を把握するために、対象協議会に対して電話によるヒアリング調査も実施した。

本稿では、その調査結果を報告するとともに、合併協議会の運営に係わる問題点・課題を明らかにし、解決に向けた方向を提案する。

2. アンケートおよびヒアリング調査結果の概要

(1) 調査概要

本アンケート調査の実施期間は 2000（平成 12）年 8 月～9 月であり、調査対象として全国に設置されている 19 の法定協議会を取り上げた（送付は郵送、回答はファックス回収。回収率 100%）。

(2) 合併協議会の概況

合併協議においてクリティカル・パスとして位置づけられる将来構想、新市建設計画、合併協定書のそれぞれ策定（協定）状況（有無）について聞いたところ、策定（協定）前は、将来構想 8 件、新市建設計画 9 件、合併協定書 12 件であり、協議プロセス途上の協議会が多い。

また、策定中として一定の方向性が見えつつある協議会は、将来構想 3 件、新市建設計画 4 件、合併協定書 1 件である。また、将来構想、新市建設計画、合併協定書がいずれも策定（協定）済で、合併が実現する見通しであるのは、4 件となっている。（図表 2）

（図表 2） 協議会の進捗状況

（資料）日本総合研究所作成

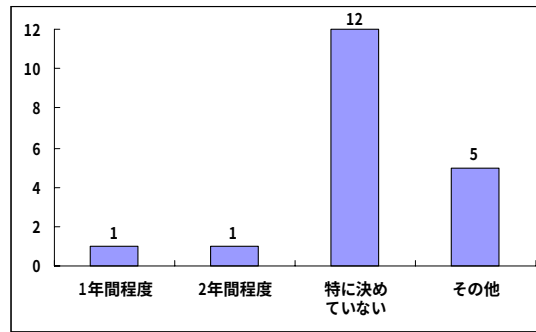
	策定（協定）前	策定（協定）中	策定（協定）済	なし	中断・休止
将来構想	8	3	5	1	2
新市建設計画	9	4	4	—	2
合併協定書	12	1	4	—	2

(3) 回答結果

①協議会で定めている設立期間

協議会で定めている設立期間は、1 年程度 1 件、2 年程度 1 件であるほか、特に決めていないが半数以上を占め 12 件であった。その他 5 件の内訳は、平成 13 年を目途としているのが 2 件、平成 15 年が 1 件、平成 17 年度が 1 件のほか、スケジュールとしては 1 年程度を想定しつつも、明文化していない協議会が 1 件である。合併特例法の期限である平成 17 年度を明らかに意識した設立期間を設定している協議会は少ない。（図表 3）

（図表 3） 協議会で定めている設立期間

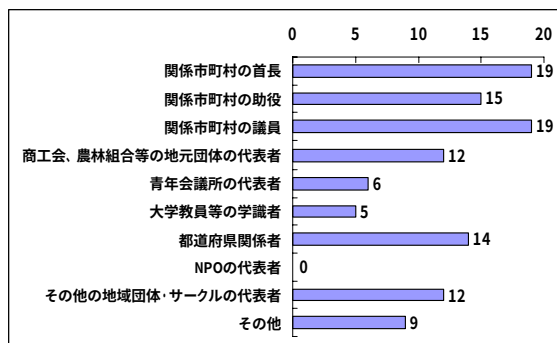


(資料) 日本総合研究所作成

②協議会委員の構成（該当するものにすべて回答）

協議会委員の構成を見ると、関係市町村の首長及び議員は全ての協議会で委員となっている。次いで、関係市町村の助役、都道府県関係者が多い。ただし、地元団体、青年会議所などの代表者など民間代表者を委員としている協議会も多く、首長、助役、議員、都道府県関係者などの行政・政治代表者だけが委員となっている協議会は2協議会にとどまっている。(図表4)

(図表 4) 協議会委員の構成

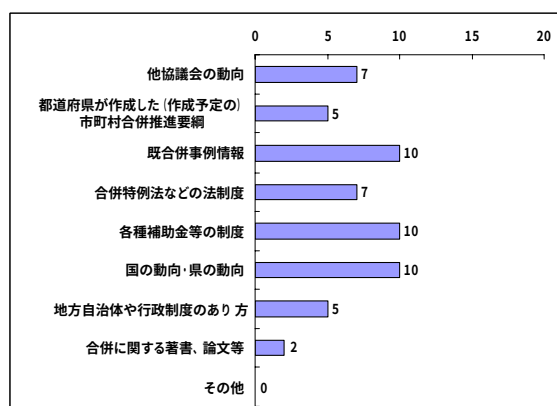


(資料) 日本総合研究所作成

③協議会運営上、興味ある情報（複数回答 3 つまで）

協議会運営上、興味ある情報としては、「既合併事例情報」「各種補助金等の制度」「国の動向、県の動向」が各 10 件、次いで「他協議会の動向」「合併特例法などの法制度」が各 7 件となっており、いずれも協議会運営に関連した具体的な情報に興味集中している。(図表 5)

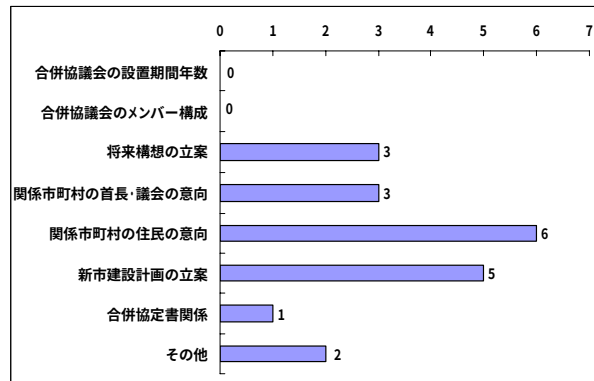
(図表 5) 協議会運営上、興味ある情報



(資料) 日本総合研究所作成

また、上記で「他協議会の動向」と回答したところにその内容を質問すると、「関係市町村の住民の意向」が 6 件と最も多く、次いで「新市建設計画の立案」5 件、「将来構想の立案」「関係市町村の首長・議会の意向」が各 3 件となっている。いずれの協議会でも合併のプロセスに対してどのように住民参加を行い、意向を反映させていくかについては重要な課題となっており関心が高いと考えられる。(図表 6)

(図表 6) 他協議会の興味ある情報



(資料) 日本総合研究所作成

④協議会運営上、困難に感じていること（複数回答 3 つまで）

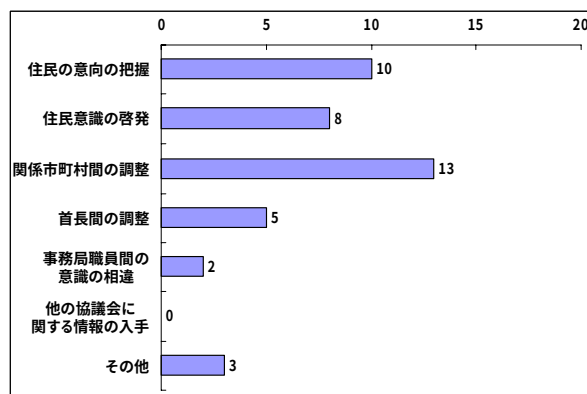
協議会運営上、困難に感じていることとしては、「関係市町村間の調整」13 件、「住民の意向の把握」10 件、「住民意識の啓発」8 件となっている。

関係市町村への事前の入念な調整が必要となるのは合併協議の特徴であり、そこに困難を感じる協議会が多いことが裏付けられた。特に、首長や議会の合意が十分でない状態で協議会が設立されている場合に各種の調整は難しく、まちづくり等で関係市町村間の合意が困難となり、協議中断を余儀なくされるケースもある。

また、住民の意向の把握や啓発の難しさは電話ヒアリング調査でも確認されており、住民意識調査やセミナー、シンポジウム等のイベントだけでは必ずしも把握しきれない現状を協議会事務局では重く捉えつつも、解決の決め手を見出しかねていることが分かった。

(図表 7)

(図表 7) 協議会運営上、困難に感じていること

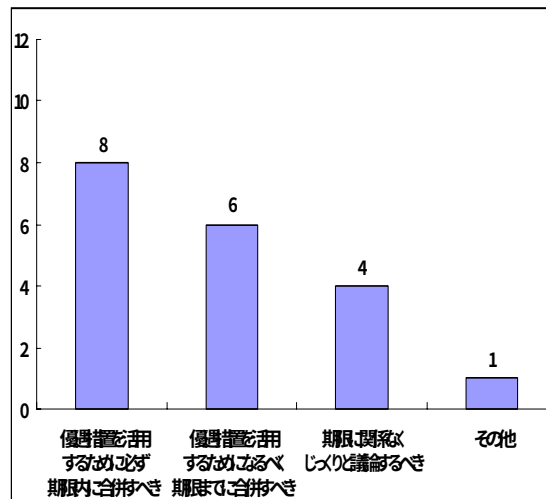


(資料) 日本総合研究所作成

⑤平成 17 年の合併特例法の期限に対する考え方

「優遇措置を活用するために必ず期限内に合併すべき」8 件、「優遇措置を活用するためになるべく期限までに合併すべき」6 件を含めると、合併特例法の期限を意識している協議会はあわせて 14 件にのぼった。優遇措置を活用した合併を視野に入れている協議会が多く、合併特例法に期限が設定されていることが合併促進に向けて効果をあげていると考えることができる。(図表 8)

(図表 8) 合併特例法の期限に対する考え方



(資料) 日本総合研究所作成

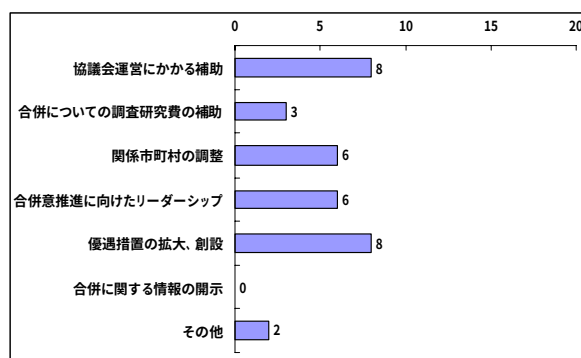
⑥国や都道府県に対する要望

協議会運営に係る補助と、優遇措置の拡大、創設がそれぞれ 8 協議会と最も多かった。

協議会運営に係る補助は、現状では一協議会に対して 500 万円まで補助される「合併準備補助金」制度があるが、この金額では足りないという意見が多い。合併のメリットが住民に伝わるためには、合併期日までに住民サービスが向上するような施策やシステム構築が求められており、庁舎の拡張・整備や電算システムの導入など、合併前から実施すべき事業が多くあるなかで、そうした事業に対しても補助金や優遇措置を求める声があった。

また、協議会運営を円滑にするために、合併に関する諸手続をわかりやすく「モデルチャート」にしてほしい、あるいは協議が中断したときに都道府県に調整をお願いしたい等の要望もあり、協議会運営に関する具体的なサポートが必要とされていることも分かった。(図表 9)

(図表 9) 国や都道府県に対する要望



(資料) 日本総合研究所作成

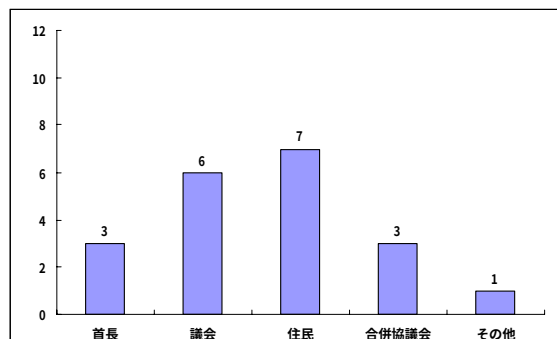
⑦合併に向けた最終意思決定はだれの判断によるのが最も望ましいか

合併に向けた最終意思決定主体について、最も望ましいのは「住民」との回答が 7 件と最も多く、次いで「議会」が 6 件であった。

「議会」と回答した理由としては、住民の代表であること、あるいは代表制民主主義に則るべきことなどがあがっている。

最終意思決定の原則を直接民主主義と代表制民主主義のどちらに委ねるべきかについて、はっきりと回答が分かれた。このような選択的な回答となったのは、代表制民主主義を原則とする今日の政治体制のなかで、今回の市町村合併が地元市町村や地域住民の意志を尊重する形式が採られていることに起因していると考えられる。なお、「首長」をあげた回答は3件と少なかった。(図表 10)

(図表 10) 合併に向けた最終意思決定はだれの判断によるのが最も望ましいか



(資料) 日本総合研究所作成

3. 調査結果にみる問題、課題、解決方向

(1) 合併促進に向けた財政支援のあり方

合併前に対する支援が望まれている

アンケート調査結果によれば、合併協議会が求めている国や都道府県の支援で最も多かったのは、「協議会運営にかかる補助」と「優遇措置の拡大、創設」であり、優遇措置の拡大の内容については、「合併までに必要な施設整備への補助助成」をあげる回答があった。

現在のところ、合併前の市町村や合併協議会への財政支援は「合併準備経費に対する財政措置」と「合併準備補助金」制度がある。「合併準備経費に対する財政措置」は、自治省によって平成 10 年から実施されており、明らかに合併が推進されている関係自治体に対して合併準備に必要な経費の 2 分の 1 を特別地方交付税で措置する制度である。しかし、「合併が推進されている関係自治体」に対象が限定されており、これから合併の是非を検討しようとする自治体には適用されないという限界がある。

一方、「合併準備補助金」は一協議会に対して 500 万円の補助があるが、これは一度しか受けることがでず、合併協議が長期化する可能性がある地域にとっては必ずしも十分な補助額とはいえない（国の支援については図表 11）。

今回の調査において、協議会運営にかかる補助が求められている背景には、合併後の財政支援と比較して、合併前の段階における財政支援制度が手薄な現状が反映されていると考えられる。

(図表 11) 国による合併に関する財政支援制度

対象	制度名	概要
合併した市町村	普通交付税額の算定特例期間の延長（合併算定替）	合併後10ヵ年度は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障。その後5ヵ年度は激変緩和措置。
	合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置	合併特例債 合併後10ヵ年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に特例地方債を充当(95%)。元利償還金の70%を普通交付税措置。
	合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置	
	合併直後の臨時的経費に対する財政措置	普通交付税（合併補正）による包括的財政措置・行政の一体化（基本構想等の策定・改訂、コンピュータ・システムの統一、ネットワークの整備等）・行政水準・住民負担水準の格差是正
	合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置	起債制限比率の全国平均を超える合併市町村について特別交付税措置
	合併市町村補助金	合併に伴い必要な事業として市町村建設計画に位置付けられたもので、かつ、別に定める事業のうち、全国的な市町村合併の推進という観点からモデルとなる事業に対する補助金（合併成立年度から3ヵ年度を限度として定額補助）。
都道府県	都道府県の行う合併支援経費に対する財政措置	合併市町村の行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について特別交付税措置
	都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置	都道府県の行う合併のための調査研究・気運醸成等に要する経費を普通交付税措置
合併前の市町村	合併準備経費に対する財政措置	合併協議会設置経費等に対する特別交付税措置
	合併準備補助金	対象団体：平成11年度以降に設置され、市町村建設計画の作成等、市町村の合併に関し、先導的な取組を積極的に行っている法定合併協議会の構成市町村 対象事業：市町村建設計画の作成及びそのための準備等に要する経費 補助額：1 関係市町村につき5百万円を上限とする定額補助（1 回限り補助）

（資料）自治省資料より日本総合研究所作成

（注）2000（平成12）年11月22日、自治省から「市町村合併の推進に係る今後の取組[自治省市町村合併推進本部決定]」が出された。その中で、「合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置」は拡充され、新たに「市町村合併に対する新たな特別交付税措置」として盛り込まれた。これは、合併年度又はその翌年度から3ヶ年にわたり、新しいまちづくり等にかかる経費を特別交付税措置するという内容である。

合併前の段階での支出は、大きく（ア）協議会の運営等を含む合併協議一般に伴う出費と、（イ）合併決定後の合併準備のための諸事業に係る出費、とに分けられる。

（ア）については、合併についての意識啓発を含めた合併協議会の活動に関する広報活動や、合併の是非を判断するための調査研究費に支出の多くが割かれている。特に合併協議が難航して長期化する場合は、この経費がさらに膨らんでしまう可能性が大きい。さらに関係市町村からの負担金が必ずしも十分でない場合は、合併協議そのものが頓挫してしまうことになりかねない。本調査においても、「物件費・人件費に対する補助」「調査・宣伝・広報費」の不足ほか、国の合併準備補助金の限度額である関係自治体あたり500万円では十分ではないとの指摘もあった。この指摘によると、最大の問題は協議会の規模に関係なく、一律に一自治体500万円になっている点である。そこで、規模が大きければそれだけ経費も膨らむことに配慮した支援体制が求められている。

一方、（イ）については、合併前の庁舎のリニューアルや電算システムの構築などが該当する。既合

併事例でも、名称変更に伴う看板の付け替えからシステム変更に至るまで、合併直後は短期的に莫大なコストがかかることが指摘されている。本調査では、合併のメリットを住民に伝えるためにも、合併期日までに住民サービスが向上するシステム構築等が求められるとの意見があった。

前述した合併準備経費に対する財政措置は、そうしたニーズに応える制度となっているが、特別地方交付税はあくまで用途が特定されない一般財源である。また、複雑な算定式を経てトータルな金額が特別地方交付税として算出されるため、合併協議に係る経費だけを抽出することはできず、協議会を運営する立場からは煩雑な制度になっている。自市の持ち出しと国からの補助の割合を明確には分類できないため、合併協議に係る経費を市民に説明しづらいという指摘をする協議会もあった。

以上のことを考慮すると、協議段階における経費、合併準備段階における経費のいずれについても、改善の余地がある。確かに、合併へのモチベーションを高めるためには、合併の是非が不透明である協議段階よりも、合併が決定した自治体に対して、大規模な財政支出が伴う合併後のまちづくりのために重点的な財政支援の方が安全かつ支援しやすい。しかし、現状では後者に偏り過ぎており、せっかく萌芽した合併協議の芽を育てるしくみが手薄である。合併推進に向けた効果を考えるならば、合併協議が円滑に進むような合併前の財政支援措置の充実こそが求められる。

(2) 合併推進に向けた情報提供・情報共有のあり方

① きめ細かな情報提供が有益

住民に対して、多様かつ具体的な情報提供が必要

今回のアンケート調査結果をみると、合併に関する必要な情報が不足しているという回答はほとんど見られなかった。この結果から、合併協議会にとって現在の国（自治省他）や都道府県による合併協議会に対する情報提供は、およそ満足いくものであることがわかる。

しかし、同時に図表 6 をみると、協議会運営上、困難に感じていることとして「関係市町村間の調整」が 13 回答、「住民意向の把握」が 10 回答と多い。

「住民意向の把握」の面では、手間や費用の面から関係市町村住民に対するアンケート調査が何回も出来るわけではないことを考えると、日常からの住民との接触が少ないことが原因として推定される。したがって、このような課題に対しては、小規模かつ身近な住民説明会の実施、ホームページ上に住民らが意見の書き込みができる欄を提供したり、「合併協議会だより」に類する配布物などに返信用ハガキを刷り込み住民意見の収集に努めるなど、日常生活のなかで住民意識の把握を試みるような積極的な行政活動が求められている。

また、新市将来構想を策定して合併後の姿を描くことを通じて、市民の意見を効果的に把握する取組みも重要である。たとえば、田無市・保谷市合併協議会では、「21 世紀フォーラム」というイベントを開催し、市民がワークショップ形式で将来のまちづくりを考える機会を提供した。また、静岡市・清水市合併協議会では、公募形式による市民フォーラムを開催し、市民 7 人、2 団体が意見発表を行ったほか、両市の 9 か所でタウンミーティングを行い、両市が直接市民と対話する機会を設けている。

② 合併に関する情報提供もさらにバリエーション豊かに

参加型でつくり上げる情報窓口づくりが有益

一般的に、地域住民にとって市町村合併の効果がなかなか把握できない今日の状況を考えると、ウェ

ブ上で合併の効果やメリット、デメリットに関するシミュレーション・プログラムの提供のような試みは有意義な情報提供といえよう。また、既合併事例に関する諸々の情報についての公開も期待される。既合併事例は単なる机上の情報ではなく生きた情報だけに、説得力がある。

これらのより具体的な情報は自治省よりも、合併を経験した当事者である自治体が保有しているケースが多いと考えられることから、既合併自治体やシンクタンクなどに協力を呼びかけて、具体的な関連データを自治省のホームページなどに掲載してはどうだろうか。様々な立場から自治体職員や地域住民らが合併情報を書き込んで、具体情報が蓄積されるようなホームページがあると便利であり情報共有の場として有益ではないだろうか。

③求められる協議会同士の情報交換の場づくり

合併協議会の全国組織づくりが有益

上述したような「関係市町村間の調整」、「住民意向の把握」などに関する情報は、全国各地における他の合併協議会の活動状況が大いに参考になると考えられることから、任意の組織（任意協議会）を含めて合併協議会が参加する「全国的な連絡協議会組織」をつくることも有益である。

法定協議会に関する情報については自治省でも把握しているが、さらにこのような協議会同士の横のネットワーク活動が活発化すれば、法定協議会が設立されていない地域からも連絡や問い合わせが入るようになり、任意の合併協議会における活動についても情報共有が進むことが期待できる。

協議会が任意か法定か、あるいは協議会の有無に関わらず、合併に向けた小さな芽である初歩的な段階から様々な形でケアしていく姿勢や体制づくりが大切といえよう。

(3) 協議会運営と住民参加

①協議会構成メンバーの再検討

一般住民の声を反映させる必要

協議会委員の構成を見ると、関係市町村の首長および助役、議員等の行政関係者とともに、地元団体や青年会議所の民間代表者を委員としている協議会も多い。しかし、彼らはあくまで「民間代表者」であり、必ずしも一般の地域住民の代表者ではない。本調査の結果では、「その他の地域団体・サークルの代表者」が委員に含まれている協議会は 12 協議会にのぼるが、行政関係者の委員に比べるとその数は多くはない。とりわけ、今後増加が予想される住民発議のような「合併の是非を含めて議論をスタートさせるようなケース」では、一般住民の意見を積極的に取り入れた議論の展開が望まれる。

②最終意思決定は地域の状況に応じた手法で

住民投票や住民意識調査も有益な手段

最終意思決定主体については、住民もしくは議会が合併の最終意思決定を行うべきであるとの回答が 7 割近くを占めたが、「住民」と回答した協議会のなかにも、実質的な意思決定も議会の判断に委ねることを想定している協議会が数多く見られた。

地方自治法によると、合併（市町村の廃置分合）の申請に際しては関係市町村の議会における議決が必要とされている。従って、制度上の意思決定は議決によるが、実質的な最終判断を住民と議会のどちらに委ねるべきかは、両論がある。

住民意識調査を活用した事例としては、東京都田無市・保谷市（平成 13 年 1 月 21 日に西東京市とし

て合併予定）があげられる。住民投票の実施が議会で否決されたこともあり、新市の名称も含めた合併の最終的な判断を、18 歳以上の市民全員による投票方式の「市民意向調査」に諮ることで、これらの方向性を「住民の意思」という形で示している。

「合併のデメリットに関する情報が少ない」「新市名称の選定プロセスが不明瞭」などの批判もあったが、事実上は首長や議会主導で決定されることが多い合併の是非について、意思決定プロセスの新たなモデルを提示した事例として高く評価できよう。

(4) 住民発議の意義

わが国の住民参加の試金石といえる市町村合併

協議会はいくまで「合併について協議する場」にすぎず、合併に対しての賛否を直接問うものではない。住民がこの制度を活用して、協議会の設立を市町村長や議会にはたらきかけ、合併協議の契機へとつなげていくことが重要である。

現在中断されている協議会の中には、住民発議を契機として設立された事例もある。発議を起した住民が協議に参画しなければ、協議を進める意義が薄れてしまうことに留意し、合併協議会が設立された後こそ、地域住民が主体的に合併協議プロセスに参加し、協議の動向を見守っていく姿勢が求められている。そして、協議会側もそうした住民の参加を積極的に受け入れる体制づくりが急務である。