

小西砂千夫著 『合併協議会運営の知恵 - よき市町村合併実現の戦略 - 』

日本加除出版 2004

井 上 源 三

本書ほど、全国の市町村長や市町村職員にとって待ち望まれた書物はないのではないか。

現在全国の市町村において、活発に合併協議が進められている。市町村合併に対して様々な優遇措置を定めた合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）の適用対象が、平成17年3月末までに都道府県知事に対して合併申請がなされたものとされていることが、その大きな要因となっている。

しかし、こうした合併協議は、決して平坦な道ではない。常に挫折、破綻、離脱の可能性を抱えている。関係者の打算、思惑、駆け引き、利害の対立から、不信感が増幅されることも少なくない。協議の危機を乗り越えるための話し合いが、何度となく繰り返される。そうした努力にもかかわらず、市町村の名称や事務所の位置等さまざまな理由から市町村間の調整がつかず、合併協議が頓挫する例も見受けられる。

合併を行うべきなのか、合併に対して住民や議会の理解が得られるのか、合併を行うことにより今後自らの地域が衰退してしまう恐れはないのか、他の市町村と一体的に新市を築くことができるのか、合併をすとしてもそのメリットを最大限に生かすためにはどうするのか、合併協議を進めてきた他の一部の市町村が協議会からの離脱を表明したがその対応をどうするのか、などについて、全国の市町村長や市町村職員は、日々、考え、悩み、苦しみ、相談し、協議を進め、説得に努め、時として断固たる意思でもって取り組み、時として暗澹たる気分になり、最後には決断を迫られることとなる。

本書は、市町村行政担当者を読者とする月刊誌「住民行政の窓」（日本加除出版）において連載された10回シリーズのインタビュー「合併協議会を訪ねて：市町村合併成否のカギを探る」を加筆した上で収録し、著者の講演録を加えたものである。これまで合併協議を先行的に進めてきた市町村長や市町村合併担当者から、著者が直接ヒアリングをした内容が中心となっている。合併協議をいかにして進めたか、その際生じた問題は何か、問題を盛り越えるためにいかなる取組をしたか、失敗した点は何か、反省点はどこか、等々について、克明に聞き取っている。関係者が、本音で語る、生の声である。

現在合併協議を進め、また、これから進めようとしている者にとって、これほど貴重な書はない。先陣達の経験、苦勞、失敗、ノウハウ、アドバイスを吸収して、これからの合併協議に最大限生かせるからだ。

もちろん、単に地方公共団体関係者だけの書物ではない。平成の大合併という、日本の地方自治にとって重大事に関して、歴史の証言集としても重要である。平成十年代の地方自治の実際の姿を知る上で、学問的な価値も極めて大きい。

それだけではない。一般読者の読み物としても、大変おもしろい。「合併には必ず人間ドラマがある。そのあたりを読みとって頂ければ幸いである。」と著者は述べている。強い使命感と熱い情熱でもって市町村合併に取り組んだ人々の挑戦の物語でもある。

著者、小西砂千夫氏は、地方財政、税制、財政投融资、特殊法人、構造改革など財政全般にわたり深い洞察力を持つ気鋭の財政学者であるが、市町村合併については、その実情と課題に最も精通した我が国における第一人者とも言えるべき研究者である。

著者と市町村合併との関わりの端緒は、おそらく、平成3年頃から本格化した淡路青年会議所（兵庫県淡路島）による市町村合併推進運動であろう。著者は、別な著作で、「私の市町村合併論は、淡路のなかで鍛えられ、淡路青年会議所とともに育ててきたものだと自認している」と述べている。その経験等を踏まえ、以後、政府（旧自治省）における市町村合併に関する研究会等の委員を歴任することとなる。平成10年8月発足の「市町村合併研究会」委員、平成12年4月発足の「市町村合併推進会議」委員等に就任している。また、平成13年1月に設置された「市町村合併法定協議会運営マニュアル研究会」座長となり、同年8月には222ページの大部からなる「合併協議会運営の手引」を取りまとめた。この手引は、政府が作成した合併協議会のマニュアルとして唯一のものであり、現在も全国の地方公共団体で活用されている。研究会には、座長の下、既に合併を実現した篠山市、あきる野市、西東京市、潮来市、新潟市の5市の合併担当者が委員となっており、この活動を通して、著者が市町村合併の自治体関係者と一段と深い関わりを持つこととなったものと考えられる。その後、全国各地において、各地域の合併協議会委員に就任するほか、自治体関係者や住民を対象にした研修会、シンポジウムなどの講師やパネリスト、コーディネーターとして、まさに東奔西走の日々を送っている。さらに、本書でも述べられている通り、平成15年12月には、著者自身が、企画者・主催者として、全国の合併協議会関係職員に呼びかけて、「よき合併のための合併協議会運営セミナー」を開催している。このセミナーは、その後も続けられている。

著者は、関西人特有のウィットを効かせながら、ズバズバと本音で、かつ、ポイントを鋭く、しかし、柔らかく語りかけ、訴えかける。その率直で飾らない人柄と市町村長や市町村職員と同じ目線で考える姿勢のゆえ、全国の市町村長や市町村職員から、大変慕われ、信頼されている。

市町村合併に関する著作は、筆者の知る限りでは、これまで、「市町村合併ノススメ」（ぎょうせい、平成13年6月）、「市町村合併をめぐる状況分析」（公人の友社、平成14年2月）、「そこが知りたい市町村合併 - 当事者たちの証言 -」（日本加除出版、平成15年9月）、「市町村合併の決断 - 熱い思いと冷静な判断で地域の未来を決断する -」（ぎょうせい、平成15年10月）を数える。本書でもって、5冊目となる。

このうち、「そこが知りたい市町村合併」は、本書と同じく「住民行政の窓」において、合併を実現させた市町村長、合併運動を推進している青年会議所会頭、知事や国関係者等から、10回にわたるインタビューを連載し、それを取りまとめたものである。本書の姉妹書となる。

本書は、まず、6つの合併協議事案に関して、関係者のインタビューから、始まる。6つの事案とは、新潟県新潟市・黒崎町、茨城県潮来町・牛堀町、静岡県静岡市・清水市、岐阜県中津川市・長野県山口村、山梨県上九一色村、山梨県南アルプス市である。各地域で進められる合併協議の参考となるよう、は大都市と近郊町村との合併、は比較的小規模町村同士の2団体の合併、は政令指定都市をめざした都市同士の大型合併、は県境をまたいだ合併、は分村したうえでの合併、は一つの郡全体（6町村）がまとまった合併と、様々なケースを取り上げている。このうち、

及びについては、既に合併を実現させた事案であるが、及びについては、県をまたがる、または、村を分村させるケースとして一般的には困難な事案に当たり、現在もお進中

である。ヒアリング内容は、合併のきっかけ・住民の反応・議会の反応、いわゆる基本5項目(名称、事務所位置、時期、手法、財産)の決め方、合併協議会の構成・運営のあり方、議員の身分、事務事業の突合、公共料金等の違いの調整、協議会の情報公開・住民への広報、合併協議会を通じてアピールしたい点・反省点、全国の合併協議に関わる職員のアドバイス等について、全体を通じて共通なものとなっている。それぞれの項目について、詳細かつ具体的なヒアリングとなっているが、個々のケースの実情に詳しい著者は、それぞれの特徴的な部分をうまく浮かび上がらせている。

次の「失敗の研究」は、匿名で2名の合併関係者から、「なぜ合併協議がうまくいかなかったか」「合併協議で陥りやすい罠になか」「どんなときに危機が訪れ、それを克服するには、どのような知恵と覚悟が必要になるのか」などについて、経験話とアドバイスを求めたものである。この部分が、本書の白眉であるといつてよい。できれば、実名でもって、もっと具体的な問題状況も含めて、話をして欲しかったとも思うが、匿名だからこそ、ここまで話すことができたと考えるべきであろう。前半では、合併協議における政治の影響を取り上げている。結論的にいうと、「合併成否のカギを握るのは、結局のところ政治の調整力」であり、「選挙・政治的要因が合併判断をゆがめたときに合併協議が頓挫する危機が生じる」ことがあるとしている。言い方を変えれば、「主導権争い」が、協議を難航させる大きな原因であることになる。「主導権争い」が生じてくると、「お互いに譲り合いがきかず、感情的な動きが増幅して、最終的にはそうしたものが積み重なって信頼関係にもひびが入り、合併が頓挫することがあちこちで生じている」とするのである。後半では、このことを踏まえて、「市町村長や議員が自分達の取り巻く環境についての状況分析が十分できていて、合併という重要な選択を行うに足る見識と覚悟をもっているかどうかのポイント」

であるとしている。現在の市町村を取り巻く環境は、少子高齢化の急速な進展、地域産業の停滞、生活圏の広がり、国・地方を通じる財政悪化など、大きな変化を迎える一方で、本格的な分権型社会において、基礎自治体である市町村の自主的・主体的な政策形成・政策実行能力が強く求められている。市町村長や議員が、こうした自分達を取り巻く環境変化を十分理解し、認識をしたうえで、きちんとした見識とリーダーシップを発揮しなければならない、とするのである。それと同時に、「合併協議の組み立て方」が極めて大切である、と指摘する。「合併協議の取り進め方について、議論のプロセス、行き詰まった時の対応策を含めて、前向きな仕組みが、あらかじめきちんとデザインされていることが重要」であり、それがあれば協議の危機を乗り越えることも可能である、とする。合併協議会事務局職員が、「常識的に考えてここが落としどころと思う点を踏まえて、選択肢を用意して、手順を踏んで、関係者の共感を集めていく、納得していく形で進める」ことが必要であり、そこが「事務方の洞察力の見せ場」であり、そのために「現場スタッフの能力とデリカシー」が重要である、とするのである。

「よき合併をめざした合併協議会運営セミナー」では、著者自身が呼びかけ人となり、「合併協議会の運営ノウハウを交換し、合併協議の質を高めることを通じてよき合併をめざすこと」を目的として開催されたセミナーでの意見交換の様子を取りまとめている。北海道から九州まで合併協議会担当職員や県の合併担当職員56名が参加して進められたものであるが、会場の熱気がひしひしと伝わってくる。まず、合併協議に強く関わった自治体職員3人が自らの経験を述べ、その上で、会場から「合併協議会運営についての19の技術的質問」が出され、意見交換が進められている。その内容は、「協定項目と事務面でのすりあわせの仕方」「事務事業の調整結果と予算編成の関係」「合併特例債の配分方

法」「支所の機能」「法定協議会と市町村議会との関係」など、極めて多岐にわたっている。セミナー終了後も、メールシステムを使って、メンバー間で合併協議にかかる技術的疑問と回答を相互に寄せ合う試みが続けられているとのことであり、著者を中心とした横断的な連絡組織が構築されている。

最後の「市町村合併をめぐる国の政策の動向 - 地方制度調査会中間報告を踏まえて」は、著者が鳥取県主催の市町村合併研修会での講演録を、加筆修正したものである。

これらのヒアリング等を通して、著者は、志と情熱を持って取り組む合併協議会担当職員に対して、心からのエールを送っている。「自治体職員が、我々の踏ん張り次第でこの合併がよかったというところまで持っていける、そのために何をなすべきかも分かっている。後はその努力をしていだけだ。その使命感が、合併に対する最大の期待です。それが、私が合併協議会のインタビューで感じた、『ああ、ここにこんな人がいる』という喜びの気持ちです。」とし、その上で、「市町村の合併にかかる担当者の努力次第で、よい合併はできる」ことを強調するのである。著者は、どんな合併でもすべきだとの立場には立っていない。「よい合併」をすべきだとするのである。著者の言う「よい合併」とは、関係者が意地でも合併してよかったという使命感をもって取り組むような合併であり、また、そのためうまく利害調整が図られ一致協力して一体的な行政運営がなされるようになる合併である。「いままでの自治体のほこりを払って、ひとつのびかびかの自治体を作るといことで関係者が燃える気持ちを持つ」ことが、合併による最大のメリットだ、とするのである。

合併新法（市町村の合併の特例等に関する法律）も制定され、これまで現行特例法の下で合

併に至らなかった市町村に対しても、平成17年4月以降、さらに5年間にわたり、合併を推進することとされている。本格的な分権型社会のもとにおいて、基礎自治体である市町村が、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要があることはいうまでもない。そのためには、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる職員集団を持つことが不可欠である。これからの福祉、環境、まちづくり、電子自治体などへの対応を考えた場合、規模の小さな市町村の体制では必ずから限界がある。市町村が地方分権時代にふさわしい十分な行政基盤を有し、その上に経って豊かな地域社会の形成が図られるため、市町村合併に向けて、関係者の強い意欲と継続的な取り組みが求められているのである。

我が国において地方自治の真の発展と地方分権の一層の進展を図るため、本書の持つ意味は極めて大きい。