

市町村合併をめぐる動向（その1）

―茨城県の事例を中心に―

大塚 祚 保

一 全国市町村のすう勢

――市町村合併の特色

平成の大合併は、一九九五年四月から二〇〇五年三月末までの十年間に実施され、条件付きで二〇〇六年三月まで延期され、完了した。その結果は、図表1―1の通りである。

全国の市町村数は一九九五年に三三三四団体であったが、二〇〇六年三月末には、一八二二団体に減少し、さらに二〇〇七年三月には、一八〇四団体へと減少した。政府は、平成の大合併では、市町村数を「三分の一〇〇〇〇団体にする」という目標値を設定した。実態は、一〇〇〇には減少しなかったが、一八〇〇団体余まで減少したことになる。

平成の大合併を考えてみると、三つの特色を挙げることができる。一つは自主的合併、二つは一〇〇〇の目

標値の設定、三つは行財政のアメとムチの誘導策である。

(一) 自主的合併

政府は、平成の大合併について、強制ではなく、市町村の自主的判断による合併である、という自主性を強調した。これは、明治の大合併、昭和の大合併のいずれもが国による強制的合併であったことをふまえ、その違いを鮮明にしたものである。しかし、市町村による自主的合併を促進するためには、他方で一〇〇〇の目標値の設定やアメとムチとしての誘導策によって、半強制的な合併へと推進していった。⁽¹⁾

(二) 一〇〇〇の目標値

政府は、市町村合併を推進するために、二〇〇〇年十二月、「一〇〇〇を目標とする」ことを閣議決定した。これは、市町村のうちの三分の一は合併するようにという目安であり、この数値目標は、市町村にとって精神的強制（プレッシャー）でもある。自主的合併は、三分の一というワケが作られたのであり、条件付合併となつたのである。

三分の一の一〇〇〇の根拠は何か、という議論がなされたが、総務省は、二〇〇一年七月、市町村合併の要綱作成状況を早々と公表した。それによると、全都道府県の合併要綱の合計は、最多で一一四〇団体、最少で六二二団体となる。政府は、この数値を示すことによつて一〇〇〇市町村になるという数値が根拠のあることを実証したものといえる。⁽²⁾ いずれにしろ、一〇〇〇という数値は、市町村にとって大きなプレッシャーとなつたことだけは明らかである。

(三) 行財政面からの誘導策

行政面からの誘導策には、三万人市特例、四万人市特例、住民発議、住民投票制度、知事の勧告などがある。三万人市特例は、合併して人口三万人になれば、「市」とするという特例である。通常、地方自治法では、

「五万人」が市となる条件の一つであるが、これを特例として「三万人」あるいは「四万人」でも「市」とするのである。こうした人口要件の緩和は、人口規模の少い弱小市町村にとっては、合併を進める一つの目安となり、行政上の誘導策となったといえる。

住民発議、住民投票制度は、合併協議会の設置に関する住民の声の反映であり、住民の意見による市町村合併の推進をめざしたものである。そのしくみは、後述の図表2―2の通りである。多くの市町村では、このしくみを利用して、住民が合併を求める要求を首長や議会に突きつけた。それがキッカケとなって合併が成立したという事実が多くあり、行政面からの誘導策の効用である。

行政上のムチの政策には、知事による勧告がある。多くの都道府県は、国の指針に基づいて合併促進のためにいろいろな対策を進めてきた。住民向けのPR、市町村向けの相談、誘導、そして合併の進まない市町村への職員の派遣、首長への助言、勧告などである。

一―二 全国の市町村合併の動向

平成の大合併は、一九九五年から二〇〇五年の十年間に実施された。この間、市町村合併が実施されれば、市町村合併特例法に基づく手厚い財政的支援が行われる。そこで同法は、二〇〇五年から一年間延長し、条件付（市町村は、議会で合併するという議決を経ること）で、同法の摘要は二〇〇六年三月まで延期され、完了した。合併の結果は、図表1―1の通りである。

全国の市町村数は、一九九五年には六六三市、一九九四町、五七七村の合計三三三四であったが、二〇〇六年には、七七七市八四六町一九八村で合計一八二一市町村となり、一四〇〇余の市町村が減少した。一年後の二〇〇七年三月には、一八〇四市町村へと減少した。その特徴は、弱小な町や村の数が大幅に減少したことで

図表1—1 合併における市町村の推移

| 年 | 市 | 町 | 村 | 合計 |
|------|-----|------|-----|-------|
| 1995 | 663 | 1994 | 577 | 3,234 |
| 1999 | 670 | 1994 | 568 | 3,232 |
| 2000 | 671 | 1990 | 568 | 3,229 |
| 2001 | 670 | 1990 | 567 | 3,227 |
| 2002 | 672 | 1985 | 566 | 3,223 |
| 2003 | 675 | 1976 | 561 | 3,212 |
| 2004 | 689 | 1903 | 540 | 3,132 |
| 2005 | 732 | 1423 | 366 | 2,521 |
| 2006 | 777 | 846 | 198 | 1,821 |
| 2007 | 782 | 827 | 195 | 1,804 |

(注) 総務省資料、各年3月31日

あり、他方では、市の数が急増していることである。人口一万人以下の弱小な自治体を減らし、規模の大きな自治体の育成を図りたい、という政府の政策に則した結果といえる。

政府は、平成の大合併で市町村を「三分の一の一〇〇〇〇団体」にしたという目標を設定した。実態は、一〇〇〇〇までには減少しなかったものの、一四〇〇余が減少して総数一八〇〇余の市町村に減少したことになる。

平成の大合併の特徴の一つは、国による強制ではなく、市町村の自主的判断による合併である。その結果としては、図表1—2にみるように都道府県別に格差がでたことである。

その傾向は、西高東低にあること、農村部が高く、都市部で低いこと、である。中国、四国の西部地域での市町村合併は多く、関東圏を中心とする東部地域での合併の比率は低かったのである。

広島県では、八六市町村が合併により二三市町村へと減少し、七三・三％の合併率であった。愛媛県では、七〇市町村が二〇に減少し、七一・四％、長崎県では、七九市町村が二三に減少し、七〇・九％であった。その他、島根、岡山、山口、香川、大分の各県が六〇％台であった。これらの県下の市町村数は、合併によって大幅に減少した地域であり、六〇七割の市町村が合併し、結果として三〇四割の市町村へと減少した

市町村合併をめぐる動向（その１）

図表１－２ 都道府県別市町村数の増減状況

| | 1999年 3 月31日 | | | | 2006年 3 月31日 | | | | 減少率(%) |
|------|--------------|------|-----|------|--------------|-----|-----|------|--------|
| | 市 | 町 | 村 | 計 | 市 | 町 | 村 | 計 | |
| 北海道 | 34 | 154 | 24 | 212 | 35 | 130 | 15 | 180 | 15.1 |
| 青森県 | 8 | 34 | 25 | 67 | 10 | 22 | 8 | 40 | 40.3 |
| 岩手県 | 13 | 30 | 16 | 59 | 13 | 16 | 6 | 35 | 40.7 |
| 宮城県 | 10 | 59 | 2 | 71 | 13 | 22 | 1 | 36 | 49.3 |
| 秋田県 | 9 | 50 | 10 | 69 | 13 | 9 | 3 | 25 | 63.8 |
| 山形県 | 13 | 27 | 4 | 44 | 13 | 19 | 3 | 35 | 20.5 |
| 福島県 | 10 | 52 | 28 | 90 | 12 | 33 | 16 | 61 | 32.2 |
| 茨城県 | 20 | 48 | 17 | 85 | 32 | 10 | 2 | 44 | 48.2 |
| 栃木県 | 12 | 35 | 2 | 49 | 14 | 19 | 0 | 33 | 32.7 |
| 群馬県 | 11 | 33 | 26 | 70 | 12 | 17 | 10 | 39 | 44.3 |
| 埼玉県 | 43 | 38 | 11 | 92 | 40 | 30 | 1 | 71 | 22.8 |
| 千葉県 | 31 | 44 | 5 | 80 | 36 | 17 | 3 | 56 | 30.0 |
| 東京都 | 27 | 5 | 8 | 40 | 26 | 5 | 8 | 39 | 2.5 |
| 神奈川県 | 19 | 17 | 1 | 37 | 19 | 15 | 1 | 35 | 5.4 |
| 新潟県 | 20 | 57 | 35 | 112 | 20 | 9 | 6 | 35 | 68.8 |
| 富山県 | 9 | 18 | 8 | 35 | 10 | 4 | 1 | 15 | 57.1 |
| 石川県 | 8 | 27 | 6 | 41 | 10 | 9 | 0 | 19 | 53.7 |
| 福井県 | 7 | 22 | 6 | 35 | 9 | 8 | 0 | 17 | 51.4 |
| 山梨県 | 7 | 37 | 20 | 64 | 13 | 9 | 7 | 29 | 54.7 |
| 長野県 | 17 | 36 | 67 | 120 | 19 | 25 | 37 | 81 | 32.5 |
| 岐阜県 | 14 | 55 | 30 | 99 | 21 | 19 | 2 | 42 | 57.6 |
| 静岡県 | 21 | 49 | 4 | 74 | 34 | 19 | 0 | 42 | 43.2 |
| 愛知県 | 31 | 47 | 10 | 88 | 34 | 27 | 3 | 64 | 27.3 |
| 三重県 | 13 | 47 | 9 | 69 | 14 | 15 | 0 | 29 | 58.0 |
| 滋賀県 | 7 | 42 | 1 | 50 | 13 | 13 | 0 | 26 | 48.0 |
| 京都府 | 12 | 31 | 1 | 44 | 14 | 13 | 1 | 28 | 36.4 |
| 大阪府 | 33 | 10 | 1 | 44 | 33 | 9 | 1 | 43 | 2.3 |
| 兵庫県 | 21 | 70 | 0 | 91 | 29 | 12 | 0 | 41 | 54.9 |
| 奈良県 | 10 | 20 | 17 | 47 | 12 | 15 | 12 | 39 | 17.0 |
| 和歌山県 | 7 | 36 | 7 | 50 | 8 | 21 | 1 | 30 | 40.0 |
| 鳥取県 | 4 | 31 | 4 | 39 | 4 | 14 | 1 | 19 | 51.3 |
| 島根県 | 8 | 41 | 10 | 59 | 8 | 12 | 1 | 21 | 64.4 |
| 岡山県 | 10 | 56 | 12 | 78 | 15 | 12 | 2 | 29 | 62.8 |
| 広島県 | 13 | 67 | 6 | 86 | 14 | 9 | 0 | 23 | 73.3 |
| 山口県 | 14 | 37 | 5 | 56 | 13 | 9 | 0 | 22 | 60.7 |
| 徳島県 | 4 | 38 | 8 | 50 | 8 | 15 | 1 | 24 | 52.0 |
| 香川県 | 5 | 38 | 0 | 43 | 8 | 9 | 0 | 17 | 60.5 |
| 愛媛県 | 12 | 44 | 14 | 70 | 11 | 9 | 0 | 20 | 71.4 |
| 高知県 | 9 | 25 | 19 | 53 | 11 | 18 | 6 | 35 | 34.0 |
| 福岡県 | 24 | 65 | 8 | 97 | 27 | 38 | 4 | 69 | 28.9 |
| 佐賀県 | 7 | 37 | 5 | 49 | 10 | 13 | 0 | 23 | 53.1 |
| 長崎県 | 8 | 70 | 1 | 79 | 13 | 10 | 0 | 23 | 70.9 |
| 熊本県 | 11 | 62 | 21 | 94 | 14 | 26 | 8 | 48 | 48.9 |
| 大分県 | 11 | 36 | 11 | 58 | 14 | 3 | 1 | 18 | 69.0 |
| 宮崎県 | 9 | 28 | 7 | 44 | 9 | 19 | 3 | 31 | 29.5 |
| 鹿児島県 | 14 | 73 | 9 | 96 | 17 | 28 | 4 | 49 | 49.0 |
| 沖縄県 | 10 | 16 | 27 | 53 | 11 | 11 | 19 | 41 | 22.6 |
| 計 | 670 | 1994 | 568 | 3232 | 777 | 846 | 198 | 1821 | 43.6 |

*減少率は少数点2桁を四捨五入（総務省資料から作成）

ものである。

関東圏を中心とする東部地域は、市町村合併の事例が少なかった地域である。東京都では、四〇市町村のうち、一件の合併により一市の減少をみただけで二・五％の減少率である。神奈川県では、三七市町村のうち、合併により二市減少しただけであった。その他、埼玉二二・八％、千葉三〇・〇％、栃木三二・七％であり、いずれもこれらの府県では、二〇～三〇％と合併事例の少ない地域である。このことは、都市部における合併事例がより少ないことを示している。

こうした関東圏の中で、茨城四八・二％、群馬四四・三％は、きわめて高い合併比率となっている。この両県知事が、旧自治省OBであることからこの結果となったものと推測される。知事、県の姿勢によって、合併が促進された事例の一つである。

全国の市町村における市町村合併の格差については、次の要因が考えられる。

第一は、西高東低の動向である。中国、四国地域では、昭和の大合併において合併しなかった市町村が多く、その結果として、平成の合併では、多くの市町村が合併したとされる。さらに、これらの地域では、少子高齢化が進み、自治体財政のきびしい状況にあった。この結果、将来の自治体経営を考えると、合併によって国からの財政支援をうけ、将来のまちづくりを進めたいという選択がなされたものといえる。

他方で関東圏では、人口が増加し、財政状況も何かと維持できる実情にあり、ムリして合併しなければならぬ状況にはない。市町村における財政上の切迫感がないといえる。平成の合併は、国や自治体における財政の悪化とその改善が真の目的であるといわれる。したがって、都市部での自治体では、人口が増え、財政状況が比較的きびしくないことから、ムリして合併する必要性はないというムードがある。

第二は、自治体の財政状況である。市町村合併の理由には、小規模な町や村、および財政状況のきびしい市

町村において、合併を積極的に進めたといわれる。国、地方をめぐるきびしい財政状況の中で、政府は、合併する市町村への財政支援をすると同時に、地方交付税を削減するなどのムチとしての誘導策によって合併の促進をはかった。小規模町村にとっては、地方交付税の減少によって赤字が拡大し、合併せざるを得ないというきびしい財政運営を迫られることになったのである。

平成の合併では、町や村の数が急激に減少したが、小規模市町村は、きびしい財政状況の中で合併により国の支援を受けてまちづくりをするという選択をしたものと考えられる。都市化が進み、少子高齢化が進む中で、地方で人口の減少する小規模町村にとっては、合併せざるを得ない状況に追い込まれたものといえる。

福島県矢祭町では、「いかなる市町村とも合併しないことを宣言する」を公表（〇一年一〇月）した。⁽³⁾ 勇気ある町村として人口規模の少い多くの町村からは賛同を得た。

矢祭町は、福島県最南端、茨城県境の人口約七千人の町で、過疎化の進む典型的な中山間地域である。矢祭町では、昭和の大合併の際に住民生活を混乱させ、住民間の対立を産む経験をしたことで、合併への疑問が住民の中に根強かった。そこで、議会での非合併宣言とそれを支持する住民の動向となった。

もう一つの理由は、「合併すれば都市部へと人口が流入し、矢祭町だった場所とは地域格差が増すばかりで、過疎化が一層進む」という考え方である。県の最南端の矢祭町は、どこと合併しても中心部から外れ、過疎化が更に進むという地域状況にある。町としては、今後、地方交付税の削減などのきびしい財政状況が予想されるので、次のような行財政のスリム化への行政改革にとり組んでいる。

- (1) 町長を含む四役の給与を5%削減
- (2) 町議員給与の5%カット
- (3) 議員定数の削減（一八→一〇）

(4) 町職員の削減（八三名↓五〇名）

(5) 公共事業などのムダな支出の見直し、削減

町では、行財政のすべてにわたり見直し、不必要な経費の削減を図り、行財政面での自主的な運営の可能性を追求していく。国や県からの財政的支援が得られなくても、町としての自主的財政運営ができ、自立したまちづくりを進める努力をしていく覚悟であるという。

第三は、知事や府県の考え方である。政府は、自主的合併であるといいながら、都道府県のリーダーシップによる合併ムードによって半強制的合併へと推進された。知事の合併への考え方、府県の合併への取り組み方などによって、市町村合併の動向は、大きなインパクトを受けている。すでにみたように、府県によって合併率が大きく格差があることから、府県によるインパクトが大きく作用したことは明白である。

たとえば、茨城県や群馬県における合併への積極的な誘導策は、知事が旧自治省OBであり、その政策を強く支持し推進した結果でもある。多くの県下市町村は、県の政策や知事の合併への姿勢を受けて、市町村合併に向けた選択をしたものといえる。

その意味では、平成の合併は、国レベルで「自主的合併」でありながら、府県レベルでは、「半強制的合併」へと政策がとられた地域があったと考えられる。府県の政策、知事の姿勢によって、市町村合併のゆくえが大きく影響をうけ、合併が進んだ地域と合併事例が少かった地域が生じたのは、そうした結果でもある。

次表（図表1―3）は、府県知事の出身と市町村合併による減少率を示したものである。

上段は、旧自治省および総務省出身の知事における一二都道府県である。いずれも、市町村の減少率は、四〇～六〇%余であり、非常に高い。これらの府県では、市町村の合併が多く実施され、結果として、市町村数が大幅に減少した府県である。

図表1－3 府県知事の出身と市町村の減少率

| 府県名 | 知事名（出身） | 減少率 | 府県名 | 知事名（出身） | 減少率 |
|-----|----------|------|-----|-----------|------|
| 茨城 | 橋本（自治） | 48.2 | 兵庫 | 井戸（自治） | 54.9 |
| 群馬 | 小寺（自治） | 44.3 | 鳥取 | 平井（総務） | 51.3 |
| 富山 | 石井（総務） | 57.1 | 山口 | 二井（自治） | 60.7 |
| 石川 | 谷本（自治） | 53.7 | 徳島 | 飯泉（総務） | 52.0 |
| 福井 | 西川（自治） | 51.4 | 佐賀 | 古川（総務） | 53.0 |
| 静岡 | 石川（自治） | 43.2 | 鹿児島 | 伊藤（総務） | 49.0 |
| 北海道 | 高橋（経産官僚） | 15.1 | 愛知 | 神田（市長） | 27.3 |
| 山形 | 斉藤（銀行員） | 20.5 | 大阪 | 太田（通産官僚） | 2.3 |
| 埼玉 | 上田（参議員） | 22.8 | 奈良 | 荒井（参議員） | 17.0 |
| 千葉 | 堂本（参議員） | 30.0 | 福岡 | 麻生（通産官僚） | 28.9 |
| 東京 | 石原（代議士） | 2.5 | 宮崎 | 東国原（タレント） | 29.5 |
| 神奈川 | 松沢（代議士） | 5.4 | 沖縄 | 仲井（電力会長） | 22.6 |

（注） 1）減少率は、図表1－2から引用。

2）知事名（出身）は、塚田博康『誰が首長になるのか』、『都市問題』2007年7月号、47頁から引用。

旧自治省および総務省出身知事の府県では、多くの市町村合併が実施された。これらの府県では、知事の意向および府県の指導方針によって市町村合併に向けた積極的な政策が展開された。これを受けた市町村では、合併へと向かう、あるいは、向かわざるを得なかったものといえる。そのムードは、市町村にとつては「半強制的」でさえあったと考えられる。こうして多くの市町村合併は行われ、市町村数は、統廃合によって四〇六割余減少した府県である。

下段は、知事が代議士、経済官僚、タレント等の多様な職業の出身の一二都道府県である。ここで共通することは、市町村の減少率が二・三〇％余であり、その減少率が低いことである。これらの府県では、市町村合併の事例は少なく、結果として、市町村数の減少は、非常に少なかった府県である。下段の府県では、府県による積極的な合併政策はとられずに、市町村による「自主的」合併への判断がなされた府県である。合併するか否かは、市町村の財政状況、隣接する市町村間との関係、住民の考え方などの多様な要因をふまえて、市町村自身が判断し、実施した府県である。結果として、これらの府県での市町村合併の減少は少なく、市町村数は、ほ

とんど減少しなかった地域である。

二 国・府県による市町村合併の推進事業

二―一 国による主な事業

国では、市町村合併特例法により市町村における合併を支援するために、図表2―1のような推進事業を展開した。

国による事業は、合併特例法および関連事業によるもので、(1)市町村向けの行財政関係事業、(2)議員および農業委員向けの在任特例などの優遇策、(3)住民向けの住民発議、住民投票、全国リレーシンポジウムなどの事業、などである。

(1)市町村向けの行政関係では、三万人市（および四万人市）特例がある。これは、この期限内に市町村が合併すれば、三万人（または四万人）でも市になれるという特例である。一般的に地方自治法において「市となるためには」、人口五万人以上および都市的要件が条件とされているが、合併を促進するために、人口三万人以上という条件だけで市になることができる。人口の少ない町村は、この特例を利用して合併へのキッカケとする。行政面からの合併への支援策である。

(2)財政関係では、合併特例事業、合併特例債、合併算定替などがあり、税財政面からの支援策である。たとえば、合併特例債は、合併に資する事業に要する経費について、地方債を財源とすることができ、その元利償還金の五割を地方交付税で措置する。地方交付税で措置することは、国が負担することでもある。多くの自治体では、こうしたアメとしての税財政による支援策を得るために、合併を積極的に進めたものである。

図表2-1 国および県の合併推進事業一覧

| | | | | |
|-----------------|------------------|---|--|---|
| <div>新市町村</div> | <div>合併協議会</div> | <div>住民等への情報提供</div> | <div>国</div> <ul style="list-style-type: none"> ○合併相談コーナー ○広域行政アドバイザー ○全国リレーシンポジウム | <div>県</div> <ul style="list-style-type: none"> ○シンポジウム ○啓発パンフレット ○情報紙 ○合併相談コーナー ○合併アドバイザー |
| | | <div>合併検討支援</div> | | <ul style="list-style-type: none"> ○新しい地域づくり推進活動費補助金（民間団体に対し1/2を補助） ○市町村合併推進懇話会（合併方策・障害への対処等を意見交換等） ○合併ケーススタディ事業（合併効果等を市町村と共に調査） |
| | | <div>協議会設置 きっかけづくり</div> | <div>協議会設置</div> | |
| | | <div>建設計画策定支援</div> <div>制度調整への助言</div> <div>合併準備経費支援</div> | <ul style="list-style-type: none"> ○住民発議（50分の1の署名で発議） ○住民投票制度（6分の1以上の署名） ○合併協議設置勧告（県）（必要と認めた場合知事が勧告） | |
| | | <div>合併</div> | <ul style="list-style-type: none"> ○合併準備補助金（一関係市町村500万円） ○合併特例事業〔合併前事業〕（合併に資する事業・充当率90%、交付税措置50%） ○準備経費交付税措置（合併協議費等特別交付税措置） ○移行経費特別交付税措置 | <ul style="list-style-type: none"> ○協議会参画、調整、助言等 |
| <div>新市町村</div> | <div>合併協議会</div> | <div>まちづくり支援</div> | <ul style="list-style-type: none"> ○議員定数・在任特例 ○退職年金特例 ○農業委員在任特例 | |
| | | <div>一体化経費支援</div> | <ul style="list-style-type: none"> ○合併特例債（建設計画に基づく事業、基金造成）（充当率95%、交付税措置70%） ○特別交付税措置（最大12億円） ○合併市町村補助金（一関係市町村2千万～1億円） ○臨時的経費交付税措置（普通交付税（合併補正）措置） | <ul style="list-style-type: none"> ○合併特例交付金（一合併関係市町村2.5億円） ○新市町村づくり支援事業（10億円を限度に県事業を実施） |
| | | <div>財政激変緩和</div> | <ul style="list-style-type: none"> ○合併算定替（10年間＋5年間で逡減） ○過疎債の特例（過疎地域自立促進特別措置法） ○災害復旧事業費の特例 | |
| | | <div>その他</div> | <ul style="list-style-type: none"> ○地域審議会の設置（旧市町村の区域ごとに設置可能） ○市となるべき要件の特例（市を含む新設合併の特例、人口3万人特例） | |

◎は合併特例法に基づく特例措置

（注）茨城県『地域の未来を創る』41頁

他方で、弱小市町村には、ムチとしての地方交付税の削減が実施された。地方交付税は、自治体間の財源調整を図るためのしくみで、税収の少ない自治体には手厚く交付し、税収の多い自治体には不交付としてきた。弱小市町村には多額の交付税が交付されてきたが、それだけ国に多く依存してきたともいえる。弱小市町村にとっては、この交付税の削減は、すぐに財政赤字となり、財政の再建が必要となる。自治体によつては、住民からの税収だけでは職員の人件費すら払えず、住民サービスに配分する財源がほとんどないという状況すら生じよう。

国は、交付税をへらすことが弱小市町村にとって死活問題であることを前提に削減を実施した。これは、弱小市町村に市町村合併を促進するようにと財政面から強要したと考えられる。正に、市町村にとってムチの政策であった。弱小市町村にとっては、こうした税財政面による国からの支援策、誘導策が、最も大きく合併へと向かわせるパワーとなったのである。

国では、地方自治体に配分する地方交付税会計が赤字で、国家財政の赤字要因の一つであるとされた。したがって交付税の改革は、国の赤字べらしの一つであり、市町村合併は、その対策であると考えられてきた。国から地方団体へと交付する額をへらすためには、市町村を合併させ市町村の総数をへらしたいという。要するに、市町村合併は、国の赤字べらしを目的に強行されたのである。

(3)議員や農業委員向けの対策もある。議員には、定数特例、在任特例、年金特例がある。これは、地方議員が合併によって不利益をうけ、それを理由に合併反対となることを防ぐための対策である。

地方議員は、自治体の方向性について大きな役割をもっており、その意見は市町村合併のゆくえを左右するほど大きく影響する。そこで、定数（合併しても議員定数は維持する）、在任（合併しても議員の任期は保証する）、年金（合併しても年金は保証する）などに関する特例を設けることによって、議員の反対をより少く

することがねらいである。多くの議員は、本音では反対でも、これらの特例を前提に、合併のゆくえを見守る方向へと転換している。これらの特例を前提に、公式に強く合併に反対する議員が少なくなったといえよう。

(4) 住民向けには、住民発議、住民投票制度がある。そのしくみは、図表2-2の通りである。

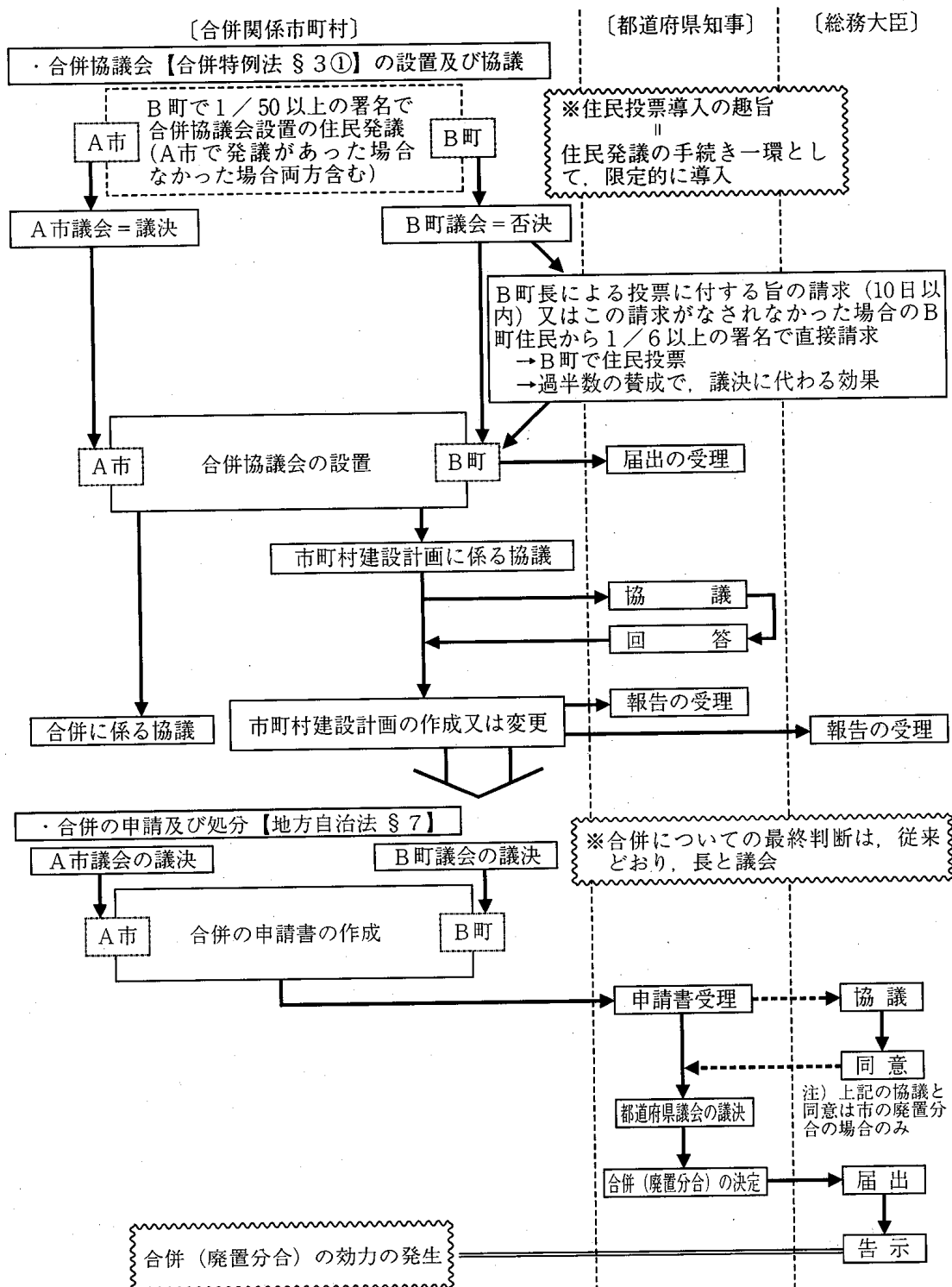
住民発議は、住民が合併協議会の設置について、有権者の五〇分の一以上の署名を集め、市町村長に直接請求する。これを受けた市町村長は、議会に付議してその賛否を決めなければならない。合併した自治体では、この住民発議をキッカケにして合併協議会を設置し、合併へと向かったという事例が多くある。合併をしたくないという首長や議員に対して、住民の意見を反映させた一つの事例である。

住民投票制度は、合併協議会の設置について、議会で否決された場合の対応である。住民は、有権者の六分の一以上の署名を集め、住民投票に関する直接請求をする。直接請求が承認されると、住民投票が実施され、過半数の賛成の場合、「議決に代わる効果」が認められる。⁽¹⁾したがって、合併協議会の設置に関する議会の否決は、逆転して「議決したもの」と認められる。議会の議決について、住民投票の結果を優先して「議決に代わる効果」を認めたことは、住民の意見を反映させるという点では、一歩前進といえる。しかし、これは、あくまでも合併協議会の設置に関するものであり、条件付きの住民投票といえる。合併への最終的決定は、制度上、住民ではなく首長と議会にあるとされるのである。

合併特例法による住民投票は、したがって入口での投票であり、合併に賛成か反対かの出口に関する住民投票ではない。本来、市町村合併のような重要事項は、住民自身が決定すべきであり、合併するか否かの意見を問う住民投票が重要である。

上尾市（埼玉県）では、さいたま市への合併についての賛否の住民投票を実施したが、反対とする住民が過半数をこえたために、さいたま市への合併をとり止め、合併せずに現在に至っている。これが本来の住民投票

図表2—2 市町村合併の住民投票手続き



(出典)：総務省資料

であり、合併に賛成か反対かについて直接に住民の意見を確認する手続きである。⁽⁵⁾

市町村合併では、住民発議や住民投票をキッカケに合併協議会を設置し、協議が進んで合併に至ったという多くの事例がある。その意味では、これらの政策は、合併への促進策としての効果を発揮したといえる。

二―二 茨城県による事業

茨城県では、国の事業に合わせ、さらに補完するために、以下のようなきめ細かな事業を推進している（図表2―1）。

（一） 合併相談コーナー⁽⁶⁾

県内四カ所の合同庁舎（水戸、土浦、鉾田、下館）に市町村合併相談コーナーを設置し、合併への相談を受け、指導助言している。さらに、合併に関するシンポジウムや情報紙（Together）を刊行し、情報提供している。

（二） 市町村合併相談アドバイザー

市町村や民間団体が合併に関する研究会、講演会、セミナーなどを行う場合、県が大学教授などの専門家を派遣し、相談に応じて指導助言する。その経費は、県が負担する。市民に向けたきめ細かいサービスの一つである。市民は、県の担当者に言うだけで、合併に関する多くの情報を無料で受けることができる。

（三） 市町村合併ケース・スタディ事業

市町村からの要望により、合併効果や合併後の地域における将来像について、調査研究する。調査内容は、①地域構造の現状、②合併後の行財政の見直し、③合併効果と地域振興の可能性、④合併への課題と手順、などであり、関係市町村職員、県職員、シンクタンクなどによる検討委員会で検討していく。

図表2-3 合併特例交付金の内容

| 事業内容 | 対象具体例 | 交付限度額 |
|--|--|--|
| ①アイデンティティを高めるための事業 ②広域的・効率的行政サービスを行うための事業 ③記念事業として行う施設整備などの事業 ④行政格差是正のための事業 ⑤その他知事の認める事業 | ・CI事業（市章、歌など） ・交流事業（イベント） ・広域的サービスシステムの整備事業（電算関係など） ・モニュメント、記念公園などの整備事業 ・保健・福祉施設などの行政サービスの格差是正のための事業 | 一の合併関係市町村につき2.5億円 (参考) 2市町村での合併の場合 5億円 4市町村での合併の場合 10億円 |

(注) 茨城県『地域の未来を創る』18頁

(四) 合併協議会への参画、助言

合併協議会について、市町村の要請に応じて、県職員を協議会に参加させ、調整、助言などを行う。合併協議会に県職員が参加することは、合併に関する反対などの自由な意見を言うことがむずかしくなり、自治体の独自性が欠落する、という面もある。合併協議会の中で、反対の意見がでたり、こじれたりした場合、県のリーダーシップによって修正される場合もある。

(五) 新しい地域づくり推進活動費補助金

民間団体（公共的団体、住民組織など）が市町村合併について調査研究や啓発事業などを行う場合、補助金を交付する。その事業は、①広域行政、市町村合併に関する検討会、②調査研究、③啓発事業、④その他知事が必要と認める事業、などで、一団体に付二百万円以内である。民間団体にとっては、活動に伴う諸経費のすべてに金を出してもらふことであり、きめ細かい対策といえる。

(六) 合併特例交付金

県では、市町村の合併に伴って発生する電算システムの統一などのための緊急財政需要について、合併市町村の負担を軽減し、合併後の広域行政に資する事業への取り組みを支援することを目的に、合併市町村に市町村合併特例交付金を交付する。その事業は、(1)合併関連整

備重点事業計画として知事の承認を受けた重点事業、(2)合併対象事業は、合併後五年以内に実施する事業、(3)各年度、精算方式により交付する、などの内容である。

(七) 新市町村づくり支援事業

市町村合併に伴うまちづくりを支援し、合併後の市町村の均衡ある発展を推進するために、建設計画の期間内に十億円を限度に県事業を実施する。実施する事業は、合併後のまちづくりの根幹となる事業のうち県が実施すべき事業で、市町村からの要望をベースに調整し、建設計画に位置づけ実施する。

こうした県による行財政面からの支援策は、国の事業に並行させ、さらに地元市町村の要望をうけて補完する形で実施されている。合併する市町村にとっては、必要に応じてどんな活動にも県が経費面で支援するというもので、合併に伴う課題を解消するキッカケとなり、合併促進への起爆剤となるという効果をもつ。

三 茨城県の市町村合併

三― 合併パターン

県は、県下の市町村合併の推進のために、二〇〇〇年一二月に「茨城県市町村合併推進要綱」を策定し、将来の合併パターンと段階的合併パターンの二つの合併パターンを提示した。これは、市町村が合併を進める際の参考や目安を示したもので、九九年八月、旧自治省による作成要請に応じたものである。⁽⁸⁾

(一) 将来めざすべき合併パターン（図表3―1）

このパターンは、将来の茨城県を展望した県内市町村のあるべき姿を示したもので、二大中核拠点都市を中心とした都市のネットワークの形成をめざしたものである。この案では、県内北部に水戸市を中心とする

五十万都市と南部につくば市を中心とする五十万都市という二大中核拠点都市を育成し、周辺市町村とのネットワークを形成し、県全体の振興発展をめざしたものである。

(二) 段階的に気運醸成を図るべき合併パターン(図表3―2)

このパターンは、将来めざすべきパターンに至る過程としてのパターンで、当面の合併パターンといえる。県下の市町村は、市の人口規模が小さく、町村は大きいなど、都市の拠点性が比較的低いという特色をもつ。そこで、県全体のバランスを考え、地域の拠点となる都市を育成し、周辺市町村との機能を充実させ、地域全体の発展を図ることをめざして、段階的な市町村合併のパターンを考える。

三―二 市町村合併の動向

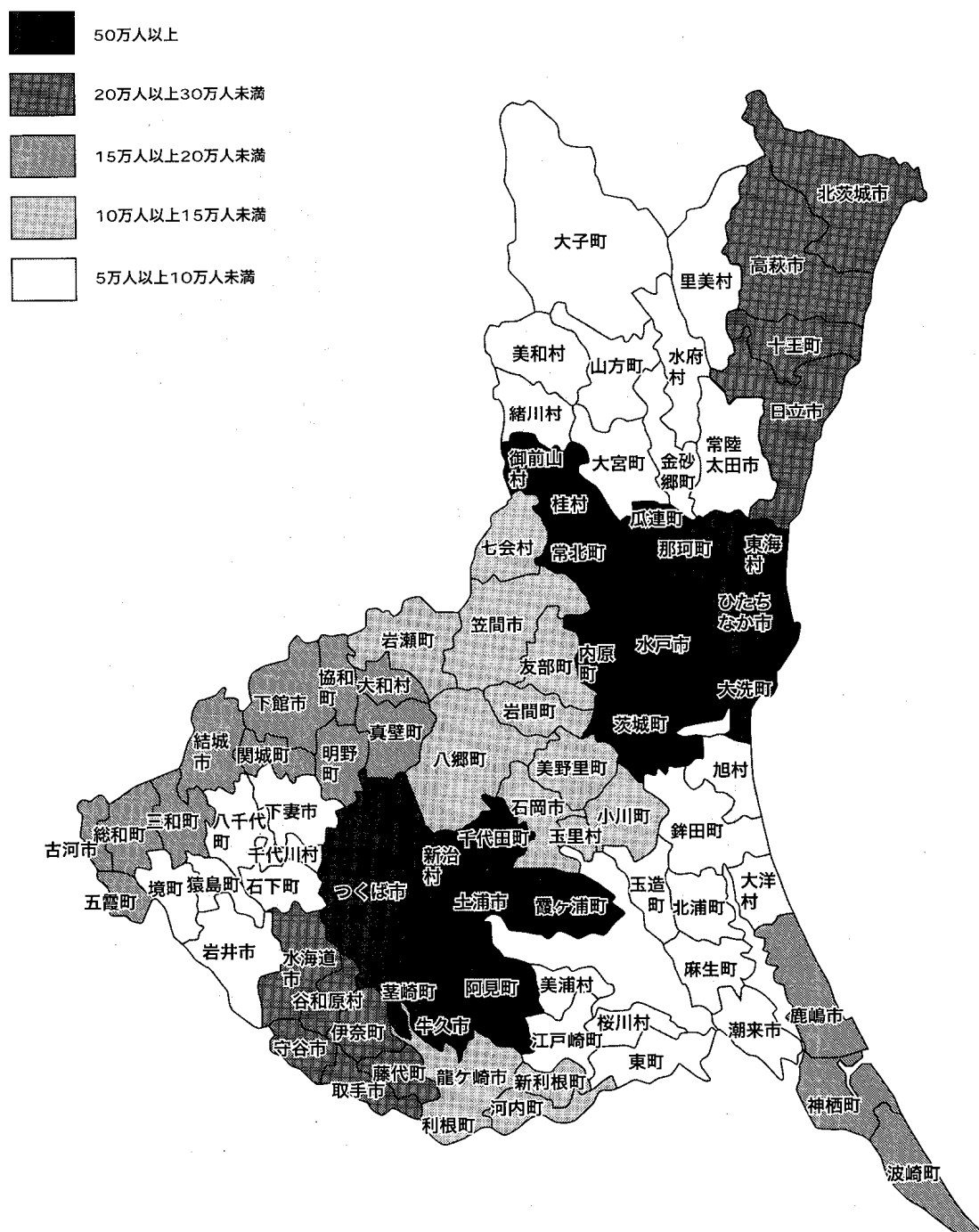
茨城県は、市町村合併を積極的に推進した府県の一つである。その結果、図表1―2にみるように、八五市町村は四四市町村へと減少し、減少率四八・二%であった。関東圏では、群馬県について合併が進んだ府県の一つである。

茨城県の合併パターンによると、当面の合併案である段階的パターンでは(図表3―2)、八五↓二九市町村へと合併が進み、将来のパターンでは(図表3―1)、八五↓一七市町村へと減少する。ここでは、将来、水戸市を中心とする北部の五十万都市と南部のつくば市を中心とする五十万都市を育成する、という茨城県の将来像を目標としている。

二〇〇六年三月末における茨城県は、図表3―3の通りである。茨城県下での合併は、県が想定した合併パターン案ほど多くはないにしろ、八五市町村が四四市町村へと合併したのであり、四八・二%の減少率であった。県としては、一応の成果があったといえよう。

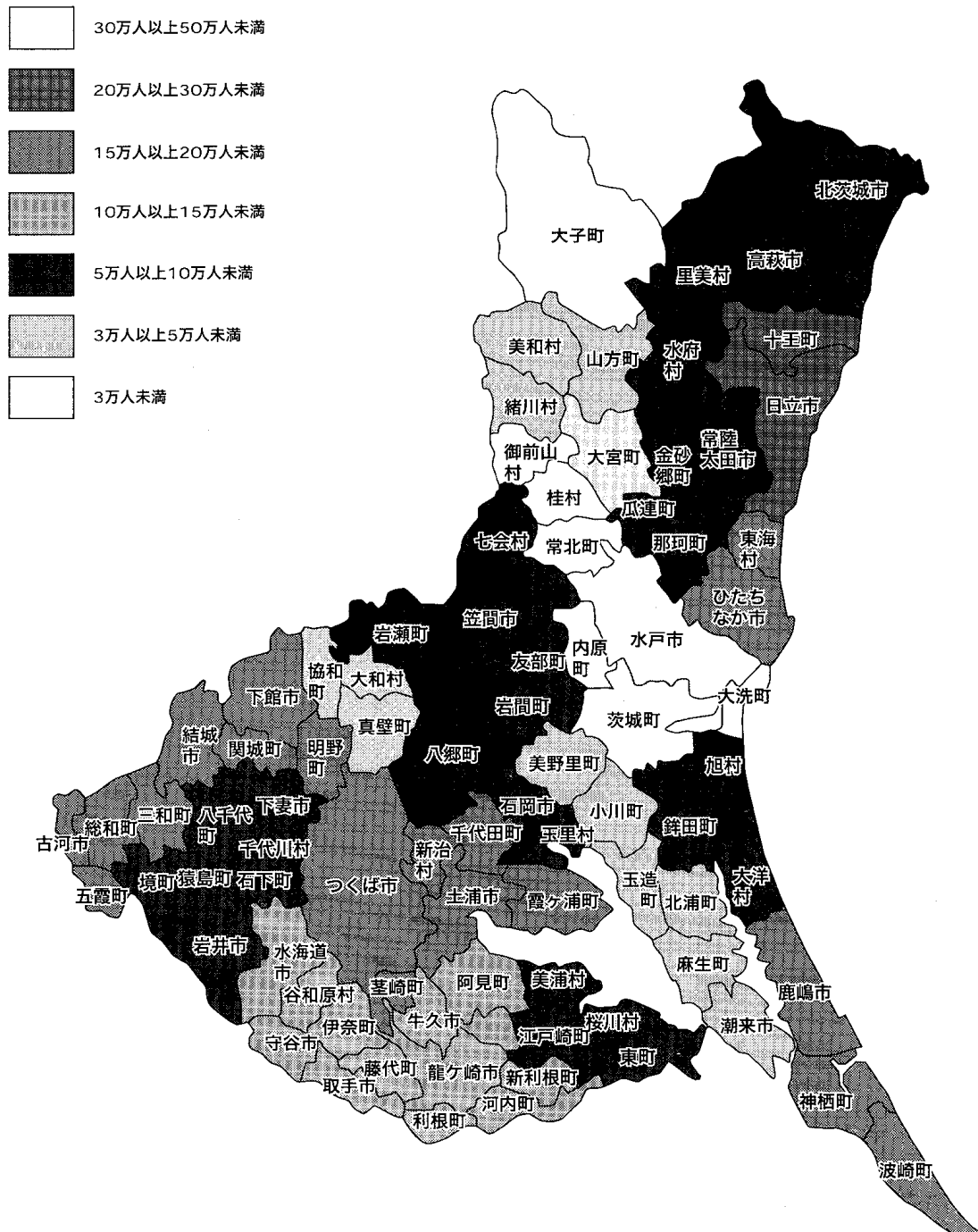
市町村合併をめぐる動向（その1）

図表3-1 将来目指すべき合併パターン



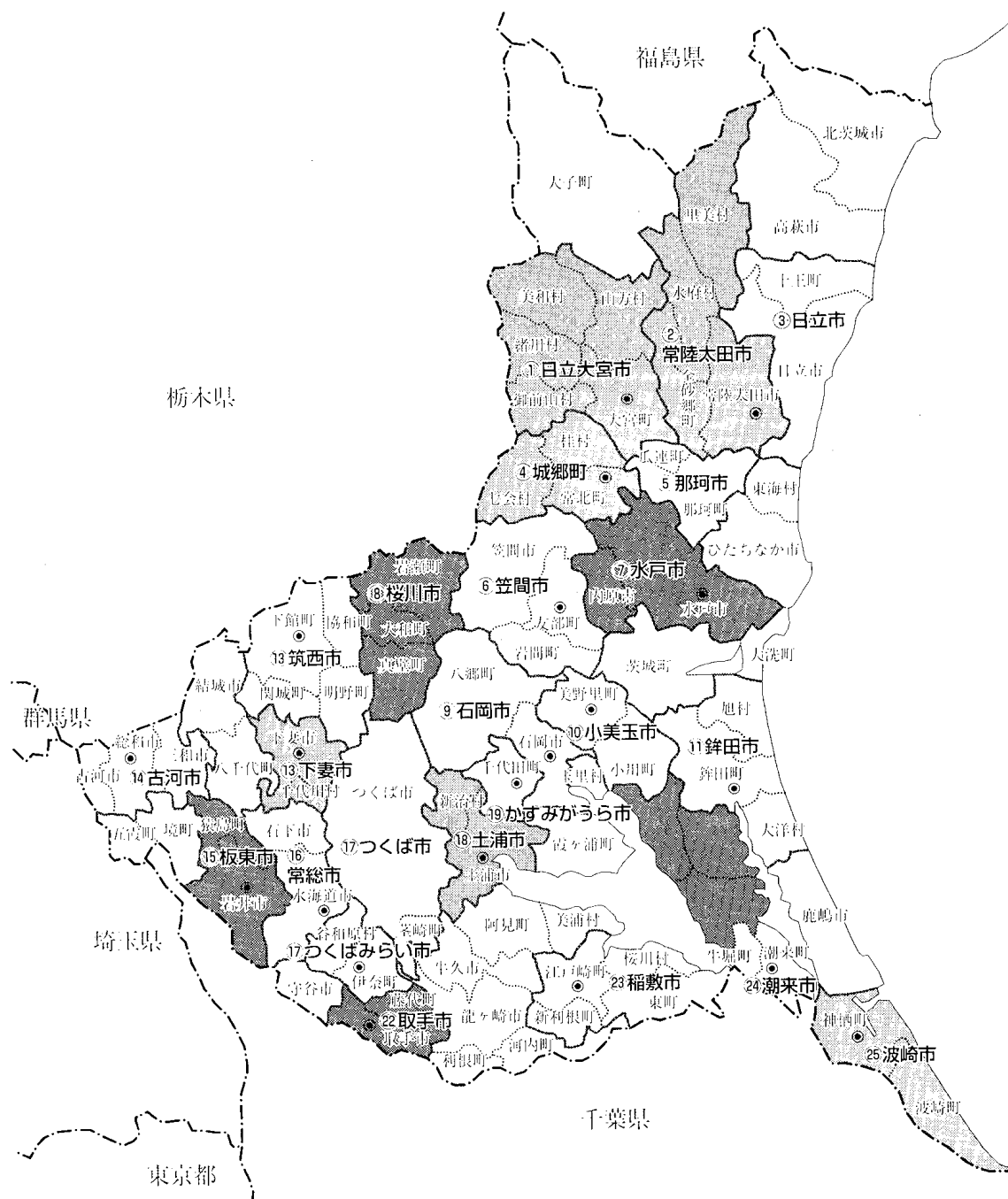
（注）茨城県『地域の未来を創る』 8 頁

図表3-2 段階的に気運醸成を図るべき合併パターン



(注) 茨城県『地域の未来を創る』 9 頁

図表 3—3 茨城県の合併実態



（注）『一目でわかる 平成の大合併地図』11頁

他方で、県が想定したほど、合併が進まなかったことも事実である。合併は、単なる机上のプランで安易に進むものではない、という実態である。市町村合併は、地域においては多様な要因を含んだ重要課題であり、地域の将来を左右する重要決定でもある。住民をはじめ、首長、議員、職員などの関係者は多く、これらの関係者が複雑にネットワークを組みながら地域でのパワーとなって、合併という争点に向かって賛否を争うことになる。結果として、県の想定した一七団体や二九団体には及ばずに、四四市町村に落着いた。

主な都市をめぐる市町村合併の動向は、図表3-4の通りである。

水戸市は、〇六年三月に内原町との吸収合併によって新水戸市が誕生した。県の段階的パターンでは、水戸市、内原町、大洗町、茨城町の四市町の合併案であった。将来パターンでは、さらに、ひたちなか市、常北町、那珂町、東海村、瓜連町、桂村、御前山村の七市町村が合併したもので、一一市町村の大合併による五十万人都市構想である。

水戸市にとっては、〇六年三月の内原町との合併となった。県案にみる段階的パターン、さらに将来パターンへと進展するためには、なお、長い時間と多くの課題が山積しているものといえる。

つくば市は、〇六年三月に茎崎町と合併した。県の段階的パターンでは、つくば市と茎崎町との合併案であり、県案通りの合併が進められた。将来パターンでは、これに牛久市、阿見町、土浦市、新治村、千代田町、霞ヶ浦町の隣接する二市三町村が加わり、八市町村の大合併による五十万都市構想となる。しかし、筑波研究学園都市をベースに新しく誕生したつくば市が、歴史ある土浦市、牛久市と統合して五十万都市へと成長するには、なお、多くの課題があり、長い時間が必要となろう。

茨城県は、長期的構想として、北部の水戸市と南部のつくば市を五十万都市へと成長させ、二つの五十万都市を拠点として県全域の振興発展を図っていきたいとしている。しかし、両市が五十万都市へと成長するた

市町村合併をめぐる動向（その１）

図表 3—4 市町村合併をめぐる動き（主な都市）

| | 06.3.31 | 県の段階的パターン | 県の将来パターン |
|-------|------------------------|------------------------|--|
| 水戸市 | 水戸市、内原町 | 水戸市、内原町、 大洗町、茨城町 | 水戸市、内原町、 大洗町、茨城町、 ひたちなか市、 常北町、那珂町、 東海村、瓜連町、 桂村、御前山村 |
| 常陸太田市 | 常陸太田市、金砂郷町、 水府村、里美村 | 常陸太田市、金砂郷町、 水府村、里美村 | 常陸太田市、水府村、 金砂郷町、里美村 |
| つくば市 | つくば市、莚崎町 | つくば市、莚崎町 | つくば市、莚崎町、 牛久市、阿見町、 土浦市、新治村、 千代田町、霞ヶ浦町 |
| 取手市 | 取手市、藤代町 | 取手市、藤代町 | 取手市、藤代町、 守谷市、伊奈町、 谷和原村、水海道市 |
| 龍ヶ崎市 | 龍ヶ崎市 | 龍ヶ崎市、利根町、 新利根町、河内町 | 龍ヶ崎市、利根町、 新利根町、河内町 |
| 稲敷市 | 江戸崎町、桜川村、 新利根町、東町 | 江戸崎町、桜川村、 東町、美浦村 | 江戸崎町、桜川村、 東町、美浦村 |

めには、なお多くの市町村合併が必要であり、多くの時間と多くの課題があり、関係住民の協力が必要である。

取手市は、○六年三月に取手市、藤代町との合併が成立した。県の段階的パターンと同様であるが、将来パターンでは、これに守谷市、伊奈町、谷和原村、水海道市が加えられる。しかし、この将来のパターンは、近年の合併動向をみると、大きく異なっている。

○六年には、伊奈町、谷和原村は合併してつくばみらい市が誕生し、守谷市は単独である。水海道市は、石下町と合併して常総市が誕生した。

この地域動向は、つくばみらい線の開通によつて大きく変ぼうしたのであり、地元市町村にも大きく影響している。したがって、将来パターン案にみる取手市から水海道市にいたる六市町村における合併案は、当面、その実現性の動きはみられない。

龍ヶ崎市は、利根町との合併に向けて協議してきたが、合併の直前になって廃棄となり、未成立となった。その経過は、のちに調査したいと思うが、合併をめぐる背後にその地域における多様な要因が潜んでいることが推測される。

こうした角度からみると、県の構想（段階的パターン、将来パターン）と市町村の合併実態とが微妙にズレていることがわかる。

具体的な市町村合併は、市町村の実態およびそこに住む住民の意向に大きく左右されてすすめられるのである。

四 市町村合併の経過

四―一 昭和六〇年以降の全国の合併

全国の市町村合併の動向は、一九八七年以降、図表4―1の通りである。

一九九五年以前の合併は、旧市町村合併特例法に基づいて実施された合併で、国による行財政上の支援策が十分になされたわけではない。したがって、藤橋村以降の一四例は、その地域で何等かの強力な理由があったために合併が行われたものといえる。

岐阜県藤橋村の合併は、徳山ダムの建設により徳山村が廃村になったために、藤橋村に編入された結果である。

仙台市は、東北の拠点都市として政令指定都市をめざし、そのために隣接する宮城町、泉市、秋保町に合併を働きかけ、成功した事例である。その後、政令指定都市の仙台市は、誕生した。

図表4—1 昭和60年以降の全国の合併

| 新市町村名 | 都道府県 | 合併関係市町村名 | 種類 | 合併年月日 |
|---------|------|-------------------------|----|-----------|
| 藤 橋 村 | 岐阜県 | 藤橋村, 徳山村 | 編入 | S62.4.1 |
| 仙 台 市 | 宮城県 | 仙台市, 宮城町 | 編入 | S62.11.1 |
| つ く ば 市 | 茨城県 | 桜村, 谷田部町, 豊里町, 大穂町 | 新設 | S62.11.30 |
| つ く ば 市 | 茨城県 | つくば市, 筑波町 | 編入 | S63.1.31 |
| 仙 台 市 | 宮城県 | 仙台市, 泉市, 秋保町 | 編入 | S63.3.1 |
| 熊 本 市 | 熊本県 | 熊本市, 北部町, 河内町, 飽田町, 天明町 | 編入 | H3.2.1 |
| 北 上 市 | 岩手県 | 北上市, 和賀町, 江釣子村, | 新設 | H3.4.1 |
| 浜 松 市 | 静岡県 | 浜松市, 可美村 | 編入 | H3.5.1 |
| 水 戸 市 | 茨城県 | 水戸市, 常澄村 | 編入 | H4.3.3 |
| 盛 岡 市 | 岩手県 | 盛岡市, 都南村 | 編入 | H4.4.1 |
| 飯 田 市 | 長野県 | 飯田市, 上郷町 | 編入 | H5.7.1 |
| ひたちなか市 | 茨城県 | 勝田市, 那珂湊市 | 新設 | H6.11.1 |
| 鹿 嶋 市 | 茨城県 | 鹿島町, 大野村 | 編入 | H7.9.1 |
| あきる野市 | 東京都 | 秋川市, 五日市町 | 新設 | H7.9.1 |
| 篠 山 市 | 兵庫県 | 篠山町, 西紀町, 舟南町, 今田町 | 新設 | H11.4.1 |
| 新 潟 市 | 新潟県 | 新潟市, 黒埼町 | 編入 | H13.1.1 |
| 西 東 京 市 | 東京都 | 田無市, 保谷市 | 新設 | H13.1.12 |
| 潮 来 市 | 茨城県 | 潮来町, 牛堀町 | 編入 | H13.4.1 |
| さいたま市 | 埼玉県 | 浦和市, 大宮市, 与野市 | 新設 | H13.5.1 |
| 大 船 渡 市 | 岩手県 | 大船渡市, 三陸町 | 編入 | H13.11.15 |

(注) 1) 鹿島町は、編入合併と同時に名称変更・市制施行をして「鹿嶋市」となった。

2) 潮来町は、編入合併と同時に市制施行をして「潮来市」となった。

3) 茨城県『地域の未来を創る』39頁。

熊本、浜松、盛岡の各市は、県庁所在都市あるいは地方中核都市としての充実強化をねらいとして周辺の市町村との合併を進めたものである。これらの合併事例は、中核となる拠点都市がより拡大成長するために周辺の市町村を吸収合併したものであり、都市規模の充実強化を目的とした事例である。

この表でもう一つの注目点は、全体の二十例の中で六市（つくば市、水戸市、ひたちなか市、鹿嶋市、潮来市）は、茨城県下の事例であることである。これは、茨城県下で全国的にもきわめて多くの市町村合併が行われてきたことを示す。こうした結果をもたらした理由は定かではないが、県知事の姿勢やそれを行った県の政策が積極的に行われ、市

町村合併へと傾斜した結果であると推測される。

(1) 一九九九年（平成十一年）の篠山市以降は、一九九五年の合併特例法によるものであり、篠山市の合併は、行財政上の支援策を前提に、関西地域で最初に行われた合併である。

(2) 西東京市は、合併特例法に基づく東京での唯一の合併事例である。⁽⁹⁾ 保谷市と田無市は、西部新宿線の沿線に開発された住宅地域で、両市は同質の住宅都市として発展してきた。そうしたことから、古くから住民の間で合併の話題がでていたが、なかなか実現しなかった都市であった。合併の目的は、共通する両市が合併すること、公共施設、職員数、議員数などの行財政の改革になるためであった。合併への賛否について両市が投票方式のアンケートで市民意向調査を実施し、市民意思を確認して両市とも賛成が上回った。したがって、両市の合併は、事実上の「住民投票」による都市型の対等合併といわれ、一つのモデルとされた。

(3) さいたま市は、浦和市、大宮市、与野市の三市の合併により誕生した。この三市では、古くから七回にわたり合併の必要性についての議論があった。しかし、浦和、大宮両市による話し合いがまとまらず、実現するには至らなかった。

埼玉県は、県下で大規模な都市（政令指定都市）を作りたいという理念から、You And Iプラン（与野市、大宮市、浦和市＋上尾市、伊奈町）というまちづくりを推進した。⁽¹⁰⁾

国は、政府関係機関の移転に伴うさいたま新都心（大宮操車場跡地）の建設を推進した。「県ではこの誘致にあたり、さいたま新都心について、一つの自治体による統合的管理を約束した。これは、浦和、大宮、与野の三市合併を想定したものであった」⁽¹¹⁾。

かくして、県・国主導による合併推進が行われ、合併ムードを高めていった。他方で、こうした動きは、住民不在の合併の進行ともいわれた。

一九九五年、市町村合併特例法による合併がスタートした。浦和市は、浦和、大宮、与野による三市合併を主張した。大宮市は、三市に上尾市、伊奈町を加えた四市一町の合併を主張した。両市は、主導権とメンツをかけて争う形となった。結果として、第一ステップで三市合併を行い、第二ステップで上尾、伊奈を吸収合併し、政令指定都市へと進むというフローができあがった。

二〇〇一年五月、さいたま市（三市合併）が誕生した。上尾市では、「さいたま市との合併を決める」住民投票を実施した。合併反対の市民が約六割にいたり、市は合併しないことを決定した。これをうけ、さいたま市では、当面、三市のみで政令市になった。

○三年七月、さいたま市は、岩槻市との合併協議会を設置、○五年四月、岩槻市を吸収合併して岩槻区とした。さいたま市は、こうした合併を通じて人口、面積を拡大させ、政令指定都市としての一層の発展をめざしている。

四―二 茨城県内の合併状況

茨城県内での合併状況は、図表4―2の通りである。

つくば市は、筑波研究学園都市の建設以来、地元の六カ町村による合併が悲願とされてきたが、二四年後の昭和六二年一月につくば市が誕生してスタートした。つくば市は、研究学園都市の発展やつくば新線の建設をうけて、県下の南部地域での中核拠点都市として、将来の発展が期待される。その際、周辺市町村との合併問題は、常に課題の一つとなつてこよう。

水戸市は、一九九二年三月、常澄村との合併を終え、二〇〇五年二月に内原町との合併を進めた。水戸市は、県庁所在都市であり、北部の中核拠点都市としての発展が期待される。その際、周辺市町村とのさらなる合併

●鹿島町・大野村の合併（鹿嶋市）

| | |
|--------|--|
| 背 景 | 鹿島開発を背景に3町+1村の合併議論であった。大野村は古くから鹿島町と同じ鹿島神宮の文化圏として発展してきており、生活圏域、姻戚関係などの住民間のつながりも深かった。将来の大同合併を目途に、熟度の高まった鹿島・大野で先行合併が行われた。 |
| 経 緯 | H5年3月11日 大野村長の議会での表明 H6年7月12日 大野村長の申し入れ H6年3月～12月 事務勉強会・検討会 H7年1月10日 任意の合併検討協議会設置（4回開催） H7年2月10日 法定合併協議会設置（6回開催） H7年6月6日 両町村議会での議決 H7年6月16日 県議会議決 H7年9月1日 合併（大野村を編入）、市制施行 |
| 合併当時人口 | 60,671人（H7国調）当時県内第9位 [旧鹿島町46,436 + 旧大野村14,235] |

●潮来町・牛堀町の合併（潮来市）

| | |
|--------|--|
| 背 景 | 潮来町と牛堀町は水郷地帯であり、古くから水運の拠点として繁栄してきた。近年では、交通網の発展とあいまって、鹿島開発による一体的な整備が行われており、地域の発展のために合併が進められた。 |
| 経 緯 | H8年10月6日 牛堀町長が潮来町との合併を公約に揚げ当選（3選） H9年7月1日 潮来・牛堀広域行政事務研究会（7回開催） H10年4月20日 潮来町・牛堀町合併検討協議会（9回開催） H11年8月23日 法定合併協議会設置（11回開催） H12年7月19日 両町議会で合併の議決 H12年9月22日 県議会議決 H13年1月29日 両町議会で市制施行の議決 H13年3月5日 県議会で市制施行の議決 H13年4月1日 合併（牛堀町を編入）、市制施行 |
| 合併当時人口 | 31,944人（H12国調）当時県内第31位 [旧潮来町25,841 + 旧牛堀町6,103] |

（注）茨城県『地域の未来を創る』39～40頁

市町村合併をめぐる動向（その1）

図表 4—2 茨城県の合併事例（昭和60年以降）

●つくば市の合併

| | |
|--------|--|
| 背 景 | この地域は、昭和38年の閣議決定を受けて筑波研究学園都市として整備され、当初から一体的な都市運営を前提として建設が進められた。 |
| 経 緯 | S 62年 6 月21日 県知事が学園都市関係 6 町村に年内合併を要請 S 62年 9 月21日 学園都市関係町村合併促進協議会事務局の発足 S 62年10月26日 桜、谷田部、豊里、大穂で合併協議会の設置 S 62年11月 2 日 4 町村合併議決 S 62年11月 9 日 県議会議決 S 62年11月30日 4 町村合併（新設合併）、市制施行 S 63年 1 月31日 つくば市と筑波町の合併（編入合併） |
| 合併当時人口 | 127,497人（S 60国調）当時県内第 3 位 |

●水戸市・常澄村の合併

| | |
|--------|--|
| 背 景 | 水戸市と常澄村は、既に同じ生活圏域を形成しており、常澄の住民の生活の向上のためには、合併が必要であるとして推進されてきた。 |
| 経 緯 | S 63年12月 7 日 水戸市長の申し入れ S 63年12月 9 日 常澄村長の合意 S 63年12月23日 水戸市・常澄村広域行政研究会の設置（15回開催） H 2 年 8 月11日 任意の合併検討協議会の設置（8 回開催） H 3 年 2 月22日 法定合併協議会の議決 H 3 年 3 月19日 両市村議会の議決 H 3 年 7 月 5 日 県議会議決 H 4 年 3 月 3 日 合併（常澄村を編入） |
| 合併当時人口 | 245,525人（H 2 国調）当時県内第 1 位 [旧水戸市234,968 + 旧常澄村10,557] |
| 建設計画 | 合併後の建設計画では、常澄村の区域に平成 4 年から12年の間に、都市計画道路、土地区画整理事業、公園事業など約380億円の事業が計画された。 |

●勝田市・那珂湊市の合併（ひたちなか市）

| | |
|--------|---|
| 背 景 | ひたちなか地区の開発を背景に、当初東海村を含めた 2 市 1 村で合併議論がスタート。任意の合併協議会への取組みについて、東海村が時期尚早であるとして不参加を表明、2 市で合併が進められた。 |
| 経 緯 | H 3 年10月16日 那珂湊市長の提案（勝田市、東海村へ） H 4 年 5 月30日 2 市 1 村合併研究検討連絡会 H 5 年 4 月12日 2 市の任意の合併検討協議会設置（13回開催） H 6 年 2 月15日 法定合併協議会設置（6 回開催） H 6 年 9 月 6 日 両市議会での議決 H 6 年 9 月22日 県議会議決 H 6 年11月 1 日 合併（新設） |
| 合併当時人口 | 142,402人（H 2 国調）当時県内第 4 位 [旧勝田市109,825 + 旧那珂湊32,577] |

の可能性が生じよう。

勝田市は、ひたちなか地区の開発を背景に那珂湊市、東海村との合併をスタートした。しかし、東海村の不参加により二市による新設合併のひたちなか市の誕生をみた。

鹿嶋市は、鹿島湾の大規模な工業開発を背景に三町一村（鹿島町、神栖町、波崎町、大野村）による合併でスタートしたが、鹿島、大野の町村で先行合併した。しかし、後日に神栖町と波崎町の二町は、合併して神栖市が誕生した。

潮来市は、潮来町と牛堀町による歴史的な水郷地帯での連携があり、合併が進められた。この合併は、三万人市特例を利用したもので、二町で人口三万九千四百四十四人であった。

こうした事例をみていると、茨城県では、つくば市の合併以来、大規模な地域開発とそれを背景とした市町村合併がくり返し行われてきたことがわかる。

四―三 県下の一九九五以降の合併状況

茨城県下における二〇〇五年市町村合併特例法による市町村合併の結果である。（図表4―3）この表は、図表3―3に①～②⑤が示されているのでご参照いただきたい。

県下での合併は、次の通りである。

| | |
|-----|-----|
| 01年 | 1件 |
| 02 | 1 |
| 03 | 0 |
| 04 | 3 |
| 05 | 14 |
| 06 | 6 |
| 合計 | 25件 |

市町村合併をめぐる動向（その１）

図表４－３ 市町村合併（1995年以降）

| | | | |
|----------|-------------------------------|----------|--------------------------|
| ①常陸大宮市 | ひたちおおみやし | ⑭古河市 | こかし |
| 49,142人 | 348.38km ² | 147,130人 | 123.58km ² |
| 2004年10月 | 御前山村, 大宮町, 山方町, 美和村, 緒川村合併 | 2005年9月 | 古河市, 総和町, 三和町合併 |
| ②常陸太田市 | ひたちおおたし | ⑮板東市 | ばんどうし |
| 62,584人 | 372.01km ² | 57,946人 | 123.18km ² |
| 2004年12月 | 常陸太田市, 金砂郷町, 水府村, 里美村合併 | 2005年3月 | 岩井市, 猿島町合併 |
| ③日立市 | ひたちし | ⑯常総市 | じょうそうし |
| 202,897人 | 225.55km ² | 64,875人 | 123.52km ² |
| 2004年11月 | 日立市, 十王町合併 | 2006年1月 | 水海道市, 石下町合併 |
| ④城里町 | しろさとまち | ⑰つくば市 | つくばし |
| 23,508人 | 161.73km ² | 188,391人 | 284.07km ² |
| 2005年2月 | 常北町, 桂村, 七会村合併 | 2002年11月 | つくば市, 茎崎町合併 |
| ⑤那珂市 | なかし | ⑱土浦市 | つちうらし |
| 56,607人 | 97.80km ² | 143,363人 | 113.82km ² * |
| 2005年1月 | 那珂町, 瓜連町合併 | 2006年2月 | 土浦市, 新治村合併 |
| ⑥笠間市 | かさまし | ⑲かすみがうら市 | かすみがうらし |
| 82,155人 | 240.25km ² | 45,182人 | 118.77km ² * |
| 2006年3月 | 笠間市, 友部町, 岩間町合併 | 2005年3月 | 霞ヶ浦町, 千代田町合併 |
| ⑦水戸市 | みとし | ⑳行方市 | なめがたし |
| 262,712人 | 217.45km ² * | 40,816人 | 166.33km ² * |
| 2005年2月 | 水戸市, 内原町合併 | 2006年3月 | 麻生町, 北浦町, 玉造町合併 |
| ⑧桜川市 | さくらがわし | ㉑つくばみらい市 | つくばみらいし |
| 50,110人 | 179.78km ² | 41,020人 | 79.14km ² |
| 2005年10月 | 岩瀬市町, 真壁町, 大和村合併 | 2006年3月 | 伊奈町, 谷和原村合併 |
| ⑨石岡市 | いしおかし | ㉒取手市 | とりでし |
| 83,561人 | 213.38km ² * | 113,184人 | 69.96km ² |
| 2005年10月 | 石岡市, 八郷町合併 | 2005年3月 | 取手市, 藤代町合併 |
| ⑩小美玉市 | おみたまし | ㉓稲敷市 | いなしきし |
| 53,619人 | 140.21km ² * | 49,772人 | 178.12km ² * |
| 2006年3月 | 小川町, 美野里町, 玉里村合併 | 2005年3月 | 江戸崎町, 新利根町, 桜川村, 東町合併 |
| ⑪鉾田市 | ほこたし | ㉔潮来市 | いたこし |
| 52,806人 | 203.90km ² * | 31,605人 | 62.67km ² * |
| 2005年10月 | 旭村, 鉾田町, 大洋村合併 | 2001年4月 | 牛堀町, 潮来町合併 |
| ⑫筑西市 | ちくせいし | ㉕神栖市 | かすみし |
| 115,093人 | 205.35km ² | 88,841人 | 147.24km ² |
| 2005年3月 | 下館市, 関城町, 明野町, 協和町合併 | 2005年8月 | 神栖町, 波崎町合併 |
| ⑬下妻市 | しもつまし | | |
| 45,885人 | 80.88km ² | | |
| 2006年1月 | 下妻市, 千代川村合併 | | |

(注)『一目でわかる 平成の大合併地図』11頁

以下、主な合併の内容を概略しておこう。

③日立市

日立市と十王町は、二〇〇四年一月に合併した。日立市は、十王町を吸収合併したが、隣接する東海村、ひたちなか市等との関係は、今後の課題といえよう。

⑥笠間市

笠間市と友部町、岩間町との合併は、二〇〇六年三月に成立した。この合併は、二〇〇三年一〇月から友部町と岩間町との二町による合併協議会でスタートした。両町の合併協議が進行する中で、笠間市が加わり、笠間と友部、岩間の一市二町による合併へと展開した。新市の名称、対等か編入かの合併方式などで意見が分かれたが、知事の仲介などにより合併へとこぎつけた。

⑫筑西市

筑西広域圏の八市町村でスタートした合併協議であったが、〇五年三月、下館市を中心とした関城町、明野町、協和町の四市町が合併し、筑西市が誕生した。四市町は、〇一年から合併に向けての研究を進め、共同での協議を進めてきた。さらに各市町では、住民へのPR、説明会、アンケート調査を行い、住民の合意を得る形で法定協議会を設置し、〇五年三月、一万五千人余の人口をもつ市となった。

⑭古河市

〇二年六月、総和町、三和町の二町による合併協議が開始された。その後、二町は、古河市を含めた三市町との合併を決め、古河市への働きかけをした。これをうけて、三市町での合併協議が進められたが、新市の名称をめぐる意見が分かれ、休止状態が続いた。その後二町が「古河市」の名称をうけ入れ、再び合併実現に向けて協議が行われ、〇五年九月、古河市、総和町、三和町の合併が成立した。この間、古河市での住民投票、

二町での住民アンケート調査が実施された。

⑮板東市

○五年三月、岩井市、猿島町との合併により「板東市」が誕生した。当初は、二市町に境町を加えた三市町での合併であったが、境町での住民投票によって反対が多く、離脱した。境町では、岩井市優先に対する反対意見が出され、三市町合併への反対となったのである。

⑲かすみがうら市

土浦市を中心に千代田町、霞ヶ浦町、新治村で合併協議を進めてきたが、○三年八月、同任意の協議会を解散した。その結果、霞ヶ浦町と千代田町では、あらためて二町による合併に向けての協議を進めることになった。その後、住民アンケートや住民懇談会などを経て○五年三月、人口四万五千人のかすみがうら市として発足した。

⑳つくばみらい市

○六年三月、伊奈町、谷和原村は合併し、つくばみらい市が誕生した。当初、水海道市を加えた一市一町一村による「常総市」構想によって合併への話し合いが進められていたが、つくば新線の開通と周辺の開発によって伊奈町、谷和原村との連携が強まり、両町村との話し合いが進行し、つくばみらい市への合併にいたった。

㉓稲敷市

○二年四月から美浦村を含めた五町村で合併について話し合う懇話会を開始してスタートした。○三年には、江戸崎町、新利根町、桜川村、東町の四町村（美浦村は脱会）により合併への準備が進められ、法定の合併協議会が設置された。四町村による新設合併とし「稲敷市」の名称として、当面、江戸崎町役場を事務所とし、

新庁舎の建設を改めて検討する。関係町村では、二〇〇〇年頃の早い段階から合併に向けての自発的研究や協議が行われ、住民意識調査や組織の設立が行われた。四町村におけるこうした積極的な対応が、町村をめぐるきびしい財政状況の下に合併へと至らしめたものといえる。

【引用文献】

- (1) 大塚祚保『都市政策試論』二四三頁
- (2) 大塚祚保「市町村合併」、本田弘編著『地方分権下の地方自治』九〇～九一頁
- (3) 公職研『合併する自治体、しない自治体』（〇二年三月号）、一六〇頁
- (4) 大塚祚保「市町村合併」八八頁
- (5) 上田道明『自治を問う住民投票』九七頁
- (6) 茨城県『地域の未来を創る』一六～一七頁
- (7) 茨城県、同右、一八頁
- (8) 本田弘編著『地方分権下の地方自治』九〇～九一頁
- (9) 朝日新聞、〇一年四月二九日付
- (10) 公職研、同右、一三六頁
- (11) 舟越伸之輔『10万人都市誕生』一一〇頁

【参考文献】

- (1) 本田弘編著『地方分権下の地方自治』公人社、二〇〇二年

- (2) 大塚祚保『都市政策試論』公人社、二〇〇四年
- (3) 公職研『合併する自治体、しない自治体』、二〇〇二年三月号
- (4) 舟越伸之輔『100万人都市誕生』東京新聞出版局、二〇〇一年
- (5) 佐々木信夫『市町村合併』ちくま新書、二〇〇二年
- (6) 茨城県『地域の未来を創る』二〇〇二年
- (7) 上田道明『自治を問う住民投票』自治体研究社、二〇〇三年
- (8) 小原隆治編著『これでいいのか平成の大合併』コモンズ、二〇〇三年
- (9) 『目でわかる 平成の大合併地図』集英社、二〇〇六年