

はじめに

何年か前まで、社会的に関心がないように思えた市町村合併だが、現在は違う。2005年3月の現行の合併法適用期限を目前に控え、「平成の大合併」が大きな山場を迎えている。国の合併推進政策を受けて急速に合併を進める自治体、合併協議会の設置をめぐって住民投票が行われる自治体、合併先との合意にたどりつけず合併が白紙に戻る自治体など、その様相は様々である。地域を二分するような論争が各地で生まれ、「今後自治体をどうするのか?」、「自らが住む自治体に合併は必要か?」、「住民の生活はどうなるのか?」、「自治体の未来は?」国そして住民から、自治体は「平成の大合併」に対する大きな決断を迫られている。

「市町村合併」をテーマとして論文を書く上で、最初に決めたのは市町村合併そのものの是非を問うものにはしないということだった。市町村合併に関しては、既に賛否両論、特に多くの批判がなされている。今更、その是非を問うたところで、この動きは止められるものではない。現実には合併は進んでいる。少なくとも、国の合併推進の方針が変わらない限り、市町村合併の動きは止まらないだろう。市町村合併が国の押し付け事業として始まったのは否定できない。市町村合併をチャンスと捉えるか、国の押し付けとして断固と拒否するか、それともやむを得ず合併を選択するか。絶対的な正解はない。国が合併を推進し、自主的な合併が国の方針のたてまえであるからには、自治体は自ら考え、答えを出していくしかないのである。

本稿では、市町村合併の合意形成をテーマに、栃木県高根沢町の合併問題について論じていく。高根沢町が直面している市町村合併という難題を考えることで、現実には自治体で何が起きているのかを知る手がかりにしていく。

第一章では、国の市町村合併推進の方針や合併推進のための自治体に対する特例措置など、これらを受けて自治体が合併傾向にあることを踏まえ、その一方で自治体に変化が起きていることについて述べる。住民投票や合併協議会の廃止など合併推進に反する動きが増加していることが何を意味するのかについて推測する。

第二章では、自治体の変化の一例として高根沢町の合併問題を取り上げる。町は合併先に「宇都宮地域」を選ぶか、「芳賀町」を選ぶかで大きく二分し、住民投票の結果、設置された「宇都宮市・高根沢町合併協議会」と、その時点ですでに設置されていた隣町の芳賀町との「芳賀町・高根沢町合併協議会」との2つの合併協議会を並行して協議を行うも、結果として両合併協議会ともに廃止、休止という形に追い込まれてしまった経緯を持つ。町の合併方針がどのようにして決まったか、合併協議会を二股で設けるにいたった背景や合併協議会の廃止と休止についてなど一連の流れを詳しく確認していくとともに、住民運動と今後の町の方針についてまとめる。

第三章では、第二章で確認した詳しい経緯を踏まえながら、合併をめぐる対立構造と問

題点を指摘し、考察を加えていく。「宇都宮地域派」と「芳賀町派」の主張、地域構造、制度的な問題や住民、行政の意識的な問題について言及する。

終章では、第三章で明らかになった問題点を踏まえ、理解形成と合意形成に分けて高根沢町の合併問題について考えていく。それと同時に、市町村合併という難題、それに対する判断の基準を明確にしていくことで、高根沢町の今後についての足がかりにするとともに、自分なりに検討していく。また、住民投票による合併協議会の設置や破談など自治体の変化に伴う代償についても指摘する。

第一章 市町村合併推進の動きと現在の状況

第一節 国の市町村合併権推進の動き

99年、地方分権一括法が成立したことをきっかけに、本格的に「平成の大合併」がスタートした。このことは、市町村合併をめぐる新たな出発点となったと考えられている。それまでも確かに、合併推進という国の動きは存在したが、しかし、それは「市町村合併した方がよい」というよう自主的な合併を促す指導的なものにすぎなかった。地方分権一括法成立を期に国の市町村合併を推進する動きは強制ともとれる強力なものとなる。

地方分権一括法が成立したことに伴い合併特例法が改正され、合併後の地方債の特例¹や地方交付税算定の特例期間の延長²、地域審議会の設置、合併協議会の設置請求に関する制度の拡充などが加えられた。いわゆる、自治体にとっての「アメ」が用意され、このことにより合併が進行されることになる。

合併特例法に関しては、改正後即日施行という特別措置がとられている。このことから、国がいかに合併推進に対して強い意志を持つかが窺える。国が合併を推進する背景としては、国と地方の財政危機、地方分権の受け皿づくりなどが指摘できる。合併特例法の成立後、「市町村合併推進本部」が設置された。2000年になると、合併推進の動きはさらに加速し、国は「当時約3,300あった市町村を、市町村合併後は1,000にする」といった方針を打ち出した。01年には、小泉首相の諮問機関が発表した「骨太の方針」(今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針)の中で、構造改革の一環として市町村合併を強力に推進することが明言されている。続いて、「市町村合併支援プラン」が発表され、その中で手厚い行財政上の支援策を展開している。これを受け、全国でも市町村合併に関するシンポジウムや講演会などが多く開催されるようになった。

最近の動きでは、なかなか合併の成らない自治体に対して04年5月に再度改正された合併特例法によって、財政特例措置の経過措置がとられた。これによって、05年3月末までに都道府県知事に合併申請を行い、06年3月末までに合併を行う自治体も、財政特例措置が受けることができるようになった。つまり自治体にとっては、財政特例措置を受けるための猶予が事実上1年延長されたことになる。

また改正現行合併特例法に合わせて成立した合併新法、改正自治法(合併三法)により、合併特例区制度の創設等の新たな特例措置が盛り込まれ、旧市町村のまとまりに配慮しつ

¹ 市町村建設計画に基づいて行われる事業や、合併に関して必要とされる事業に対し、合併後10年は地方債の発行を認め、その7割に交付税を充てるという財政優遇措置を指す。

² 合併から10年間は合併前の合算した交付税額を保証し、その後5年間で段階的に縮減するという財政優遇措置を指す。

つ、合併することができるようになった。その一方で、合併新法の下で合併特例債は廃止されている。この事が、今後合併にどう影響するかは関心の持たれるところである。

国は、一貫して自主的な合併強調しているが、実際には様々な行財政上の特例措置を用意し、自治体が合併以外選択できないようにしてきたことが、市町村合併が国の押し付け事業とも言われる所以である。合併新法によって今後、財政特例措置は廃止されるが、合併特例法が改正を繰り返してきた経緯から考えても、今後、更に合併特例法が改正される可能性は否定できない。新たな特例措置が打ち出される可能性も十分あると考える。

第2節 財政的「アメ」による合併促進

国の合併推進政策に伴い、多くの自治体が合併の流れに身を投じた。地方分権一括法に伴い合併特例法が改正された99年、「平成の大合併」の出発点である。それから約5年。その間、市町村の数は確実に減少し³、合併特例法に基づき設置された合併に向けての本格的な協議の場である法定協議会の数は、飛躍的に増加し続けた。合併が進んだ最大の要因は、「アメ」とも呼ばれる特例措置、特に財政的「アメ」の効果に拠るところが大きい。政府が用意した財政特例措置「アメ」とは、交付税算定の特例措置と合併特例債である。99年に改正された合併特例法によれば、この財政特例措置は05年の3月末までに合併した市町村に適用されるものであったが、04年に改正された合併特例法によって、05年3月末までに都道府県知事に合併の申請を行い、06年3月末までに合併する市町村に対して適用可能となり、財政特例措置が受けることができるようになった。

交付税算定の特例措置とは、本来なら合併すれば交付税が減るところを、合併から10年間は合併前の合算した交付税額を保証し、その後5年間で段階的に縮減するという財政特例措置を指す。その一方で、国は三位一体改革を通して、交付税の見直し、削減を進めていることを踏まえておきたい。自治体にとって、特に効果が大きいのが合併特例債である。合併特例債は、合併した市町村にその後10年にわたって、合併関連事業の起債⁴を特別枠で認める措置である。その事業費充当率は95%、残り5%は市町村の一般財政からの負担となるが、元利償還費の70%は後年の交付税で手当てされる。つまり、市町村にとっては、単純計算で約3分の1の負担で大型な建設事業もできることになる。このような期限付きの「アメ」を前にして、自治体の合併の動きが促進したのもうなずける。しかし、3割は自治体責任で返済されなければならないことや合併後の維持管理の問題など、その使い道については慎重な検討が必要である。一方で、財政危機にあえぐ国が本当に7割も負

³ 99年10月時点で3,224あった市町村数は、04年10月時点で3,030にまで減少した。

⁴ 市町村建設計画に基づいて行われる事業や、合併に関して必要とされる事業に対し、合併後10年は発光を認められた地方債。

担できるのかは不透明であり、特例措置が打ち切られる心配もあるというのが現状である。

第3節 市町村合併に対する自治体の変化

財政特例措置適用期限である05年3月を控え、市町村合併は大きな山場を迎えている。財政特例措置適用のために、合併後の自治体に関する協議を後回しにしたまま、都道府県知事に合併申請するところまで駆け込みで持ち込む自治体も出てくるだろう。国の合併推進政策に押され、自治体が合併傾向にあることは、前節で財政特例措置を絡め論じたところだが、その一方で、全く逆の動きが起きていることも注目すべき事実である。

総務省のデータによれば、04年4月1日から04年10月1日までの半年間で144の市町村が合併して42の市町が成立し、市町村の数は3,030になった⁵。また、04年10月1日時点で、法定協議会の数577、構成市町村数1,944にもなり、この数字は全市町村の61.2%を占める。任意協議会の数は56、構成市町村数は165、また協議会に限らず、研究会等その他の設置数は110、構成市町村の数は214にも上る。⁶この数字は、市町村の合併傾向を裏付けるものであるが、一方で、合併協議会が破談になるなど合併傾向に逆らうような例も多く報告されるようになった。

04年10月1日付の朝日新聞によれば、「この半年間で、解散したり、一部の自治体が離脱したりした協議会は、81件(解散停止57件、離脱24件)」にもなるという。このうち住民投票の結果が「破談」につながったものが32件と多く、現時点で合併を望まない住民の意思が反映されているようだ。81件という数字は「昨年9月までの1年間の破談数91件に迫る状況」だという。このような動きを象徴するように、各地で住民を対象に合併における住民発議による住民投票を求める動きが急速に拡大している、その勢いは今や流行のようにさえ感じる。この事は、住民からの動きに加え、合併に民意を反映させたいという行政側の姿勢も反映しているものと考えられる。また合併する意思は持っているが、合併先と新市の名称や庁舎の位置、議員の定数などをめぐって合意にまで至らず、合併協議会が廃止されるケースもある。一方で、合併せずに単独の方針を取る自治体も増えている。01年に福島県にある人口1万人にも満たない小さな町「矢祭町」が、国の市町村合併政策を痛烈に批判し、「合併しない宣言⁷」をして、世間の注目を集めた事があったが、今日において合併をしない姿勢を示す自治体は増え、それほど珍しいことではなくなった。

合併の現場である自治体のこのような変化は、ただ国に言われるがままに合併を進める

⁵ 数値に関しては総務省合併相談コーナー<http://www.soumu.go.jp/gapei>に/より引用。

⁶ 同上。

⁷ 「独立独歩、自立できる町づくりを推進する」「地域ではぐくんできた独自の歴史・文化・伝統を守り、二十一世紀に残れる町づくり」への決意を宣言している。

のではなく、自治体が、そして住民が自らの住む地域の未来を本気で考え始めた意識の高まりであるとも捉えられる。それとともに、一筋縄ではいかない市町村合併の難しさが浮き彫りになってきた。自治体も住民も市町村の将来のためにどのような選択をすべきか真剣に模索している。

このような自治体の変化に対して、国は総務省HPの合併相談コーナーのページで市町村合併の協議が破談し、協議会が解散・休止した後、別の枠組みで協議会を再開した「合併協議における再出発事例」⁸を報告している。全国の13の事例が報告されており、一度破談になった新たな枠組みで協議会が再出発にまでいたった経緯などが示されている。このことから、なかなか合併がならない状況にあっても「合併をあきらめるな」と言わんばかりに、国はあくまで合併を推進するという方針が読み取れる。

⁸ 総務省合併相談コーナー「合併協議における再出発事例」<http://www.soumu.go.jp/gapei/>

第2章 栃木県高根沢町の市町村合併の経緯

第1節 高根沢町の概要

栃木県高根沢町は、県のほぼ中央部県都宇都宮市の北東に隣接し、塩谷郡の最南端に位置する。北は氏家町、東は丘陵を境に南那須町、西は鬼怒川を挟んで河内町と宇都宮市、南は芳賀町に接している⁹。人口は、2004年4月1日時点で30,540人¹⁰の町である。東側は八溝山系の丘陵が南北に連なり、町の地域振興の核となる「元気あつむら」が多くの人で賑わい、「自然の森」の整備が進められている。中央には、広大な水田地帯が広がり、その中央部には町の文化、スポーツの総合施設「町民広場」とキリンビール栃木工場がある。西側には、JR宝積寺駅を中心に、商店街や住宅地、その南には日本のシリコンバレーと称される最先端技術が集積された「情報の森とちぎ」が立地し、西南端は皇室の食料を生産している広々とした御料牧場や本田技研工業の工場がある¹¹。第二次、第三次産業の発展に伴い、それら産業の就業人口増加に伴う人口の増加、近隣市町村のベッドタウンとしても機能している。

生ごみを堆肥化する土づくりセンターの建設や図書館を核にした上高根沢ふれあいセンターオープンによる生涯学習機能の向上、アクアセンターによる住環境整備など、町の規模は大きくはないもの意欲的な取り組みを見せている。また、こうした取り組みのかたわら、住民の理解と信頼を得るため、情報公開制度、バランスシート導入、行政評価システム、ISOの認証取得、エコアクションプランなど、行政改革へも積極的な姿勢が感じとれる。高橋克法高根沢町長のリーダーシップのもと、町長の信念である「オンリーワン」のまちづくりを目指し、積極的な取り組みをしているのが印象的だ。

04年、高根沢町が市町村合併をめぐり大きく揺れた。町は合併先に「宇都宮地域」を選ぶか、「芳賀町」を選ぶかで二分され、大きな決断を迫られた。04年4月に行われた住民投票の結果、設置された宇都宮市・高根沢町合併協議会、その時点ですでに設置されていた隣町の芳賀町との「芳賀町・高根沢町合併協議会」、2つの合併協議会を並行して協議を行うも、結果として両合併協議会ともに廃止、休止という形に追い込まれてしまった。

全国でも合併協議会が破談になるケースが目立ってきているというのは、第一章第三節でも述べたところであるが、その理由については様々なものがあげられると推測した。実際、高根沢町では合併をめぐって何が起きたのか、詳しい経緯を追いながら、

⁹ 図表1を参照。

¹⁰ 高根沢町住民基本台帳より。

¹¹ 高根沢町役場ホームページを参考にまとめた。

問題点について考えていきたい。

第 2 節 高根沢町の合併をめぐる経緯

全体的な流れについては、図表 2 で確認してほしい。本節では、合併の経緯を追う上で重要と思われるポイントに分け、ポイント事に詳しく確認していく。すなわち、01 年に栃木県による合併パターンの提示があったことから始まり、04 年「宇都宮市・高根沢町合併協議会」が休止に至るところまでをおさえる。(一)から(八)までは、ホームページや新聞記事をはじめ、高根沢町役場総務課の小池氏と鈴木氏、「宇都宮市と合併を進める住民の会」の阿久井氏と奥島氏への聞き取り調査、高根沢町役場より提供していただいた資料をもとにまとめた。

(一) 合併パターンの提示と 1 回目の住民アンケート

政府の市町村合併推進の動きを受け、01 年 1 月栃木県でも、広域的な調整機関として県によって地域の将来像を具体的に議論する際のきっかけになるようという目的から市町村合併パターンが作成され、全県に提示された。これを受け、高根沢町では「広報たかねざわ」で特集が生まれ、01 年 11 月に市町村合併に関する 1 回目の住民アンケートが実施された。アンケートは、合併についての賛否と合併の相手先を問うものであった。アンケートの回収率は、8.85%と、結果としては合併に賛成が 63.7%で反対の 17.10%を大きく上回り、どちらともいえないと答えたのが 18.47%にのぼった。また合併先に関しては、宇都宮市が 27.38%、次いで、氏家町の 21.18%、芳賀町が 15.98%という結果になった。アンケート回収率に着目すれば、この時点で住民の合併に対する関心は極めて低かったといえる。

(二) 「市町村合併に関する研究・検討報告書」作成と高根沢町の方針

第 1 回住民アンケートを踏まえながら、高根沢町では合併に関する研究組織を結成し、その組織によって研究や検討が進められた。02 年 11 月に組織されたのが、「市町村合併における研究・検討に関するタスクフォース」である。このタスクフォースは、高根沢町役場係長補佐クラス 27 名で組織され、多種に渡る事務事業項目の研究がなされた結果、03 年 3 月に班員らによって、「市町村合併に関する研究・検討報告書」がまとめられた。報告書

は高根沢町ホームページで公開されている¹²。この報告書は、宇都宮地区(高根沢町、宇都宮市、上河内)、芳賀高地区、塩谷地区、合併しない、の4つの合併パターンを想定し、事務事業42項目¹³を挙げ、各項目を比較しやすいようにあえて5段階評価で点数化¹⁴し、合計点を算出した上で、それぞれのパターンを比較したものであった。報告書によれば、合計点の高い方から順に宇都宮地区、芳賀高地区、塩谷地区、合併しないの順¹⁵であった。

住民アンケートの結果やタスクフォースによる報告書を受けて、高根沢町の執行部は宇都宮地域との合併を推進するという市町村合併に関する町の方針を決定する。「広報たかねざわ」特集号を発行し、住民に向け「合併は目的ではなく、あくまで手段であり、これまでのまちづくりの仕組みを続けることが可能なら宇都宮市を中心とした合併協議を進める」¹⁶という町の合併方針を発信している。その上で、この方針が最終決定ではなく、合併懇談会を開き、この方針を説明し、町民を含めた議論を通して最終決定を下すとした。あくまで、合併を決めるのは住民であるという町の方針を確認ができる。03年5月には、合併懇談会が小学校単位で6箇所、12地区で行われ、宇都宮市との合併を推進するという町の方針を含め、行政側による合併に関する情報提供の機会が設けられた。

こうした経緯を経て、6月に宇都宮市、上三川町、河内町、上河内町、高根沢町の1市4町による宇都宮地域合併協議会(任意)が設立された。それにより、合併基本項目などの協議が進められ、本格的に宇都宮地域との合併に向けての動きがスタートした。

(三) 2度目の住民アンケート

宇都宮地域合併協議会(任意)での協議を受け、高根沢町では「広報たかねざわ」で市町村建設計画¹⁷や地域自治制度¹⁸、宇都宮市との行政サービスや事務事業の水準比較についてなどの特集を組み、住民側に情報を提供した上で、市町村合併に関する第2回目の住民アンケートの実施を告知した。03年11月5日から11月14日の10日間にかけて行われたこのアンケートは、03年10月1日の時点で高根沢町に在住する満15歳以上の全ての人を対象にしており、往復はがきの個人宛郵送という形式で行われた。具体的なアンケート

¹² 「市町村合併に関する研究・検討報告書」

<http://www.town.takanezawa.tochigi.jp/kakuka/soumu/合併HP/gappei1.html>

¹³ 総務行政部門、住民事務部門、建設行政部門、産業行政部門、教育行政部門の5つのパートから成る。

¹⁴ 2点(極めて有効)、1点(有効)、0点(効果なし)、-1点(逆効果)、-2点(極めて逆効果)で数値化。

¹⁵ 46点、28点、22点、18点の順。

¹⁶ 高根沢町ホームページより引用。

¹⁷ 合併自治体がハード・ソフト両面における円滑な運営の確保と均衡ある発展を図るため、合併市町村、都道府県が実施する事業等を内容とする計画。

¹⁸ 住民自治の強化や行政と住民の協働の推進などを目的に自治体自らの判断で組織できる「地域自治組織」などを含む仕組みを指す。

内容としては、合併の賛否、合併の相手先を宇都宮地域、芳賀町、塩谷広域の中から選択するというものであった。対象者が中学生にまで及ぶということで、中学校では、行政主導で事前に市町村合併についての学習会が行われた。

この結果は「広報たかねざわ」04年3月号で公開された。2度目の住民アンケートは、26,010通が配布され、全体の49.83%の12,960通が回収された。回収率に着目すれば、1度目に実施された住民アンケートの回収率8.85%と比較しても、その差は歴然であり、アンケートの対象が広がったことも考えれば、アンケートや合併懇談会や広報誌での情報提供を通じて、住民の合併に対する関心が高まったことが窺える。結果については、合併に賛成が79.55%であり、住民の意思が合併推進にあることが確認された。合併の相手先に関しては、合併先として宇都宮地域を支持する住民が45.21%、次いで芳賀町が42.54%、塩谷地域11.51%という結果になり¹⁹、僅かではあるが、宇都宮地域との合併を望む住民の数が芳賀町のそれを上回った。

このような結果を受け、03年12月、高根沢町執行部は町議会に「宇都宮地域法定合併協議会の設置」を提案するが、この提案は議会で否決されることになる。

(四) 議会の否決と合併方針の転換

高根沢町議会は、宇都宮地域合併協議会設置を反対が圧倒的多数で否決した一方で、芳賀町との合併を推進するという方針を固める。「宇都宮地域合併協議会(法定)の設置」が賛成少数で否決されたことについては、高根沢町議会が組織した「町議会市町村合併研究特別委員会」での研究の結果、03年11月に「宇都宮地域合併協議会を離脱し、芳賀町との合併に向けた合併協議会の設置を求めること」が町議会で決定され、高根沢町執行部に要請書が手渡されたという経緯があることを踏まえておきたい。

町執行部は、議会の決定を受け、次の対応に向けた検討が行われ、芳賀町との合併を推進するという新たな方針が打ち出された。この方針については、住民アンケートの結果、約8割の住民が合併を必要と感じていることを考慮し、宇都宮地域との合併に固執した場合、議会の意見と平行線になり、結果として高根沢町単独という事態になる可能性が高く、約8割の住民が訴えた合併賛成の民意にそぐわない形になってしまうことが懸念された結果であり、町執行部としても苦しい決断だったことが窺える。新たな方針でもって、町議会に提案された「芳賀町・高根沢町合併協議会の設置」は04年2月に可決され、すでに芳賀町議会においても同提案は可決されていたため、04年3月に「芳賀町・高根沢町合併協議会」が設置されることになる。

ここで、議会による否決により、町の方針が転換されたことが確認できる。そのことに

¹⁹ 結果については図表3-1、3-2にまとめた。

対して住民に対する説明会等は開かれず、芳賀町との合併を推進するという方針を決定したことを「広報たかねざわ」で公表したのみであった。

(五) 住民運動の盛り上がり

「芳賀町・高根沢町合併協議会」が設置されたことに対して議会に、憤りと不信感を持った住民らが合併特例法の住民発議制度に基づき、宇都宮市を対象とする合併協議会設置を求める動きが起こった。代表者阿久井敏男氏から、合併協議会請求者署名簿が高橋克法町長に提出され、住民側から合併協議会の設置が直接請求された。合併特例法に基づく住民発議の制度²⁰によれば、請求に必要な署名は有権者の50分の1とされているが、それを大きく上回る6分の1の有効署名6,025人分を集めたものであった。

このような住民からの動きを受けて、再度、「宇都宮市・高根沢町合併協議会の設置」議案が議会に付された。宇都宮市議会が「宇都宮市・高根沢町合併協議会設置」を可決したのに対して、町議会に再び提案された同議案は、賛成少数により再び否決される。このような議会の決定を受け、町長判断による住民投票の請求が高根沢町選挙管理委員会に行われた。また、この一方で新たに組織化された「高根沢町と芳賀町との合併を推進する会」も、芳賀町との2町合併を推進する要望書²¹を高橋町長に提出している。

住民からの自発的な動きの盛り上がりは、「芳賀町・高根沢町合併協議会」が設立されたこの時期になってようやく起こったことである。この後、2つの住民による組織は、合併に関するオリジナルの広報誌を作成や、署名活動を通じた住民への働きかけを精力的に行っている。

(六) 住民投票の実施

宇都宮市との合併協議会設置に対する2度の議会の否決を受け、町長の権力行使により住民投票が実施された。このことは、住民発議の際に集められた署名が住民投票に必要な数6分の1を既に超えていることから、遅かれ早かれ住民投票が行われる状況にあり、期間が延長されることを懸念する町長の判断²²であった。

04年4月18日、高根沢町で合併特例法に基づき宇都宮市との法定合併協議会設置の是非を問う住民投票が行われた。投票の結果、賛成票7,410票、反対票7,195票で、賛成票

²⁰ 合併特例法(第4条、第5条)。有権者の50分の1以上の署名をもって、市町村長に対して、合併協議会の設置の請求が行うことができる。

²¹ 署名数は1万を超えるが合併特例法に基づく正規の方法で行われなかったため単なる要望書として提出された。

²² 高根沢町役場ホームページ「町長判断による住民投票の選択について」

<http://www.town.takanezawa.tochigi.jp/kakuka/soumu/hanndann.pdf>

が上回った。この結果を受けて、高根沢町と宇都宮市の法定合併協議会設置が決定された。しかし、その時点ですでに高根沢町は芳賀町との協議会を設けており、結果として、両議会と二股をかけ、並行して合併協議を進める異例の事態となった²³。

合併協議会を複数設けることは、財政的にも、人的にも大きな負担になる。他市町にも影響を及ぼす問題であり、「芳賀町・高根沢町合併協議会」を設けた議会の判断は、早急すぎたと言わざるを得ない。合併協議会を設ける前に住民に対して、説明責任を果たすべきであったと考える。住民の十分な理解が得られないままの合併協議会の設置であった。

(七) 芳賀町・高根沢町合併協議会の廃止

住民投票の結果、高根沢町は芳賀町と宇都宮市との両方と合併協議会を設置し、並行して合併協議を進めた。高根沢町のスタンスとしては、並行して協議を進めた上で、住民の意思と照らし合わせながらより良い方を選択するというものであった。

当然のことながら高根沢町は最終的にはどちらかに決めなければならない決断を迫られていた。また、複数の協議会を設置することは、財政的、人的負担も大きく、芳賀町側からも高根沢町の方針に対して批判や不振の声が出ていた。このことは、「芳賀町・高根沢町合併協議会」会議録より確認できる。04年3月の設置以来、「芳賀町・高根沢町合併協議会」は3回にわたって開催されたが、その間、高根沢町の今後の方向性に関しての議題が設けられ、芳賀町の委員から高根沢町に対する批判が多くなされている。5月に開催される予定であった第3回協議会会議も、高根沢町の決定まだなされていない状態で合併協議会を開催しても無意味ということで期日未定の保留とされた。最終的に、高根沢町の方針が定まらなかったことが要因で芳賀町との協議会は廃止されるに至った。

(八) 宇都宮市・高根沢町合併協議会の休止

芳賀町との合併協議会が廃止になり、残った宇都宮市・高根沢町合併協議会は5回に渡って開催され、具体的な協議が進められたが、04年10月14日高橋克法高根沢町長が宇都宮市に協議会休止を申し入れ、結果的に宇都宮市高根沢町合併協議会も休止されるに至った。事実上、合併新法のもとで新たな検討が必要になる。高根沢町が協議会休止という決断にいたった理由としては、現時点において行政側が十分な説明責任をまだ果たしていないこと、議会の理解を得られていない状況にあること、特に高根沢町においては、住民投票等により町民の考え方が大きく二分されてきた経緯があり、合併に関してはより十分な説明責任を果たし、十分に議論し、町民の納得と合意を得たうえでの合併の必要性がある

²³ 当時、合併協議会を掛けもちする自治体は少なく、東日本では初めてであった。

ことをあげ、さらに「宇都宮市と合併を進める住民の会」から合併を見直すべきとの主旨の要望書が10月6日に町長宛に出されたことも町ホームページで明らかにしている。以下は、宇都宮市との合併を進める住民の会から町長に提出された要望書の一部である。

「(私たちの)基本理念は、町民が納得する合併、町民が心の底から望む合併を実現することにあり、行政が一定のスケジュール管理に基づいて、町民の十分な理解が得られる前に無理やり合併をすることには反対です。(中略)町民の真の理解を求める上で必要とされる期間を考慮した中で、現行の合併スケジュールの上に影響があるならば、従来のスケジュールに翻弄されることなく新たなスケジュールを構築し、時間はかかるとしても隔々に渡る説明会を実施し民意を尽くした合併を是非とも進めるべきです。」²⁴

高根沢町が住民投票の結果を受け、4月宇都宮市との間に合併協議会を設けてから約6ヶ月。その間、芳賀町との合併協議会廃止を経て、宇都宮地域側の受け入れ問題や町議会の問題など紆余曲折もあるが、合併に向けて協議を重ねられてきた。町議会や町民を含め町全体として宇都宮市との合併に対する意識がついていけなかったように感じられる。一度、04年6月22日に開催された第2回宇都宮市・高根沢町合併協議会を傍聴したが、その時も出席していた町長と町議会委員の間でさえ意識の食い違いがみられた。

高根沢町の市町村合併の経緯を受け、一連の流れ全体を通して、住民への情報提供や説明が不足していたように感じる。また、一方的な情報提供がほとんどで住民が意見を交わす機会がほとんど設けられなかったこと、住民の知らないところで合併問題が進められたこと、議会の決定が住民の意思を反映したものとは言いがたかったこと、様々な問題が考え得る。これらの問題点については、第三章で考察を加えていく。今後は住民を巻き込んだ議論がなされること、そのために住民に合併対して積極的に関心を持ってもらえるような機会をつくること、その上で住民の意思が反映された住民にとってより良い選択がされることが期待される。そういう意味でも、今後の町の取り組みは慎重に進めていかなければならないものであるし、一度合併を休止した町が今後どのような取り組みを見せていくかは、大きな関心を持たれる。

第3節 合併に対する住民運動の盛り上がり

この節では、高根沢町の合併に対する住民運動の担い手となった「宇都宮市との合併を

²⁴ 高根沢町役場ホームページ <http://www.town.takanezawa.tochigi.jp/kakuka/soumu/yukue/u/16.html> より引用。

進める住民の会(以下、「住民の会」)」に焦点を当てる。04年12月13日、「住民の会」の代表者である阿久井氏とメンバーの一人である奥島氏への聞き取り調査を行った。以下は調査内容で構成したものである。

04年12月「宇都宮市・高根沢町合併協議会の設置」を議会が否決したことに対して、議会への不信感を持つ住民達が、宇都宮市との合併を進めるために04年1月に設立したのが「宇都宮市との合併を進める住民の会」である。「住民の会」は、宇都宮市との合併協議会設置の請求を行うために、署名活動を行っている。合併特例法に基づいて正規の方法(本人自筆、印鑑、署名運動員の限定)で集められた署名は、6574(うち有効署名 6024)にもおぼり、高根沢町全有権者数6分の1にまで達した。住民一人一人の家に出向き、足で集めた苦勞の署名活動の結果であった。住民側の請求により、再び議会で「宇都宮市・高根沢町合併協議会の設置」議案が付されるも、再び否決されることとなる。結果的に町長の判断で住民投票は実施されるにいった。

議会が否決する前、高根沢町は宇都宮地域との任意合併協議会にも参加し、高根沢町としては宇都宮市との合併を推進するという方針を固めていた。住民も宇都宮市と合併するものだと思っていた。住民アンケートの結果を見ても、宇都宮市と合併するのが住民の意思であったかのように見える。しかし、実際は、議会は宇都宮市との合併協議会設置の否決し、十分な説明もなしに芳賀町との合併を推し進めた。議会に対して、住民側が不信感を持つのは当然の事である。

阿久井氏と奥島氏が特に問題視しているのは、住民の意思と無関係なところで一方的に方針を固めてしまった議会のやり方に対してである。住民の会の活動方針は、あくまで住民の意思を尊重することであり、住民の意思でもって芳賀町が選択されたならその意思を尊重するというものである。故に、「高根沢町と芳賀町との合併を推進する会」が設立されたことに対しても敬意を表している。その上で、宇都宮市との合併を推進するのは、住民の多くが宇都宮市との合併を望んでいるからだという。通勤や通学、買い物など住民の生活圏は明らかに宇都宮市にあり、実際に、消防車や救急車の発動など、住民行政の面でも宇都宮市を頼っている部分は大きいという。様々な研究報告書を見ても宇都宮市との合併に利があり、何よりも、住民アンケートの結果、住民の多くが宇都宮市との合併を望んでおり、議会の行動は住民の意思が無視されていると主張する。

「宇都宮市との合併見直しの要望書」を高根沢町長に提出した背景に関しては、議会との合意の問題、住民の合意形成が不十分であるまま、現行の財政優遇措置適用期限を念頭にこのまま合併を進めてしまうことは、町としてしこりを残す結果になる。議会を含め、住民の十分な理解を築き上げる必要があることを要望書は指摘している。04年12月現在、住民の会の活動は一旦休止にしているが、宇都宮市との合併を推進するという方針に変わりはないと言う。今後「住民の会」は、合併新法のもとで宇都宮市との合併を検討し、住民に対して合併に関する学習会や説明会を実施するとともに、議会や町長に対して、住民

の意思を尊重する選択ができるように働きかけていく方針をとるということである。

第4節 高根沢町の今後の合併方針

結果的に、高根沢町は自ら合併を一旦休止する事を決断した。高根沢町の今後の合併方針についてホームページ²⁵と高根沢町役場総務課小池氏と鈴木氏への聞き取り調査の内容をもとにまとめた。

高根沢町は、宇都宮との合併協議会を残すとしているが、今後の開催予定は期限なしの未定状態である。現行の合併特例法の適用期限内での合併はあきらめ、05年4月から適用される合併新法の下での合併を目指す方針を示している。今後はこれまで高根沢町が行ってきた合併に対する町民の合意形成方法が不十分であったという反省を踏まえ、05年4月を目標に、行政、町議会議員、有識者、公募委員等、幅広い住民参加による、(仮)合併検討委員会の立ち上げを検討しているという。そして、その組織において、合併新法のもとのメリット・デメリットを研究するとともに、すでに合併した他市町村の事例も参考にしながら多方面にわたる議論を積み上げ、その内容を住民に発信することによって、全町的な議論を深めたいとしている。合意形成方法が不十分だったとあるが、具体的には、積極的に説明会が開けなかったという。その理由として、住民の関心が税金や国民年金にあることは明らかであり、協議が進まなければ正確な情報提供ができなかったことをあげた。

小池氏によれば、「(今後は)住民が出す要望を行政側が提供していくといった住民の声が町をひっぱるようなまちづくり、住民が積極的に参加し、住民の目を通したメリット、デメリットの論議を町全体に発信していきたい。行政主導ではなく、住民の積極的な働きかけに行政が参加するというような住民主導の方向づけで今後は取り組んでいきたい。」ということであった。

²⁵ 高根沢町役場ホームページ「宇都宮市との合併について」
<http://www.town.takanezawa.tochigi.jp/kakuka/soumu/yukue/u/16.html>

図表 1 高根沢町周辺市町村地図



出典：「宇都宮地域合併協議会」<http://www.u-gappei.jp/09ninikyougikai/index.html>

図表 2 高根沢町の市町村合併に関する経緯

| 年月 | 経緯 |
|-------|--|
| 01.01 | 栃木県による合併パターンの提示 |
| 11 | 1回目の住民アンケート実施。 |
| 02.11 | タスクフォースの発足。 |
| 03.03 | タスクフォースによる「市町村合併に関する研究・検討報告書」の提出。 市町村合併に関して宇都宮市との合併を推進する町の方針が決定。 |
| 03 | 合併懇談会の開催(小学校単位6箇所、12地区)。 |
| 05 | 宇都宮地域合併協議会(任意)を設置。 |
| 06 | 2回目のアンケートを実施。 |
| 12 | 町議会に「宇都宮地域合併協議会(法定)」の設置を提案、議会は否決。 |
| 04.02 | 議会の否決を受けての町の方針の転換。 町議会に「芳賀町・高根沢町合併協議会の設置」を提案、議会は可決。 |
| 03 | 芳賀町・高根沢町合併協議会の設置。 宇都宮市を対象とする合併協議会設置請求署名簿を町長に提出。 町議会「宇都宮市・高根沢町合併協議会設置」2度目の否決。 |
| 04 | 「宇都宮市・高根沢町合併協議会設置」を問う住民投票実施。賛成過半数。 |
| 05 | 宇都宮市・高根沢町合併協議会の設置。 |
| 07 | 芳賀町・高根沢町合併協議会の廃止。 |
| 10 | 宇都宮市との合併を進める住民の会代表者が合併見直しの要望書を町長に提出。 宇都宮市・高根沢町合併協議会休止の申し入れ。 宇都宮市・高根沢町合併協議会の休止。 |

出典：高根沢町役場から得た資料をもとに作成。

図表 3-1 1 回目の住民アンケートの結果

| | 合併に賛成 | 合併に反対 | どちらともいえない | その他 | 合計 |
|-----|--------|--------|-----------|-------|------|
| 回答数 | 385 | 104 | 113 | 10 | 612 |
| 率 | 62.91% | 16.99% | 18.47% | 1.63% | 100% |

出典：高根沢町役場から得た資料をもとに作成。

図表 3-2 1 回目の住民アンケートの結果

| | 宇都宮市 | 氏家町 | 芳賀町 | 河内町 | 喜連川町 |
|-----|--------|--------|--------|--------|-------|
| 回答数 | 305 | 236 | 178 | 167 | 105 |
| 率 | 27.38% | 21.18% | 15.98% | 14.99% | 9.43% |

出典：高根沢町役場から得た資料をもとに作成。喜連川町より下は省略。

図表 4-1 2 回目の住民アンケートの結果

| | 合併に賛成 | 合併に反対 | 無回答 | 合計 |
|-----|--------|--------|-------|-------|
| 回答数 | 10310 | 2303 | 347 | 12960 |
| 率 | 79.55% | 17.77% | 2.68% | 100% |

出典：高根沢町役場から得た資料をもとに作成。

図表 4-2 2 回目の住民アンケートの結果

| | 宇都宮地域 | 芳賀町 | 塩谷地域 | 無回答 | 合計 |
|-----|--------|--------|--------|-------|-------|
| 回答数 | 4661 | 4386 | 1187 | 76 | 10310 |
| 率 | 45.21% | 42.54% | 11.51% | 0.74% | 100% |

出典：高根沢町役場から得た資料をもとに作成。

第三章 高根沢町の合併をめぐる対立構造と問題点

この章では、高根沢町が市町村合併をめぐる一連の経緯の反省点としてあげた合意形成を踏まえて、高根沢町の合併をめぐる対立構造を見ていくとともに、そこにある問題点について考察していく。

第一節 「宇都宮地域派」と「芳賀町派」

第二章第二節でも示したとおり、高根沢町が合併先の相手をめぐって「宇都宮地域」を選ぶか、「芳賀町」を選ぶかで大きく二分した経緯を持つことが確認できた。高根沢町は議会と住民の動きを受け、両市町とも合併協議会を設けたわけだが、結果的に両協議会ともに廃止と休止という結果にいたった。

高根沢町を大きく分けた、「宇都宮地域派」と「芳賀町派」について各々の主張を踏まえながら、整理していきたい。なお、主張については、高根沢町臨時会会議録からまとめた。「宇都宮地域派」の立場を取ったのは、主に「宇都宮市との合併を進める住民の会」、加えて住民アンケートや住民投票の結果²⁶を数値的に判断すれば、より多くの住民が「宇都宮地域派」であったといえる。それに対して、「芳賀町派」を取ったのは、主に町議会と「高根沢町と芳賀町との合併を推進する会」である。特に、この後の第三節でも詳しく説明するが、町議会の議員のうち圧倒的多数は「芳賀町派」である。

各々の主張に注目すれば「宇都宮地域派」の主張としては、「行財政でのスケールメリットが大きい」、「自治体基盤の安定」、「芳賀町とは議会同士の交流はあるが、住民の日常生活の中ではほとんどつながりはなく買い物や通院、職場、交通利便性など考えると生活圏は宇都宮にある」、「住民投票の結果や町民の民意と大きくかけ離れた議会の行動は住民の意思を無視している。」「芳賀町内でも、生活圏は宇都宮、真岡にあるのではないかという議論もある。」などが挙げられる²⁷。「芳賀町派」の主張は、「自治体としての適正規模を考え、身近なコミュニティで物事を決めていく方が住民サービスの向上につながるのではないか。」「行政施策、地形的や文化的類似性が多い。」「宇都宮市への編入合併では主体的な町づくりができない。」「生活圏は個人的なつながりであって、合併とは関係ない。」というものである²⁸。

²⁶ 住民アンケートと住民投票の結果については、第二章第二節、表2、表3に示した。

²⁷ 主張は高根沢町臨時会会議録より引用。

²⁸ 同上。

第二節 「旧住民」と「新住民」

阿久井氏と奥島氏の聞き取り調査によって、「旧住民」と「新住民」の問題が指摘された。高根沢町の地域構造的な特徴として、「旧住民」と「新住民」が存在するという。聞き取り調査によれば、「旧住民」とは、高根沢町に古くから住む主に農家層を指し、「新住民」とは、第2次、第3次産業の発展に伴い町外から流入し、増加したサラリーマン層、その家族を指す。この二つの住民の間には大きな考え方の違いや隔たりのようなものが存在するという。宇都宮市のベッドタウンとしての機能を持つ高根沢町であるが、「新住民」は宇都宮市に通勤圏を持っていることなどが関係し、その多くは「宇都宮地域」との合併を支持しており、「旧住民」は、農業など類似性の強い「芳賀町」との合併を支持している。

更に問題として、「新住民」の約半分は、自治会に所属していないという。自治会費も払っていないければ、自治会の集まりにも参加しない。そのため、自治会として成り立っていない。機能しなくなった回覧版は廃止され、町からの情報提供は、新聞の折り込みで、大事なものは郵送で送るという方法に04年春には転換されたという。アパートで暮らす人は新聞さえとっていない場合も多い。主に、高根沢町がHPや広報誌をメインに情報提供を行ってきたことを考えれば、町として情報提供網が不完全であったといえる。実際に、住民の会のメンバーが署名集めをしていて、そのことがきっかけで高根沢町の合併問題のことを知る新住民も多くいたという。ただ新住民の多くは、合併に対して意見を持っていないわけではなく、何が起きているか十分に理解していなかったという。以上の事を考えれば、情報が町全体に行き渡っていなかったことは明らかである。果たして、住民は何をもって合併を判断していたのだろうか。合併を考えていくうえでも、住民が合併を判断するうえでも前提となる情報提供という問題につきあたる。情報提供の方法や情報の受け手である住民側のコミュニティやネットワークの強化など、情報の受け皿を強化していく必要性を感じる。

第三節 民意に反する議会の議決

第二章第二節(四)(五)の通り、高根沢町町議会は、2度に渡って「宇都宮地域との合併協議会の設置」の議案を否決している。2度実施された住民アンケートや住民投票の結果、宇都宮地域を希望する住民の数がわずかではあるが上回っていた。町の方針も宇都宮市との合併を推進するとほぼ決まっていた。それにも関わらず、2度にわたって議会に提案された「宇都宮地域との合併協議会の設立」の議案を議会は2度否決している。その一方で、「芳賀町との合併協議会の設置」の議案を可決し、芳賀町との合併を強力に進めている。そのような議会の動きに対して、不信感を持った住民達が立ち上げたのが「宇都宮市と合

併を推進する住民の会」であることは第二章第三節で確認した。議会の行動により、それまで宇都宮市との合併推進だった町の方針は突然転換された。住民にとっては、全く突飛な出来事であった。十分な説明もなく、芳賀町との合併を進めた議会の判断は果たして適切だったのだろうか。議会の行動は「(住民の代表として)住民の意思を尊重する」や「住民への説明責任」という点から見ても、適切なものではなかったといえる。住民からの十分な合意の得られないまま芳賀町との合併を進めた結果、住民達からの不信を仰ぎ、合併協議会を2股で進める事態に陥っている。

町議会がなぜ芳賀町との合併を推進したかという理由を考えた時、合併後の議員の進退問題が少なからず絡んでいたとみられる。議員にとって、合併先を選択する事は今後の進退に大きく関わってくる重大な問題である。議会議員という身分を保持できるかは、合併先次第で大きく変わってくる。

宇都宮地域と合併した場合、合併特例法に基づく議会の議員の定数・在任に関する特例²⁹が採用されない限り、高根沢町から選出される議員数は3人程度であり、ほとんどの議員は失職に追いやられることになる。宇都宮市側としては、在任特例は使わず、合併人口の1万人ごとに1人議員を選出するという方針を明らかにしていた。これでは、ほとんどの議員が失職に追い込まれてしまうことになる。一方で、人口1万人程度の芳賀町と新設合併し、高根沢町の議員が多数占めることが可能である場合を考えると大きく異なる。

このような在任特例制度については批判はあるものの、編入される側の自治体の不安解消のために在任特例は必要だという声は少なくない。「議員が残る宇都宮市はいいかもしれないが、高根沢町住民の声は誰が届けるのか。」といった純粋に住民のくらしの事を考え、芳賀町との合併を推進した議員もいるはずだ。だが、議会の行動に住民が不信感を持ったことも事実である。高根沢町の場合に限らず、現実にも、合併後も関係自治体の議員が全員残る在任特例でもって100人を超えるマンモス議会になり、「議員の報酬にかかる経費が無駄だ」と、住民から猛反発を受け、議会に対して住民がリコールを求めたという例も全国的に見られる。在任特例の是非は住民が納得できるかが判断の基準になるともいえる。

議会制民主主義に立った合併の手続き上、最終的な合併の決断は、合併関係市町村の議会での議決でもって下されることになっている。したがって、議会で可決されない限り、合併の実現はみない。議会の役割として、住民の意思を最大限尊重し、よりの的確な判断をしていくことが求められるが、高根沢町の合併問題については、この住民の意思を最大限尊重するという点が欠けていたように思う。住民の代表として、住民の利益を守り、住民の意思を尊重するという観点から、私情にとらわれない議員の英断が求められるのは住民の望むところでもある。

²⁹ 宇都宮市への編入合併の場合、定数特例を採用すれば、増員選挙及び次の一般選挙による議員の任期までに定数増が可能になり、在任特例に関しては、宇都宮市の議員の任期まで在任が認められる。

第四節 合併スケジュール

総務省市町村合併関係資料の中の「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 - ³⁰」によれば、合併協議会設置から合併実現までの期間の目安として 22 ヶ月(図)が必要とされるとされている。合併協議準備期の 2 ヶ月と合併準備期に要する 6 ヶ月を差し引いても、市町村建設計画案の策定や協定項目の協議に 14 ヶ月が必要とされる。この期間について「合併問題を理解するには単なる抽象的なメリット、デメリットのみならず、具体的な対象となる市町村の財政や行政サービスの水準、産業の構造、まちづくりのあり方など総合的な学習が必要とされます。本気でそれを住民に公開していこうとすれば、2年や3年などはすぐにすぎてしまいます。20 ヶ月などという期限を設定すること自体が不適切で、地方自治というものの基本的な無理解からきている提案だといわざるをえません。」³¹と、中西啓之氏によって指摘されている。しかも、このマニュアルは、住民との合意が十分になされ、町としての一つの方向性が定まっている場合に適用できるものであると考える。

芳賀町との協議会が設置されたのが3月、宇都宮との合併協議会が設置されたのが5月、タスクフォースや研究の積み重ねがあったものの、両協議会とも合意が不十分なまま立ち上げられ、「芳賀町派」と「宇都宮市派」との軋轢の問題、更に両合併協議会を同時進行しつつ、その中で合併先を選択しようとした高根沢町の方針も考慮すれば、その中で住民の合意を形成ができるはずもない。むしろ、財政特例措置適用期限が念頭にあったことを考えれば、急速に進められていた合併だったといえるのではないか。休止もやむを得ない結果だと思わざるを得ない。「宇都宮市と合併を推進する住民の会」の代表阿久井氏が提出した合併見直しの要望書に「行政が一定のスケジュール管理に基づいて、町民の十分な理解が得られる前に無理やり合併をすることには反対です。町民の真の理解を求める上で必要とされる期間を考慮した中で、現行の合併スケジュールの上に影響があるならば、従来のスケジュールに翻弄されることなく新たなスケジュールを構築し、時間はかかるとしても隔々に渡る説明会を実施し民意を尽くした合併を是非とも進めるべきです。」³²とあったように、十分な理解を得られないまま急速に進められる合併に足して住民の間にも不安や、危機感が高まっていたことも要望書が提出された一因となったと考える。

³⁰ 先行して合併した関係地方公共団体関係者によって策定された手引。合併特例法の期限を控え期間内で合併協議を行えるように合併協議会の設置から合併の実現までの具体的な手順が示してある。

³¹ 中西啓之『増補新版市町村合併 まちの将来は住民が決める』(自治体研究社、2004)P.42

³² 高根沢町役場ホームページ <http://www.town.takanezawa.tochigi.jp/kakuka/soumu/yukue/u/16.html> より引用。

第五節 情報提供の不足と住民の意識

高根沢町は、基本的に「広報たかねざわ」やホームページなどを通じて、住民へ合併に関する情報を提供してきた。聞き取り調査の中で合意形成方法の不足とは具体的に何が足りなかったか、という質問に対して「積極的に説明会を開けなかった。」ということがあげられた。「行政からの情報提供は終始、事実の連絡のみ。」「広報たかねざわをじっくり読む住民は少ない。」「03年5月に開催された懇談会も、参加者は少なかった。」という住民からの指摘もある。以上のことを踏まえれば、住民に十分な情報が伝わっていなかったという点も指摘できる。「なぜ合併が必要かということのみならず、合併に伴うデメリットについての情報提供の不足は、住民の合併に対する無関心や無理解につながっている。」と中西啓之氏は指摘しているが、住民に合併に関する情報を提供することは、住民の関心を高める上でも住民が合併を理解し判断していく上でも、必要不可欠である。市町村合併は住民の暮らしにとって大きな影響を及ぼす問題である。介護や高齢者福祉、教育、住民負担など行政水準の比較資料に関しては住民自らが作成することは難しい。行政側には、そういった資料を作成し発信していくこと、また広報誌やホームページでただ一方的に住民に発信するだけでなく、懇談会や説明会の積極的な実施など、住民の合併に対する関心を喚起するような役割も果たすべきであると考えられる。住民の関心を喚起するという点で、2回実施された住民アンケートは効果があったといえる。

高根沢町は住民主導による合併方針をうたっている。最終的に、合併は住民が判断に委ねる方針である。それならば、なおさら行政側は、住民が市町村合併を判断するために材料として、より多くの情報提供することが必要であったし、今後必要である。行政は、住民からの要望に応えるために、行政職員による市町村合併についての出前講座³³など設けているが、住民からの要請はほとんどなかったという。もちろん住民からの自発的な動きが生まれれば、それに越したことはないし、住民から行政側に働きかけていく努力も必要である。しかし、行政側が十分な情報提供や住民に考えてもらう機会を設けるなどして、きっかけをつくっていかなければ、実際には住民からの動きは生まれにくいのではないかと。住民主導を主張し、住民からの要求がなければ行動を起こさないのは、単なる受け身の体制とも捉えざるを得ない。行政側の積極的な取り組みと住民の意識の向上が求められる。

³³ 高根沢町役場ホームページ「町職員による出前講座」<http://www.town.takanezawa.tochigi.jp/>

終章 高根沢町の市町村合併問題

第一節 市町村合併という難題

一般的に市町村合併は全体像のつかみにくい争点であると言われる。市町村合併問題を考えるには、税財政や行政内部の専門的な事柄も多く、行政の問題を住民の問題として考えるのが難しいため、議論が一般化しにくい。合併の是非をめぐる論点やアプローチの仕方も多岐に渡り、何を以て合併を判断していいかわからないという部分が多い。一概に合併することが良いとも言えないし、国の押し付けだから単純に合併に反対するという立場をとるのも間違っている。合併がプラスに働く場合もあるし、そうでない場合もある。合併して水準が上がるサービスもあれば、逆に下がるサービスもある。例えば、宇都宮市と高根沢町の合併を考えた場合、合併すれば医療事業などは、多種に渡り多くのスタッフが勤務により、より専門性の高いサービスを受けることが可能になるが、逆に健康診断などを考えれば、宇都宮地域を考えた場合、医療機関の検診に1本化される可能性が高く、医療機関までの交通の便が悪い住民は受診が困難になり、受診率の低下を招く恐れがある。行財政のスケールメリットや住民の声が反映できる町村規模などの大きな議論、さらには事務事業などの細かな項目をあげていけばきりがなく、デメリットの伴わない市町村合併はないし、一部のメリットだけ見て判断できるようなものではない。

高根沢町の場合も、市町村合併は難しい課題になっている。第二章、第三章を通して様々な問題が見えてきた。それと同時に市町村合併という問題が、いかにたくさんの要素をはらんでいるか、自治体にとって市町村合併がいかに難しい問題であるかを露呈する結果となった。単なるメリット・デメリットの論議のみで解決できる問題ではない。高根沢町は、一連の経緯の反省点として、合意形成方法の不足とあげたが、問題はそれだけにとどまらず、議員の私的感情の問題、法制度的な問題、住民の意識や地域構造の問題までも絡む複雑なものとなっている。これらのしがらみ全てを解決するのは不可能である。しかし、自治体はそれでも市町村合併という難題に決断を下さなければならない。

第一章でも述べたとおり、国の方針はあくまで合併推進にある。しかし、自主的合併が趣旨である以上、合併を選択するのは自治体の裁量に任されることになる。要するに、自治体には市町村合併を自ら考え選択できる権利があるということであり、逆に言えば、市町村合併は自治体が考え選択しなければならない問題だということでもある。市町村合併には、具体的な回答も絶対的な正解もないのである。一つだけ言えるのは、自治体にはできるだけの確で適切な選択をしていくための努力が求められているということだ。

第二節 高根沢町の抱える合意形成の課題と合併を考える基準

高根沢町は、「合意形成方法の不十分」を一連の合併の経緯に対する反省点としてあげている。そもそも合意とは何を意味するのか。住民全員が意見を同じくすることなど不可能であるし、何を持って合意とするのか曖昧である。高根沢町の事例を通して、合意形成の難しさ、合意形成という言葉の限界を見た気さえもする。私のこのような合意に関する疑問に対して杉浦榮氏は『「合意」という言葉を止め、「理解」形成とでもしてはどうか。「合意」以前には、様々な人々が、同じ土俵のうえで話しあうための土俵づくりが必要だ。』³⁴と指摘している。合意の前に、理解という言葉を使うことによって、一つの主張に向かって合意を取り付けるのではなく、多様な意見を理解しあうのだという共通の立場から、様々な意見と可能性のなかで、それぞれの意見を尊重しながら、共通の方向性を導き出せる状況が生まれるのではないか。そういう意味では、高根沢町の場合、理解形成方法と合意形成方法に問題があったということができる。

町全体で理解を築き上げるためには、やはり住民自身が市町村合併を考えることが必要不可欠である。とは言っても、住民の行政への無関心が叫ばれる中で、これも、そう簡単なことではない。第三章において、住民が合併を判断するための情報提供が不十分であったこと、行政側の受け身的な体制、「新住民」の問題などを指摘した。今後、高根沢町には、理解形成の不十分さ、情報提供の不十分という点を踏まえ、住民を含めた合併検討委員会で住民の目を通した議論がなされること、説明会やシンポジウムなどを通した分かりやすい情報提供、議会のみならず両派の主張を傍聴できる機会や住民が合併を考える機会を設けていくなど、行政側の働きかけによって住民の関心、世論が拡大されることが期待される。また、住民側にも自治の担い手として、合併を判断する主権者としての主体の確立が求められる。

更に十分な理解形成に立った上で、自治体の判断として合意に結びつけるためには、住民、行政、議員、首長、町全体が明確な基準を持って合併を判断していくことが必要となる。ここで、合併を判断するため基準について考える。金子邦彦氏は、合併を考える基準として「住民の意思を尊重する」「住民の利益を守る」の2つをあげている。この2つの基準は当たり前のことではあるが、実際にこの基準で持って現実に起きている合併に対応していくことは難しい。「住民の利益を守る」ためにも、住民の目を通して合併を考える必要性があり、そのために住民に的確な情報を分かりやすく知らせる努力が必要であるのは言うまでもない。「住民の意思を尊重する」ためにも、住民が合併を判断できる理解形成の土台を作っていくことが必要であり、さらに自治体としての決断を下すにあたって、住民の意思が尊重される仕組みが必要であると考えられる。

³⁴ 「合意形成とその可能性」http://s-2.jp/image/main/essay/essay3_main.html

第三節 高根沢町の市町村合併問題に対して

宇都宮市との合併協議会を休止し、合併新法の下で新たなスタートラインに立った今、まずは、理解形成の不足という問題点を踏まえて、住民一人一人が合併を判断できるための土台づくり、住民の理解を築いていかなければならない。合併新法の基で、合併の持つメリットだけでなくデメリットを住民への分かりやすく情報提供していくこと、HP や広報誌での一方的な情報提供にとどまらず、住民意識調査など住民の関心を喚起する取り組みや、学習会やワークショップなど住民参加のプロセスを通して住民が考える機会を設けることなど積極的な取り組みが必要になる。また、情報の受け手であり、主権者である住民側からの働きかけも必要である。合併について正確な情報を入手し、考えることが大事だ。行政主導とも住民主導とも言えない、双方の働きかけが議論を高めていくと考える。

高根沢町の場合は、住民を始め、町全体としての理解に立った上で「住民の意思を尊重する」という基準でもって、合併を判断していくことが大事だと考える。残念ながら、第三章でも言及したとおり、高根沢町においても議員の問題が存在する。市町村合併において、もっとも尊重されなければならないのは、自治の担い手であり、主権者である住民の意思であると考え。自治体の選択を支えるのは住民の意思であり、それは自治体にとっても住民にとっても一種の覚悟ともいえるものである。

高根沢町の場合、住民の意思を反映するために、住民アンケートや住民投票が行われた。結果として、宇都宮市との合併を望む声の方が大きかったが、議会の否決によって覆されてしまった。議会制民主主義に立てば、合併の最終的な判断は議会が下すことになる。私情にとらわれない議会の英断が求められるのは、第三章で言及した通りだが、現行の地方自治制度は、直接請求という直接民主主義の規定があり、議会による運営とあいまって、できるだけ住民の直接的な参加を実現することが基本的な理念とされている。住民の直接的な参加の実現するためにも、住民の意思を尊重するためにも、住民投票が有効ではないだろうか。高根沢町で行われた住民投票は、合併協議会の設置を問うという合併特例法に基づいたものであった。最終的には、合併先との合併の是非を問う住民投票を行うことを提案する。ただし、単純に住民投票を導入すればいいというわけではない。そこには、住民の合併に対する十分な理解が前提となる。より多くの情報を提供し、住民自身が合併について十分に学習し、よりの確な判断ができるような土台づくりがあることを前提に行われなければならない。結論としては、現在の状況や高根沢町の議会の問題を考慮し住民の意思を尊重する結果を見出すためには、議会の決定を最終決定とせず、それを案とし、住民投票に付し、住民の過半数の支持をもって効力を持たせるというやり方が、高根沢町にとっては最良の方法になると考える。

第四節 高根沢町の合併問題を通じた市町村合併に対する私見

2つの狭間で住民の意思を尊重しようとしたこと、高根沢町が苦しい立場にあったことは経緯から読み取れる。その中で高根沢町は、苦渋ともいえる決断を行ってきた。私自身としては、芳賀町との合併協議会が廃止になり、合併協議会が宇都宮市の1つにしぼれた事に対して前向きな意見を持っていた。いずれは決断しなければならない問題であったし、住民アンケートや住民投票の結果や、その結果に反した議会の行動を考えれば、宇都宮市との合併協議会が設置されたことは、当然の結果とも考えられたからだ。しかし、合併協議会は休止になってしまった。最終的な議会の議決の問題を含め、宇都宮市との合併にも見通しのつかない状況を考えれば、休止せざるを得なかったのかもしれない。

高橋町長は合併協議会の休止を宇都宮市に申し入れたこと理由の一つとして、「宇都宮市と合併を進める住民の会」から合併見直しの要望書提出を受け、住民の意思を尊重したことがあげた。宇都宮市との合併協議会が設置されたことは、合併特例法の住民発議制度に基づく署名活動を根拠にした結果であった。しかし、合併協議会を休止したことについては、その根拠に欠けるような気がしてならない。「住民の意思を尊重する」という立場をとるならば、宇都宮市との合併協議会を休止する際にも、合併協議会の休止に関して申し入れをする前に、住民投票や住民の意識調査を行い、住民の意思を確認すべきだったのではないかと。宇都宮市との合併協議会を休止したことは確かに、住民の意思を尊重した結果ではあるが、一部の住民の意思のみを反映した反合意形成的な判断であったと指摘を受ける可能性もある。

各地で合併協議会の破談が頻発している。このことは、住民投票によって住民の合併反対の意思が反映された結果で、住民や自治体の合併に対する意識の高まりの現れであることは第一章第三節で説明した。しかし最近では、合併の最終段階の土壇場になって、関係市町村での議会の否決や一方的な離脱によって、合併が白紙に戻るケースも増えている。住民に対する説明や十分な議論、はっきりとした見通しのないまま、世の中の流れに便乗して「自分らの町も単独でいけるのではないかと。」などと安易な考えが横行しているケースもある。研究組織を設け、研究や検討が繰り返されてきたこと、合併協議会を設け、合併協議会を度々開催してきたこと、行政当局によって、合併後の様々な行政事業の細かなすり合わせが行われてきたこと。合併協議には、たくさんの人間の時間と労力が費やされている。一言で合併協議会といえども、その運営を進める上で、協議会事務局をはじめ、幹事会や分科会、小委員会などが組織され、多大な人的負担や、財政負担を抱えているのである。まして市町村合併においては、他の自治体にまで影響する問題である。そういった労力や時間に対する責任は問われるべきではないだろうか。合併協議会は、設置すれば合併しなければならないという法的な拘束力は持たない。が、しかし、合併協議会を設置するのにはそれなりの責任は伴うことも一住民として指摘したい。それらの経費が税金で

まかなわれていることを考えれば、住民にとっても他人事ではいられないし、合併協議会の破談はそう簡単にされては困る。そういった意味でも、自治体としての決断には責任が伴うことを忘れてはならない。そういう側面でもって市町村合併の変化を考えれば、それに伴う代償は大きい。逆に言えば、安易な合併協議会の設置は避けるべきだということができる。

高根沢町の市町村合併問題は、合併新法のもとで新たなスタートを迎える。住民の理解の形成に努め、住民の暮らしを守るための努力に裏づけされた、住民の意思を尊重した選択をしていかなければならない。高根沢町の場合に限らず、05年の3月を境に市町村合併は、新たな局面を迎える。しかし、国は新たな法律を制定し、合併推進の方針は変わらない。国が合併を推進する方針を変えない限り、自治体が単独方針を固めない限り、合併問題はまだまだ終わらない。「市町村合併とは何か。」ということに住民自身が考え、自治体の選択を支えていかなければならない課題は、引き続き自治体の重要な課題として継続している。

おわりに

本稿は、住民アンケートの結果や住民側の直接請求による住民投票ありきで論を進めたため、議会や「芳賀町派」に対して否定的になっている部分がある。「宇都宮地域」と「芳賀町」の二つの選択肢の中で論を展開したため、どちらかに偏重的になってしまいがちだが、同時に「芳賀町派」の住民や議員への聞き取り調査も行っていたら、違うものが見えたかもしれない。また、問題点は指摘したものの理解形成方法など深く突っ込んだ具体的な提案ができなかったことなど、その点は自身の課題の残るところである。

終章の第四節で、合併協議会の設置に関しての指摘をしたのは、日光広域の合併が白紙に戻ったという記事を目にしたことがきっかけとなった。下野新聞に日光市議会が合併案を否決したという記事が大きく報道されていた。記事をまとめれば、「日光市議会の議決によって、今市市、足尾市、藤原町、栗山村、日光市、の5市町村の枠組みで進められていた日光広域での合併が白紙に戻った。5市町村のうち唯一否決したのは日光市議会のみであり、市町村長の合併協定書の調印まで済ませた後の土壇場での出来事であった。昨年の住民投票の結果、合併に賛成が住民の多数を占めており、住民からは、住民投票で示された住民の意思が否定されたと憤りの声があがっているという。残る4市町村からも怒りの声があがっている。」ということであった。今までやってきたことは、何だったのか。合併を信じていた多くの住民の意思はどうなるのか。それは、議会制民主主義制の課題と合併協議会を設置する責任について同時に考える機会となった。合併協議会を設けるにも廃止するにも責任が問われること肝に銘じておかなければならない。

本稿でとりあげた栃木県高根沢町の事例は、市町村合併のほんの一例であるが、合併の現場である自治体が直面している様々な問題を提起し、自治体にとって市町村合併がどれほど難しい問題であるか知るきっかけとなった。市町村合併問題は、自治体に課せられた最大の課題だという自治体は恐らく少なくはないだろう。本稿では、高根沢町の合併問題の経緯を追いながら、問題点や今後の取り組みについて考察を加えてきたが、高根沢町にとっても今だ課題は残されたままである。今後、高根沢町には宇都宮地域との合併か、単独かどのような選択するにしろ、自治体にとってより良い選択していくために最大限の努力していくことが求められている。より良い選択を導くには、住民の意思でもって市町村合併に答えを出していくことが何より必要ではないか。自治体の選択を支えるのは住民の意思であり、住民の意思でもって支えていくためには、住民一人一人が考え、判断していく仕組みづくりが必要になる。行政と住民との相互の働きかけ、主権者としての住民の主体の確立など、市町村合併を理的に判断できる住民含む自治体のレベルアップが求められている。

参考文献

議会と自治体編集部 『必携 Q&A 市町村合併と地方財政』 (新日本出版、2004 年)

『議会と自治体 2004 NO.79』 (日本共産党中央委員会、2004)

佐々木信夫 『地方は変わるか ポスト市町村合併』 (ちくま新書、2004 年)

中西啓之 『市町村合併 まちの将来は住民がきめる』 (自治体研究社、2004 年)

保母武彦 『市町村合併と地域のゆくえ』 (岩波書店、2002 年)

『日本の論点 2005』 (文芸春秋、2004 年)

参考 URL

「高根沢町役場ホームページ」

<http://www.town.takanezawa.tochigi.jp/>

「宇都宮市・高根沢町合併協議会ホームページ」

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/link/u-t-gappei/>

「芳賀町・高根沢町合併協議会ホームページ」

<http://ns.town.haga.tochigi.jp/hagataka-gappei/>

「宇都宮地域合併協議会ホームページ」

<http://www.u-gappei.jp/09ninyougyikai/index.html>

「総務省合併相談コーナー」

<http://www.soumu.go.jp/gapei/>

あとがき

聞き取り調査に行った高根沢町役場で小池氏がもらった「市町村合併は難しい。」という一言が私に重くのしかかった。私自身、論文を書きながら、市町村合併問題の複雑さと難しさに、そしてそれを文章で表現しなくてはならない状況の中でもがいていたからだ。調査を進めるにつれ、関係者の方から話を聞けば聞くほど、出口の見えなくなっていくような感覚におちいった。

市町村合併がいかに難しいか、単にデータで片づくものではなく、単純には説明できない住民感情や地域構造など様々な要素が錯綜する現在進行形で起こる市町村合併問題に個人として一つの結論に結びつけることは不可能であった。正直、自分が何に対して結論を出せばよいのか分からなくなってしまった。課題を残したまま完成を迎えてしまったという感じである。が、たとえ、自分の中で高根沢町の合併に対して結論を出せたとしても、当事者である住民が納得できないものであっては意味がないものであると思う。

反省点はたくさんある。まずは、テーマ設定。合併経緯を追いつつ全体を捉えていこうとしたため、うまく論点が絞れず、広く浅い内容になってしまった。住民投票なら住民投票、議会制民主主義問題なら議会制民主主義問題で、ポイントを絞って、もっと内容の濃いものにできればよかったと思う。卒論に本腰を入れたのが遅かったため、調査が後手後手になってしまった。特に聞き取り調査についてもっと行うべきであったと思う。

卒論を書いている途中、「坪井なりの視点が大事だ。」と先生に言われた言葉が何度も思い出された。自分なりの視点を持って書くこと、この事が私にとっては思いのほか難題だった。「自分なりの視点とは?」「自分は一体何を書き、何を明らかにしたいのか?」私の卒業論文作成は、自分への問いの繰り返しであったように思う。結果として、自分自身の力不足や問題意識の低さを痛感することになった。

ネガティブなことばかり書きつづってしまったが、市町村合併を勉強できたことは自分にとってはプラスになった。市町村合併の背景に何があるのか、何を目的に国は合併を推進するのか、自治体がどういう状況にあるのか、自治体に何が求められているのか、何度も考えさせられた。それは、卒業後、一地方公務員として働く者として一種の危機感のようなものを与えてくれたとともに、身の引き締まる思いもした。

最後にお忙しい中、聞き取り調査や資料提供に協力していただいた高根沢町役場の小池氏、鈴木氏、「宇都宮市と合併を進める住民の会」代表の阿久井氏、奥島氏にこの場をかりて厚く御礼申し上げます。お忙しい中、聞き取り調査をするチャンスを与えていただきありがとうございます。OBの小島先輩、貴重な資料を提供いただきありがとうございます。そして、6人のゼミ生の皆。ゼミ生の皆にはとてもいい刺激を受けました。たくさんの刺激とやる気と励ましをありがとうございます。最後に、熱心に指導していただいた中村祐司先生。先生にはたくさんご迷惑をおかけしました。就職に関するアドバイスをし

てくれたこと、熱心に卒論指導してくれたこと、土壇場になって行き詰った私を勇気づけてくれたことありがたかったです。本当にありがとうございました。

2004年12月20日

坪井知子