

# 地域自治区設置自治体における合併過程（上）

立 石 芳 夫

はじめに

I 地域自治区設置自治体における合併の経緯（以上本号）

II 合併過程の検証と地域自治区導入に至る経緯

1 合併過程の検証

2 地域自治区導入に至る経緯

おわりに

## はじめに

2004年5月26日に成立したいわゆる「合併三法」により、市町村の地域内分権を担う「地域自治組織」が制度化された。それは具体的には、地方自治法による「一般制度としての地域自治区」、合併特例法による「特例制度としての地域自治区」、合併特例法による「合併特例区」の2つないし3つのタイプの制度である。

このうち自治法による一般制度としての地域自治区を設置しているところは、次頁以下の（表）に示しているように、現在、全国で15市町（91自治区）あるが、これらは全てこの間の平成の大合併により成立した市町である<sup>(1)</sup>。同制度は自治法による一般制度であるがゆえに、合併の有無に関わりなく市町村がその導入を図ることは可能であるが、合併を経ずして同制度を導入した市町村は現時点ではみられない。

地域自治組織制度に対する評価としては、同制度が合併の円滑化を図るための便宜策にすぎず、地域内分権の役割を担ううえでその実効性は乏しいという指摘がなされている。他面では、そのような指摘を一定認めつつも、住民自治拡充の観点からその制度的可能性を探求する動向もみられる<sup>(2)</sup>。

地域自治組織に対するこうした両方向からの評価を意識しながら、本稿では、2つないし3つのタイプの制度のうち一般制度としての地域自治区に焦点を絞って、考察の対象となる全15市町の合併過程をフォローすることによって、各市町がなにゆえに同制度を導入するに至ったのか、各市町からみた同制度の位置づけの一端を明らかにすることが課題として設定される。第I章は、考察対象となる各地域における合併の枠組形成・崩壊の過程や、合併協議会（主として法定協議会）での新市の名称、合併の方式、新市町の事務所の位置といった基本項目、さらには議員の身分の扱いなどの重要項目をめぐる審議状況に着目することによって、全15市町における合併過程の全体像を明らかにすることを課題とする。いうまでもなく、こうした過程に注目するのは、そこにおいてこそ、関係市町村間の利害対立や政治的駆け引きが極めて先鋭

(表) 自治法による地域自治区設置市町とその概要

	合併市町村	合併方式	合併期日	人口・面積 km <sup>2</sup>	旧市町村人口	設置区域
北海道	むかわ町	新設	2006.3.27	10,584 713	鵠川町 6,863 穂別町 3,721	全区域
岩手	宮古市	新設	2005.6.6	61,298 697	宮古市 52,802 田老町 4,812 新里村 3,684	全区域
	花巻市	新設	2006.1.1	105,878 908	花巻市 72,334 大迫町 6,793 石鳥谷町 16,288 東和町 10,463	旧・花巻市以外の 全て
秋田	由利本荘市	新設	2005.3.22	91,593 1,209	本荘市 44,943 矢島町 6,185 岩城町 6,379 由利町 6,058 西目町 6,748 鳥海町 6,829 東由利町 4,789 大内町 9,662	全区域
	大仙市	新設	2005.3.22	96,898 867	大曲市 38,842 神岡町 6,130 西仙北町 10,759 中仙町 11,783 協和町 8,894 南外村 4,675 仙北町 8,108 太田町 7,707	全区域
	横手市	新設	2005.10.1	106,776 694	横手市 39,639 増田町 8,781 平鹿町 14,731 雄物川町 11,198 大森町 7,749 十文字町 14,436 山内村 4,464 大雄村 5,778	旧・横手市のみ
福島	南会津町	新設	2006.3.20	20,304 887	田島町 13,118 舘岩村 2,327 伊南村 1,855 南郷村 3,004	全区域
千葉	香取市	新設	2006.3.27	89,463 262	佐原市 47,468 小見川町 25,541 山田町 11,197 栗源町 5,257	全区域

なかたちで生じるからである。

第Ⅱ章は、第Ⅰ章において明らかにされた、15市町の合併の経緯について一定の評価・分析を加えるとともに、地域自治組織、なかでも一般制度としての地域自治区が導入されるに至った背景や経緯について、とりわけ関係市町村の意図・戦略に一定の比重を置いて考察することを課題としている。

	合併市町村	合併方式	合併期日	人口・面積 km <sup>2</sup>	旧市町村人口		設置区域
山 梨	甲 州 市	新設	2005.11.1	37,328 264	塩 山 市 勝 沼 町 大 和 村	26,232 9,582 1,514	全区域
岐 阜	恵 那 市	新設	2004.10.25	57,082 504	恵 那 市 岩 村 町 山 岡 町 明 智 町 串 原 村 上 矢 作 町	35,669 5,556 5,368 6,814 989 2,686	全区域 ただし、旧・恵那市のみ5区域設置
静 岡	浜 松 市	編入	2005.7.1	783,748 1,511	浜 松 市 天 竜 市 浜 北 市 春 野 町 龍 山 村 佐 久 間 町 水 窪 町 舞 阪 町 雄 踏 町 細 江 町 引 佐 町 三ヶ日町	581,162 22,238 85,732 6,208 1,175 5,562 3,379 11,724 13,968 22,025 14,647 15,928	①合併時、全区域に設置。 ②政令市移行時、浜松地域自治区および浜北地域自治区を除いて存続。旧・浜松市内においては、西区内の旧・浜松市内の区域および北区域内の旧・浜松市の区域に新たに地域自治区を設置。
愛 知	豊 田 市	編入	2005.4.1	394,327 918	豊 田 市 旭 町 足 助 町 稲 武 町 小 原 村 下 山 村 藤 岡 町	349,115 3,523 9,621 3,085 4,328 5,512 19,143	全区域 ただし、旧・豊田市のみ6区域設置
島 根	出 雲 市	新設	2005.3.22	147,125 543	出 雲 市 平 田 市 佐 田 町 多 伎 町 湖 陵 町 大 社 町	87,260 29,134 4,575 4,167 5,812 16,177	全区域
熊 本	玉 名 市	新設	2005.10.3	72,741 153	玉 名 市 岱 明 町 横 島 町 天 水 町	45,113 14,760 5,801 7,067	全区域
宮 崎	宮 崎 市	編入	2006.1.1	367,596 597	宮 崎 市 田 野 町 佐 土 原 町 高 岡 町	308,852 12,009 34,116 12,619	旧・宮崎市のみ (15区域)

\*人口は、由利本庄・大仙・恵那・出雲の各市では2004年3月末時点の、その他の市町では2005年3月末時点の住民基本台帳人口を用いている。

これらの一連の課題を明らかにすることによって、最終的に、全15市町がなにゆえに同制度を導入するに至ったのか、一定の結論を出していきたい。各市町の合併過程をこのように跡づける作業は、各市町が実際にどのような具体的制度を伴った地域自治区を導入し、その後、どのように制度運営にあたっているのかを理解するうえでも重要な手がかりとなろう。

なお、本稿では、各関係市町の合併過程を調べるにあたって、新聞記事、当該合併協議会資

料などを多用しているが、部分的には担当職員への聞き取り調査の内容も参考にしている。

また、本文中に出てくる市町村名は、とくに断りがない限り基本的に合併前の名称である。

## I 地域自治区設置自治体における合併の経緯

### 〔むかわ町〕

道胆振支庁管内・勇払郡に属し、最終的に2町の枠組で新設合併することになった鵒川・穂別両町が合併に向けて最初に動き出したのは、道日高支庁管内・沙流郡に属する門別・平取・日高の日高西部3町が設置していた「沙流三町合併問題調査研究会」に、ともにオブザーバー参加した2002年4月であった。しかしながら、オブザーバーという参加形態が示しているように、この時点では鵒川・穂別両町は合併に対してそれほど積極的ではなく、この研究会についてはあくまで勉強、情報交換の場という位置づけをしていた。合併に対して積極的な日高西部3町は、同年11月18日、任意合併協議会（以下、「任意協」）を翌2003年1月中に設置することに合意し、同時に、鵒川・穂別両町にも合併協議を呼びかける方針を決定した。この呼びかけに対し、鵒川・穂別両町は、合併の気運が高まっていないことを理由に依然として慎重な姿勢を崩さなかった（『北海道新聞』苫小牧版、2002年11月20日）。

だが、翌12月、穂別町は日高西部3町の任意協に参加する意向を示し（『北海道新聞』全道版、2002年12月14日）、2003年1月15日、4町による「日高町・平取町・門別町・穂別町任意合併協議会」が予定通り設置されることになった。さらに鵒川町も、2月上旬に任意協への参加を表明し、同月18日開催の第2回協議会から合流することになり（『北海道新聞』苫小牧版、2003年2月8日）、任意協の枠組は5町に拡大する（協議会名は「日高町・平取町・門別町・穂別町・鵒川町任意合併協議会」に変更）。

実は、鵒川・穂別両町はこのころ、合併の枠組を模索するにあたって少々厄介な問題に直面していた。第1に、所属する郡の違いはともあれ、日高・平取・門別の3町が道の日高支庁管内に属しているのに対し、鵒川・穂別両町は胆振支庁管内に属していることから、それまで行政上のつながりが相互に希薄であった。第2に、鵒川・穂別両町が属する東胆振地域（両町のほか苫小牧市、白老・早来・追分・厚真の4町）全体が、当初合併に対して消極姿勢をとり続けてきたのであるが、ここにきて同地域では急速に合併気運が高まり、とくに早来・追分・厚真の3町を中心に地域内で合併を模索する動きが活発になってきた<sup>(3)</sup>。これには2002年11月に、第27次地方制度調査会・専門小委員会で示されたいわゆる「西尾私案」が、同地域にも大きな衝撃を及ぼしたことが関係していると思われる。ともあれ、鵒川・穂別両町にとって合併を目指す限り、同じ支庁管内の各町を相手としたほうがこれまでの行政上のつながりからいっても望ましい。しかも、東胆振ではその全域で展開する広域農協も設置されている。しかし、東胆振地域の合併気運が当初高まらなかったことから、鵒川・穂別両町は、他地域との合併を模索する動きを若干先行させてしまったのである。また、鵒川町の住民世論の動向をみても、

もともと東胆振志向が根強く、町が2月に全世帯を対象に実施したアンケートでも、合併に賛成する回答者の7割以上が東胆振各町との合併に賛意を示していた。それゆえ、町がこの世論動向に逆行する判断を下すことは困難であった。一方、日高西部3町からすれば、鵒川町を合併に抱き込むことによって合併後の人口は3万3千人に達することから、合併特例により市への昇格が確実となる。合併相手がより人口規模の小さな穂別町のみでは、3万人を達成できない可能性がある。それだけに、3町の鵒川町に対する期待は大きいものとなる（『北海道新聞』全道版、2003年7月29日）。

こうした諸事情の間に挟まれて、鵒川町は複雑な立場にあったが、結局、東胆振5町での合併を目指す方針に切り替えるために、2003年10月29日、日高西部3町などからなる任意協から離脱した。そして、12月8日、鵒川町は、早来・追分・厚真・穂別町とともに新たな任意協「胆振東部5町合併問題・広域行政問題協議会」を設置した。穂別町は、翌2004年3月に日高西部3町との任意協から離脱するまでの間、当面2つの任意協に重複加入することになる。

しかし、胆振東部の任意協を法定合併協議会（以下、「法定協」）へ移行させるために、各関係町議会においていよいよ法定協設置議案が審議・議決される段階に来た、2004年3月15日、早来・追分両町議会は賛成少数でこれを否決した。これにより早くも5町による合併構想は破綻した。その背景として、厚真町と他町との間で新町の事務所の位置や基金の取り扱いをめぐって意見の相違が生じたこと、5町の合併によって広大な面積の自治体になることなどがあげられる（『北海道新聞』苫小牧版、2004年3月16日）。

この直後の3月17日、穂別町は、それまで掛け持ちで加入していた日高西部3町との任意協から正式離脱した。鵒川町が既に離脱している状況で、穂別町が単独で他の支庁管内の自治体と合併する意義はとくにみあたらない。その前月、穂別町は、門別町を除いた日高・平取・穂別の内陸3町の枠組による合併協議を日高町より呼びかけられたが、これを拒否している（『北海道新聞』苫小牧版、2004年3月25日）。

このように、日高西部・東胆振両地域ともに合併枠組が崩壊したわけであるが、後者についていえば、5町の枠組が崩壊した後、早来・追分両町が早速法定協を発足させた。鵒川・穂別両町は厚真町も含めた3町合併を目指したが、厚真町が非合併を選択し、結局、5月6日に2町で法定協「鵒川町・穂別町合併協議会」を設置した。厚真町は、過疎地域が居並ぶこの地域にあって突出した財政力を有していることから、そもそも非合併・単独志向が強く、合併に向けたインセンティブは低かったとみるべきであろう。また、鵒川・穂別両町は、東胆振の枠組を切望していたものの、早来・追分両町は、苫小牧市や石狩支庁管内の千歳市との合併も並行して模索していたとされる（『北海道新聞』苫小牧版、2004年12月28日）。結局、東胆振地域では合併をめぐって、各町が同床異夢の関係にあったといえる。

鵒川・穂別両町が法定協を設置したあとも、様々な審議事項をめぐって合併協議は難航する。新町の役場の位置や議会の定数をめぐっても両町の折り合いは容易につかなかったが、最も難航を極めたのは、「むかわ」という名称自体が象徴しているように、新町の名称であっ

た。この争点は、合併確定の直前までもつれることになる。

この事項は協議会では、2004年7月から本格的に取り扱われることになるが、まず、現町名を新町名の選択肢に入れるかどうか、また、公募を活用するかどうか、その際、両町民以外にも募集するかどうかといった具合に、名称の決定方法をめぐって意見が対立した。この点は、後述する由利本荘市における新市の名称をめぐる争点とほぼ同じである。

10月の段階ではようやく、現町名を除外した名称を、両町の住民個人ではなく世帯を単位として公募するという方向性が確認されたが、「鵠川」が採用されないことに不満を抱いた鵠川町の議会や住民が、法定協に対しその名称を残すよう猛烈に要請をしてきた。新町の名称問題を扱う法定協小委員会はついに、穂別町に対し鵠川の名称を存続させるよう要請するに至るが、12月8日開催の第3回協議会では、穂別町の側は当然、一旦確認したルールを遵守すべきと主張して、両者の議論は膠着する（『北海道新聞』苫小牧版、2004年11月23日、12月9日）。

こうした鵠川町の要求とは別に、公募自体は取り決め通り11月に実施された。しかし、集まった公募世帯数が両町で116件と全世帯の2.8%にとどまり、公募の意義が失われてしまうとの認識から、翌2005年1月25日に開催された第5回協議会は、現町名を含めないなどの制限を設けずに2次募集を行い、既に実施した1次募集の応募作も含めたなかから名称を選考するとの方針を確定した（『北海道新聞』苫小牧版、2005年1月13日、26日）。

町名問題をめぐる鵠川町の振る舞いに対しては、当然、穂別町から不満の声が噴出し、それが住民投票条例制定の動きとなって現れる。2005年2月14日、穂別町の住民団体は、鵠川町との合併の是非を問う住民投票条例の制定を求めて、有権者の43.9%にあたる1,328人分の有効署名を添えて直接請求に踏み切った。町長も条例制定に前向きな姿勢を示したこともあって、22日、町議会は賛成多数で条例案を可決した。投票日は3月20日に設定された（『北海道新聞』苫小牧版、2005年2月15日、23日）。

他方、町名問題は、2005年2月25日に開催された、最終の第7回協議会においてようやく決着をみた。その際、1、2次募集により寄せられた新町の有力な候補名のなかから、全25人の協議会委員が投票で決するという方法が採用されたが、「むかわ」が他の候補名を大きく引き離して新町の名称となった。問題の決着は、漢字の鵠川をひらがなに置き換えることによって、かろうじてその名を残すという苦肉の策が受け止められた結果といえよう（『北海道新聞』苫小牧版、2005年2月26日）。

最後の難問が解決し、既に法定協の協議日程が終了している3月20日に実施された穂別町の住民投票の結果、投票率は83%にものぼり、賛成1,553票（63%）、反対911票（37%）となり、賛成が反対を大きく引き離すかたちで、穂別町の合併の意思は固まった。投票前、賛成・反対を主張する住民団体は相互に激しい運動を展開したとされるが、それでも反対票が4割近くにのぼったことは軽視できず、住民の鵠川町に対する反感の強さを浮き彫りにしたといえる。にもかかわらず、賛成票が多数を占めたのはやはり、妥協的とはいえ新町名の問題が解決

されたことが大きく影響していると思われる。そして、より根本的には、鵠川町と同様に過疎地域である穂別町にあっては、財政事情の厳しさから非合併を選択する見通しが立たなかったからだと考えられる（『北海道新聞』全道版・苫小牧版、2005年3月21日）。

こうして、2006年3月27日、当初の枠組を大幅に縮小させて、また、合併特例法の期限を直前に控えて、鵠川・穂別両町は新設合併に踏み切ることになる。2町をみの合併とはいえ広大な北海道の地理的条件を反映して、新町の面積は713km<sup>2</sup>もあるのに対し、人口は1万人を超える程度である。

ちなみに、日高・平取・門別の日高西部3町のなかでは日高・門別の両町が飛び地で新設合併して新・日高町が、また、東胆振の厚真・早来・追分の3町のなかでは早来・追分の両町が新設合併して新・安平町が、それぞれ最終的に成立している。

### 【宮古市】

新・宮古市の合併過程を終始主導してきたのは、宮古市である。宮古市が合併に向けて積極的に動き始めたのは2002年の段階からである。宮古市はまず、4月8日、田老町、新里村に合併検討会の設置を申し入れた。しかしながら、これら両町村から明確な回答を得られないまま、同市は、10月21日、山田・岩泉両町、田野畑・川井両村にも同様の申し入れをしているが、結局、これら2町2村は全て申し入れを断った（『河北新報』2002年11月6日）。

3市町村の枠組で合併して成立した新・宮古市の人口は6万人ほどで、面積は700km<sup>2</sup>近くあり、これだけで既に広大な領域を占めている。都道府県の人口をみた場合、突出した北海道を除いて最も面積が広いのはほかならぬ岩手県であり、そのため平成の大合併を経るまでもなく、合併前の個々の市町村面積は相対的に広大なものとなっている。仮に、山田・岩泉・田野畑・川井の4町村全てが加わって、宮古市をはじめ7市町村の合併が成立していたなら、人口は10万に迫る反面、面積は2,672km<sup>2</sup>にもなり、市のなかでは現在全国一広い高山市（2,178km<sup>2</sup>）をも凌駕する超広域自治体が誕生する可能性もあった。もちろん、こうした合併は現実性に乏しく、合併協議を呼びかけた宮古市もおそらく、その全ての相手が前向きの回答をしてくるとは想定していなかったであろう。

他方、宮古市が先に声をかけた田老町、新里村との間では、11月以降職員レベルの勉強会（7回開催）が、翌2003年2月以降助役レベルの検討会（5回開催）が積み重ねられ、8月28日、「宮古市・田老町・新里村任意合併協議会」が設置された。

法定協設置議案を審議・議決する段階になって、翌2004年1月28日、宮古市と新里村の両議会はこれを可決したが、田老町議会は賛成5、反対8で否決した（『河北新報』2004年1月29日）。しかし、わずか数日後の2月1日、田老町議会は一転して、同議案を賛成10、反対3であっさり可決してしまうという奇妙な事態が生じた（『朝日』岩手版、2004年2月2日）。住民のなかにとりわけ、合併そのものに対する反対世論や合併先に不満があったわけではなく、議会が当初議案を否決した合理的理由はみあたらない。住民のなかからは当然疑問の声があ

がったが、それが議会の政治責任を厳しく追及するという流れには発展しなかった。

2月2日、「宮古市・田老町・新里村合併協議会」が発足するが、協議では、議員の在任特例の導入の是非やその期間の設定をめぐる議論が多少膠着する場面もみられたが、激しい利害対立が生じた形跡は特にない。総じて、3市町村は、比較的スムーズに2005年6月6日の新設合併に漕ぎ着けたといえる。

### 【花巻市】

新・花巻市の合併過程は当初、当該地域の拠点都市である花巻市が主導する合併構想を軸に展開した。しかし、その構想が停滞傾向に陥るなか、やがてそれに対抗する別の合併構想が浮上し、2つの合併構想をめぐる関係市町村の間で様々な駆け引きが繰り返された。そのため、早期の段階から合併推進に着手してきたにもかかわらず、花巻市の構想実現は大幅に遅れた。

2000年6月22日、花巻市、大迫・石鳥谷・東和の3町は、その前月に県が発表した「岩手県広域行政推進指針」に基づいて、首長、県出先機関の幹部で構成される「花巻地区広域行政研究会」を設置したが、これが花巻市の合併構想の母体となる。翌2001年9月6日、花巻市長は、研究会に加入している1市3町の合併推進を初めて公言し、2004年度中の合併を目指す考えを明らかにした（『河北新報』2001年9月7日）。花巻市はその後再三に渡るアプローチをかけるが、3町は即座に応答することなく当分の間慎重な姿勢を保持し、花巻市の合併構想は一時期足踏み状態に陥っていた。

2003年11月6日、約1年ぶりに広域行政研究会が会合を開き、任意協に準じた調査や研究などを開始するとともに構成員に議員も加えることなどが、各市町の首長間で合意された（『河北新報』2003年11月7日）。ところが、翌12月5日に開催された研究会の席上で、東和町長が「任意協の色合いが強く疑問を感じる」として脱会を示した（『河北新報』2003年12月6日）。再出発のめどが立ったかにみえた花巻市をはじめとする1市3町の合併構想に、またもや暗雲が立ちこめてきた。

このように、花巻市が当該地域における合併構想にいち早く着手したのに続き、遠野地域の宮守村の動きも活発であった。2002年11月25日、同村は、花巻・遠野両市、大迫・石鳥谷・東和の3町に対し、広域合併を目指すために任意協設置を申し入れた（『河北新報』2002年11月26日）。しかし、花巻市はあくまでも大迫・石鳥谷・東和の3町との合併を、遠野市は宮守村との2町村での合併をそれぞれ模索しており、この提案は関係市町に受け入れられなかった。2003年6月、宮守村は遠野市との間で合併研究会を設置したが、合併の方式などをめぐって協議が難航すると、10月には東和・石鳥谷・大迫の3町に対し研究会の設置を申し入れている。この3町1村による合併が成立すれば、人口は4万人近くになり市制移行は確実となる。この申し入れに対して、花巻市との合併に不満を抱いていた東和町長は前向きな姿勢を示すとともに、12月定例議会場でこの「3町1村型」の合併構想を花巻市などが掲げる「1市3町型」

に対置させるかたちで、明確に打ち出す方針を明らかにした。町長の胸中には、人口7万を優に超える花巻市と合併すれば東和町は埋没するが、ほぼ同規模の町村同士の合併であればそれが避けられるという考えがあった（『河北新報』2003年12月11日、17日）。

しかし、宮守村が最初に呼びかけ、東和町長が定式化した「3町1村型」の合併構想は、石鳥谷・大迫両町がこれに難色を示したためその後進展しなかった。そこで東和町長は、この構想を断念したうえで宮守町との1町1村の合併を目指すという路線転換を、翌2004年4月9日に開催された町議会で表明した（『河北新報』2004年4月10日）。実際、これと前後する4月2日、東和町、宮守村は2町村の合併研究会設立に向けて準備会を開催し、近々、研究会を設置することを申し合わせていた。ところが、16日、東和町議会特別委員会は、花巻市、石鳥谷・大迫町との任意協設立を賛成11、反対6で決議した。宮守村との合併にこだわっていた東和町長もこれを受け入れざるを得なくなり、同村との合併は極めて困難になった。こうした議会の決定に加えて、町内の住民団体が議会の審議にあわせて、有権者の53%にも相当する4,738人分の署名を添えて1市3町の合併推進を求める要請書を町に提出していたことも、町長には圧力となった。また、行政上のつながりという点でも、東和町は、花巻市、石鳥谷・大迫町との関係は深かったものの、宮守村との関係は希薄であった。このことも、東和町長が周囲を説得できなかった要因になったと考えられる。東和町長が2町村による小規模合併にこだわったのは、花巻市のような拠点都市との合併によって自らの地域が埋没することへの不安によるものであるが、この不安感は結果的に議会や住民に広く共有されることはなかった（『河北新報』2004年4月17日）。

こうした東和町の方針転換を受けて、花巻市、大迫・石鳥谷・東和の3町による任意協が4月30日に発足した。花巻市の1市3町の合併構想提唱から既に2年半の歳月が過ぎたことになる。その後、この枠組は7月14日の法定協「花巻地方合併協議会」への移行を経て、2006年1月1日の新設合併に向けて突き進んでいく。協議会では審議事項をめぐってとくに目立った混乱はみられなかったが、2005年2月16日の協定調印を間近に控えた時期、東和町では、住民団体が花巻市など3市町との合併の賛否を問う住民投票条例の制定をめざして直接請求に踏み切っている。有権者の約6%にあたる596人分の有効署名を添えて本請求がなされ、町長も請求内容に賛成意見を付して議会に諮ったが、1月31日、議会は賛成7、反対10でこれを否決した（『読売』岩手版、2005年1月29日、『河北新報』2005年2月1日）。賛成票が反対票に対して一定程度肉薄した議決結果には、町村同士の合併を試みてきた東和町の置かれた立場が反映されているように思われる。

なお、宮守村は、2005年6月に遠野市との間で法定協を設置し、最終的に同年10月1日の新設合併に漕ぎ着けることになる。

### 【由利本荘市】

由利本荘市は、本荘市と由利郡7町（矢島・岩城・由利・大内・東由利・西目・鳥海町）の

新設合併により成立したが、合併の準備段階からこの1市7町の枠組は結果的に最後まで維持されることになる。由利本荘市の合併過程において注目すべきは、枠組形成をめぐる問題よりも、むしろ法定協の場において様々な審議事項をめぐって激しい対立が生じたことである。

2001年8月21日、本荘市と由利郡7町は、合併のあり方や効果などについて調査・検討するために関係市町の職員から構成される「市町村合併共同研究会」を発足させたが、これが本荘市周辺地域の合併の準備に向けた出発点となる。翌2002年2月15日、1市7町の首長・議会議長による「市町村合併に関する協議会」が開催され、同年10月を目途に各市町が法定協設置に向けて意思決定を図ることがこの会合で確認された（「本荘由利一市七町合併協議会」資料）。6月14日、本荘市長は議会において、由利郡全10町との広域合併を目指していく考えを明らかにした（『河北新報』2002年6月15日）。もっとも、この時点では既に10町のうち仁賀保・金浦・象潟の3町が法定協の設置に向けて活発に動き出しており、現実にはこれら3町を除く7町との合併が模索されることになった。

しかしながら、この当時、7町のうち岩城町は合併相手をめぐる内部のコンセンサス形成に苦慮していた。岩城町が住民6,500人のうち1,800人を対象に7月に実施したアンケートでは、約7割の住民が合併に賛成であり、そのうち希望する合併先については秋田市とその周辺（48%）と、本荘市とその周辺（41%）とがほぼ拮抗していた（『河北新報』2002年8月3日）。岩城町は、生活圏の関わりでは北部に隣接する秋田市との関係が深く、行政上のつながりでは本荘市および由利郡との関係が深かった。合併先の選択に際して、このどちらを優先するかが問われていたのである。

こうした事情から、岩城町では住民投票条例案が町長により提案され、8月15日、議会の議決では可否同数の末に議長裁決で可決された（『河北新報』2002年8月16日）。住民投票の選択肢はいうまでもなく、「本荘市とその周辺」か「秋田市とその周辺」かの二者択一であった。9月29日に実施された住民投票（投票率81.2%）の結果、本荘市とその周辺が2,724票（62.6%）を占め、秋田市とその周辺の1,626票（37.4%）を大きく上回った（『河北新報』2002年9月30日）。これにより岩城町の進路はひとまず確定する。

こうして、10月28日、本荘市と7町による任意協「合併協議準備会」が予定通り設置され、この協議会は翌2003年1月15日に法定協「本荘由利一市七町合併協議会」に移行した。協議が難航するのはこの後である。

法定協で最も紛糾した争点は、新市の名称であった。全国的にみてもこの議題をめぐって紛糾した合併協議会は数多くあり、折り合いがつかずに協議が破綻したところも続出したが、この協議会では、新市の名称そのものをめぐって「本荘」市を主張する本荘市と、それに難色を示す各町との間で激しい攻防が繰り広げられた。同時に、名称の決定方法をめぐる議論においても、現市町名適用の可否、公募活用の有無、公募の範囲などといった論点を軸に、本荘市と各町とは激しく衝突した。この点は、前述のむかわ町の軌跡と酷似している。2003年4月17日の第3回協議会において新市の名称の検討が開始され、公募を経た後、10月27日の第9回協議

会、11月30日の第10回協議会、翌2004年1月8日の第12回協議会と3次にわたって協議会委員の投票による選考が繰り返された。法定協設置から1年が経過した1月22日の第13回協議会においてようやく、全会一致により「由利本庄」の名称が確定した<sup>(4)</sup>。

また、議員の任期・定数の扱いでも協議は難航した。第9回協議会において協議会事務局が提案した原案では、2005年3月22日の合併後、10月31日までの7ヶ月あまりの在任特例を実施し、特例終了後の議員定数は法定上限定数の30とし、選挙区は設けないとの内容が示された。在任特例が導入されれば議員定数132の「マンモス議会」が出現することになる。この後言及することになるが、由利本庄市と同時に合併により成立した同じ県内の大仙市では、議員定数が146（合併協議時点）と全国最多となっており、由利本庄市の議員定数はこれに次いで多い（合併時129人）。原案に対して協議会委員からは、在任特例の延長を求める、在任特例を適用しない代わりに選挙区を設けて人口に比例しない定数を配分する、在任特例は導入してはならないなど、様々な意見が出された。だが、対立の基本構図は、原案を支持する議員委員のグループと、それに反対して在任特例不適用や定数特例の適用を主張する民間委員のグループとの間に形成された。合併協議で扱われる様々な審議事項のなかで、住民の批判が最も集中する代表的争点のひとつがこの議員の任期・定数の扱いであり、民間委員のグループの主張にはやはり住民の批判的世論が色濃く反映されていたと考えられる。

協議が平行線をたどるなか、2004年5月21日に開催された第17回協議会において、全会一致による決定の見通しが立たないことから、この案件はついに採択にかけられることになった。しかもその際、協議会の運営規則では本来3分の2以上の賛成を要する可決要件が過半数に引き下げられたことは、議員委員のグループと民間委員のグループとの対立の根深さを物語っているといえる。採決の結果、原案賛成21、原案反対18、白票1となり、僅差で原案が承認された（『朝日』秋田県版、2004年5月22日）。この審議項目は、検討開始以来計8回にも及ぶ協議会で審議され、7ヶ月の期間を要してようやく決着をみた。長期に及んだ協議は終了したが、これにより全国屈指の議員数を擁する「マンモス議会」が誕生することになった<sup>(5)</sup>。

さらに、協議会では、地域自治組織に関する審議事項をめぐる対立が繰り広げられた。由利本庄市の職員の話によれば、地域自治組織の案件自体が合併の行方を左右する重要争点のひとつであったとされる<sup>(6)</sup>。本稿が考察対象としている他市町の合併協議の状況と同市のそれとを比べてみた場合、著者自身もこの職員とほぼ同じ評価をもつに至っている。ただし、この問題は本章では言及せず、次章で詳述することとする。

こうした様々な争点をめぐって協議が難航した末、1市7町は当初の枠組のまま2005年3月22日、新設合併を迎える。

## 〔大仙市〕

大仙市の合併過程については、枠組形成や協議会からの離脱をめぐる問題よりも、むしろ合併協議の審議事項をめぐる関係市町村間で深刻な対立が生じたという点に特徴がみられる。

この点は先の由利本荘市のケースと類似していると考えられる。

2001年6月25日、大曲市、仙北郡の神岡・仙北町、南外村の3町村は、関係市町村の職員から構成される「市町村合併研究会設立準備会」の初会合を開き、今後、他自治体の参加も視野に入れて法定協発足の可能性について検討することを確認した（『河北新報』2001年6月26日）。これが大曲周辺地域における合併推進に向けた出発点となる。翌7月11日、この設立準備会を拡大したかたちで、大曲市と仙北郡全13町村のうち角館・田沢湖両町を除く11町村（千畑・太田・仙北・協和・中仙・六郷・西仙北・神岡町、仙南・西木・南外村）の職員による「市町村合併調査研究会」が発足し、引き続き合併問題に関する議論が交わされた。その後、調査研究会には角館町も加わり、11月末までに5回の会合が開かれた（『河北新報』2001年7月12日、12月6日）。翌2002年1月には、大曲市長は、関係町村の首長を個別訪問して本格的な合併協議を呼びかける活動を開始したが、ほとんどの町村から前向きな返答が得られなかった。

こうした事態に痺れを切らしたのか、5月7日、大曲市議会が13町村との合併促進を求める決議を採択した（『河北新報』2002年5月8日）が、周辺町村の慎重姿勢は変わらない。ねじを巻き戻すつもりで、大曲市長は、前年11月以来開催から遠ざかっていた市町村合併調査研究会の再開を呼びかけ、8月12日、大曲市をはじめ、これまで参加してこなかった田沢湖町も含む仙北郡全13町村の職員を集めた会合が開かれた（『読売』秋田県版、2002年8月13日）。

まもなくして新しい事態が展開する。9月30日、郡東部の六郷・千畑町、仙南村は、年内にも3町村で任意協を設置することを大曲市に伝え、同市を中心とする合併構想から離脱する意思を表明した。やはり、各町村とも大曲市との合併によって地域が寂れていくことに危機感を抱いていたというのが離脱の理由であった。他方、この同日、郡西部の協和・西仙北・神岡町、南外村は、大曲市が呼びかけた任意協の設置に参加する意向を同市に伝えている（『河北新報』2002年10月1日）。

1市13町村の総人口は15万人を超える一方、総面積は2,128km<sup>2</sup>と東京都を上回り、現・高山市に迫る広大なものである。そもそも、こうした枠組による合併構想自体に無理があったとみるべきであろう。実際、郡東部3町村が大曲市の合併構想からの離脱を表明する以前にも、仙北郡の各町村のうち、2002年5月14日には神岡・西仙北・協和町、南外村が「仙北西部市町村合併調査研究会」を、同年8月6日には角館・中仙・田沢湖町、西木村が「仙北北部4か町村合併調査研究会」をそれぞれ発足させ、大曲市が中心となる市町村合併調査研究会以外の受け皿が形づくられていた。なお、郡東部の3町村はそのままの枠組で最終的に新設合併に至る。郡北部4町村の枠組については、その後中仙町が離脱して大曲市の枠組に加わり、残る3町村で最終的に新設合併することになる。このように、仙北郡13町村はひとつにまとまることなく、3分割されるかたちでそれぞれ合併を模索することになる。

郡東部の太田・仙北町は、大曲市を中心とする合併構想から離脱した六郷・千畑町、仙南村より、同じ郡東部の町村同士での合併協議を呼びかけられていたが、町村同士の小さな枠組よ

りも地域の拠点都市・大曲市を中心とする枠組を優先させることになった。10月9日、大曲市の合併協議の呼びかけに応じたこれら1市6町村は、任意協の設立準備会を開催し、11月5日に任意協、翌2003年4月1日に法定協を設立することで合意した（『河北新報』2002年10月10日）。こうして、大曲市の合併構想は、それが提唱されてから1年数ヶ月経過して、ようやく本格的な軌道に乗り出すことになる。

11月5日には予定通り任意協「大曲仙北合併協議会」が発足するが、中仙町もこれに加わることによって、枠組は1市7町村に拡大した。しかし、中仙町はその後、12月24日に設置された郡北部の角館・田沢湖町、西木村とともに別の任意協にも加わることになり、当面の間2つの任意協に重複加入することになる。住民アンケートの結果では、仙北北部の町村との合併を支持する意見と、大曲仙北地域との合併を支持する意見とがほぼ拮抗していたことがその背景にある。翌2003年1月27日に開かれた中仙町議会特別委員会が、賛成多数で大曲市などとの合併推進を決議し、仙北北部の任意協からの離脱を表明することによって、この選択の問題は決着する。同町はこれまで仙北北部の各町村との間で広域行政上のつながりを形成してきたが、町村同士の小さな枠組よりも、人口約10万に達する大きな枠組を優先させたことが判断の分かれ目となった（『河北新報』2003年1月29日）。

こうして4月1日、当初の予定通り1市7町村の枠組を維持したまま、法定協「大曲仙北合併協議会」が設置される<sup>17)</sup>。法定協移行後は結果的に離脱する市町村こそなかったものの、協議自体が難航した。主な争点は新市の名称と議員の身分の扱いである。

まず、新市の名称をめぐる協議状況についてであるが、その決定には公募により寄せられた候補名をもとに絞り込んでいくという方式が採用された。しかし、協議では大曲市が「新大曲」を、他の多くの町村が「大仙」をそれぞれ主張し、議論は平行線をたどった。そこで、10月10日、新市の名称を審議することを唯一の議題として臨時協議会が開催され、大曲市の主張が事実上退けるかたちでようやく「大仙」が確定した。この審議項目については2003年5月28日に開催された第2回協議会から議論が開始され、決定には計6回の協議が費やされている（「大曲仙北合併協議会」資料）。

議員の身分の扱いについては、さらに混乱を極めた<sup>18)</sup>。焦点は、在任特例適用の可否および適用した場合の在任期間、報酬額であった。まず、在任特例適用の可否については、不適用を主張する大曲市、神岡町と、適用を主張する他町村との間で見解が割れ、協議会での話し合いは平行線をたどった。そこで、またもや臨時協議会を開催して決着を図ることになった。2004年2月9日に開催された第2回臨時協議会では、全会一致による承認はもはや望めないことからついに投票による決定方式が導入されることになり、「在任特例を1年以内の期間で適用する」か、「特例を適用せずに設置選挙を行う」かが選択肢とされた。投票の結果、前者が過半数の27票、後者が22票となり、「在任特例を1年以内の期間で適用する」ことが決定した。この審議項目については、2003年6月25日に開催された第3回協議会から議論が開始され、決定には計9回の協議が費やされている。

この決定による、総勢146人にもものぼる関係市町村議員の「延命」に対しては、住民の間から厳しい批判が巻き起こることになった。2004年3月29日、地元の青年会議所などを中心とする住民団体が、在任特例に反対し、合併後設置選挙の実施を求める請願書を協議会に提出した。その際、翌30日に開催された第12回協議会では27,638人分の署名が、4月28日に開催された第13回協議会ではさらに上積みされて、計32,467人分の署名が添えられていた。この署名数は、有権者の約4割にも達する。しかし、住民の請願は法定協に報告されたものの、事実上無視された（『河北新報』2004年3月31日）。

ところで、特例期間の「1年以内」については具体的な在任期間を定めることが必要である。この論点は引き続き協議のなかで議論されることになるが、第11回協議会（2004年2月25日開催）、第12回協議会（3月30日）、第13回協議会（4月28日）を経てもなお決着がつかず、継続審議とされた。

一方、議員報酬については、第12回協議会において審議され様々な意見が出されたが、議論が膠着状態に陥り、協議会を一時休会して市町村長会で意見の調整がなされた。市町村長会は、議員報酬は合併前の各市町村の額とし、議長・副議長については最高額を支給している市町村、つまり大曲市の例による、という案を協議会に提案した。これに対して委員のなかから、議員の報酬が一本化されていないのは納得できないなどの批判が出されたが、起立による採決をとった結果、賛成多数でようやく承認された。

在任期間の問題に決着がついたのは、5月17日に開催された第3回臨時協議会においてである。これまで、在任期間を3ヶ月、6ヶ月、1年などとする案をめぐって調整がつかず、幾度も開催された市町村長会が最終的に6ヶ月で実施するとの案を出して、厳格な採択方法をとらず「異議なし」と了承されたことをもって、ようやく決着をみることになる。なぜ6ヶ月なのか、その合理的根拠は見出し難いが、在任期間を1年にすれば在任特例そのものに反対する住民世論を説得できないという、法定協や各市町村の政治判断が決定過程に働いていたことが推測される。議員報酬が合併前の各市町村の額に決定したのも、これと同様の判断がもたらされた結果であろう。その意味で、これらの案件については、住民世論が一定の政治的影響力を発揮したといえる。

以上、新・大仙市の合併協議では、主として新市の名称、議員の身分の扱い、とりわけ後者の在任特例の問題をめぐって住民をも巻き込む大きな波乱が生じたが、こうした一連の難題をなんとか克服して、大曲市をはじめとする1市7町村は、2005年3月22日、新設合併することになる。しかし、波乱の影響はこの合併期日の直前にも及んだ。当初から議員の在任特例適用に反対していた関係市町議会の議員数名が、新市への移行直前に辞職するという異例の事態が生じた（『朝日』秋田県版、2005年3月8日）。それでも、新市発足時、住民はもとより議会内部からも極めて厳しい非難を浴びた「巨大議会」は、136人の議員を伴って半年間存続することになった。

**【横手市】**

新・横手市は、2005年10月1日、横手市、増田・平鹿・雄物川・大森・十文字の5町、大雄・山内の2村の新設合併のうえ成立した。同市の合併関係市町村数8は、前述の由利本荘市、大仙市と並んで、秋田県の広域合併を象徴するものである。新・横手市の合併過程では、複数の合併構想が登場してきたために、枠組形成の段階で住民をも巻き込んだ非常に多くの混乱が生じた。また、法定協設置後も、協議事項をめぐる激しい対立が生じた。しかし、様々な混乱と紆余曲折にもかかわらず、8市町村は最終的に広域合併に辿り着いている。

2002年11月5日、横手市長は、平鹿郡全7町村（平鹿地域）に対して任意協の設置を呼びかける方針を明らかにした。これが、この地域における合併に向けた最初の滑り出しとなるが、同じころ、この呼びかけの対象である増田町は、同郡の十文字町や、雄勝郡の稲川町、東成瀬・皆瀬村との合併推進を表明しており、平鹿地域を舞台に2つの合併構想が折り重なることになった（『河北新報』2002年11月6日）。

横手市の呼びかけに即座に積極姿勢を示した町村はなかったものの、翌2003年3月末日の任意協設立には、横手市をはじめ大森・平鹿・雄物川町、大雄・山内村の1市3町2村が結集した。この時点で、増田町による5町村合併構想は、雄勝郡3町村の不参加表明により実現の可能性を失っていたが、増田・十文字両町による合併構想の可能性は完全に消滅していなかった。そのため、両町は、横手市などとの任意協設置への参加をとりあえず見送ることにした（『河北新報』2003年4月1日）。もし、この枠組の形成も不成立に終わると、両町は、横手市などとの合併枠組に参加するか、さもないと非合併という二者択一を迫られることになる。

ところが、この後、新たな合併構想が急浮上してくる。十文字町議会が、将来的に2市（横手・湯沢市）2郡（平鹿・雄勝郡）による広域合併を目指すとする合併推進決議を採択したうえで、当面は増田町、ともに雄勝郡に属する羽後町、東成瀬村の3町村との合併を目指す方針を決め、これを受けて、4月21日、町長はこれら町村に任意協設置を呼びかけている（『河北新聞』2003年4月22日）。また、翌5月、十文字町は雄物川町にも同様の呼びかけを行った。十文字町の提案に対し、増田町は積極姿勢を示したが、羽後町、東成瀬村、雄物川町は消極的であったため、結局、7月7日、増田・十文字両町による任意協が設置された（『河北新報』2003年7月8日）。

しかし、十文字町が唱える2市2郡大合併案は、市町村構成数では2市8町4村を抱き込むものであり、そもそも現実性の乏しい構想である。その総人口は18万を越えるものの、面積は2,000km<sup>2</sup>近くにも達する。町長は、この実現不可能な大構想をあえて提唱することによって、横手市などとの合併の抽象的可能性をほのめかして広域合併を支持する町内の世論にも「配慮」しつつ、本音の部分では、小規模合併に着手して大規模合併の可能性を結果的に断つという戦略を描いていたのではないだろうか。十文字町は横手市と隣接していないため、同市を中心とする合併の場合、地理的にも周辺部に置かれてしまう。このことは増田町にもあてはま

る。むしろ、5町村の枠組であれ、増田町との2町の枠組であれ、相対的に小規模な枠組であれば、これらの町村のなかで地理的にほぼ中央に位置し、1万4千人以上の人口を有する十文字町主導の合併推進が期待できる。

十文字町の内部では、町長が積極的に推進する増田町との合併を支持する意見と、横手市などとの合併を求める意見とに世論が二分されていた。それゆえ、前者の方向性は、町内で十分なコンセンサスを経たものではなかった。こうした世論状況のなかで、町長案に対抗して横手市などとの合併を目指す住民団体が、有権者の3分の1をも越える署名を集めて住民投票条例の制定を求める直接請求に踏み切った。8月20日、町議会はこれを賛成11、反対10の僅差で可決し、10月5日に合併の是非および合併先の選択を問う住民投票が実施されることになった（『河北新報』2003年8月21日）。

投票結果（投票率77.2%）は、横手市などとの合併4,191票（46.6%）、増田町との合併3,984票（44.3%）、非合併814票（9.1%）となり、横手市などとの合併を支持する票が、増田町との合併を支持する票を僅かに上回ったが、投票条例はいずれの選択肢も過半数に満たない場合、議会の判断に委ねるとしており、議会がその後の方向性について判断することとなった（『河北新報』2003年10月6日）。

ところが、翌11月26日に議会が下した判断は予想外のものであった。議会は、「自立推進決議案」を可決し、1割にも満たない支持しか集められなかった非合併を選択したのである。議会のなかでも横手市などを支持する勢力と増田町を支持する勢力は拮抗しており、どちらか一方を選択する決断を議会は避けたといえる。十文字町が非合併・自立を選択した以上、増田町との任意協は当然不必要となり、翌2004年1月15日に解散した。この決定に対し、住民投票の意義を問う世論の反発が生じたことはいうまでもない。そして、事態は再度流動化し、3月8日、議会は「市町村合併を横手平鹿案で推進する決議案」を賛成11、反対9の小差ながら可決した（『河北新報』2004年3月9日）。さらに、3月下旬に実施された町議会選挙の結果、当選者16人中、横手市などとの合併支持派が10人を占め、増田との合併支持派との均衡が崩れてしまったことも決定打となり、4月下旬、町長は、既に法定協に移行していた横手市などとの合併協議への参加表明を余儀なくされた（『河北新報』2004年5月10日）。こうした紆余曲折を経て5月から、十文字町は法定協に合流することになる。

十文字町と任意協を設置していた増田町では、合併問題をめぐる住民意向調査が実施され、5月17日に公表された集計結果では、横手市などとの合併を支持する意見4,586人（64.6%）が、非合併2,513人（35.4%）を大きく上回り、これを受けて同町も横手市などの法定協に参加する意思を固めた（『河北新報』2004年5月18日）。こうして、増田町も十文字町に続いて6月から法定協に合流することとなり、横手市を中心とする法定協の枠組は1市5町2村に拡大した。

ところで、以上の十文字・増田両町の動向とは別に、2003年3月に設置され、当初1市3町2村で構成されていた横手市などの任意協の内部でも混乱が生じていた。それは、山内村の

動向によるものである。第8回協議会が開催された2003年8月20日、山内村は町長の判断により、協議会脱会の意思を表明した（『河北新報』2003年8月21日）。それは、法定協への移行を控えた直前の時期であった。

人口規模が5千に満たない、関係市町村のなかでは最小の山内村においても、合併の是非や合併先をめぐる世論の対立が生じていた。住民のなかには非合併派と合併派が対立し、なおかつ後者のなかでも、合併相手を横手市などとする流れと、増田町のみとする流れが競合するという複雑な世論状況が形成されていた。同様の状況は、議会内にも反映されていた。協議会からの離脱は村長の判断によるものであるが、前年に初当選したこの村長は、当初から選挙公約で非合併・単独路線を掲げており、横手市のようなこの地域では突出した規模の都市と合併することに対しては警戒感をもっていた。しかしながら、横手市などとの合併を求める住民は、村長の任意協からの離脱表明を「独断」とみなし、これに強い反発を示した。横手市を中心とする1市2町2村の法定協「横手平鹿合併協議会」は9月25日に発足していたが、横手派の住民団体が、この法定協への再加入を求めて合併特例法に基づく住民発議に向けて、そして同時に、別の住民団体が、横手市などとの合併の是非を問う住民投票条例の制定を目指した直接請求に向けて、それぞれ9月から署名活動の取り組みを開始した。11月17日、村長は、この横手派住民団体の動向に対抗するため、合併の是非を問う住民投票条例案を自ら議会に提案したが、賛成6、反対7の僅差で否決された（『河北新報』2003年11月18日）。村長には、横手市などとの合併に反対する住民世論に訴えかけて、法定協への加入を阻止する目論見があったと考えられる。

住民団体の2つの請求のうち、まず、住民発議による法定協設置案については、住民団体が有権者の3分の1に達する署名（約1,300人分）を集めて請求されたが、12月24日、議会はこれを全会一致ですんなりと可決した（『河北新報』2003年12月25日）。もう一方の直接請求については、住民団体が有権者数の2分の1以上にものぼる有効署名2,107人分を集めてなされ、審議では村長が議案を支持する意見を付したが、翌2004年1月8日、議会はこれを賛成5、反対7（欠席1）で否決した（『河北新報』2004年1月9日）。前者の案件と比べて後者の案件のほうがより多くの署名を集めたにもかかわらず、議会がこれを否決したことについては、民主主義的正統性に関わる疑問が残るところである。前年11月に村長が提案した住民投票条例案が否決されたことをはじめ、合併問題に対する村長の一連の行動が、議会や住民のなかで広く支持されなかったことが、こうした議会の決定に示されたと考えることができよう。

このあと、横手市など関係5市町村の議会全てが山内村に関連する法定協設置案を可決したことから、1月から山内村は正式に再加入することになり、協議会の構成は1市3町2村になった。その後、前述のように、5月には十文字町が、6月には増田町が新たに協議会に加入し、合併枠組は1市5町2村に拡大する。最終的に、これら8市町村はその枠組を維持したまま新設合併することになるが、混乱はまだ続く。

山内村ではこのあとも依然として、合併問題をめぐる合意形成に苦慮する事態が続く。それ

は、横手市などとの合併をなんとか回避するために、住民投票を実施して政治決着を図ろうとする村長の抵抗となって現れる。山内村が法定協に合流してしばらく経過した4月27日、村長は、横手市などとの合併の是非を問う住民投票条例案を議会に提出した。しかし、議会は、この提案に対して慎重な姿勢を示し、ひとまず継続審議とすることとした。ところが、この際、意図的かどうかはさておき、議長が条例案を委員会付託しないまま議会が閉会してしまったことから、条例案は自治法の規定により廃案になっていた。驚くべきことに、このことが公に報告されたのは6月議会においてであり、議会運営上のミスで住民投票条例の成立はまたもやお預けとなった（『朝日』秋田県版、2004年6月16日）。さらに、合併協議も大詰めを迎え、廃置分合議案の審議・議決の時期が迫る9月16日、村長は、直接請求によるものも含めて4度目となる条例案提出を試み、賛成9、反対4でようやく成立させることができた（『河北新報』2004年9月17日）。

住民投票の選択肢は、横手平鹿との合併か、非合併の二者択一であり、町長は、自ら掲げる非合併・自立路線に対して住民の審判を仰ぐつもりであった。住民の高い関心が集まるなか、10月10日に実施された住民投票では、投票率は86.5%にものぼり、合併2,158票（67.2%）が非合併1,052票（32.8%）を圧倒した（『朝日』秋田県版、2004年10月11日）。これにより、村長の抵抗は終わるとともに、山内村における合併問題の趨勢は決することとなった。

そして、法定協は大半の審議事項を了承し、11月4日の合併協定書への調印を経て、いよいよ各関係市町村議会が廃置分合関連議案を審議・議決する段階を迎えた。ところが、議案は、増田町議会では賛成5、反対9で、雄物川町議会では賛成9、反対10で否決され、大森町議会では継続審議となった（『河北新報』2004年11月11日）。これにより、当初目標の2005年3月19日の合併は不可能になった。さらに翌12月、増田町は法定協からの離脱を表明する。増田町では、議会が廃置分合関連議案を否決した直後から、住民団体が合併の是非を問う住民投票条例の制定を求めて即座に活動を展開し、有権者の約13%にあたる1,924人分の署名を添えて直接請求に踏み切る。12月24日に開かれた議会では、法定協離脱議案が可決されるとともに、住民投票条例案は否決された（『河北新報』2004年12月25日）。しかし、前述のように、住民の世論のなかでは横手市などとの合併を望む意見が優勢である。にもかかわらず、法定協からの離脱という町・議会の判断は住民の声に逆行するものであり、その批判の矛先は町長のリコールに向けられていく。住民団体が町長のリコールをめざして署名活動に着手しようとした矢先の翌2005年1月28日、その間町が実施していた2度目の住民意向調査の集計結果が公表され、回答者の77%が横手市などとの合併を支持していることがあらためて明らかとなる。この直後に開催された臨時議会はこの結果を受けて、法定協への再加入議案を賛成多数で可決したうえで、「合併促進決議案」を全会一致で決議した（『河北新報』2005年1月29日、2月1日）。

こうして、増田町は法定協への復帰を関係7市町村に申し入れるが、この間の増田町の対応が合併協議全体の足並みを乱しただけに、すんなりと再加入は認められなかった。増田町は関係市町村に対し、すでに議長職を辞任し自立派の中心人物でもあった前議長の議員辞職、副議

長の副議長職辞任、さらに住民からリコールの標的にされた町長の辞職という「しめし」をつけるとともに、今後は議員全員が配置分合関連議案を全会一致で可決し、背いた議員は辞職するという誓約書を、関係市町村に示すことによってようやく再加入が認められた（『朝日』秋田県版、2005年2月8日）。一旦は自ら法定協からの離脱を図りながら住民投票条例案の直接請求を否決しその後法定協への再加入を求めるという、右往左往してきた町議会の対応については、住民自治の観点に関わって、そして、間接的にはあれ増田町に対して異様とも思われる厳しい制裁措置を加えた関係市町村のあり方については、団体自治の観点に関わって、それぞれ重大な汚点が残されたといわねばなるまい。

他方、増田町だけでなく、11月の議会で廃置分合関連議案を可決しなかった雄物川・大森町は、法定協から離脱することはなかった。ともあれ、増田町の再加入によって8市町村の枠組を回復させた法定協では、3月にあらためて合併協定書への調印が行われ、8市町村議会全てにおいて配置分合関連議案が可決され、ようやく合併が確定することになる。最終的に、合併期日は当初の目標より半年余り延期され、2005年10月1日、新設合併により新・横手市が発足した。

合併協議では、新市の名称、新市の事務所の位置、新庁舎の建設、議員の身分の扱い、地域審議会もしくは地域自治組織の設置など、広範にわたる重要争点をめぐってことごとく議論がもつれた<sup>19)</sup>。新市の名称については 任意協段階から議論されてきたものの、横手市が「横手」の名称を主張し他の町村がこれを牽制するという対立構図が根底にあったため、決定には至らず法定協に議論がもち越されていた。新市の名称は協議会の序盤から扱われてきたが、最終決着をみたのは6月24日に開催された第8回協議会であり、その間公募や選定作業に膨大な時間が費やされた。

新市の事務所の位置はひとまず、横手市の庁舎そのものではなく、横手市内の別の場所にある行政機関（広域行政を管轄する横手平鹿行政センターの庁舎）とし、なおかつ分庁方式を採用することが決まった。これには庁舎スペースの問題が関係しているが、結果的に多くの部がバラバラに各支所に振り分けられ、新市の機構として統一性が損なわれることになった。同時に、合併後数年のうちに新庁舎の建設に着手することを前提に建設予定地をめぐって議論が交わされたが、平鹿町が、新市のほぼ中央に位置することなどを利点に掲げて、同町への誘致を猛烈にアピールしていた。最終的に、建設予定地を事実上平鹿町内とすることが了承されたが、当然、この議論をめぐって平鹿町と他市町村との間に大きな溝が生じることになった。法定協の終盤の議論は、この新庁舎建設問題とともに地域自治組織の設置をめぐる争点ではほぼ埋め尽くされた。

### 〔南会津町〕

南会津町の合併過程は当初、南会津郡全7町村（田島・下郷・只見の3町、南郷・舘岩・伊南・檜枝岐村の4村）の枠組から出発する。まず、2000年5月10日には職員から構成される

「南会津地方広域行政推進研究会」が、翌2001年2月1日には関係町村議会の議長らによって構成される「南会津地方町村議会広域行政研究会」が、そして、同年12月26日には7町村長からなる「南会津郡広域行政研究会」がそれぞれ設置され、職員、議会、首長の各層で合併を視野に入れた広域行政の展開をめぐる検討が重ねられた。

2002年9月3日には、合併問題を正面から調査研究するために「南会津合併検討研究会」が関係町村の首長、議長・副議長、学識経験者により設置された。しかし、12月上旬、檜枝岐村が地理的条件や産業構造などを理由に合併しない方針を表明し、下郷・只見両町も合併への態度を保留したため、田島町、館岩・伊南・南郷村の4町村だけで同月25日、合併準備会を設立し、法定協設置に向けた準備にとりかかった（「田島町・館岩村・伊南村・南郷村合併協議会」資料）。もっとも、この3町村が合併に対して消極的な立場を示したのは、ある意味で当然といえよう。同郡の全7町村の総人口は3万人台前半に過ぎない一方、総面積は現・高山市をも凌ぐ2,342km<sup>2</sup>である。南会津は福島県内でも最も過疎化が進行している地域であり、最終的に非合併の選択をした檜枝岐村は尾瀬でも有名であるが、人口700人足らずで面積は391km<sup>2</sup>もある全国で最も人口密度の低い市町村でもある。そもそも、7町村による合併構想には無理があったと考えるべきであろう。

合併準備会は法定協移行の方針を固め、翌2003年1月27日、4町村で一斉に開催される臨時議会において法定協設置議案が審議・議決されることになったが、田島町、館岩村では可決されたものの、南郷・伊南両村では否決された。南郷・伊南両村が同議案を否決したのは、合併そのものに対する反対からではなく、法定協への移行までもう少し時間的ゆとりが欲しかったという消極的理由によるものとされるが、ともあれ、翌2月上旬に予定していた法定協への移行はひとまず先送りされることになった（『河北新報』2003年1月28日）。

合併準備会は正式には2月27日に解散したが、その後数ヶ月が経過して、関係町村は再結集に向けて動きはじめる。8月27日、館岩・伊南・南郷村が田島町に合併協議の申し入れを行い、さらに9月5日には、この4町村が下郷町に対して合併への参加を要請している（「田島町・館岩村・伊南村・南郷村合併協議会」資料）。前述の通り、前年の12月に合併検討研究会が合併の意思を確認した際、下郷町は保留の立場を表明したが、その後あらためて合併協議会には加わらない意思を示した。結局、状況はふりだしに戻り、11月28日、再度、4町村による合併準備会が設立された。結論からいえば、この4町村の枠組は、最初の合併準備会設置以降合併に至るまで終始維持されることになる。他方、合併枠組に加入しなかった下郷・只見町、檜枝岐村は、最終的に非合併を選択することになる。

2004年1月5日、ついに4町村による法定協が設置された。合併協議の状況については、協議会に提出された資料や会議録が公表されておらず、不明な点が少なくない。南会津町の職員の話によれば、合併協議では基本項目をめぐって大きな対立は生じなかったとされる<sup>100</sup>。合併協議の早期の段階で、合併の方式は新設合併に、新町の事務所の位置は田島町の役場にそれぞれ確定した。他方、新町の名称については、2004年2月12日に開催された第2回協議会で初め

て取り扱われてから以後断続的に6回協議が重ねられ、公募で寄せられた候補名を絞り込んで行く方法を通じて、最終的に「南会津」と名称が決定したのは、同年12月8日に開催された第16回協議会においてであった。また、議員の身分の扱いについては、2月26日に開催された第3回協議会で初めて審議されてから以後11回の協議会を要し、最終的に調整方針が確定したのは、12月24日に開催された第17回協議会においてである。したがって、新町の名称と議員の身分の扱いについては、協議が少々難航したと推測される形跡がみられる。

また、法定協の終盤にさしかかって、4町村での合併の是非を問う住民投票条例の制定を求めて直接請求に踏み切る、住民団体の動きがみられた。まず、11月9日、南郷村の住民団体が、有権者の約57%にもものぼる1,431人分の有効署名を添えて直接請求に踏み切ったが、24日に開かれた町議会はこれを賛成2、反対9で否決した（『河北新報』2004年11月10日、25日）。続いて、12月7日、田島町の住民団体も、有権者の16.5%にあたる1,755人分の有効署名を集めて同様に直接請求した。町長は、賛成の意見を付して条例案を議会に提案したが、議会はこれを賛成8、反対9の僅差で否決した（『河北新報』2004年12月8日、22日）。

南郷村において有権者の過半の署名が寄せられた背景には何があったのか。田島町は、人口約1万3千人台にすぎないとはいえ、この地域では拠点都市であり4町村の総人口の約3分の2を占める。仮に、他村の住民から合併協議が田島町主導であったと認識されたのなら、それに対する不満や反発が生じていても不思議ではない。ただ、合併協議そのものが破綻に追い込まれるような重大な事態は生じることなく、2006年3月20日、関係4町村の新設合併により南会津町が誕生した。

### 〔香取市〕

新・香取市が立地する千葉県東北部では、佐原市をはじめ近隣の銚子・成田・旭の各市が、主に香取郡全9町のどの町と合併枠組を形成するかをめぐって相互に様々な駆け引きを繰り広げ、その結果、複数の合併構想が浮上してきた。佐原市の合併の進捗は序盤、この競合状況のなかで遅れをとっていた。

佐原市はもともと、香取郡全9町を対象にした広域合併を模索していたが、2002年9月2日、同郡のうち下総・神崎・大栄・多古・栗源5町の町長が共同で、成田市に対し合併協議の申し入れを行った（『毎日』千葉県版、2002年9月5日）。佐原市にとってこの5町とは、広域行政上のつながりもあり、それまでも合併問題をめぐって勉強会などを開催してきた間柄でもある。また、このころ、県東北部のなかで合併に向けて先陣を切った旭市が、海上郡の飯岡・海上両町と香取郡の干潟町とともに、10月26日に予定している任意協発足に向けた準備を進めていた<sup>(1)</sup>。しかも、この任意協発足直前には、同じく香取郡の東庄町も、南部で境を接する旭市などの合併協議に参加したいとの申し出を行っている（『毎日』千葉県版、2002年10月25日）。また、さらに、この地域の東端に位置する銚子市の市長も、同市のほか旭・佐原両市、周辺5町の広域合併構想を提唱し、香取市も銚子市から合併のアプローチをかけられてい

た（『毎日』千葉県版、2002年9月5日）<sup>12)</sup>。このように、香取市は、期待していた合併協議の相手がことごとく他市に奪われかねない状況に立たされていた。

11月、成田市は、前述の香取郡5町を含む周辺11町とともに、12月15日に任意協を設置することで合意<sup>13)</sup>していたが、この時点で佐原市が期待できる合併協議の相手は、香取郡のなかでは小見川・山田両町のみとなり、成田市などの任意協設置を前に佐原市は両町に対し合併協議の申しれをしていた（『読売』千葉県版、2002年12月5日）。しかし、両町から即座に前向きな返答は得られず、翌2003年3月3日になってようやく「佐原市・小見川町・山田町任意合併協議会」が設置されるに至る。

ところが、7月23日、小見川・山田両町は、ともに事務組合を構成している東庄町に対し3町での合併協議を申し入れた。それは、両町がもともと、佐原市との合併にそれほど積極的ではなく、小規模な合併を志向していたからである。こうして、8月22日、1市2町の任意協は解散した。しかし、東庄町は、小見川・山田両町のみならず、これに銚子市を加えた1市3町の枠組による合併推進を主張する。いうまでもなく、小見川・山田両町にとってこの方向性は容認しがたいものであり、両町は、東庄町との枠組を断念して、11月28日に栗源町も加えた3町で任意協設置に合意し、翌2004年1月26日に「小見川町・山田町・栗源町任意合併協議会」が発足する（銚子市、合併関連資料）。問題がこじれるのはこの直後からである。

1月30日、一度は振り払ったはずの佐原市が、この任意協への加入を申し入れてきたのである。この佐原市の申し入れをめぐって任意協では、山田・栗源両町が賛成、小見川町が反対と見解が割れた。議論が膠着した末に、3月8日、任意協は、小見川町が内部で再度協議してもなお佐原市の受け入れに反対ならば、協議会を解散することを確認した。結局、小見川町の姿勢は変わることなく協議会の確認通り、3月9日、3町による任意協は解散した（山田町企画財政課、合併関連資料、2004年4月）。

こうした小見川町の事実上の離脱により、3月21日、新たに佐原市、山田・栗源町による法定協設置を進める「香取地域合併協議会準備会」が設置された。ところが、この1ヶ月後、今度は小見川町が準備会への参加を申し入れてきた。これまでの複雑な経緯もあり、結論を先送りしたまま、5月20日、準備会は法定協へ移行した。小見川町は、法定協に対しても参加の意思を示したが、最終的に合流できたのは7月28日開催の第3回協議会からである（『読売』千葉県版、2004年6月19日）。

法定協を構成する1市3町は、9月14日、神崎町に対して協議会への参加を呼びかけている。これには、もとより広域合併を志向している佐原市の意向が強く反映されていると思われるが、神崎町も他町とともに香取郡に属し、社会的・経済的つながりも深く、一部事務組合を通じた広域行政も実施している間柄である。それゆえ、同町が合併のパートナーになりうることに特段無理はなかったと考えられる。しかし、神崎町にあっては、佐原市を中心とする枠組を支持する世論はあるものの、成田市との合併を志向する流れが支配的であった。結局、神崎町は、今回の佐原市などの呼びかけに応じなかった<sup>14)</sup>。

佐原市、小見川・山田・栗源町の1市3町の枠組による法定協の協議過程は、新市の名称や事務所の位置などの争点をめぐって、特に目立った利害対立が生じることなく比較的スムーズに進行した。香取地域合併協議会準備会が発足した際、佐原市、山田・栗源町の3市町は、新設合併とする、新市の名称に現市町名は使わない、新市の庁舎は当面、既存の施設を使うなどの合併の条件を確認していたが（『読売』千葉県版、2004年3月22日）、この確認が法定協での議論の混乱を防いだと考えられる。それでも、合併協議の枠組が決まるまでに幾多の混乱が生じたことから、1市3町の合併に対して疑念を抱く住民も少なくなかったと思われる。合併協議中盤の段階で早くも重要審議事項の多くが了承されていたころ、関係市町の住民の間で合併の是非を問う住民投票条例の制定を求める直接請求の動きがみられた。佐原市では、2005年2月17日、住民団体が有権者の8.3%にあたる3,225人分の有効署名を添えて本請求したが、3月14日、議会は賛成3、反対19でこれを否決した（『毎日』千葉県版、2005年2月18日、3月15日）。同様の条例案は、小見川町でも直接請求されたが、1月31日、議会はこれを賛成13、反対6で否決している（『読売』千葉県版、2005年2月1日）。

最終的に、1市3町はその枠組を維持したまま、2006年3月27日、新設合併により「香取市」として再出発することとなった。

### 【甲州市】

甲州市の合併過程では、主として塩山市と山梨市との主導権争いに起因する、合併枠組の形成をめぐる激しい対立が生じた。合併協議会からの関係市町村の離脱も相次ぎ、早期の段階から合併に向けた準備に取りかかってきた割には、最終的には比較的小さな枠組に分裂したかたちでの合併が成立するにとどまった。

甲州市を構成する旧・塩山市とその周辺市町村は合併前、東山梨地域に属し、この地域は塩山・山梨両市のほか東山梨郡全6町村（勝沼・春日居・牧丘町、大和・三富・豊富村）により構成されていた。そして、東山梨地域の南側には、東八代郡全7町村（石和・御坂・一宮・八代・中道町、境川・芦川村）からなる東八代地域が隣接していた。この東山梨・東八代両地域をあわせた地域は、峡東地区と呼ばれている。ここでは、主に東山梨地域の動向を軸にその合併過程をフォローしておく。

東山梨地域の市町村の合併への取り組みは、かなり早期の段階から始まった。1999年11月15日、同地域7市町村（山梨・塩山の両市、牧丘・春日居・勝沼の3町、三富・大和の両村）により、合併について県と各市町村の職員による事務レベルでの検討を行う「東山梨地域合併研究会」が設置され、以後定期的に開催されることになった。もっとも、この時点では、勝沼町が、東山梨地域だけでなく南隣の東八代地域も含めた合併が必要だと主張し、三富・大和両村は、合併すれば周辺地域に追いやられることに対して不安を抱き、春日居町は、住民の世論状況を十分掌握し切れていないなど、関係市町村の足並みは揃っていなかった（『読売』山梨県版、1999年11月16日）。

2000年6月8日には、上記の関係7市町村の議員で構成される「東山梨市町村議会議員合併問題研修会」が、さらに、12月26日には、上記の関係7市町村の首長・議長らで構成される「峡東地域市町村合併検討・協議会」がそれぞれ設置され、職員・議員・首長の各レベルで合併についてさらなる検討が進められた。2001年12月27日に開催された、第4回合併検討・協議会は、翌年3月の各定例議会において法定協設置議案を提案し、4月から法定協をスタートさせるとの方向性を確認した。

しかし、以上のような検討が積み重ねられてきたにもかかわらず、依然として、関係市町村の足並みは容易に揃わない。先に、勝沼町が、東山梨地域だけでなく東八代地域も含めた合併を主張していることについて言及したが、ブドウとワインの産地として全国的にも名高い同町はやはり、同様に果実の栽培を重視してきた一宮町、さらには大和村との合併を模索していた。ただし、一宮町は、既に同年7月に東八代郡全8町村による「東八代合併研究会」に参加していた。勝沼町長は、このような小規模な枠組による合併をほのめかす一方、財政的に厳しい3町村が合併してもメリットはなく、東山梨7市町村での合併が現実的であるとの考えを示すなど、合併に対する方向性に二律背反を抱えている様子を呈していた。ただ、同町の議会や住民の間では、合併枠組はともかくとしても、全国的知名度の高い「勝沼」の名を残すように訴える声が強かった。また、温泉地を抱える春日居町は、東山梨地域の枠組と東八代地域の枠組を両天秤にかけつつ、同時に、温泉と果樹の観光をセットでアピールする必要性があるとの認識から、峡東地域全体の合併をも主張していた（『読売』山梨県版、2002年2月17日）。

このように、関係市町村の合併に対する考え方の溝が埋まらないまま、2002年2月20日に開催された第5回合併検討・協議会では、春日居町を除く6市町村がそれぞれ3月定例議会で法定協設置を提案することで合意した。勝沼町は、かねてからの持論である峡東地域全体の合併をベストとしつつも、ひとまず東山梨地域の枠組を優先させたといえよう。春日居町は、住民の意見を集約するまで態度を保留したいとの考えから、今回の合意を見合わせた（『読売』山梨県版、2002年2月21日）。しかし、3月8日、春日居町は、東八代地域の石和町と生活圏を同じくすることを主な理由に東山梨地域の法定協には参加せず、東八代地域での合併を模索するとの意向を正式に公表した。そして、春日居町の離脱を知るやいなやその直後、山梨市と勝沼町も、3月定例議会での法定協設置議案の提案を見送る方針を決めた。山梨市は、同市と地理・生活上のつながりの深い春日井町が抜ければ、合併の枠組を見直さざるを得ないという理由から、また、勝沼町は、山梨、春日居以外の5市町村で合併してもメリットが少なく、むしろ、一宮・石和・春日居町など東八代郡との合併を目指すべきとの理由から、今回の提案を見送ったとされる（『読売新聞』山梨県版、2002年3月9、10日）。この結果、残る4市町村も、予定していた3月定例議会への法定協設置議案の提案を見送らざるを得なくなり、東山梨地域の合併構想は一旦白紙に戻った。

協議が再開したのは、7ヶ月後の10月21日であった。春日居町以外の6市町村が再びこれに集った。目指すべき合併枠組が定まらないまま、合併検討・協議会は、11月28日に「東山梨地

域合併検討・協議会」へと名称変更し、翌2003年3月28日には任意協への移行、さらに、11月13日には法定協「東山梨地域合併協議会」への移行を成し遂げ、この間の合併協議は表面上比較的円滑に進行したと考えられる。法定協において意見の対立が生じたのは、新市の名称をめぐってであった。協議会では、公募によって新市の名称を決定する予定であったが、選定基準に現行の市町村名を加えるかどうかをめぐって、山梨市は加えるべき、塩山市は除くべきと意見が対立したため、議論は平行線をたどった（『読売』山梨県版、2004年6月25日）。

こうした膠着状況のなか、2004年7月28日に開催された第12回法定協において、山梨市は同協議会からの離脱を表明した。これをきっかけに、翌8月には牧丘町が、さらに9月には三富村もこの動きに同調した。これら3市町村はともに、山梨市を軸とする新たな合併枠組を形成することで一致していたが、その理由として、牧丘町は山梨市と生活圏が一致していることを、三富村は牧丘町と生活圏が一致しているとともに同町と中学校を共同で運営していることを、それぞれ主張していた。また、両町の住民世論も、アンケートの結果などから山梨市などとの合併を望む声が強かったとされる（『読売』山梨県版、2004年8月27日、9月9日）。山梨市は、脱退について「市民の意思を尊重した」、「まちづくりのための信頼関係を保つことが困難と判断した」（『読売』山梨県版、2004年7月29日）などと抽象的な理由を述べているが、甲州市の職員の話によると、新市の名称なども含め合併問題をめぐる塩山市への対抗意識が根底にあったのではないかという<sup>15)</sup>。それゆえ、新市の名称だけでなく、事務所の位置や議員の定数・任期の扱いをめぐっても、両市は衝突したとされる。

残された塩山市、勝沼町、大和村の3市町村だけでも合併すればとも考えられるが、事態は一直線に進まなかった。これら3市町村が揃って合併するにあたっては、勝沼町の動向が重要な鍵を握っていた。しかし、勝沼町の内部では、一連の離脱騒動で合併に対する疑心暗鬼がいっそう深まっていた。そうしたなか、勝沼町議会が、大和村議会に対して塩山市を除いた2町村による合併協議を要請する動きを示す一方、これを阻止するために、塩山市が両町村を説得するなど、首長・議長らトップ幹部による水面下での交渉が試みられた。ようやく、3市町村の枠組で合併協議を再開したのは、10月の末になってからである（東山梨地域合併協議会「東山梨地域（塩山市・勝沼町・大和村）市町村合併だより」第1号、2004年11月発行）。

以後、合併協議は合併直前まで13回開催された。合併を間近に控える段階になって、勝沼町が、町職員定数を増員する動きを示し、塩山市、大和村の反発を受け、結局定数増員を見送るという場面（『読売』山梨県版、8月20日、9月8日）もみられたが、協議そのものは、比較的円滑に推移したと思われる。合併問題に着手してから6年もの歳月を要してようやく、2005年11月1日、塩山市、勝沼町、大和村は新設合併に辿り着いた。

なお、波乱に満ちた合併協議を重ね、東山梨地域の合併協議から離脱した山梨市、牧丘町、三富村の3市町村は、離脱直後の2004年10月5日に法定協を立ち上げ、甲州市の誕生より先に、2005年3月22日に新設合併により新・山梨市を誕生させている。

### 〔恵那市〕

合併前、恵那市が位置する岐阜県南東部では、同市のほかに中津川市が中心市として存在し、恵那郡全11町村が両市を取り囲むように立地していた。2002年1月28日、恵那郡南部（恵南）の町村からなる「えな郡南部地域合併問題検討協議会」と、恵那郡北部（恵北）の町村などで構成される「恵那郡北部町村及び山口村合併検討協議会」は、恵那・中津川両市に対して、恵那郡全町村に長野県山口村を加えた2市12町村による広域合併を目指すために、合併協議を申し入れた。2ヶ月後の3月28日、両市は事前協議をしたうえで、両協議会に対し、合併の枠組や方途を探るために2市12市町村による合同会議を開催するとの考えを伝えた（『中日新聞』岐阜県版、2002年3月29日）。

しかし、4月17日に開催された合同会議では、2市12町村の面積は1,180km<sup>2</sup>にも達し、しかも、同じ郡でも恵南と恵北では相互の結びつきも希薄であるなどの意見が出され、合併構想は早々と白紙に戻った（『中日新聞』岐阜県版、2002年4月18日）。合同会議は4月30日にも再度開催され、そこでは、中津川市と恵北6町村が任意協設置を目指す、越県合併を試みる山口村は恵北地域の町村とは別に単独で中津川市へ合併協議を申し入れる、他方、恵南5町村が恵那市にあらためて合併協議の申し入れをする、などといった点が確認された（『中日新聞』岐阜県版、2002年5月1日）。

このように、恵那・中津川両市と恵那郡は南北に完全に二分され、以後、それぞれの枠組で合併が模索されるようになる。恵南5町村は合同会議での確認通り、5月16日に恵那市に合併協議を求める申し入れを行い、23日、恵那市はこの申し入れに同意する旨を5町村に伝えた（『中日新聞』岐阜県版、2002年5月17日、24日）。これを機に、恵那市周辺地域の合併構想は本格化するようになる。

恵那市、恵南4町1村（岩村・山岡・明智・上矢作町、串原村）の任意協「恵那市・恵南町村合併検討協議会」は6月4日に設置された。9月2日に開催された第4回協議会では、主に合併の方式について議論されたが、5町村は揃って新設合併を求めたのに対し、恵那市、とくに市議会の多数が編入を要求していたことから、議論はまとまらず継続審議となった。9月28日、恵那市議会特別委員会において合併の方式を新設合併とすることが賛成多数で決定され、これによって合併協議の膠着状態をひとまず打開することができた（『中日新聞』岐阜県版、2002年9月28日）。この恵那市議会の方向転換を受けて、10月2日に開催された第5回協議会では、新設合併を目指すことが合意されたが、恵那市は新設合併に同意するかわりに、議員の身分の取り扱いについては合併特例法を適用せず合併後設置選挙を実施すること、職員の身分の扱いについては定数や給与水準の適正化に努めることを条件として提起したが、これらの点も合わせて了承された（『中日新聞』岐阜県版、2002年10月3日）。

合併の方式をめぐる案件は任意協の最大の争点であったが、これが解決されたことによって、翌2003年1月16日に開催された最後の第8回協議会において法定協設置が合意された。その後、各市町村の議会で法定協設置議案が可決され、当初の予定よりやや遅れて2月3日に法

定協が発足する。

合併の期日を除いて、新市の名称や事務所の位置など合併協議で扱われる基本項目については任意協の段階で既に大筋合意がなされていたことから、法定協に移行してあらためて根本的な議論をする必要はなく、上矢作町が運営する病院の将来のあり方をめぐって議論がもつれる場面<sup>16)</sup>がみられたものの、その他の協議項目でも決定的な対立が生じる場面はそれほど多くはなかった。もっとも、各種事務事業の摺り合わせについては、6市町村の総人口のうち63%を占める恵那市の政策基準に基づいて作業・審議が進められた感は否めない。

むしろ、法定協が設置されて以降、関係市町村の住民団体や議員が「住民不在」の合併協議のあり方を批判して、合併協議に住民の意思を反映させるために住民投票や住民意向調査の実施を求める取り組みが相次いだ。

岩村町では、2003年4月4日、住民団体が有権者の21.1%にあたる961人分の有効署名を添えて、非合併、恵那市・恵南町村との合併、恵南町村との合併の3択で合併の是非と枠組を問う住民投票条例の制定を目指して直接請求したが、30日、議会は賛成3、反対7でこれを否決している（『中日新聞』岐阜県版、2003年4月5日、5月1日）。

明智町では、2003年12月15日、3人の議員により恵那市との合併の是非を問う住民投票条例案が提案されたが、19日、町議会は賛成3、反対7、棄権1でこれを否決した（『中日新聞』岐阜県版、2003年12月16日、20日）。

このころ、上矢作町では、合併問題に関する住民意向調査が実施されており、その集計結果が12月19日に公表された。調査は全有権者2,257人を対象とし、そのうち69.4%にあたる1,566人から回答が得られ、回答の多い順に、恵南町村との合併48.7%、恵那市・恵南町村との合併29.0%、非合併20.9%、無回答1.4%という結果が示された（『中日新聞』東濃版、2003年12月20日）。この結果発表の直前には、住民の間から恵那市・恵南町村との合併を求める請願が、翌年3月には恵南町村との合併を求める請願が相次いで提出されていたが、4月21日、議会は賛成8、反対3で前者の請願を採択し、後者の請願については逆に賛成3、反対8で不採択とした（『中日新聞』岐阜県版、2004年4月22日）。つまり、住民意向調査の結果とは逆の判断を議会は下したわけである。

こうした上矢作町の動向に先立つ2月下旬から3月にかけて、恵那市、明智・岩村町の各住民団体が、合併の是非や枠組を問う住民意向調査の実施を求める請願書や要求書をそれぞれの議会に提出している（『中日新聞』岐阜県版、2004年3月4日）。このうち明智町の住民団体は、恵那市との合併の是非を判断するにあたっては住民意向調査を実施し、そのうえで調査結果を町長・議会が尊重する義務を負うとの内容を盛り込んだ請願書を、2,604人分の署名を添えて議会に提出していた。請願は、一旦は議会の特別委員会において1票差で不採択となったものの、4月20日に開かれた本会議はこれを賛成多数で採択した。ただし、町議会は、意向調査により「恵那市との合併の是非」を問うという請願内容を、「恵那市との合併」か「恵南5町村との合併」の二者択一で問うという内容に大きく修正し、しかも、同様の請願などが恵

南5町村のうち同町を含む3町村以上の議会で同意された場合にのみ意向調査を実施するという、異例の高いハードルを設定したうえで請願を採択したのである（『中日新聞』岐阜県版、2004年4月22日）。この議会の決議に法的拘束力がない点はともかく、他の自治体の動向に自らの自治体の決定を委ねるという、自治体の存在意義が問われる判断を下したことに大きな問題があると考えられるが、このような変則的な採択がなされることによって、住民意向調査に対する議会多数派の否定的な態度がかえって浮き彫りになったのではあるまいか。なお、恵那市議会は3月に、岩村両市町議会は4月に、それぞれ請願を不採択としている。

以上のように、各市町村の住民などから提起された住民投票条例の制定や住民意向調査の実施を求める要求は、各議会によってことごとく粉碎された。唯一、意向調査を実施した上矢作町においても、議会は調査結果で示された多数意見とは異なる判断を下した。

山岡町では、合併をめぐって首長・議会と住民の間で情報共有がうまくいったとされるが、大半の関係市町村で住民のコンセンサスが十分得られないまま、5月10日、6市町村の議会が同時に配置分合議案を審議・議決した。議決状況は、恵那市では賛成14、反対4、岩村町では賛成6、反対5、山岡町では賛成8、反対1、明智町では賛成6、反対5、上矢作町では賛成8、反対3、串原村では賛成8、反対1となり、岩村・明智両議会では1票を争う大接戦となったものの、議案は全議会で賛成多数により可決された（『中日新聞』岐阜県版、2004年5月11日）。こうして、2004年10月25日、6市町村は新設合併する。

### 〔浜松市〕

浜松市の合併は、当初から一貫して政令市移行を目指したものであった。それには、平成の大合併の趨勢を左右したといっても過言ではない静岡・清水両市の大合併が、同じ県内の大都市浜松に及ぼしたインパクトや、この大合併とも関連する地元経済界の精力的な後押しも、大きく関わっているといえる。

政令市をめざした動きは、2002年7月17日に浜松市が「環浜名湖政令指定都市構想」を周辺の市町に提唱したことによって本格化する。この浜松市の呼びかけは当初、浜北・湖西・天竜の3市、舞阪・新居・雄踏・細江・引佐・三ヶ日の6町に対してなされたものであったが、これに春野・佐久間・水窪町、龍山村の北遠4町村が加わって、10月7日、14市町村による「環浜名湖政令指定都市構想研究会」が発足する。以後、研究会は2003年3月までに6回開催されたが、その研究成果は、後の法定協の審議の基調をなすとともに、実際に新市の土台ともなる重要な制度の導入に結びついている<sup>17)</sup>。

さて、当初、14市町村が「研究会」に参加していたが、法定協に先立って合併協議会設置準備会を設ける段階になって、2003年5月30日、湖西市が準備会には参加せず、政令市構想からの離脱を表明した。離脱の理由は、同市が交付税不交付団体であり、工業都市・浜松よりも豊かな税財源に恵まれていることから、合併そのものにメリットがないという点に尽きると考えられる（『静岡新聞』2003年5月31日）。

そして、「準備会」はいよいよ9月に法定協に移行するために、関係市町村に対し議会で法定協設置議案を審議するよう要請していたが、8月20日、今度は新居町が法定協への不参加を正式表明した（『静岡新聞』2003年8月21日）。湖西市が離脱したことによって同町がそのまま合併しても、合併市の飛び地に近い地理的条件に置かれることや、同町と湖西市との間で行政・生活上の結びつきが強く、それゆえ議会や住民の間でも浜松市などとの枠組よりも湖西市との枠組を重視する声が町内にあったことなどが離脱の理由（『静岡新聞』2003年8月20日、21日）とされるが、もうひとつ決定的な理由が明らかにされないまま、新居町は当時の町長の判断により法定協への参加を見送った<sup>18)</sup>。

ところで、この地域における合併構想が政令市移行を目指したものであるだけに、地元経済団体の合併推進の動きが他の地域と比べて、とくに法定協設置直前の時期において極めて活発であったことも注目される。2003年7月に、浜北青年会議所が、住民発議による法定協設置を求めて署名活動を展開している。また、同じ時期に、浜松商工会議所が、政令市推進の提言書を浜松市長や浜松市議会に提出したり、合併シンポジウムを開催するといった活動を行っている。さらに9月には、浜松青年会議所が合併促進に関する要望書や署名を浜松市長や同市議会議長に提出するといった、一連の活動が短期間のうちに集中的に展開された。法定協設置後の2003年2月においても、浜松地域青年経済団体連絡協議会が浜松市議会議長に、また静岡経済同友会浜松協議会が同議長と合併協議会会長に、合併に関する提言書を出すなど、諸団体の動きは旺盛であった<sup>19)</sup>。実は、浜松地域の経済団体は、平成の大合併のずっと以前から、政令市問題に精力的に取り組んできた。浜松商工会議所は、1989年に仙台市が政令市に移行したのを機に政令市問題にアプローチをかけ、以後系統的に研究・イベント活動を展開してきた。同様に、静岡経済同友会浜松協議会は、当初から政令市問題を念頭に置いていたわけではなかったものの、浜松市を中心とする県西部の広域連携・地域振興を視野に入れた諸活動に取り組み、浜松市に先だって政令市問題に着手しその構想を練りあげてきた<sup>20)</sup>。このようにみると、浜松市の政令市をめざした合併構想は、平成の大合併、とりわけ新・静岡市成立のインパクトを直接受けるかたちで浮上してきたとはいえ、それに至るプロセスには地元経済団体がイニシアティブを発揮していたことを見落としてはならない。

合併構想から湖西市と新居町が離脱して、2003年9月29日、残りの12市町村により法定協「天竜川・浜名湖地域合併協議会」が設置されたが、その後の協議は決して平坦に進行したとはいえない<sup>21)</sup>。まず、一般の合併協議においても頻発するように、合併の方式については協議が難航した。人口58万の浜松市は、他の11市町村の合計人口20万を圧倒していることから、浜松市による編入があっさり決まっても何ら不思議ではなかった。協議会では、合併の方式は、新市の名称などと並んで、10月6日に開催された第1回協議会から実質的な審議項目として扱われてきたが、編入合併を主張する浜松市と、新設合併を主張する意見も含めて浜松市の主張に異論を唱える他の市町村との間で、その後の協議会でも議論が平行線をたどった。合併の方式が決まらなければ、新市の議会の定数など他の審議項目にも影響が出てくるが、よう

やく決着をみたのは、翌2004年2月10日に開催された第5回協議会においてである。そのきっかけとなったのは、協議会委員である浜北市の市長が提案した、次のような内容が盛り込まれた決議案である。

決議案には、①あくまでも政令市の実現を目指した合併であること、②対等の精神を踏まえた編入合併であることを具体例で確認すること、③合併期日を合併特例法の適用が受けられる期間内で柔軟に設定し、かつ、そのために全12市町村が配置分合関連議案を確実に可決すること、などが盛り込まれていた。要するに、この決議案は、「対等の精神」で合併協議が運営され、新市建設が進められる保障があるのなら、合併方式は編入でも容認するといっている。この決議案は協議会全体の総意として了承されると同時に、最終的に合併方式を編入とすることも決定した<sup>29</sup>。合併の方式が確定するのが遅れたため、それに連動して、議員の定数・任期の取り扱いに関する決定も後にズレ込んだ。

次に、合併の方式とほぼ並行して協議された重要事項は、新市の名称である。以上のように、合併の方式が編入に決定したのであるから、ほぼ自動的に新市の名称も「浜松」となるのが通常である。しかし、協議では、編入合併であること、全国的に知名度が高いこと、名称変更に伴うコスト増が懸念されることなどを理由に「浜松」を主張する意見と、「対等の精神」で協議するのだから、また住民を合併協議に参加させる必要があるという理由から、公募によって決めるべきだという意見が出され、またもや議論は平行線をたどった。3月10日に開催された第6回協議会では、結局、公募による名称の検討を進めるとの案が採用され、公募の状況を考慮して最終的には協議会自身が決定するとの方向性が確定した。公募期間を挟んで、6月10日に開催された第9回協議会では、事務局が、公募の結果を踏まえて新市の名称を「浜松」とする案を提案した。公募では63%もの圧倒的多数の声が「浜松」を挙げていたことから、協議では一切異論が出されることなく、最後はあっさりと事務局案が了承された。この新市の名称の決定には結局、11ヶ月もの期間を要することになった。

一般の市町村合併の協議にはない最重要審議事項として、政令市移行に伴って設置しなければならない行政区の区割りの問題がある。この案件については多くの回を重ねて議論されたが、2004年7月8日に開催された第10回協議会が3つの区割り案を提示した段階から、一連の議論は大詰めを迎えた。協議会が提示した区割り案については、当然、各市町村から要望も出されたが、浜松市を除く11市町村は、合併前の区域が分割されることがなかったため、関係者からは概ね好意的に受け止められたと考えられる。むしろ、最終的に重要な論点となったのは、各区の人口配分をできる限り均一にするために、関係市町村のなかで規模が突出している浜松市のみ合併前の区域を分割せざるを得ず、この分割の仕方をめぐって、地域の合意が得られるかどうかという点にあった。しかし、意外にも、浜松市では住民や諸団体からの意見集約は比較的順調に進み、最終的に、10月6日に開催された第13回協議会において、次頁の（表）に示される区割り案が了承された。

むしろ、協議がもつれたのは、区役所の候補地をめぐる問題であった。全7区のうち争点

**（表）政令市移行後の浜松市の区割りおよび区役所の位置**

区 名	構 成 市 町 村	区 役 所 の 位 置
A（現・中）区	浜松市の一部	浜町市役所の一部
B（現・南）区	浜松市の一部	ソフトボール場（サンビーチ浜松）新設
C（現・東）区	浜松市の一部	産業展示館駐車場の一部 新設
D（現・浜北）区	浜北市	浜北市役所
E（現・西）区	浜松市の一部、舞阪・雄踏町	掘出前土地区画整理事業地内 新設
F（現・北）区	浜松市の一部、細江・引佐・三ヶ日町	細江町役場
G（現・天竜）区	天竜市、春野・佐久間・水窪町、龍山村	天竜市役所

となったのは、浜松市西部および舞阪・雄踏町からなるE区（現・西区）と、浜松市北部および細江・引佐・三ヶ日町からなるF区（現・北区）であり、2005年2月7日に開催された第16回協議会では、E区の区役所を雄踏町に新設し、F区の区役所を既存の細江町役場とするとの事務局案が示された。この提案に対し、舞阪町などはE区で既存の町役場を活用するよう、また、引佐町などはF区で浜松市三方原地区に新設するようそれぞれ求め、3月28日に開催された第17回協議会では議論が膠着した。とくに舞阪町が強硬な姿勢をとっており、一時は、協議会で採択による決着が図られることも予想されたが、4月29日に開催された第19回協議会では、事務局案が原案通り了承された（『静岡新聞』2005年4月29、30日）。

法定協も終盤を迎えつつあった2004年の下半期以降、いくつかの関係市町ではこの時期に狙いを定めて、住民のなかから12市町村の枠組による合併の是非を問うために、直接請求や請願を通じた住民投票条例制定の動きが活発になる。

舞阪町では、住民団体が8月から署名活動を開始して、千人分近くの有効署名を添えて直接請求したが、10月14日、議会は条例案を賛成7、反対8の僅差で否決している（『静岡新聞』2004年10月14日）。浜北市では、9月、2つの住民団体が住民投票条例の制定を求めて請願書を当局に提出している（『静岡新聞』2004年9月3日・夕刊）。さらに、同市の住民団体は12月、4,528人分の署名（選管による審査前）を添えて直接請求したが、22日、議会は条例案を賛成3、反対19で否決している（『静岡新聞』2004年12月23日）。天竜市では、住民団体が11月に提出した請願が、12月議会で否決されている（『静岡新聞』2004年11月23日、12月23日）。細江町では、住民団体が千人余りの署名を添えて直接請求したが、12月議会で条例案は賛成2で否決されている（『静岡新聞』2004年12月15日・夕刊）。

結局、住民の取り組みはことごとく議会の立ちはだかる壁に阻まれ、住民投票条例が制定されたところは皆無に終わった。その背景には、合併問題に対する関心が住民の間で高まらなかったことや、首長・議会の合併に対する強固な姿勢が最後まで維持されたことなどが挙げられよう。また、後者の点は、法定協が設置されてから結局どの市町村も離脱することなく、2005年7月1日の編入合併に至るまで安定的な枠組を維持し得たこととも関わっている。

堺市、新潟市に続いて政令市移行の条件を整えた浜松市は、2005年7月1日、11市町村を編入し、2007年4月1日、政令市に移行する。

### 【豊田市】

新・豊田市の合併過程は、2002年4月12日に、豊田市、西加茂郡全3町村（三好・藤岡町、小原村）、東加茂郡全3町村（足助・旭町、下山村）、稲武町（当時、北設楽郡、のち東加茂郡に郡区域変更）が、首長で構成される「豊田加茂広域行政研究会」を設置した段階から本格化する<sup>23</sup>。同研究会は、広域行政に関する調査・研究を目的としているものの、実質的には合併問題を扱う機関であり、会合では10月中に合併問題に関する一定の方向性を示していくことが確認された（『中日新聞』西三河版、2002年4月13日）。

豊田加茂地域を構成する8市町村の顔ぶれは多彩である。豊田市、三好・藤岡両町は地方交付税不交付団体であるのに対し、山間・中山間部に立地する他の5町村では足助町が人口1万近くある一方、それ以外の町村は3～5千人台にとどまり、財政力指数も決して高い水準にあるとはいえない。なかでも、足助・旭・稲武町、小原村は過疎指定地域でもある。要するに、この地域は、巨大自動車産業トヨタを擁する豊田市を中心とする都市的領域と、過疎の町村からなる農村的領域との両側面をもち合わせている。こうした多様な地域特性は、研究会が同年9月に8市町村の住民1万人余りを対象に実施した住民アンケートからも読みとれる。アンケートの集計結果は10月25日に発表され、合併が「必要」の回答は、高い順に稲武町42.5%、藤岡町34.7%、旭町33.3%と続き、低い順に豊田市4.5%、三好町10.5%と続く。逆に合併は「必要ない」の回答は、高い順に三好町32.5%、豊田市28.1%、低い順に、稲武町3.4%、旭町5.5%と続く。また、三好町では「単独で市になる」が39.8%もの回答を集めている（『中日新聞』県内総合、西三河版、2002年10月26日）。富裕団体である藤岡町において合併が「必要」の回答率が高かったのは、同町の住民のなかにトヨタ系列の企業に勤めるサラリーマンが多く、それだけ豊田市への親近感も強いからだと考えられるが、やはり総じて、富裕団体ほど合併への意欲が低く、農村的領域の町村ほどその逆の傾向を示している。

このように、合併に対して関係市町村の間で明確な温度差があるにもかかわらず、アンケート調査の結果が発表された直後の10月28日、研究会は、任意協「豊田加茂8市町村合併研究会」の設置を決定する。翌2003年5月19日に開催された第5回研究会では、合併方式を編入に、新市の名称を「豊田」市に、現在の豊田市役所を新市の事務所とするなど基本項目が早くも了承され、豊田市主導の協議が展開される。6月には関係市町村で再度、合併の是非などを問う住民アンケートが実施され、翌7月15日にその集計結果が発表された。アンケートは、三好・足助両町では全世帯を対象に、他の市町村では5千人から500人を抽出して実施され、平均回収率は69.2%であったが、合併が「必要」、「やむを得ない」の合計が、豊田市と三好町以外の5町村において60.3%から76.0%を、豊田市でも52.4%を占めるに至った。合併を支持する声が各市町村のなかで高い比率を示したのは逆に、三好町においてのみ単独を支持する

比率が70.4%にも達し、8市町村の合併を支持する意見は19.2%にとどまった（『中日新聞』県内版、2003年7月16日）。同町は、1960年代後半あたりから名古屋市と豊田市のベッドタウンとして急速な人口増を遂げ、町でありながらこの間既に人口5万を突破している。単独でも市制への移行は可能であり、財政的にも恵まれているため、そもそも同町にとって合併する必要性がみあたらないのは当然のことである。

そして実際に、アンケートに示された住民の意思を考慮して、8月4日、三好町は合併協議からの離脱を表明する。翌日開かれた第6回研究会の場では、法定協への移行に関する提案が予定されていたが、三好町の離脱表明により結論は先送りされた。三好町を除く7市町村の各議会は、10月、相次いで法定協設置議案を可決した。事前には藤岡町での否決も予想されたが、結果的にどの議会でも圧倒的多数の賛成をもって設置議案は可決された。

こうして、11月1日、「豊田加茂合併協議会」が設置され、以後、7市町村は合併に向けて一直線に突き進んでいく。合併方式が編入であるため、後述する宮崎市の場合と同様に、協議そのものは比較的容易に進行していった。翌2004年の8月から9月にかけて、藤岡町と足助町では7市町村による合併の是非を問う住民投票条例の制定を目指す直接請求の取り組みが展開された。活動に取り組んだ両町の住民団体はともに有権者の約10%の有効署名を集めて本請求に踏み切ったが、9月17日には藤岡町議会が賛成6、反対8（欠席1）で、9月29日には足助町議会が賛成3、反対12でこれを否決している（『中日新聞』西三河版、2004年9月18日、30日）。住民投票条例案への賛成と合併反対は必ずしもイコールではないが、この議決状況からもわかるように、藤岡町議会の内部では合併をめぐる意見の相違が浮きぼりになったといえる。11月、関係市町村の各議会において配置分合議案が審議・議決された際にも、藤岡町議会では賛成9、反対6と、それほど開きがない票差で同議案が成立している（『中日新聞』県内版、2004年11月10日）。

当初の合併協議の枠組から三好町が離脱したことを除けば、決定的な対立が顕在化することもなく、2005年4月1日、4町2村は豊田市に編入される。これにより新・豊田市は、人口では約40万に達する反面、面積では918km<sup>2</sup>と県面積の6分の1を占める県内で最も広大な都市となった。それにしても、なぜ、突出した富裕団体である豊田市が広域合併に踏み切ったのか。そのこたえは、通常の損得勘定の観点からは想定できない、「企業城下町」としての戦略が見え隠れしているように思われるが、本稿ではこれ以上踏み込まない。

## 【出雲市】

新・出雲市の合併過程は基本的に、出雲市を中心とする2市5町の枠組が軸になって進行した。その過程で生じた最大の波乱は、合併協議終盤にさしかかった段階で斐川町が法定協から離脱したことである。合併協議は、斐川町が離脱する前の段階では議員の身分の扱いなどで利害対立を生み出したが、同町の離脱後の段階では比較的円滑に進行したといえる。

出雲地域における合併に向けた準備は、2001年2月16日、同地域の2市4町（出雲・平田

市、佐田・多岐・湖陵・大社町)の議員が集って、「出雲地区広域行政調査特別委員会等連絡会」を設立したところから開始される(『中国新聞』島根版、2001年2月17日)。その後、斐川町も含む7市町的全議会に設置された合併問題特別委員会の正副委員長からなる「連絡会」が7月26日に正式発足する(『中国新聞』島根版、2001年7月27日)。こうした議会・議員の取り組みと前後して、5月24日、県の出先機関が斐川町も含めた7市町とともに、担当職員らの間で合併問題について情報交換する「地区市町村合併連絡会議」を発足させている<sup>24)</sup>。さらに、10月25日、関係7市町は、助役と担当課長からなる「出雲地区市町村合併研究会」を発足させ(『中国新聞』島根版、2001年11月23日)、合併に向けた動きが本格化する。

このように、出雲地域の合併問題は、議員・職員・助役のそれぞれのレベルで検討されることとなったが、このうち表立って政治的に顕著な役割を果たしたのは、議員からなる「連絡会」である。翌2002年1月上旬、連絡会は各関係首長を個別に訪問して、7市町による本格的な合併推進に着手するよう要請活動を展開している(『中国新聞』島根版、2002年1月11日)。また、これに先だつ前年の暮れには、出雲市議会が合併推進決議を採択している(『中国新聞』島根版、2002年12月20日)。

それからしばらく経過した2002年10月7日、出雲地域の7市町は任意協を設立し、12月までに法定協に移行することを確認した。しかし、この枠組による合併について出雲市、佐田・多岐・湖陵・大社町は積極的であるのに対し、平田市、斐川町は判断に躊躇していた。そこで、互いに結びつきの強い両市町は、出雲地域の枠組に参加しながらも、10月18日、宍道町とともに湖西地域1市2町の枠組による「湖西地域合併任意協議会」を新たに設置し、両任意協に重複加入することとなった。平田市、斐川町ともに、合併の枠組を住民アンケートで集約していたが、両市町とも住民の意見は割れ、政治判断が困難になっていたのである(『中国新聞』総合版、2002年9月20日)。宍道町は、湖西地域の任意協にはオブザーバーとして参加するにとどまり、この時点では既に松江市を中心とする法定協に参加する方向性を固めていた<sup>25)</sup>。それゆえ、平田・斐川両市町にとって現実的な選択肢は、出雲地域との合併か、両市町による合併か、非合併かに限定されていた。両市町は、11月から12月にかけて再度住民アンケートを実施したが、今度は、平田市では合併を前提に回答させ、合併先として回答者の過半数が出雲地域を選択し、斐川町では回答者の6割が合併を支持し、そのうちの過半数が出雲地域を選ぶという集計結果が出された(『中国新聞』島根版、2002年12月17日)。この民意を尊重した両市町は、12月27日、他の5市町とともに法定協「出雲地区合併協議会」を設立する。これによって、湖西地域の任意協は自動的に休止状態に入る。なお、この間、頓原町が、出雲地域の枠組に合流したいとの意思を積極的に示して関係市町にアプローチをかけてきたが、結局、この申し出はどの市町からも事実上拒否され、同地域の法定協設置を機に同町は方向性の転換を余儀なくされた(『中国新聞』島根版、2002年12月2日、2003年1月10日)。

法定協では、設置以前から関係市町の間で合意済みであった合併の方式のほかに、新市の事務所の位置や名称など基本事項は比較的スムーズに決定されていたが、議員の身分の扱いを

めぐる議論が難航した。この事項を検討した小委員会は、議会定数31を基本とし、最初の選挙に限り特例を活用して41とし、市町ごとの区域に選挙区を設けるという原案を協議会に提案したが、定数の割り増しや選挙区の設置など、特例措置を活用することへの是非をめぐって議論はしばらくの間平行線をたどった。その後、2度の継続審議を経て、9月26日に開催された第10回協議会では、決定に際して全会一致の原則が崩れ、協議会会長に一任することで小委員会の原案通りようやく決着が図られた（『中国新聞』島根版、2003年9月13日、27日）。

こうした一連の基本項目が協議会において了承された後も、依然として平田市、斐川町の各内部では、合併をめぐる議員・住民間のコンセンサスが十分に形成されていなかった。両市町共通して、議会ではむしろ合併に対して反対論ないし慎重論を唱える議員がやや優勢ですらあった。宍道湖の西部に広がる出雲平野に立地する斐川町はそもそも、豊かな農地とともに一定規模の工業集積地帯も抱えており、他の5町と比べて人口規模、財政力の面でも突出している。2004年3月末時点の人口では、斐川町が2万8千人近く、次いで大社町が1万6千人余りで、他の3町は4、5千人台である。人口の増減傾向をみても、他の多くの町が既に減少傾向にあるのに対し、斐川町は一定の増加傾向を示している。2003年度決算値による財政力指数では、斐川町が0.58で、それに次ぐ大社町が0.33、他の3町は0.1～0.2台の値である。同じ時点でも、平田市の場合、人口は斐川町とほぼ同じ2万9千人余り、財政力指数は0.33であり、財政力指数では斐川町のほうが勝っている。出雲地域の中心市である出雲市の場合、人口は8万7千人を上回り、財政力指数は0.60であり、人口規模では劣るものの財政力指数では斐川町もほぼ互角である。要するに、こうした斐川町の人口・財政上の優位性が、合併に躊躇する最大の理由であった。平田市については、より大きな相手である出雲市と合併することによって、実質的には自ら「吸収される」側と認識していたことが、合併にためらいを抱く要因になっていたと考えられる。このように、平田市、斐川町ともに合併にあっさりと踏み切ることができない、それぞれの事情を抱えていたのである。

そして実際に、こうした事情を抱えているからこそ、両市町はまたもや足並みを揃えるかのように、9月24日に平田市が、10月31日に斐川町がそれぞれ、出雲地域2市5町の合併の是非を問うという同一内容を盛り込んだ住民投票条例案を制定した。住民投票は両市町ともに、12月8日に実施された。その結果、平田市では、賛成9,196票、反対7,415票（投票率69%）、斐川町では、賛成7,312票、反対8,226票（投票率71%）となり、平田市では賛成が上回ったことから合併推進が、斐川町では反対が上回ったことから合併協議からの離脱が決定した。両市町の投票結果にはやはり、それぞれの財政状況の違い、合併することによって予想されるメリット、デメリットの違いが現れたと思われる。また、斐川町は、住民向けに作成・配布した合併関連資料のなかで、合併せずに単独での財政運営は可能とするシミュレーションを示し、そのことが住民にある種の安心感と余裕を抱かせたのではないかともいわれている（『中国新聞』島根版、2003年11月23日、12月8日）。

「豊かな」斐川町の離脱は他の市町から深刻に受け止められたが、このことをもって出雲地

域の合併構想が白紙に戻ることはなかった。斐川町の離脱を受けて、それまでの法定協は12月26日の第14回協議会をもってひとまず解散し、新たに2市4町の枠組で仕切直された法定協が翌2004年3月18日に設置される。その後の協議会の進行は概して円滑に進み、大きな混乱が生じることはなかったが、やはり以前の協議と同様に、議員の身分の扱いをめぐる議論で多少もたついた場面もあった。佐田・多伎両町が、地元議員の不在により住民の声が新市に反映されなくなるとの危惧から選挙区の設置を求めており、このことが議論のもつれの原因にもなっていた。2004年6月25日に開催された第7回協議会では、両町は、この主張を事実上引っ込めるかわりに、地域自治組織の設置が念頭に置かれていると考えられる、周辺自治体への配慮が施されるよう要望し、これについて今後の協議で議論していくとの了解が得られたことによって、事態打開の道筋が開かれていく。その結果、以前の段階の法定協の結論とは異なり、特例措置を活用せずに新市の議員定数を自治法の上限である34とし、選挙区も設置しないとの案が全会一致で決定した（『中国新聞』2004年6月26日）。議員の身分の扱いに関する審議と地域自治組織の設置に関する審議とが「交換」されたことについては、次のⅡ章の課題のなかで再びとりあげることとする。

その他の審議は円滑に進んだ。斐川町が加入していた段階の法定協では当初、合併の期日は2005年1月4日に予定されていたが、それより少し遅れて、出雲地域の2市4町は3月22日に新設合併を迎えた。

なお、斐川町はこれまで、出雲市、佐田・多伎・湖陵町とともに「出雲市外4町広域消防組合」を運営していたが、合併協議が終盤にさしかかった2004年8月に、出雲市などの法定協から、非合併・単独を選択したのなら消防も単独で運営すべきと、一部事務組合の解消を迫る通告を受けた。単独運営を要求する出雲市側と一部事務組合の継続を主張する斐川町の対立は合併後も続き、容易に解決の糸口が見出せないでいる<sup>26</sup>。

### 【玉名市】

新・玉名市の合併過程では、合併の枠組形成、合併協議の両局面で混乱が多発した。

2001年4月10日、玉名市は、荒尾市および周辺8町とともに、県の出先機関・玉名地域振興局の呼びかけに応じて、市町村合併について検討する「荒尾玉名地域市町村合併問題研究会」を発足させた。このときから玉名市とその周辺地域における合併に向けたプロセスが始動する（『西日本新聞』2001年4月11日）。

翌2002年2月5日、同研究会を構成する市町のうち、病院や葬祭場の運営を共同運営しているなど行政上のつながりが深い、玉名市、岱明・横島・天水町の各首長の間で、玉東町を含む1市4町の枠組で任意協を設立することが合意された（『西日本新聞』2002年2月6日）。その後この枠組は拡大して、3月25日、1市4町のほかに菊水・三加和・南関の3町も加わった1市7町の枠組で任意協「玉名地域合併推進協議会」が発足し、長洲町はオブザーバーとして参加することになった（『西日本新聞』2002年3月26日）。さらに、5月8日には、オブ

ザーバー参加の長洲町が正式に協議会に参加することになり、協議の枠組は1市8町になった（『西日本新聞』2002年5月9日）。結局、荒尾・玉名地域では、この地域の中心市であり6万近くの人口を有する荒尾市だけがとり残されるかたちで、合併協議の枠組が形成されたことになる<sup>27)</sup>。

しかし、まもなくして、この大所帯を構成するいくつかの町の間から、別の枠組を求める動きが噴出し枠組そのものが縮小していく。

9月17日、任意協において法定協への移行について協議した際、合併枠組に不満があることを理由に、玉東町が法定協への不参加を表明し、11月11日、同町は横島・天水町とともに任意協から離脱した。「横天玉」（よこてんぎょく）と呼称されることもあるこれら3町は、農業を基盤とする地域特性でも共通しており、互いに同じカラーの自治体同士で合併したいというのが離脱の大きな理由であったとされる（『西日本新聞』2002年9月18日、11月18日）。また、今回の判断を直接促した背景として、横島町の住民が3町での合併推進を目指して法定協設置の住民発議に踏み切り、9月17日に有権者の約4割にものぼる署名を町に提出していたことも大きな影響を及ぼしている（『西日本新聞』8月28日、9月19日）<sup>28)</sup>。

しかし、新たな枠組で合併推進の出直しを図った3町は、各町議会において法定協設置議案について審議することになったが、12月13日に開催された横島町議会の審議では、農業を中心とする3町でのまとまりを強調する意見と、農業以外の多様な産業の発展が期待できる玉名郡市との合併を強調する意見とが交錯し、結局、議会は同議案を賛成4、反対6で否決した。この横島町議会の否決が決定的な影響を及ぼしたためか、続いて16日、天水・玉東両町議会とともに同議案を全会一致で否決した（『熊本日日新聞』2002年12月14日、17日）。こうして、3町合併構想は瞬く間に消滅した。さらに驚くべきことに、3町はともに、行き場を失ったためか、このあつすぐ玉名地域の協議会に再加入を要請している。玉名の任意協は、翌2003年1月1日に、当初1市5町の枠組で法定協に移行するが、3町は、その再加入の要請が認められて、2月1日から法定協に加わることになった（『西日本新聞』2003年1月23日）。3町はそもそも、何のために、玉名地域の任意協を離脱して新たな合併協議の枠組をつくり、なぜ、この枠組を潰して、しかも「元の巣」に戻ったのか、合併推進の方向性における一貫性のなさが一連の展開から浮き彫りになったわけである。

再び1市8町の枠組に戻った法定協においても、やがて再び離脱騒動が生じる。9月12日、玉名市議会は、協議会に対して住民や議員の間から不信感が募ってきたことを理由に、法定協からの離脱を求める決議案を11人の連名により提案し、これを可決した。このとき、新市の名称（「玉名市」か「玉杵名（たまきな）市」か）や電算処理システム統合事業費をめぐる、協議会では玉名市と他町との間で溝が生じていたのは確かであるが、離脱決議の根本的な理由として、玉名市が合併協議の主導権を掌握できず、そのため他の8町に対して不満を募らせていたのではないかという指摘がある（『西日本新聞』2003年9月14日）。実際、玉名市の人口は4万6千人に満たないのに対し、8町の合計人口は7万6人近くある（2003年度末住基人

口)。合併枠組のなかで総人口の過半を占められない玉名市にとって、政治的な力関係上「8町連合」に対して対等に渡り合うのは困難な状況であったといえよう。

しかし、事態は一転し、10月27日、玉名市議会は、11人の議員の連名により提案された合併推進決議案を、議長を除く23人のうち16名の賛成多数でもって採択した。賛成にまわった議員のなかには、前回、離脱決議に賛成した議員も多数含まれている。1市8町での合併推進が最善の道であるという判断が表向きの理由であるとされているが、9月の議会で離脱決議が採択された直後、これに反発した住民団体が約1万8千人分の署名を集めて、議会側に離脱決議に関わる説明会開催を求める事態が生じており、このことが議会の対応を豹変させた引き金になったとされる（『熊本日日新聞』2003年10月28日）。もちろん、この豹変に対しては、先に、横島・天水・玉東3町の議会が法定協設置議案を揃って否決したことに言及した際に指摘しておいたことがそっくりそのままあてはまる。ともあれ、玉名市議会の合併推進決議案採択によって、9月以来事実上休止状態に陥っていた1市8町の法定協は再開することとなった。

その後、協議会では、懸案事項であった新市の名称は、11月7日の第11回協議会において「玉名」に決定し、翌2004年1月13日に開催された第13回協議会では、玉名市議会の離脱決議の件で混乱が生じた政治責任をとるかたちで、玉名市長が協議会の会長を辞任し、かわって天水町長が会長に選出された（『西日本新聞』2003年12月10日、26日）。それからしばらくの間、合併協議は順調にスケジュールを消化していたかにみえた。

ところが、9月14日に開催された第21回協議会では、玉名市が、同地域における九州新幹線開通などを目論んで、新市財政計画の普通建設事業費について94億円の上積み要求をしたことをめぐって議論が紛糾し、玉名市と複数の町との間で対立が生じた。こうした状況のなかで、業を煮やした菊水町が法定協の解散を求める意見を表明するに至った（『西日本新聞』2004年9月16日、12月5日）。新市財政計画が重要であるとはいえ、この件をめぐる意見の対立が合併協議の難航に発展するというケースは全国的にもそれほど例はないと思われるが、この問題は、市町長・議長合同会議でも調整がつかず、9月28日開催の合同会議は法定協を休止することを申し合わせ（『西日本新聞』2004年9月29日）、10月7日の第22回協議会において正式に法定協の休止が決まった。これ以降、再び1市8町が結集することはなく、関係市町はそれぞれの道を歩み出していくことになる。

そのなかで、いち早く新たな合併枠組を形成した、玉名市、岱明・横島・天水町の1市3町は、11月20日に法定協を設置した。この1市3町の枠組に南関町も当初参加の意思を示していたが、結局、住民の同意が得られないことを理由に参加を断念することになった（『西日本新聞』2004年11月21日）。この直後、菊水町は三加和町に合併を呼びかけ、その後2町で法定協を設置し、最終的に2006年3月1日に新設合併している。玉東町では、議会が別の郡に属する植木町との合併を模索する動きを示したが、最終的にこの路線が実を結ぶことはなかった。南関・長洲両町は単独路線を選択したため、結局、これら3町は現在に至るまで合併をしていない（『西日本新聞』2004年12月5日）。終始、玉名地域の合併枠組に参加しなかった荒尾市も

同様である。

新たな枠組で仕切り直した玉名市、岱明・横島・天水町の1市3町は、その後、円滑に合併協議を進め、当初の枠組を大幅に縮小させたかたちで、最終的に2005年10月3日、新設合併に踏み切ることになる。

### 【宮崎市】

宮崎市は合併先の各町に対して当初から編入合併を条件づけていたため、合併協議では審議事項をめぐって利害対立が生じる余地はそもそも小さかった。この点は、同じく編入合併を経た豊田市のケースと類似している。むしろ、注目されるべきは、合併の枠組形成の過程であり、とりわけ高岡町を筆頭に、合併問題をめぐる関係各町内部の合意形成が困難を極めたことから、宮崎市の合併過程全般は著しく混乱に満ちた展開となった。

新・宮崎市は、2006年1月1日、宮崎市が佐土原・田野・高岡の3町を編入することによって成立しているが、これら3町以外に、終盤の段階まで合併協議に加わっていた清武町も加えて、以下、それぞれの合併過程の状況を整理しておきたい。

宮崎市とその周辺地域の合併プロセスの始動は、2001年1月に宮崎市長が、宮崎市、宮崎郡全3町（清武・田野・佐土原）、東諸県郡全3町（高岡・国富・綾）の1市6町による広域合併に向けた意向を表明したことが発端となっている。その前年の末に県が作成した合併推進要綱案では、宮崎市、宮崎・東諸県両郡の1市6町による「広域連携発展型」と東諸県郡3町の「市制移行型」の2つの合併パターン<sup>29</sup>が示されていたが、市長の意向表明はこのうち前者のパターンを意識したものである（『西日本新聞』2001年1月13日）。そして、この意向に沿って、7月27日、1市6町の助役で構成される「宮崎東諸県合併研究会」が発足し、翌2002年4月に報告書がまとめられるまで続いた。しかし、宮崎市は新設ではなく編入合併を大前提にした1市6町の広域合併に固執していたのに対し、高岡町を筆頭に各町のなかにはこれに反発する動きがみられた。そのため、本格的な合併協議は遅々として進展せず、当市も一挙に1市6町の枠組で合併を推進することは困難とみて、やがて個別に各町との間で合併を進めていく方針に転換していく。

宮崎市の合併の過程では数々の波乱が生じたが、なかでも高岡町を編入する過程でとりわけ大きな波乱が生じた。その主たる要因は、宮崎市との法定協設置をめぐる高岡町内部の対立に起因している。町長は、30万都市である宮崎市との合併には同町が吸収されることを恐れて強い警戒心を示す一方、議会や住民の間では、合併先を宮崎市とするか、東諸県郡3町とするかをめぐって世論が二分されていたのである。

2002年4月、高岡町の合併推進派のある議員が、同町と宮崎市との法定協設置を求める住民発議の手續に着手する。議員は、1997年にも同じ内容で住民発議をしたが、そのとき議会は法定協設置議案を否決していた。したがって、この議員にとって今回の住民発議は2度目の挑戦となる。議員は、支持者らとともに有権者の約4分の1の署名を集めて6月に本請求を行い、

8月22日、高岡町・宮崎市両議会で法定協設置議案について審議・議決されることになったが、同議案を宮崎市議会は賛成多数で可決したのに対し、高岡町議会は賛成7、反対8の1票差で否決した。2003年3月に改正された合併特例法により、住民発議制度の大幅拡充が図られたが、住民発議が一度議会で否決されても、首長自らが請求するか、またはそれがなかった場合有権者の6分の1以上の有効署名をもって直接請求するかにより、法定協設置の賛否について住民投票を実施することが可能になった。町長は、宮崎市との合併に対し一貫して強い警戒を抱いていたことから、当然自ら住民投票を請求しない立場を示した。この直後、住民団体は法定協設置の可否を決める住民投票を請求するため署名活動に着手した（『西日本新聞』2002年5月28日、6月25日、7月17日、8月23日）。住民発議の最初の段階でも4分の1の署名を集めていた住民団体にとって、6分の1のハードルは容易なものであったと思われる。住民団体は、9月から10月にかけて有権者の約27%にあたる2,846人分の有効署名を集め、住民投票の実施を勝ちとった（『西日本新聞』2002年10月24日・夕刊）。

12月1日に実施された住民投票の結果、宮崎市との法定協設置に賛成3,424票、反対3,484票（投票率68.2%）と、わずか60票差で法定協設置には至らなかった。住民投票の実施が決まってから、宮崎市との合併を進めることをよしとしない住民団体は、法定協設置反対運動を展開しており、「町民の間で合併について十分な議論が行われておらず、宮崎市に限定した法定協設置は時期尚早」との団体の訴えが、ある程度住民の間に浸透したと考えられる（『西日本新聞』2002年12月2日）。

しかし、合併先を宮崎とするか、東諸県郡2町とするかをめぐって、議会・住民の間でも世論は依然として二分されたままであった。こうした世論の分裂状況が現実に反映されるかたちで、翌2003年3月20日、高岡町議会は、議員提案された東諸県郡3町の任意協設置決議案を全会一致で採択すると同時に、宮崎市との任意協設置を求める決議案も賛成多数で採択するという、奇妙な判断を下した（『西日本新聞』2003年3月21日）。宮崎市との任意協設置については、決議案にはそもそも法的拘束力がないということに加えて、先の住民投票で否定されて間もないため、町長は認めなかった。

その後しばらくすると、またもや高岡町議が、宮崎市との法定協設置を住民発議する手続を開始した。これで宮崎市との法定協設置を求める住民発議の試みは、97年、前年も含め3度目となる。同時に、別の住民から、高岡・綾・国富の東諸県郡3町の枠組による法定協設置を住民発議する手続も開始された。両者とも、有権者の50分の1以上の有効署名を集めたうえで、6月16日に本請求を行った。その後、宮崎市は高岡町との法定合併協設置を議会に付議するとの回答を示し、市議会は高岡町との法定協設置議案を可決した（『西日本新聞』2003年7月10日）。

こうした過程と前後して、6月21日、高岡・国富両町は任意協の設置に合意し、非合併の意思を固めつつあった綾町は、これにオブザーバー参加することが決まった<sup>39)</sup>。これは、3月に高岡町議会在東諸県郡3町の任意協設置を決議していることに加えて、宮崎市の動向を牽制し

たい高岡町長の戦略によるものと考えられる。宮崎市はこの任意協への参加を高岡・国富両町に求めたが、両町長は宮崎市長に対しこれを断る回答を示した（『西日本新聞』2003年8月7日）。宮崎市からすれば、任意協への参加が拒否されても、高岡町議会が法定協設置議案を可決すれば、合併に向けた道が開かれる。8月18日、高岡町議会に付議された法定協設置議案は賛成多数で可決され、高岡町は当面の間、国富町との任意協にも加わりつつ、宮崎市との法定協にも重複加入することになった。

一方、東諸県郡3町の法定協設置については、国富町が、既に任意協を設置していることを理由に議会に付議しないとの回答を高岡町に示したため、その可能性は途絶えた（『西日本新聞』2003年8月14日）。7月18日に設置された「国富町・高岡町任意合併協議会」は、11月10日に開催された第6回協議会をもって予定された協議日程を終了させている。任意協では、一定部門の事務事業の調整、合併した場合の財政シミュレーション、将来構想などが主な議題として議論されてきたが、新市の名称をはじめとする基本項目は予め協議事項から排除されていた。その様子からして、この協議会は任意といえども、本格的な合併推進を意識して協議を進めたとはいいがたく、研究会・検討会の域を超えるものではなかった<sup>31</sup>。この任意協が法定協へ移行する兆しがみられないまま、翌2004年3月、国富町長が、町議会において非合併・自立の見解を表明したことをもって、両町の合併の可能性は消滅する。国富町は、任意協終了後、住民説明会とともにアンケートを実施し、895人の住民から回答が得られた結果、47.6%が非合併・自立、3町合併が19.7%、分からないが12.8%となり、町長の判断はこの結果を踏まえたものとみられる（『西日本新聞』2004年3月10日）。

他方、2003年11月に設置された宮崎市と高岡町の法定協「宮崎市・高岡町合併協議会」は、同月17日に第1回協議会を開催し、以後、協議日程が終了する翌2004年9月8日までに14回の協議会が開催された。

協議が続けられてきたこの間、高岡町では2003年の12月定例議会において、合併の是非と枠組を問う住民投票条例案が宮崎市との合併を目指す議員により提案された。条例案は、宮崎市との合併、東諸県郡2町との合併、非合併の3つから選ぶ内容となっていたが、合併問題特別委員会で審議されたものの、ひとまず継続審議となった（『西日本新聞』2003年12月17日）。しばらくの間、条例案についての結論は出されず、ようやく翌2004年の9月議会において、賛成8、反対7の僅差で条例案は可決された。その内容は、国富町の方針を受けて修正されており、宮崎市との合併か、非合併を問うものであった（『西日本新聞』2004年9月23日）。宮崎市との合併を避けたい町長は、分が悪いとみたためか、住民投票の実施をなんとか阻止しようと、その代替措置として住民アンケートの実施を試みる。11月16日に公表された、有権者の14.6%にあたる1,517人分のアンケート結果は、非合併が51.5%となり、宮崎市と合併すべき（28.1%）を大きく引き離れた。町長はこれを受けて非合併・自立を目指すとの方針を表明し、9月に条例が成立した住民投票も実施しないとの考えを明らかにした（『西日本新聞』2004年11月17日）。

宮崎市との合併を推進する陣営からは町長に対する圧力が強まる一方、町長は自らの意思を貫き通すなか、12月6日、高岡町議会は、議員提案された宮崎市との配置分合議案を賛成8、反対7で可決した。議員提案による配置分合議案の可決は、少なくともこの時点では全国初の事例とされるが、これで、高岡町の宮崎市への編入は濃厚になった。町長は先のアンケート結果を盾に、他の合併関連議案など一切の合併手続きを拒否する考えを表明し、このことがきっかけとなって、合併推進派は町長のリコール活動に着手しはじめる（『西日本新聞』2004年12月7日）。翌2005年1月28日、住民団体は、リコール請求に必要な有権者の3分の1（3,457人）を上回る4,156人分の有効署名を添えて本請求に踏み切り、リコールの是非を問う住民投票の実施が決まった。3月20日に実施された住民投票の結果、賛成4,183票、反対3,185票（投票率73.1%）となり、町長のリコールが成立した（『西日本新聞』2005年3月21日、22日）。

町長のリコールとともに、宮崎市との合併の是非をも事実上問うことになった住民投票の結果を受けて、町執行部は、宮崎市への編入を進めることを決定し、前町長が提案を拒否してきたその他の合併関連議案の成立を図ることを確認する。合併特例法が失効する直前の3月28日、高岡町・宮崎市両議会は合併関連議案を可決し、高岡町の宮崎への編入が決定する（『西日本新聞』2005年3月22日、29日）。これをもって、町長のリコールにまで発展した長期に及ぶ一連の紛争により幕が下ろされた。

佐土原町は当初、住民アンケートに依拠して合併協議の相手先を模索していたが、その過程で複数の選択肢が浮上してきた。2002年11月に公表されたアンケート結果によると、新富町を含む枠組を支持する意見が42.0%であったのに対し、宮崎市を含む枠組を支持する意見も41.2%あり、両者はほとんど拮抗していた。これとほぼ同じ時期、児湯郡・新富町も、佐土原町と同様の方法で合併協議の相手先を探っていたが、9月に公表された集計結果によると、佐土原町との2町の枠組を支持する意見が54.9%と他の選択肢を圧倒していた。このように、佐土原・新富両町の「相思相愛」が判明したことから、両町長は、12月17日、翌2003年1月中に任意協を設置する意向を各議会において表明した。しかし、同時に、佐土原町は宮崎市との間で合併研究会を設置する一方、新富町も児湯郡4町（都農・川南・高鍋・木城）が設置している任意協にオブザーバー参加する考えも明らかにした（『西日本新聞』2002年9月7日、11月27日、12月18日）。つまり、佐土原・新富両町は、「相思相愛」であるにもかかわらず、互いにそれぞれ別の相手とも合併協議を進める二重路線を選択したわけである。

ところが、この直後から、西都市長らが佐土原・新富両町の任意協への参加を繰り返し要望し、両町はこれに応じたため、結局、2003年1月29日、西都市、佐土原・新富町、西米良村（児湯郡）の1市2町1村からなる「一ツ瀬川流域任意合併協議会」が設置されることとなった（『西日本新聞』2003年1月30日）。

他方、佐土原町と宮崎市の合併研究会「佐土原・宮崎合併研究会」は、2003年1月31日に最初の協議が開催されて以来、6月25日までに6回開催された。そこで、佐土原町は、合併協議

の相手先を本格的に絞り込む段階に入り、再度住民アンケートを実施した。8月8日、住民・町職員合わせて人口比で7.3%にあたる2,389人の回答から集計結果が発表され、合併の枠組として宮崎市を選択する意見が53.1%と最多を示した<sup>32)</sup>。この結果を受けて、佐土原町長は、12月議会において宮崎市との法定協設置議案を提案する意向を明らかにした（『西日本新聞』2003年8月9日、19日）。

さらに、佐土原町長は、第27次地方制度調査会がこの間検討してきた地域自治組織制度のなかでも「特別地方公共団体」型の制度に着目し、これに町長自身が、①組織の長は公選で選ぶ、②議会のもとに諮問機関としての「地区審議会」を設置する、③設置期間は合併後10年間とする、といった制度的調整を加えた独自私案をまとめていた。その狙いはやはり、拠点都市である宮崎市への編入によって同町が衰退するのではないかという危惧に備えることにあった（『西日本新聞』2003年9月22日）。町長は、12月定例議会での法定協設置議案の提案に先立つ12月1日、合併後の地域自治組織の設置を確実なものにするために、宮崎市との間で私案の内容を「確認書」というかたちで締結することに成功した。こうして、佐土原町の12月議会では、この確認書を担保に町長が満を持して提案した法定協設置議案が賛成多数で可決された。この確認はその後の合併協議でも尊重され、合併後実際に、佐土原町だけでなく同町と同時に編入された他町にも、特別地方公共団体型の地域自治組織、すなわち合併特例区が導入されることになる<sup>33)</sup>。ともあれ、これほどまでに大胆かつストレートなかたちで、地域自治組織の設置と合併の「政治的取引」がなされた事例を、他地域で見出すことは難しい。

翌2004年1月、法定協「宮崎市・佐土原町合併協議会」が設置される。一方、佐土原町が加入していた一ツ瀬川流域任意協は、2003年7月28日に開催された第7回協議会で既に協議日程を終了させていたが、佐土原町が抜けたことなどから解散に向かった。西都市、新富町、西米良村はいずれも今日に至るまで合併していない。

法定協設置後、佐土原町、宮崎市は合併に向けてほぼ一直線に突き進み、9月8日の第11回協議会をもって協議を終了させた。その後、佐土原町は、最終的に合併の判断を決するために、3万人近くにのぼる中学生以上の全住民を対象にした大規模なアンケートを実施した。11月8日に発表された集計結果によると、18,925人が回答を寄せ（回収率63%）、宮崎市との合併を支持する意見が72%を占めた（『西日本新聞』2004年11月9日）。佐土原町はこの結果を受けて、翌12月、宮崎市とともに合併協定の調印を経て、配置分合関連議案を可決した。これをもって、佐土原町の宮崎市への編入は確定する。

高岡・佐土原町とともに最終的に編入されるに至った田野町は当初、清武町を対象に合併を模索してきた。その軸となった両町議会は、2000年以来、両町の合併問題をめぐって検討を重ねてきた。2002年6月28日、両議会の議長は、両町長に対し2町による任意協設置の申し入れを行い、それに対して清武町長は積極的な姿勢を示したが、田野町長は前向きな姿勢を示さなかった（『西日本新聞』2002年6月29日）。ところが、同年12月、田野町が合併に関する住

民アンケートを実施したところ、清武町との合併を望む意見が54.4%と最多を占めたため、翌2003年1月28日、町長は任意協を設置する方針を議会で明らかにした（『西日本新聞』2003年1月29日）。

2月17日に両町の任意協は設置され、4月に開催された第3回協議会から宮崎市のオブザーバー参加が認められることになったが、同月に実施された統一地方選挙の一環として実施された清武町長選において、宮崎市との合併を目指す新人候補者が当選し、風向きに変化が生じた。これに加えて、6月23日、田野町議会は、前年の12月に実施した住民アンケートでは、合併相手として清武町に次いで宮崎市を挙げる意見が多かったことを根拠に、同市との合併協議の場を設ける決議案を全会一致で採択した（『西日本新聞』2003年6月25日）。こうして、田野・清武両町ともに、次第に宮崎市へ接近していく状況が濃厚になっていく。

任意協は8月12日に開催された第7回協議会をもって、協議日程を全て終了させ、その後、清武・田野両町は、最終的に合併先を絞り込む段階を迎えた。まず、動き出したのは清武町である。12月1日、清武町長は宮崎市に対し法定協設置を申し入れた。同町は、宮崎市だけでなく田野・佐土原両町も含めた1市3町の枠組を希望していたが、ひとまず当面の間田野町の動向を見極めることとなった。

田野町は、前年に続いて12月に再度住民アンケートを実施し、その結果は翌2004年1月7日に発表された。自治会加入世帯を中心に2,773世帯を対象にしたアンケートのうち4分3近くの2,041世帯から有効回答が得られ、法定協設置については71.1%が必要とこたえ、そのうち清武町との合併を望む意見が52.5%と最多を示した。次いで、宮崎市、清武町との1市2町は28.8%、これに佐土原町を加えた1市3町はわずか8.3%にとどまった（『西日本新聞』2004年1月8日）。やはり今回のアンケートでも、住民の多数は、議会が目指す方向とは異なり、清武町を志向していることがあらためて明らかになったといえる。

その結果、直後の1月9日、田野町と清武町の枠組で、清武町と宮崎市の枠組で、それぞれ別の法定協を設置することが関係市町の間で合意された。田野町議会では、1市2町の法定協設置が検討されていたが、アンケート結果が効いたため、採決の結果、賛成6、反対8で、この枠組による法定協設置は合意に至らなかった。いずれにせよ、宮崎市からすれば、田野町との間で法定協が設置できないことになった（『西日本新聞』2004年1月10日）。この時点で、宮崎市は既に高岡・佐土原町と個別に法定協を設置しており、清武町も含めて3つの法定協を掛け持ちすることになる一方、清武町も宮崎市のほかに田野町との法定協をも掛け持ちするという極めて複雑な構図が生じた。同時に、田野町では議会・住民の間で合併先を清武町のみとするか、宮崎市のみとするか、さらには宮崎・清武の両市町とするかという、世論の分裂状況が浮き彫りになったといえる。こうした複雑な3者構造は、引き続きこの後の合併枠組をめぐる議論に大きな影響を及ぼしていくことになる。

関係市町の各議会は、以上の合意に沿って法定協設置議案を可決し、1月下旬にそれぞれの法定協が設置されていくが、その直後から、田野町の住民が、宮崎市との間で法定協を設置し

なかったことを不服として、宮崎市も含む1市2町による法定協の設置を求めて住民発議の手続を開始し、2月12日に有権者の4分の1に迫る2,374人分（選管による審査前）の署名簿を町選管に提出した。事態を重くみた町議会は、24日、請求内容に賛同する決議を採択したことによって、住民側は請求を取り下げることになる。そして、26日、町長は宮崎・清武両市町に対し法定協への参加を申し入れたところ、2市町は3月定例議会に法定協設置関連議案を提出する意向を示し、1市2町による合併協議が開始される見込みとなった（『西日本新聞』2004年2月13日、27日）。

3月30日に開催された第3回協議会から、「宮崎・清武合併協議会」は、田野町が合流することによって「宮崎・清武・田野合併協議会」へと名称変更し、9月7日の第11回協議会をもって全ての協議日程を終了させている。また、もう一方の「清武・田野合併協議会」も10月11日の第10回協議会をもって全ての日程を終了させている。このタイミングに合わせるかのように、清武町の住民団体が、10月13日、有権者の約15%にあたる3,090人分の有効署名を添えて合併の是非と枠組を問う住民投票条例の制定をめざした本請求を行っている（『西日本新聞』2004年10月14日）。23日、町議会は、全会一致でこの条例案を可決し、投票日は11月28日に設定された（『西日本新聞』2004年10月24日）。

投票条例は、選択肢を非合併、宮崎市・田野町との合併、田野町との合併の3者択一とし、有資格者の50%以上の投票率があり、かつ投票総数の過半数に達した選択肢がある場合、町長はこれを尊重しなければならないと、住民投票の成立要件と町長の尊重義務に関するルールを定めている。ところが、ふたを開けてみると、投票率は45.6%で規定の50%に到達せず、投票そのものが事実上不成立に終わった。開票状況は、最多の非合併が48.3%、次いで宮崎市・田野町との合併が41.1%、田野町との合併が10.2%と、いずれも投票総数の過半数に達する選択肢はなかった。この結果をみた町長は、住民投票が不成立だったことを前提にしつつ、最多と次点の選択肢が拮抗していることなどについては参考にするとし、今後、議会や合併の相手先と協議したうえで判断を下したいとの意向を示した（『西日本新聞』2004年11月29日）。

一方、清武町の住民投票実施と同じ日に、田野町においても全有権者を対象にした、合併の是非とその枠組を問う住民アンケートの集計結果が発表されている。全有権者の約60%から有効回答が寄せられ、宮崎市・清武町との合併が最多の58.0%、清武町との合併が23.6%、非合併が18.4%となり、町長はその結果を尊重したうえで最終判断を下すとの意向を示した（『西日本新聞』2004年11月29日）。今回のアンケート調査の結果では、前回のアンケート結果と大きく異なって、最多と次点の選択肢が入れ替わり、他の選択肢を圧倒して1市2町の枠組による合併が支持されたことになる。

このように、もともと1市6町の広域合併を目指していた宮崎市はもとより、田野町でも1市2町の枠組が支持されたことから、この局面でやはり重要になってくるのは、清武町の判断である。12月7日、清武町長は、記者会見の場において驚くべきことに、非合併を表明した。住民投票そのものは不成立に終わったとはいえ、非合併を選択した票が最多を占めたこと、議

会や住民諸団体も大筋において非合併を容認していることなどが判断の根拠であったとされる（『西日本新聞』2004年12月8日）。その後、12月17日、この見解表明に不満をもった議員が、住民投票のやり直しを求める決議案を提案したが、議会では賛成3、反対12で否決されている（『西日本新聞』2004年12月18日）。これをもって清武町の合併は不可能となった<sup>34)</sup>。

一方、宮崎市や田野町にとって、清武町長の見解表明が衝撃的であったことはいうまでもない。しかしながら、合併特例法適用期限が迫るなか、両市町は1市1町の枠組による法定協を改めて設置して協議し直す必要に迫られていた。早速、同月24日、新たに「宮崎市・田野町合併協議会」が設置され、それまでの協議蓄積があったことから、翌2005年1月には協議日程が終了した。そこで、田野町は、町長提案により成立した住民投票条例をもとに、住民の最後の審判を仰ぐこととなった。2月13日に実施された、宮崎市との合併の是非を問う住民投票の結果（投票率66.8%）、宮崎市との合併が67.5%にものぼり、非合併の32.5%を大きく引き離れた（『西日本新聞』2005年2月15日）。これをもって、田野町の宮崎市への編入は決定する。

高岡・佐土原・田野の3町は、2006年1月1日に宮崎市へ編入されるが、佐土原町はともかくとしても、その他の町においては、この編入をめぐる議会・住民双方で世論の分裂が生じ、その都度合併先が二転三転してきたという点で共通の現象が確認できる。結果的に、宮崎市との合併を積極的に推進してきた町長を擁する清武町が非合併を余儀なくされ、当初、同市との合併にそれほど積極的でなかった田野町が合併したという皮肉は、こうした複雑な脈絡の所産といえる。

## 注

- (1) ちなみに、本稿の執筆時点では、特例制度としての地域自治区は38市町（101自治区）に、合併特例区は6市町（14特例区）に設置されている。
- (2) 例えば、前者の立場は、荒木田岳「『地域自治組織』の本来的性格と合併後の課題」『地方自治職員研修』2006年5月号に、後者の立場は、岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』自治体研究社、2006年、所収論文などにみられる。
- (3) 東胆振地域全1市6町は、2003年2月5日、合併の準備に向けて「広域行政研究協議会」を設立しているが、同協議会は、この地域において合併の気運が高まってきたことを契機に、9月11日、発展的に解散している。
- (4) 新市の名称は、第10回協議会での第2次選定の結果、「本荘」、「由利」、「由利本荘」、「鳥海」、「鳥海山」の5つに、第12回協議会での第3次選定の結果、「由利本荘」、「本荘」、「鳥海山」の3つに、それぞれ候補名称が絞られてきた。「本荘由利一市七町合併協議会」資料。以下の議員の任期・定数の扱いについても、同資料を参照。
- (5) 在任特例の適用に反対していた議員のなかで由利町議の1人が、合併前日の2005年3月21日付で議員職を辞職している。『朝日新聞』秋田県版、2005年3月15日。
- (6) 聞き取り調査の訪問日は、2006年11月14日。
- (7) 法定協の名称も任意協の名称と同じ「大曲仙北合併協議会」である。

- (8) 以下、議員の身分の扱いについては次を参照。「大曲仙北合併協議会」資料（会議録）、野口武則「『マンモス議会』にきしむ新市への混乱－議会の理念を後退させたか、在任特例」『ガバナンス』2004年6月号。
- (9) 以下、「横手平鹿8市町村合併協議会」資料（会議録）を参照。なお、議員の身分について特例措置は結果的に導入されなかった。
- (10) 聞き取り調査の訪問日は、2007年8月10日。なお、合併協議の経緯については、「田島町・館岩村・伊南村・南郷村の合併協議の経過」（南会津町作成）を参照。
- (11) 最終的に、旭市をはじめとする1市3町はその枠組を維持したまま、2005年7月1日に新設合併している。
- (12) 銚子市は、その後も合併推進に向けて積極的な動きを展開し、2004年8月26日に東庄町と法定協を設置していたが、2005年1月20日、東庄町は、新市建設計画について基本的な考え方に違いがあることを理由に合併協議から離脱した。結局、両市町とも非合併に終わった。
- (13) その後、参加自治体がさらに1つ加わり、2002年12月15日、成田国際空港周辺の12市町もの枠組で任意協「成田地域任意合併検討協議会」が設置されたが、これら関係市町は地域の将来ビジョンを空港関連産業に期する思惑から結集していたといえる。しかし、翌2003年2月2日、松尾町が山武地区の合併協議会への参加に伴ってこの任意協から離脱したのに続き、3月5日に成田市議会が法定協設置議案を賛成10、反対16で否決したことによって、この大合併構想は早々に破綻した。その背景には、空港によってもたらされる収益を他自治体に奪われまいとする成田市の計算があったとされるが、当時の市長は政治責任をとって辞任した（『毎日』千葉県版、2002年9月5日、2003年3月6日）。その後、成田市は、編入を大前提にした合併の推進を図り（成田市広報「広報なりた」2003年10月23日臨時号）、最終的に、2006年3月27日に香取郡の下総・大栄2町を編入した。
- (14) 神崎町は、成田市に対し繰り返し合併協議の申し入れをしていたが、結局それが受け入れられないまま非合併に至っている（神崎町広報「こうざき」2005年7月1日号）。
- (15) 聞き取り調査の訪問日は、2007年8月23日。
- (16) 6市町村のうち公立病院は恵那市と上矢作町の2カ所にあったが、協議会事務局は、両病院の取り扱いとして「現行のまま新市に引き継ぐ」とする原案を、2003年10月23日に開催された第12回協議会において示した。ところが、合併後病院が整理・合理化される可能性を危惧していた上矢作町は、新市においても病院の将来にわたる拡充・発展が保障されるよう、より踏み込んだ内容にするよう原案の修正を求め、これがもとになり協議は一時足踏み状態に陥った。「恵那市・恵南町村合併協議会」資料（会議録）、『中日新聞』東濃版、2003年12月19日、2004年1月16日。
- (17) 研究会がまとめた報告書なかで注目したいのは、「クラスター型政令指定都市」と都市内分権を提唱している点である。クラスター型政令指定都市とは、ブドウのようにひとつひとつの粒がひとつの大きな房をなしているとの比喩になぞらえて、旧市町村をクラスター＝粒とみなし、従来の一極集中型の大都市とは異なる、旧市町村の個性と多様性を重視した、新しいタイプの大都市ビジョンを表現している。都市内分権の柱として、このようなクラスター型都市ビジョンの考えに基づいて、第1に、「一市多制度」の理念によって合併後も地域個性を尊重する、第2に、地域審議会を設置することによって地域住民の声を行政に反映させる、第3に、合併特例債を活用した地域振興基金を設けて地域振興事業の予算措置を講ずる、といった具体的な制度導入がうたわれている。「環浜名湖政令指定都市構想研究会」報告書、2003年3月。

なお、地域審議会設置の主張は、その後、27次地方制度調査会の答申などを受けて、地域自治組織設置の主張に転換されていく。

- (18) この当時、新居町では合併先をめぐって、町長が浜松市などとの合併を推進していたのに対し、議会の多数派が湖西市との合併を推進するという対立構図があった。この対立が尾を引いたため、同町は現在に至るまで非合併である。
- (19) 浜松市「新『浜松市』誕生 天竜川・浜名湖地域合併の記録」2005年7月、350-352、354-355頁。
- (20) 同上、39-40頁。
- (21) 以下、合併協議の状況については、「天竜市・浜名湖地域合併協議会」資料を参照。
- (22) 前掲、「合併の記録」、67-68頁。
- (23) これに先だつ2001年5月に、職員レベルの検討機関が発足していた。
- (24) ちなみに、鳥根県は、合併推進要綱に示されている合併パターンに基づいて、同様の連絡会議を県内の各地域に設置している。『中国新聞』総合2001年5月25日。
- (25) 宍道町は、2005年3月31日、松江市など7市町村とともに新設合併している。
- (26) 松本大典「広域行政を引き裂く合併の枠組み－鳥根県出雲市ほか6市町」『ガバナンス』2004年12月号、90-93頁。
- (27) その後、荒尾市は、越県合併を目指して福岡の大牟田市にアプローチするが、本格的な協議に至ることなくすぐにこの路線は行き詰まりをみせる。
- (28) 熊本県内の各市町村では、合併の動きが加速する2002年12月の段階で、法定協設置を求める住民発議の件数が29件にもものぼっていた。ほぼ同時期、全国の住民発議の件数は74件であり、同県の件数が最多であった。『西日本新聞』2002年12月17日。玉名地域で実施された発議の件数は同県のなかでも高い比率を占めている。
- (29) 1市6町からなる「広域連携発展型」の合併枠組は、人口422,141人、面積1,001km<sup>2</sup>、東諸県郡3町からなる「市制移行型」の合併枠組は、人口42,811人、面積371km<sup>2</sup>である（人口：2000年国調）。
- (30) 実は、この高岡・国富両町の任意協設置以前にも、東諸県郡3町の間では合併協議に向けた取り組みがなされていた。2002年5月には、3町の助役らによって構成される「東諸県合併研究会」が発足し、8月には報告書が出されている。『西日本新聞』2003年6月22日。  
12月には、高岡町が、国富町に対し3町の任意協設置を申し入れ、その意を受けた国富町が綾町に対し同様の申し入れをしていたが、綾町は合併に対して一貫して消極姿勢を示したことから、結局、3町による任意協設置には至らなかった。
- (31) 国富町・高岡町任意合併協議会「国富町・高岡町任意合併協議会だより」第1号（2003年8月）、第2号（2003年10月）、第3号（2003年11月）、第4号（2003年12月）、参照。
- (32) 町全体の数%程度の少数の住民と町職員を対象にしたアンケート結果のみで、宮崎市との法定協設置を判断してよいのかという疑問をもった住民団体は、その後、宮崎市との合併の是非を問う住民投票条例制定の直接請求に踏み切っている。法定協が発足して間もない2004年2月13日、住民団体は、町のアンケート集計数より若干少ない2,316人分の有効署名を添えて本請求した。3月議会において、町長は反対意見を付して同条例案を提案し、議会は賛成2、反対17の大差であっさり請求を否決している（『西日本新聞』2004年2月14日、3月24日）。
- (33) 佐土原町長の私案内容と、実際に法制化された合併特例区との間には、いくつかの点で制度的に

大きな違いがあることから、合併特例法に基づく制度導入を図る限り、合併後、私案の内容をそのまま導入することは不可能であった。

- (34) しかし、最近になって、清武町と宮崎市との間で合併に向けた議論が再開され、2010年3月末までの合併を目指すとの合意のもと、2007年12月26日、両市町は法定協を設置している。第1回協議会は翌2008年1月18日に開催されている。