



JRI news release

市町村合併の推進に向けて

～任意合併協議会・研究会の活動状況に関する実態調査～

2001 年 9 月 25 日

株式会社 日本総合研究所

研究事業本部

本レポートの内容に関するお問い合わせは、下記にお願い致します。

研究事業本部 研究員 入山 泰郎

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

研究事業本部 研究員 小松 啓吾

TEL: 03-3288-4794 E-Mail: kkomatsu@ird.jri.co.jp

要 約

1. はじめに

今日、全国で市町村合併の気運が高まっている。そこで、昨年実施した法定合併協議会に続けて、全国で設立されている任意の市町村合併推進協議会または研究会 122 地域（平成 13 年 5 月現在）を対象に活動状況に関するアンケートを実施し、73 の協議会・研究会から有効回答を得た（回収率 59.8%）。あわせて電話によるヒアリング調査も実施した。そして、昨年実施した法定協議会対象の同様の調査結果と比較し、分析を行った。

2. アンケートおよびヒアリング調査結果の概要

(1) 任意協議会・研究会の多くは、設立から 2 年に満たない

設立・発足からの期間としては、「1 年未満」の任意協議会・研究会が全体の 71.2%、「2 年未満」までとすると 89.0%となり、ほとんどがこの範囲内となる。任意協議会・研究会の多くが、合併論議が盛り上がってきた近年に設立されている。

(2) 任意協議会・研究会は「情報収集」に興味がある

任意協議会・研究会の運営上興味のある情報としては、「既合併事例情報」69.9%と「他協議会・研究会の動向」64.4%が高い回答率を示している（複数回答）。昨年実施した法定協議会に対するアンケート回答では、「既合併事例情報」52.6%、「各種補助金等の制度」52.6%、「国の動向・県の動向」52.6%が高かった。「既合併事例情報」に対する要望の高さはどちらも同様であるが、法定協議会では合併にかかわる制度や、監督・指導にあたる国や都道府県の動きなど、実際に合併活動に関わる課題に興味があるのに対し、任意協議会・研究会ではそれ以前の情報収集に興味がある。

(3) 最大の課題は関係市町村間の調整と住民との関係

任意協議会・研究会が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」69.9%が最も多く、「住民意向の把握」58.9%、「住民意識の啓発」47.9%と続いている（複数回答）。これは、昨年度実施した法定協議会に対するアンケート回答と同じ傾向であり、協議の段階が異なっても、関係市町村間の調整と住民との関係が最大の課題である。

(4) 住民への積極的な働きかけは少ない

しかし、住民参画の実現に向けた動きについては、「関係市町村の広報紙の一部に協議会・研究会の動向を掲載している」39.7%、「協議会・研究会独自の広報紙を作成している」31.5%という回答が多く（複数回答）、積極的な働きかけは弱い。さらに「行っていない、今後検討、無回答」が 35.6%あり、全体として住民への働きかけはあまりなされていないことがわかった。

その中で少数ではあるが、住民投票を予定している地域が 3 地域（4.1%）存在することは注目に値する。ただし、住民投票の実施にあたっては、住民間の議論が熟成されていることが前提であり、住民参加によるイベントや住民参加の協議会・研究会などを地道に行う必要がある。

(5) 特例法の期限設定は合併促進に一定の効果

平成 17 年 3 月までとなっている合併特例法の期限については、「優遇措置を活用するために期限内に合併すべきである」としている協議会・研究会は、「必ず」37.0%と「なるべく」49.3%を合わせると、全体の 86.3%を占めている。これは、法定協議会に対するアンケート回答とほぼ同じ傾向

であり、特例法の期限設定は合併促進に一定の効果をあげている。

(6)合併に向けた助走活動に対する支援を求めている

国や都道府県に対する要望は「合併推進に向けたリーダーシップ」38.4%が最も多く、ついで「協議会・研究会運営にかかる補助」34.2%、「優遇措置の拡大、創設」30.1%と続いている（複数回答）。これも法定協議会に対するアンケート回答と同様の傾向を示しているが、合併に向けた助走活動に対する支援を求めていることがうかがえる。

3. 考察（提言）

(1)厳しい協議スケジュール

近年の合併事例においては、任意協議会の設立から合併までに3～4年程度の時間を費やしており、以前の事例よりも協議期間が長くなる傾向がある。合併特例法の期限までは既に4年を切っている現状を踏まえ、協議会・研究会運営の関係者はもちろん、国や都道府県が協力して、効率的かつ効果的に協議を推進するために協議体制を整備していく必要がある。

(2)期待される国・都道府県のリーダーシップ

インフォーマルな協議の域を出ない勉強会ベースの段階から、関係市町村の管理職、首長などを巻き込んでフォーマルな協議を行う段階にステップアップするためには、関係市町村をとりまとめる強力な協議支援機能が必要である。今後、合併協議をステップアップさせる支援として、国や都道府県のリーダーシップが期待される。特に、市町村に身近な機関である都道府県は、地域の事情に配慮しつつ、研究費の助成をはじめ、協議会運営の資金的・人的支援体制を強化すべきである。

(3)協議会・研究会同士の連絡機能の構築が有効

多くの協議会・研究会運営の担当者は、合併協議に関する具体的な情報が不足しているなかで、日々の試行錯誤を通じて協議の進め方を模索している。こうした状況への対策として、任意協議会・研究会、法定協議会、合併経験自治体等で構成される全国的な連絡組織の創設など、合併に関する情報の共有が求められる。

(4)合併についての基本情報のいち早い提供を

多くの協議会・研究会では住民意向の把握や啓発が課題になっているが、広報誌レベルでの情報提供以上の取り組みはまだ少ない。インフォーマルな協議段階において、積極的に住民参画を取り入れていくことは現実的には難しい。しかし、市町村合併についての議論は、ともすれば論点が拡散してしまう傾向があるため、合併に関する基本的な情報については、早い段階から住民に対して積極的に提供し、一般論を超えた地域固有の議論をいち早く実施できるような素地を、地域で醸成する必要がある。

以上

本 編

1. はじめに

今日、全国で市町村合併の気運が盛り上がっているが、現実には合併に至ったのは近年5年間でわずか5件であり（図表1）、政府が推進している平成17年3月までに1,000自治体への集約という目標が実現するとは言い難い。

しかし、合併に向けた動きは盛んになっており、現在は合併について協議するための組織として、「市町村の合併の特例に関する法律」（以下、合併特例法と略称）に基づく法定の合併協議会（法定協と略称）が全国26か所で設立されている¹。

さらに、その前段階の組織として位置づけられる任意の合併協議会や研究会（任意協議会・研究会と略称）も全国で日々増加している²。

本アンケート調査の実施期間は平成13年5月～6月であり、調査対象として全国に設置されている任意協議会・研究会122（当時）の中から、有効回答があった73事例を取り上げた（送付は郵送、回答はファックスによる回収。回収率59.8%）。

（図表1） 近年5か年で合併した事例

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	合併形態
平成11年4月1日	兵庫県篠山市	篠山町、西紀町、丹南町、今田町	新設
平成13年1月1日	新潟県新潟市	新潟市、黒埼町	編入
平成13年1月21日	東京都西東京市	田無市、保谷市	新設
平成13年4月1日	茨城県潮来市	潮来町、牛堀町	編入
平成13年5月1日	埼玉県さいたま市	浦和市、大宮市、与野市	新設

（資料）総務省

任意協議会・研究会に対して実施したアンケート質問項目

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 協議会・研究会で定めている設立期間② 協議会・研究会委員の構成③ 協議会運営上、興味ある情報④ 協議会・研究会運営上、困難に感じていること⑤ 住民参画の合併協議を実現するために工夫していること⑥ 平成17年の合併特例法の期限に対する考え方⑦ 国や都道府県に対する要望⑧ 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 |
|--|

（注）

法定協議会（法定協）＝市町村合併をしようとする場合には協議を行うために協議会を設置する（合併特例法第3条）

任意協議会（任意協）・研究会＝法定協の設置にまでは踏み切れないが、合併に対して何らかの調査や活動を進めている団体・組織の総称

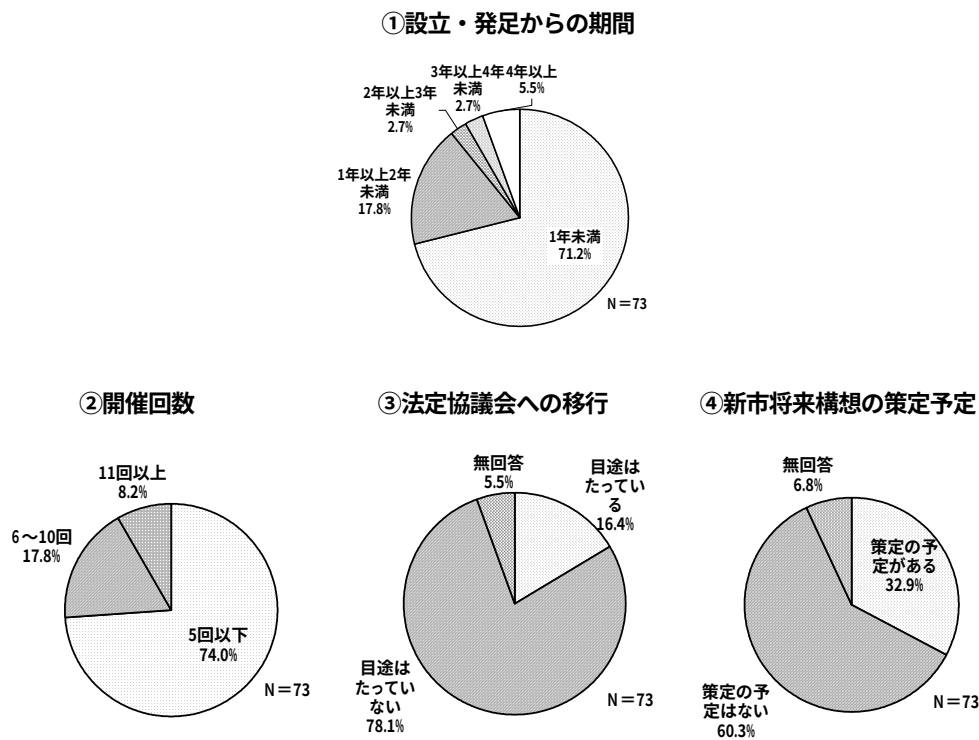
¹ 総務省調べ、平成13年9月1日現在。 ² 総務省調べ、平成13年6月末現在243地域。

2. アンケートおよびヒアリング調査結果の概要

(1) 協議会・研究会の概況

- 協議会・研究会の設立・発足からの期間は「1年未満」が全体の71.2%、「1年以上2年未満」が17.8%、2年未満までの団体が全体の89.0%を占める。
- 設立して間もない任意協議会・研究会が多いため、協議会や研究会の開催回数は「5回以下」の団体が74.0%。
- 法定合併協議会への移行の「目途はたっている」団体は16.4%と2割以下。
- 新市将来構想の「策定の予定がある」は32.9%と、ほとんどの協議会・研究会は合併プロセスの初期段階にある。

(図表2) 協議会・研究会の概況



(資料) 日本総合研究所作成

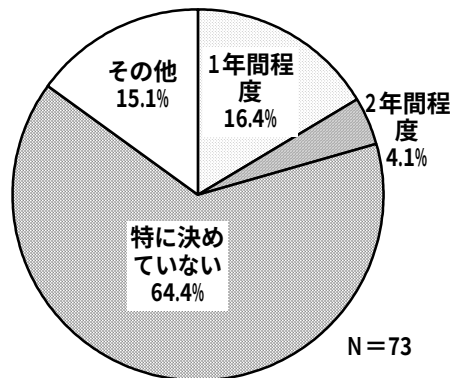
3. 回答結果

①協議会・研究会で定めている設立期間

特に決めていないが半数以上

- 任意協議会・研究会で定めている設立期間は、「1年程度」が16.4%、「2年程度」が4.1%であるほか、「特に決めていない」が半数以上の64.4%。
- 「その他」15.1%（11件）の内訳は、平成13年度中を目途としているのが6件、3年間という期限が2件、平成17年度中に合併予定が1件のほか、そもそも研究会自体が合併を目的としていないものが2件。
- 合併特例法の期限である平成17年3月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



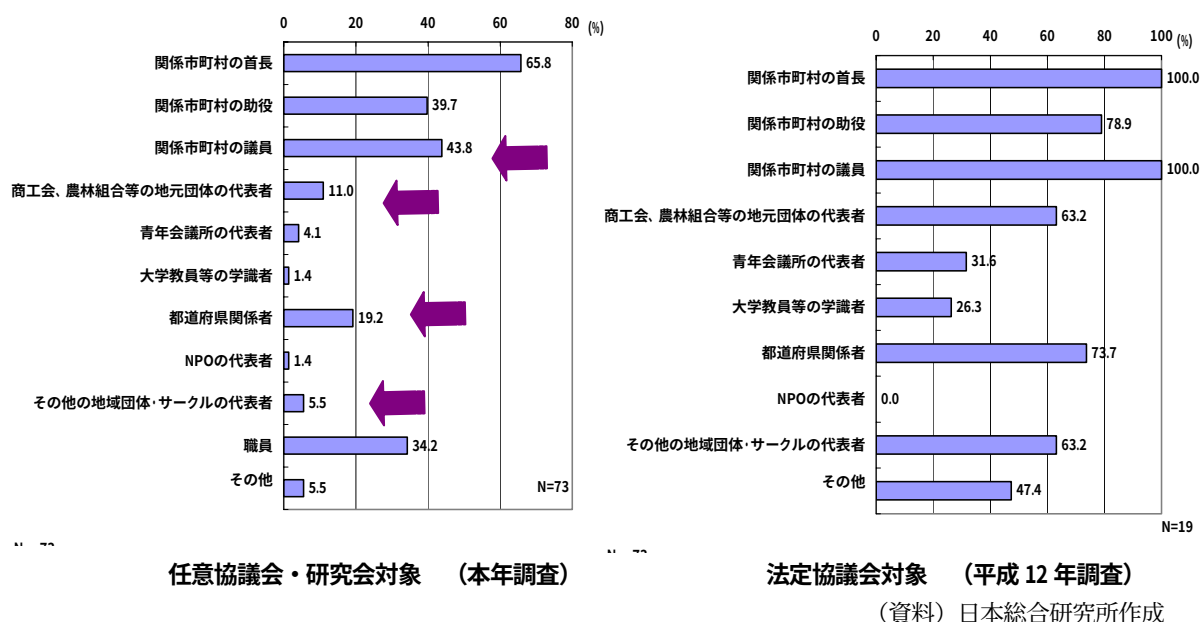
（資料）日本総合研究所作成

②協議会・研究会委員の構成（該当するものにすべて回答）

首長、議員等、市町村関係者の割合が高い

- 協議会委員の構成を見ると、「関係市町村の首長」65.8%が最も多く、ついで「議員」43.8%、「助役」39.7%、「職員」34.2%。主に関係する市町村関係者を中心とした構成（図表4左）。
- 昨年、法定協議会に対して行った同様の調査結果（図表4右）と比べると、法定協議会では「都道府県関係者」と「商工会、農林組合などの地元団体の代表者」「その他の地域団体・サークル代表者」などの外部の有識者が委員となっている割合が高い。
- 任意協議会・研究会ではほとんどが行政関係者で占められているという特徴。これは、任意協議会・研究会の場合はあくまで合併協議に向けた準備段階であるという立場の違いが影響していると考えられる。

（図表4） 協議会・研究会委員の構成（複数回答）

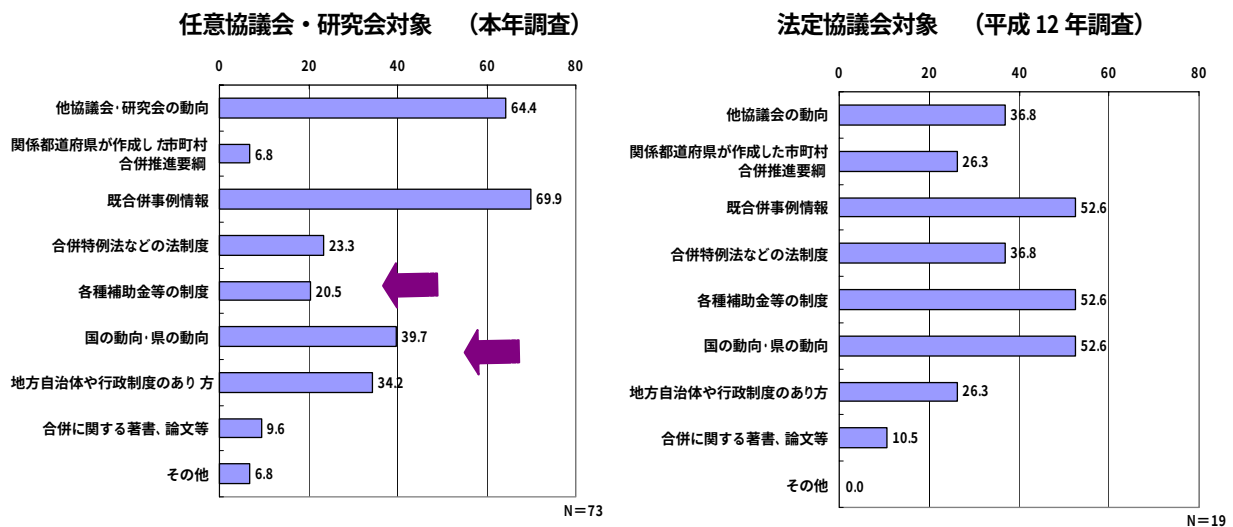


③協議会運営上、興味ある情報（複数回答 3 つまで）

任意協議会・研究会は「情報収集」に興味がある

- 協議会運営上、興味ある情報としては、「既合併事例情報」69.9%、「他協議会・研究会の動向」64.4%が上位。
- 法定協議会で回答が特に多かった「各種補助金等の制度」「国の動向・県の動向」は、それぞれ20.5%、39.7%にとどまる（図表5）。
- 任意協議会・研究会は、合併の手続きや国・都道府県などの動きを知るという団体では必ずしもないため、むしろ合併に関する基本的な情報に対する要望が高いと考えられる。

（図表5） 協議会・研究会運営上、興味ある情報（複数回答）



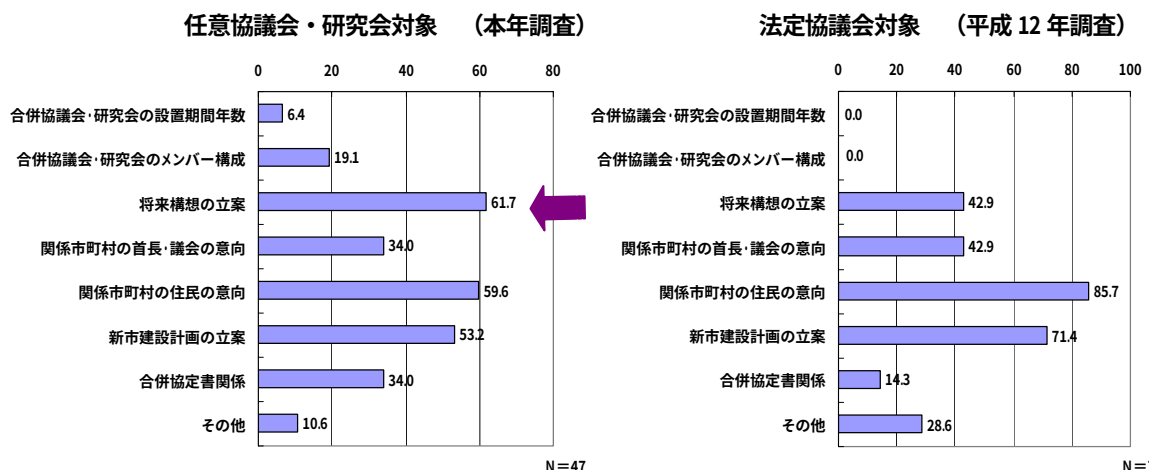
（資料）日本総合研究所作成

○他協議会・研究会の動向の内訳

上記質問において「他協議会の動向・研究会の動向」と回答した団体にその内容を質問したところ、「将来構想の立案」61.7%が最も多く、次いで「関係市町村の住民の意向」59.6%、「新市建設計画の立案」53.2%。

法定協議会の場合は「将来構想の立案」が42.9%と若干低いが、これは将来構想の策定を終えた協議会が多いためであり、両者の全体的な傾向はほぼ変わらない。（図表6）

（図表6） 他協議会の興味ある情報（複数回答）



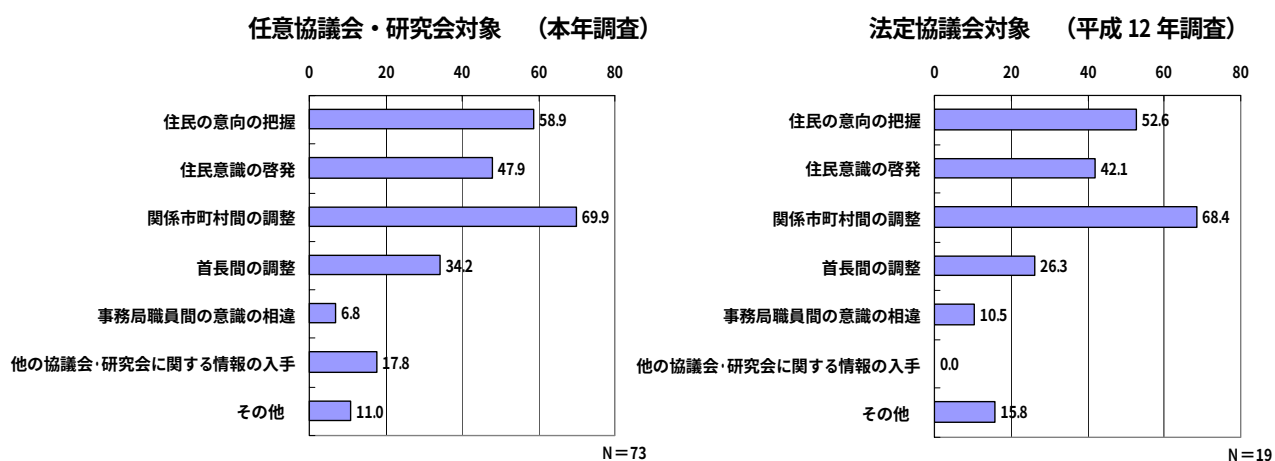
（資料）日本総合研究所作成

④協議会・研究会運営上、困難に感じていること（複数回答3つまで）

最大の課題は関係市町村間の調整と住民との関係

- 協議会・研究会運営上、困難に感じていることでは、「関係市町村間の調整」69.9%、「住民の意向の把握」58.9%、「住民意識の啓発」47.9%の順。これも法定協議会に対する調査結果とほぼ同じ傾向を示している。（図表7）
- 関係市町村間で入念な事前調整が必要となるのは合併協議の特徴といえるが、合併協議以前の段階でも課題になっていることが浮き彫りとなった。
- 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、シンポジウム開催等だけでは必ずしも把握しきれない現状を協議会・研究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状況がわかる。

（図表7） 協議会・研究会運営上、困難に感じていること（複数回答）



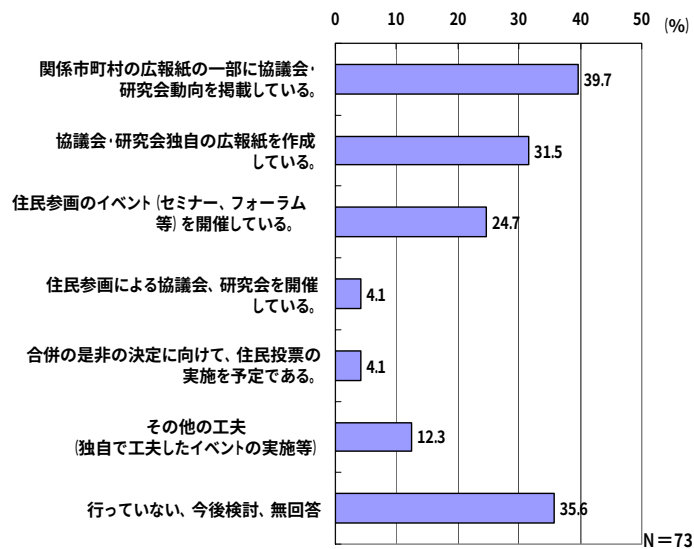
（資料）日本総合研究所作成

⑤住民参画の合併協議を実現するために工夫していること（該当するものにすべて回答）

住民への積極的な働きかけは少ない

- 住民参画の合併協議を実現するために工夫していることでは、「関係市町村の広報紙の一部に協議会・研究会動向を掲載している」が 39.7%、「協議会・研究会独自の広報紙を作成している」が 31.5%など、比較的容易に実施できるものが多いが、「住民参画のイベント（セミナー、フォーラム等）を開催している」も 24.7%あり、各協議会・研究会の間でかなりの差があることが分かる。
- 合併に対する住民の意向の把握や住民意識の啓発には、住民参画の促進が有効であるが、「行っていない、今後検討、無回答」が 35.6%もあり、多くの協議会・研究会で、住民に対する何らかの働きかけが今後必要となってくると思われる。
- 住民投票の実施を予定している団体も、3 回答(4.1%) と少数ではあるが存在する。
住民投票は住民の意見を直接反映できる制度として最近注目されているが、住民の理解と住民間の議論の熟成が前提。そのためには、住民参画のイベント、協議会、研究会の開催などを地道に行うことが必要である。

（図表 8） 住民参画の合併協議を実現するために工夫していること（複数回答）



（資料）日本総合研究所作成

⑥平成 17 年の合併特例法の期限に対する考え方

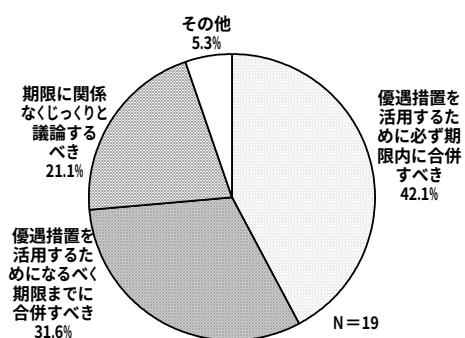
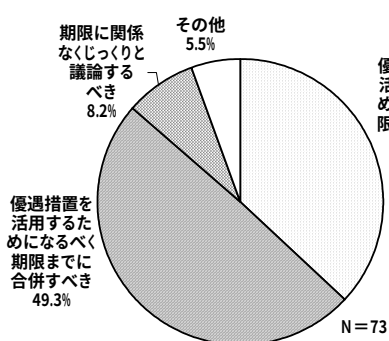
特例法の期限設定は合併促進に一定の効果

- 平成 17 年の合併特例法の期限に対する考え方では、「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」49.3%、「優遇措置を活用するために必ず期限内に合併すべき」37.0%、合計すると 86.3%。ほとんどの協議会・研究会が合併特例法の期限を意識している。
- 法定協議会のアンケート結果とほぼ同様に、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られる。(図表 9)

(図表 9) 合併特例法の期限に対する考え方

任意協議会・研究会対象 (本年調査)

法定協議会対象 (平成 12 年調査)



(資料) 日本総合研究所作成

⑦国や都道府県に対する要望（複数回答2つまで）

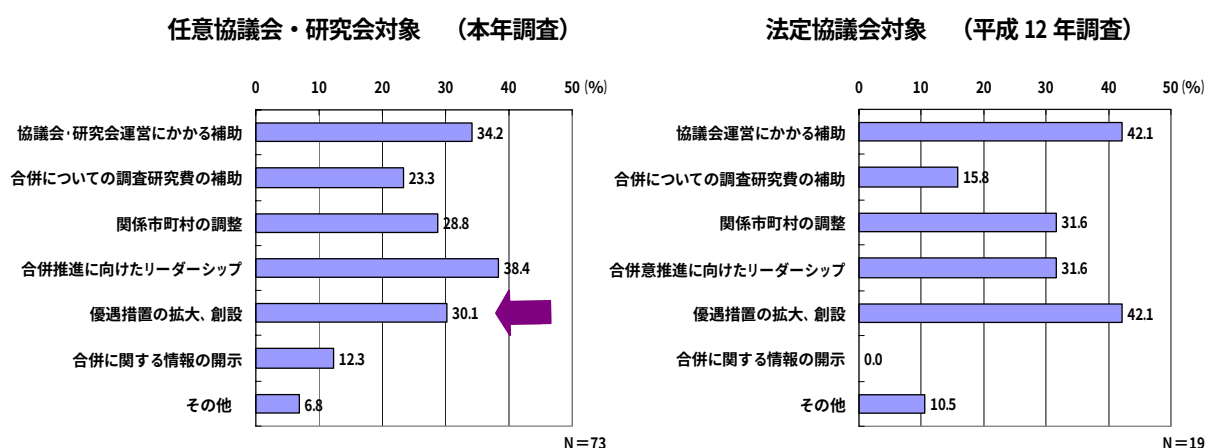
合併に向けた助走活動に対する支援を求めている

○国や都道府県に対する要望としては、「合併推進に向けたリーダーシップ」が38.4%と最も多く、「協議会・研究会運営にかかる補助」34.2%、「優遇措置の拡大、創設」30.1%と続いている（図表10左）。

○全体的な傾向は法定協に対するアンケート結果（図表10右）とほぼ同じであるが、法定協が実際の合併協議で起こる課題の解決や調整を国・都道府県に求めているのに対し、任意協議会・研究会は、**合併協議に至る道筋を国・都道府県が主導となって示して欲しいという姿勢が強い。**

これは、実際に合併協議に直面している法定協と、まだそこまでは至っていない任意協議会・研究会の立場の違いと見ることができる。

（図表10） 国や都道府県に対する要望（複数回答）



（資料）日本総合研究所作成

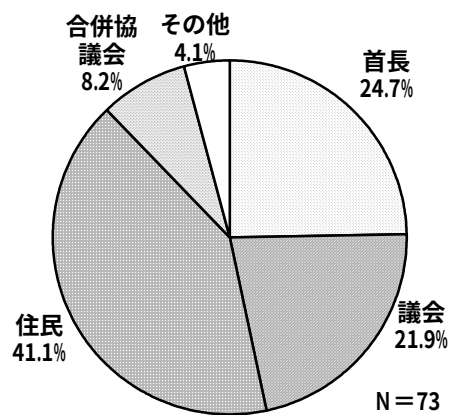
⑧合併に向けた最終意思決定はだれの判断によるのが最も望ましいか

最終意志決定主体は「住民」がトップ

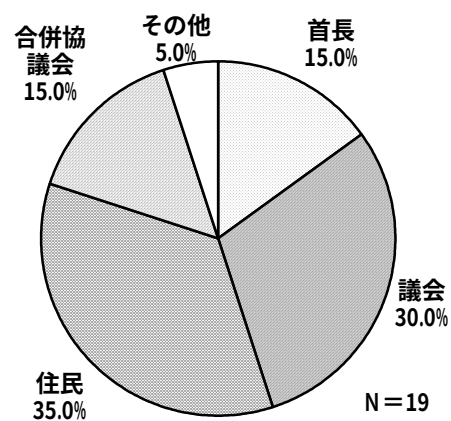
- 合併に向けた最終意思決定主体について、最も望ましいのは「住民」41.1%が最も多く、次いで「首長」24.7%、「議会」21.9%。
- 「住民」が最も多い傾向は法定協に対するアンケート結果と同じであるが、法定協議会では「住民」と「議会」が同程度の回答であったに対し、任意協議会・研究会では「首長」が「議会」をやや上回っている（図表 11）。

（図表 11） 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

任意協議会・研究会対象 （本年調査）



法定協議会対象 （平成 12 年調査）



（資料）日本総合研究所作成

3. 考察（提言）

(1) 厳しい協議スケジュール

- ここ数年における合併論議の盛り上がりを反映して、発足して間もない任意協議会・研究会が多く、いまだ手探りの状態で運営を行っている状況がうかがえる。こうした状況をみると、十分な時間をかけながら協議・研究を重ねていくことが理想的であるが、時間的な余裕はあまりない。
- アンケート結果では、「期限内に合併すべき」「なるべく期限までに合併すべき」を合わせると、8割以上が平成17年3月という合併特例法の期限内の合併を志向している。しかし、この期限まですでに4年を切っている。
- 最近の事例における任意協議会の設立から合併までの期間を見ると、篠山市（3年1ヶ月）、西東京市（2年11ヶ月）、さいたま市（3年6ヶ月）など、おおむね3～4年程度の時間を費やしている（図表12）。**最近の合併事例の共通点として、合併協議に要する期間は以前の事例よりも長くなっている傾向がある²。**
- こうした傾向をふまえ、協議会・研究会運営の関係者はもちろん、国や都道府県が協働して、効率的かつ効果的に協議を推進するために協議体制を整備していく必要がある。

（図表12） 最近の主な合併事例（3事例）の協議期間の内訳

手続き	篠山市	西東京市	さいたま市
任意の合併協議会の設置	H 8. 3. 4 (11 回開催)	H10. 2.16 (12 回開催)	H 9.12.18 (21 回開催)
法定合併協議会の設置	H 9. 4. 1 (16 回開催)	H11.10.11 (19 回開催)	H12. 4.29 (7 回開催)
合併協定書の調印	H10. 4.27	H12. 8.10	H12. 9. 5
合併への議決	H10. 4.28	H12. 8.11	H11. 9.25
知事への申請	H10. 7. 6	H12. 8.16	H11.10.10
県議会の議決	H10. 9.24	H12.10. 4	H11.12.22
知事の決定	H10.10.21	H12.10. 6	H12. 1.12
自治大臣への届出	H10.10.21	H12.10. 6	H12. 1.12
官報の告示	H11. 1.13	H12.11.17	H12. 1.25
合併の成立	H11. 4. 1	H13. 1.21	H13. 5. 1
合併の形態	新設	新設	新設
任意協から合併までの期間	約3年1ヶ月	約2年11ヶ月	約3年6ヶ月
法定協から合併までの期間	約2年	約1年3ヶ月	約1年1ヶ月

（資料）日本総合研究所作成

² 平成3年～平成7年の間に合併した9事例（熊本市、北上市、浜松市、水戸市、盛岡市、飯田市、ひたちなか市、鹿嶋市、あきる野市）において、任意協議会設立から合併までの期間は平均2年2ヶ月であり、最短は浜松市の7ヶ月、鹿嶋市の8ヶ月などとなっている。

(2) 期待される国・都道府県のリーダーシップ

- アンケート結果によると、国や都道府県に対する要望として、「**合併推進に向けたリーダーシップ**」が最も多かった。確かに、インフォーマルな協議の域を出ない勉強会ベースの段階から、関係市町村の管理職、首長などを巻き込んだフォーマルな協議を行う段階にステップアップするためには、関係市町村をとりまとめる何らかの強力な協議推進機能が必要である。
- 国では、今年8月に「合併協議会の運営の手引き～市町村合併法定協議会運営マニュアル」を作成し、過去の事例をふまえながら合併協議会の設立、運営についてのノウハウを提示している。一方、都道府県では、昨年3月までに合併推進要綱をとりまとめ、合併パターン案を提示するなどして、都道府県下の市町村合併推進を図っている。また、今年に入って36府県が市町村合併支援本部を設置し、11県が県下に合併重点支援地域を指定するなど、都道府県レベルで積極的な関与を見せるうごきもある（平成13年9月14日現在）。
- 今後、合併協議をステップアップさせるための後方支援として、国や都道府県のリーダーシップが期待されている。**特に、市町村にとってより身近な機関である都道府県は、地域の事情に配慮しながら、研究費の助成をはじめ、協議会運営の資金的・人的支援体制を強化していく必要がある。**

(3) 協議会・研究会同士の連絡機能の構築が有効

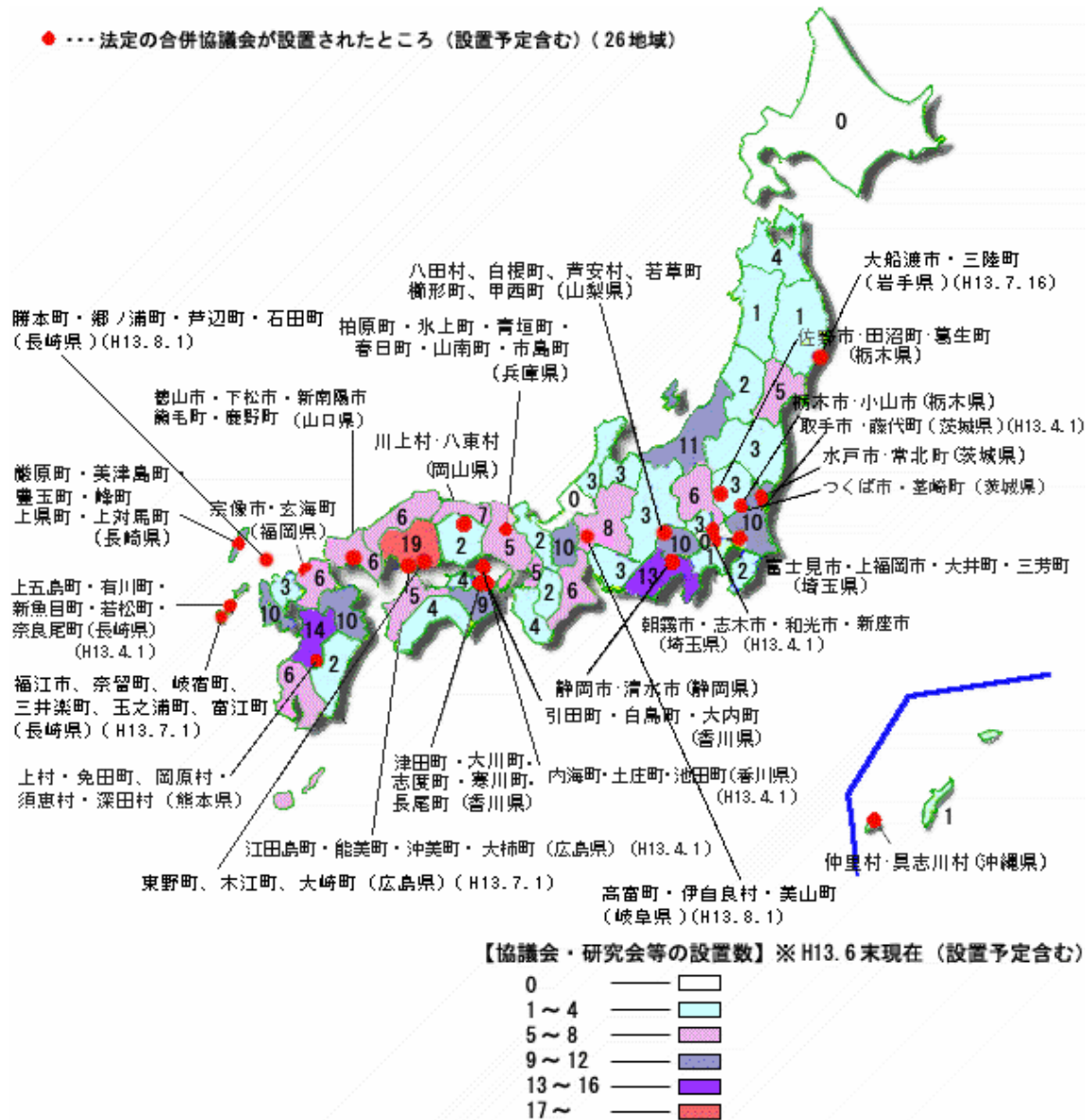
- 方向性が定まらないなかで、インフォーマルに関係市町村間の調整を行っていかねばならない協議会・研究会運営の担当者にとっては、日々が試行錯誤の連続であることは想像に難くない。アンケート結果でも、「既合併事例情報」「他協議会・研究会の動向」などに興味があるとの回答が多かった。
- 合併協議をとりまく環境は当該地域の状況によって異なるため、類似した事例の情報を求めながら、協議の進め方を模索している担当者も多いと思われる。
- こうした状況への対策として、**任意協議会・研究会、法定協議会、合併経験自治体等で構成される全国的な連絡組織を創設するなどして、情報共有を図っていくことが有効だ。**
協議が行き詰まった、あるいは関係者の調整に苦慮した場合、同様の障害を乗り越えた既合併事例の情報を得ることができれば、状況を打開するための方策をより具体的に検討することができよう。また、都道府県との関係の持ち方や、支援の受け方なども参考にすることができるだろう。
- 暗中模索といった感がある現在の任意協議会・研究会の運営状況について、相互に情報交換を行い、**有益な情報を入手するための連絡機能を構築することが求められている。**

(4) 合併についての基本情報のいち早い提供を

- アンケート結果では、協議会・研究会運営上、困難に感じていることとして「関係市町村間の調整」に次いで、「住民の意向の把握」と「住民意識の啓発」が多かった。
住民意向の把握や啓発が課題になっているにもかかわらず、住民参画の合併協議を実現するために工夫していることとしては、「行っていない、今後検討、無回答」が多く、対策が十分に行われていないことを物語っている。
一方、「広報紙の一部に協議会・研究会動向を掲載している」「協議会・研究会独自の広報紙を作成している」など、広報紙レベルでの情報提供は行われている。
- インフォーマルな協議段階において、積極的に住民参画を取り入れていくことは現実的には難しい。しかし、市町村合併についての議論は、メリット・デメリット論ひとつをとっても、市町村の長期的な財政計画から住民生活に密接に関連したサービスにいたるまで、ともすれば論点が拡散してしまう傾向がある。そのため、市町村合併の一般論などの基本的な情報については、早い段階から住民に対して積極的に提供していくことが求められる。そして、**一般論を超えた地域固有の議論をいち早く実施できるような素地を、地域で醸成しておく必要がある。**
- 基本的な情報の例としては、これまでのわが国における市町村合併の経緯、市町村数の変遷、合併特例法等の制度的な概要、一般的なメリット・デメリットなどが挙げられよう。
これらの情報を既存の広報紙の一部を割きながら毎月コラム的に紹介するなど、住民に理解を求める「しかけ」づくりを展開しておけば、協議が本格化したときに住民意識調査を実施する場合にも、熟度の高い民意による回答を得ることができるであろう。

(E-mail: iriyama@ird.jri.co.jp)

全国に広がる市町村合併の動き 平成13年9月1日現在



資料：総務省