

合併協議会を巡る諸問題について

項 目

同一請求の住民発議による合併協議会設置の根拠
住民発議から法定協議会設置までの日程的な流れ
合併協議会設置に伴い議会に付議される議案
合併協議会で協議される事項
合併協議会の委員構成
合併協議会への住民意見の反映
議員定数と任期の取り扱い
合併協議会設置の現状と動向
これからの合併議論での課題

説 明

同一請求の住民発議による合併協議会設置の根拠
前回の合併問題研究委員会で、同一請求の住民発議による合併協議会設置の流れの概略を説明した。今回、法定協議会が設置される根拠について述べる。

合併特例法第4条（合併協議会設置の請求）の2、第27項に規定されている。

すべての同一請求関係市町村（広域7町）の議会が、同一請求に基づく合併協議会設置協議について可決した（住民投票、有効数の過半数以上の賛成があったときを含め）ものとみなされた場合は、すべての同一請求市町村は、当該協議についての規約を定め、合併協議会を置くものとする。

住民発議から法定協議会設置までの日程的な流れ

14年

11月 1日	7町合併協議設置を求める同一請求の署名簿を提出
11月 2日～21日	署名について選挙人名簿との照合作業
11月21日	有効署名数と縦覧期間の告示
11月22日～28日	署名簿の縦覧、（11月28日）署名簿の返還
11月28日～12月3日	合併協議会設置の請求
12月13日	7町での同一請求が有効である旨の公表

15年

2月10日	議会招集の期限（12月13日から60日以内） 同一請求代表者の意見陳述 議会審議（否決の場合は、住民投票で決定）
-------	--

合併協議会設置に伴い議会に付議される案件

合併協議会設置に伴い、必ず議会の議決を必要とする案件がある。

- ・ 地方自治法第252条の2、第1項に基づく協議会設置の議決
- ・ 協議会規約案の議決
- ・ 協議会運営に必要な予算に伴う各町分担金の予算の議決

なお、準備段階での事務的な作業として、次のものがある。

- ・ 協議会規約案・規定案の作成
- ・ 委員の人選や会長人事の支援
- ・ 事務局の確保
- ・ 事務局予算や各町分担金案の作成
- ・ スケジュール表の作成
- ・ 組織体系図と職員配置の検討
- ・ 資料作成や策定協議のフロー検討ほか

合併協議会で協議される事項

前回、合併協議会の主な目的として「市町村建設計画の策定」と「合併に伴う関係市町村間の調整協議」と報告した。今回さらにその内容を述べる。

市町村建設計画は、合併特例法第5条（市町村建設計画の作成及び変更）に規定されている。

- ・ 合併市町村の建設の基本方針
- ・ 合併市町村において県が実施する根幹となる事業についての事項
- ・ 公共施設の統合整備についての事項
- ・ 合併市町村の財政計画

合併市町村のマスタープランにあたるものであり、ソフト面・ハード面を含めて、まちづくり全般について表現される。平成7年の改正で合併市町村において県が実施する根幹事業の項が追加された。地方分権一括法との関連で議論がある。

市町村建設計画の策定は、合併協議のなかで最も重要な部分である。

関係市町村間の調整協議は、各論の部分であり、基本項目などの重要事項から順次、部会や小委員会などを設け、協議されて行くのが通例である。

- ・ 基本4項目（兵庫県三原郡4町合併協議会の場合は、基本5項目）
合併方式、合併の期日、新市の名称、新庁舎の位置、（財産の取り扱い）
- ・ A群
財産の取り扱い、議会議員・農業委員会議員の定数及び任期の取り扱い
- ・ B群
地方税の取り扱い、一般職の職員の身分の取り扱い、特別職の身分の取り扱い、条例・規則等の取り扱い
- ・ C群
事務組織及び機構の取り扱い、一部事務組合等の取り扱い、使用料・手数料等の取り扱い

- ・ D群
公共的団体の取り扱い、補助金・交付金等の取り扱い、町名・字名の取り扱い、慣行の取り扱い
- ・ E群
国民健康保険事業の取り扱い、介護保険事業の取り扱い、消防団の取り扱い
- ・ F群
各種事務の取り扱い
女性政策、姉妹都市・国際交流、電算システム、広報・公聴、納税、防災、交通、窓口業務、保健衛生、障害者福祉、高齢者福祉、児童福祉、保育、子育て支援、生活保護、その他の福祉事業、健康づくり、ゴミ収集・処理、環境対策、農林水産、商工・観光、勤労者、消費者、建設、上水道、下水道、町立学校（園）の通学区域、学校教育、文化振興、コミュニティ施策、社会教育、その他の事業

合併協議会の委員構成

住民発議による合併協議会の委員構成は、合併特例法第3条（合併協議会の設置）に規定されている。

- ・ 同条第2項及び第3項の規定から、議会の議員、町長及びその他の職員から、それぞれ1名以上となる。
- ・ 同条第4項の規定により、同一請求の住民発議（第4条2）によって設置された法定協議会には、請求代表者（7名）を委員に加えることができる。
- ・ 同条第5項の規定により、学識経験者を選任することができる。学者、自治会等住民団体代表、地域の団体等（青年会議所など）の代表、県関係部局の職員等が考えられる。

同一請求代表者については、合併特例法で「委員として加えることができる」となっているが、住民発議制度（平成7年改正）と同一請求・住民投票制度（14年改正）導入の主旨からして、「必ず加える」と理解すべきである。

また、男女共同参画の主旨から、女性委員の参加にも配慮するのが望ましい。

合併協議会への住民意見の反映

市町村合併は、地域経営の将来を選択する半世紀に一度の大事業である。私は、市町村合併を積極的に推進すべきとの考えであり、今回の7町合併協議会の設置に賛成の立場である。

合併協議会の主要なテーマは、“新しいまちづくり”のためのプランづくりであるといえる。したがって、住民との情報の共有と共同作業が不可欠である。

合併問題は、住民にとっても大きな関心事であり、合併の是非や枠組みについて住民自らの意志で決定されることが、住民自治の基本だと考える。

そのために、合併についてのあらゆる行政情報が提供され、合併協議の進め方についても最大限に住民意見が反映されるよう、次の手だてが必要である。

- ・ 合併論議に必要な行政資料の分かりやすい編集と住民への配布

- ・ 合併協議会を傍聴可能とし、会議録の全面公開
- ・ 合併協議の節目での住民説明会の開催と意見交換の徹底
- ・ 合併問題についてのシンポジウム、討論会、勉強会などの開催
- ・ 住民アンケート調査の実施
- ・ 合併協議会だよりの発行（少なくとも月1回程度）
- ・ 合併協議会のホームページの作成と公開

議員定数と任期の取り扱い

合併協議の重要事項であるとともに、議会の大きな関心事に議員定数と任期の取り扱いがある。ここでは、新設合併を前提に述べる。

これらの特例は、合併によって現職の議員ポストがなくなることへの抵抗感を緩和するために設けられたものである。それだけに住民には“ポストに執着する議会”と映り、議員の身分についての視線は極めて厳しいことを認識したい。

新設合併にともなう議員定数の特例

議員定数は、地方自治法第91条で、人口を基準に決められており、この範囲内で条例によって議員定数を定めることになっている。上牧町は、自治法では30人であるが、条例で16人としている。広域7町でも同じ取り扱いが行われており、現在の総数は108人である。合併で新市になった場合の最大数は、人口15万人未満が36人、15万人以上が40人である。

合併後、地方自治法の原則は、「合併前の市町村の議員はすべて身分を失い、合併後50日以内に新たな議員の選挙を行う。」となっている。合併特例法第6条（議員の定数に関する特例）の規定により「合併する市町村の協議により、法定定数の2倍以内の範囲で議員定数を増加することができる。」（ただし、50日以内に選挙を行う。）

新設合併にともなう議員在任期間の特例

合併後、議員在任期間についての地方自治法の原則は、と同じである。合併特例法第7条（議会の議員の在任期間に関する特例）の規定により、「合併する市町村の協議により、合併前の市町村の議員の全員が合併後2年以内の期間、引き続き在任することができる。」となっている。

合併協議会設置の現状と動向

合併協議会等設置の現状

総務省によると、10月1日時点での合併協議会等の設置状況は、次の通りである。

	設置数（7月からの増減）	構成市町村数（7月からの増減）
法定協議会	129（+34）	519（+135）
任意協議会	153（+24）	684（+128）
協議会小計	282（+58）	1,203（+263）
研究会等	385（-10）	1,444（-111）
合計	667（+152）	2,647（+152）

この結果、法定・任意を含む合併協議会数は282、市町村数で1,203とこの3ヶ月間で大幅に増加し、全市町村数(3,218、4月1日時点)の37.4%に達し、研究会等何らかの組織に参加している市町村は全体の82.2%に上る。

合併特例法期限切れを前に、法定協議会の設置を求める住民発議が急増している。同じく、10月10日時点で、これまでの住民発議の総数は183件・126地域あるが、合併協議会設置に至ったのがわずか30件・18地域・59市町村に過ぎない。協議会設置に至らなかったのが98件・57地域・236市町村もある。手続き進行中が55件・51地域・164市町村である。

この数字は、何を物語るのか。住民発議の件数で、わずか16%を設置したのみで、半数以上は首長や議会で潰してきたということである。進行中であるものも継続審議など、店ざらしのものも含まれる。

そのため住民投票の直接請求が増え、条例制定や合併特例法による住民投票が実施された。

今年に入って、合併を問う住民投票を住民が直接請求したのが18件あるが、うち16件が議会で否決され、1件実施(広島県・府中町)1件が審議中である。首長・議員提案で条例が制定され、実施されたのが3件(滋賀県・米原町、秋田県・岩城町、福井県・松岡町)で、審議中1件、否決1件となっている。

このほか、改正合併特例法第4条2第15項(有権者の6分の1以上の署名)の合併協議会設置(宍喰、海部、海南3町)を問う住民投票が、9月29日に徳島県・宍喰町で初めて行われ、投票率67%、賛成68%で、議会が可決したと見なされる結果が出た。

市町村合併を巡って、町長の解職や議会の解散を求める動きも見受けられる。

山口県・熊毛町では、10月6日に議会の解散(地方自治法第13条)を問う住民投票が実施され、僅差で議会の解散が決った。11月10日に2人減の16人で出直し選挙が行われる。議会が合併問題で紛糾したことから、リコールされた。

愛媛県・砥部町では、住民代表が10月30日に町長の解職と議会の解散を求めて、住民投票の実施に必要な署名(有権者の3分の1以上)を提出した。町長は11月10日任期切れとなるが、議会は自主解散をしないため60日以内に町議選を行う。

合併の枠組みや町運営を巡って、住民意見が反映されていないのが原因である。

鹿児島県・志布志町では、10月4日に住民代表から議会解散の勧告決議文が提出されたが、議会は自主解散しないと決定したため、議会の解散を求める署名活動を始めた。6月に志布志、有明、大崎の3町合併協議会設置を求める同一請求が、行われていたが、9月議会が紛糾し流会となった経緯がある。

これからの合併議論での課題

これまで合併協議会を巡る諸問題について述べてきたが、まとめを兼ね、これからの課題について提案したい。

合併協議会を一日も早く立ち上げ、限られた時間のなかでも自由でかつたつな議論が行われることが不可欠である。住民発議によって合併協議会が設置されることに対し、行政や議会の一部から感情的な反発があるやに聞くと、本末転倒で

はないのか。合併協議会を設置する前から、とても困難である、時間が足りないなどの言い逃れは許されるものではない。

市町村建設計画の基礎となる行政情報を住民に積極的に提供し、住民意見が反映される合併協議会の運営が前提条件である。合併特例法は、平成7年の改正で住民発議、今年3月の改正で同一請求、住民投票の制度が導入された。これらの改正は、住民が合併を望んでも首長や議会が応じない事例が各地で多発したことが背景にあり、このギャップを埋める狙いがあることは明らかである。この主旨を十分理解し、同一請求代表者を必ず協議会の委員に加えることを提案する。合併の是非や枠組みをどうするのか、住民自治の本旨からして、最終的には住民自らの意志で判断すべきである。また、合併するにしても合併しないにしても、その結果は住民と行政、地域社会の全体で将来にわたって共有しなければならないと考える。住民説明会、討論会・勉強会の開催、アンケート調査の実施を求める。そのうえで最終的には住民の総意としての合併問題の選択を、条例制定による住民投票の実施によって決定することを提案する。

合併手続きの最終段階では、住民意志を尊重しての議会での議決を必要とする。地方自治法第7条（市町村の廃置分合及び境界変更）に、新設合併を行うには、関係地方公共団体（広域7町）の議会の議決を経なければならないと規定されている。そのためには、合併協議会の設置と並行して、町議会内には「合併問題特別委員会」が設置されることが必要となる。従って、来る本年12月定例会において、上牧町合併問題研究委員会を発展解消し、特別委員会の設置と構成を提案する。

以上