

合併特例区の現状と課題（一）

—主として岡山市・宮崎市の事例を参考に—

生 沼 裕

The present conditions and the problems of municipal merger exceptional-case wards

— Mainly refer to the case studies of Okayama city and Miyazaki city —

Yutaka OINUMA

I. はじめに

合併特例区は、合併時の特例として、新市町村の一体性の円滑な確立のために、合併協議により合併後の一定期間、一又は二以上の旧市町村の区域を単位として設けられる特別地方公共団体である（市町村の合併の特例等に関する法律（合併特例法）第26条）。平成16年5月に成立した市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の改正法及び現行の合併特例法により創設された制度であり、平成18年7月1日現在、全国において6団体が当該制度を活用している。

合併特例区は、一定期間（5年以下）、普通地方公共団体である市町村区域内に設置される法人格を有する特別地方公共団体であるという点において、地域自治区と異なる。

この合併特例区に関しては、制度創設後数年しか経っておらず、その実態についての研究はこれからといった状況である。

そこで、本稿では、昨年度実施したこれら6団体に対するアンケート調査の結果等及び岡山市・宮崎市の事例を整理することにより、合併特例区の現状と課題の一端を明らかにするとともに、合併特例区制度の運用面のあり方に関して、若干の考察を行う。

II. 地域審議会・地域自治区・合併特例区制度の概要

まず、いわゆる地域自治組織に関する制度（地域審議会・地域自治区（一般制度・特例制度）・合併特例区）の概要を、以下に示す。

【図表 1】

地域審議会・地域自治区・合併特例区の制度の概要

区 分	地域審議会	地域自治区		合併特例区
		一般制度	特例制度	
設置団体数 (H18.7.1現在)	216団体 (780審議会)	15団体 (91自治区)	38団体 (101自治区)	6団体 (14特例区)
根拠法令	旧合併特例法第5条の4、 合併新法第22条	地方自治法第202条の3等	旧合併特例法第5条の5等 合併新法第23条等	旧合併特例法第5条の8等、 合併新法第26条等
法人格	なし	なし	なし	あり(特別地方公共団体)
設置区域	旧市町村単位	市町村が定める区域	旧市町村単位(合同も可)	旧市町村単位(合同も可)
設置方法	合併関係市町村の協議で 定め、各議会の議決が必要。 要。	条例で定める。	合併関係市町村の協議で定 め、各議会の議決が必要。	合併関係市町村の協議で規 約を定め、各議会の議決を 経て、知事の認可が必要。
設置期間	合併関係市町村の協議で 定める。	—	合併関係市町村の協議で定 める。	合併関係市町村の協議で定 める。(5年以下)
協議会等 の設置	—	地域協議会	地域協議会	合併特例区協議会
権限	区域に係る事務に関し、首 長の諮問に応じて審議し 又は必要と認める事項に つき首長に意見を述べる。	○地域協議会の権限 (1)次に掲げる事項のうち、首 長その他の市町村の機関に より諮問されたもの又は必 要と認めるものについて、 審議し、首長その他の市町 村の機関に意見を述べるこ とができる。 イ 地域自治区の事務所が所 掌する事務に関する事項 ロ イのほか、市町村が処理 する地域自治区の区域に係 る事務に関する事項 ハ 市町村の事務処理に当た つての地域自治区の住民と の連携の強化に関する事項 (2)首長は、条例で定める市町 村の施策に関する重要事項 であって地域自治区の区域 に係るものを決定し、又は 変更しようとする場合にお いては、あらかじめ、協議 会の意見を聴かなければな らない。 (3)首長その他の市町村の機 関は、(1)及び(2)の意見を 勘案し、必要があると認め るときは、適切な措置を講 じなければならない。	○地域協議会の権限 (1)同左 (2)首長は、合併関係市町村 の協議で定める市町村の 施策に関する重要事項で あって地域自治区の区域 に係るものを決定し、又は 変更しようとする場合にお いては、あらかじめ、協 議会の意見を聴かなければ ならない。 (3)同左	○合併特例区協議会の権限 (1)合併特例区が処理する 事務及び地域振興等に関 する施策の実施その他の 合併市町村が処理する事 務であって当該合併特例 区の区域に係るものに関 し、首長その他の機関若 しくは合併特例区の長に より諮問された事項又は 必要と認める事項につ いて審議し、首長その他の 機関又は合併特例区の長 に意見を述べることができ る。 (2)首長は、規約で定める 合併市町村の施策に関す る重要事項であって合併 特例区の区域に係るもの を決定し、又は変更しよ うとする場合において は、あらかじめ、協議会 の意見を聴かなければな らない。 (3)首長その他の機関又は 合併特例区の区長は、(1) 又は(2)の意見を勘案し、 必要があると認めるとき は、適切な措置を講じな なければならない。

合併特例区の現状と課題（一）

区 分	地域審議会	地域自治区		合併特例区
		一般制度	特例制度	
協議会等の 構成員 の選任	合併関係市町村の協議で 定める。 (任期) 合併関係市町村の協議 で定める	地域自治区の住民のうちか ら、首長が選任 (任期) 4年以内において条例で定 める期間	同左 (任期) 4年以内において合併関 係市町村の協議で定める 期間	構成員は、合併特例区の住 民で、合併市町村の議会の 議員の被選挙権者のうちか ら規約で定める方法により 首長が選任 (任期) 2年以内において規約で 定める期間
事務所長、 区長	－	事務所長を置く ※事務所長は、事務吏員をも って充てる。	(1)事務所長を置く ※事務所長は、事務吏員を もって充てる。 (2)事務所長に代えて区長 (特別職)を置くことがで きる。 (選任) 地域の行政運営に関し 優れた識見を有する者 のうちから、首長が選 任 (任期) 2年以内において合併 関係市町村の協議で定 める期間 (職務) 合併市町村の円滑な運 営と均衡ある発展に資 するよう、合併市町村 の長その他の機関及び 合併に係る地域自治区 の区域内の公共的団体 等との緊密な連携を図 りつつ、担任する事務 を処理	(1)区長（特別職）を置く (選任) 市町村長の被選挙権者 のうちから、首長が選 任 (任期) 2年以内において規約 で定める期間 (権限) 合併特例区を代表し、 その事務を総理

(出典) 新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組の実態～
市町村の合併に関する研究会報告書 平成19年3月 総務省

合併特例区については、法人格を有する特別地方公共団体であること、特別職の合併特例区長を置くこと、図表1に記載はないが、合併特例区協議会には、意見具申権だけではなく、合併特例区の予算や規則などの重要事項にかかる同意権が付与されていること、などが主な特徴と言える。但し、課税権や長期借入金等は認められていないため、基本的に主たる財源は新市町村からの移転財源である。

次に、各々の設置状況、設置期間、協議会等の構成員定数・任期等について、以下に示す。

【図表2】

区分	地域審議会	地域自治区（一般制度）	地域自治区（特例制度）	合併特例区
設置状況	全ての旧市町村に地域審議会を設置している団体は全体の3分の2で、残りの3分の1は旧市町村の一部にのみ地域審議会を設置している団体となっている。	他の制度と併用したり、旧団体を細分化するなどして地域自治区制度を活用している団体が見られる。これらの団体については、核となる団体があり、周辺の複数団体が合併したケースとなっている。	旧市町村の一部に地域自治区を設置している団体の方が、全ての旧市町村に地域自治区を設置している団体より多い。	旧市町村の全てに合併特例区を設置している団体は1件、旧市町村の一部に合併特例区を設置している団体は5件である。
設置期間	設置期間については、合併関係市町村の協議により定めることとなっているが、 <u>10～11年間とする団体が85%以上</u> となっており、短期間としている団体も少数ながら見られる。	本制度の趣旨から、 <u>多くの団体で設置期間を設けていない。</u>	設置期間については、合併関係市町村の協議により定めることとなっているが、 <u>10年前後としている団体が60%以上</u> となっている。	合併関係市町村の協議により5年以内の設置期間を定める（規約に定める）こととなっているが、 <u>5年間とするものがほとんど</u> である（5年：5団体、4年7か月：1団体）。
構成員定数	15名前後としている地域審議会が約半数を占め、最も多い。また、10名前後や20名前後の地域審議会も少数ながら見られる。	15～20名としている地域協議会が約7割を占め、最も多い。また、30名を超える地域協議会も、全体に1割弱見られる。	15名程度としている地域協議会が約6割を占め、最も多い。また、10名前後や20名前後としている地域協議会も少数ながら見られる。	全合併特例区で9～15名としている。
構成員任期	2年とする団体がほとんどとなっている。	2年とする団体が多い。	2年とする団体がほとんどとなっている。	全合併特例区で2年としている。
構成員属性	構成員のほぼ半数が「公共的団体等を代表するもの」となっている。次いで「学識経験を有するもの」が多い。公募については、全体の約10%となっている。	構成員のほぼ半数が「公共的団体等を代表するもの」となっている。次いで「地域の行政運営に関し優れた識見を有するもの」が多い。公募については、全体の約10%となっている。	構成員のほぼ半数が「公共的団体等を代表するもの」となっている。次いで「公募によるもの」が多い。	構成員のほぼ半数が「公共的団体等を代表するもの」となっている。

（出典）新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組の実態～（市町村の合併に関する研究会報告書 平成19年3月 総務省）における調査データ等（平成18年7月1日現在）をもとに作成。

合併特例区の現状と課題（一）

合併特例区は、法令上、設置期間が5年以下とされているため、他の制度と比べ設置期間が短い。

次に、各々の審議内容について、以下に示す。

【図表3】

区 分	地域審議会	地域自治区（一般制 度）の地域協議会	地域自治区（特例制 度）の地域協議会	合併特例区の 合併特例区協議会
審議内容	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村建設計画の執行状況・変更に関する事項を対象としている団体が、それぞれ全体の70～80%程度となっている。 ○ 新市町村の基本構想の策定等に関する事項についても、約半数の団体が審議対象としている。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 基本構想に係る事項や、過疎計画、観光計画など各種計画策定に係る事項を挙げている団体が多い。 ○ その他、各地域固有の振興策に係る事項が対象となっている。 ○ 予算編成の際の事業等に関する要望についても審議対象としている団体は、少数である。 	<ul style="list-style-type: none"> ○「市町村建設計画に係る事項」、「基本構想の作成に係る事項」については半数以上の団体が審議対象としている。 ○ 予算編成の際の事業等に関する要望についても審議対象としている団体は、3分の1程度となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> ○合併に直接的に関わる事項(市町村建設計画関連など)から、当該地域の市政全般にわたることまで、審議内容は各市町村によって様々である。 ○ 新市町村の基本構想の作成については、新設合併の4団体中(せたな町、士別市、名寄市、喜多方市)、3団体が審議事項としている。

(出典) 新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組の実態～(市町村の合併に関する研究会報告書 平成19年3月 総務省)における調査データ等(平成18年7月1日現在)をもとに作成。

Ⅲ. 合併特例区の現状と課題

次に、合併特例区を設置(平成18年7月1日現在)している6つの地方公共団体(合併特例区担当課)に対して独自に行ったアンケート調査(平成18年10月に実施・調査時点は原則として平成18年7月1日現在・回収率100%)の結果等を整理することにより、合併特例区の現状と課題の一端を見てみたい。なお、当該アンケート調査は、昨年度まで本学大学院地域政策研究科に在籍した前田寛仁氏と共同で行ったものである。

1. 合併特例区の概要

(1) 総括的事項

- ① 設置数：6 団体（14 合併特例区※）
- ② 設置状況：旧市町村の全てに合併特例区を設置している団体はせたな町のみ、その他は旧市町村の一部に合併特例区を設置している。
- ③ 設置期間：旧市町村の協議により 5 年以内の設置期間を定める（規約に定める）こととなっているが、せたな町のみ 4 年 7 か月、その他は全て 5 年である。
- ④ 合併特例区の名称、設置期限、合併特例区協議会の構成員定数
図表 4 のとおりである。

【図表 4】

市町村名	旧市町村名	合併特例区の名称	設置期限 (年月日)	合併特例区協議会の 構成員定数 (人)
せたな町	北檜山町	北檜山区	H22. 3. 31	9 (10)
	瀬棚町	瀬棚区		10
	大成町	大成区		9 (10)
士別市	士別市	設置せず	-	-
	朝日町	朝日町	H23. 3. 30	12
名寄市	名寄市	設置せず	-	-
	風連町	風連町	H23. 3. 26	15
喜多方市	喜多方市	設置せず	-	-
	熱塩加納村	熱塩加納町	H23. 1. 3	10
	塩川町	塩川町		10
	山都町	山都町		10
	高郷村	高郷町		10
岡山市 ※	岡山市	設置せず	-	-
	御津町	御津	H22. 3. 21	14
	灘崎町	灘崎町		14
宮崎市	宮崎市	設置せず(地域自治区を設置)	-	-
	佐土原町	佐土原町	H22. 12. 31	15
	田野町	田野町		15
	高岡町	高岡町		15(20)

※ 岡山市は、平成 19 年 1 月 22 日に建部町、瀬戸町とも合併し、新たに建部町合併特例区、瀬戸町合併特例区を設置している。

(注) せたな町（規約上の定数は各特例区 10 人以内）の 9 人は、2 人の公募枠に対し、1 人しか公募がなかったことによる。また、高岡町の定数は規約上は 20 人以内だが、実際の選任は 15 人となっている。

⑤ 合併特例区を選択した理由

図表5のとおりである。

【図表5】

市町村名	理由
せたな町	合併により中心地だけが栄え、端の町が寂れることのないよう、議会議員の在任特例や合併特例区制度を活用し、地域住民の意見を行政に反映させ、合併後の均衡ある発展を目指すため。
士別市	法人格を有する合併特例区を設置し、事業を展開した方がメリットがあると合併協議会で決定されたため。
名寄市	5年間の特例区期間後、地域自治区へ移行することとしており、移行後も地域自治が確保されるよう、さらに検討を加える期間として位置付け、地域づくりや歴史、文化の継承など、法人格をもって各種事業の展開や地域施設管理を行うことを可能とすることから、合併特例区を選択した。
喜多方市	合併特例区は、新しい市の一体性の円滑な確立のために設けられるもので、一方、地域自治区は合併により市町村の規模が拡大しつつある中で、住民自治を充実するために設置するものである。喜多方市は、住民の合併への不安を解消し、ソフトランディングが図られるということで、合併特例区を選択した。
岡山市	3つの地域自治制度の中で、合併特例区が最も強い権限を持つため。
宮崎市	5年間の予算という制約はあるものの、住民の意見を反映した地域振興事業が実施できること、特例区協議会において当該事業の将来のあり方の検討ができること。

法人格や強い権限を有する点が評価されている。また、住民の不安解消やソフトランディング、住民意見の反映といった理由も挙げられている。

⑥ 新市町村の一体化への影響

せたな町のみ「特例区を設置したことにより、地域住民の合併した感が薄く、意識の変化がない。また、事業の一本化が、区があることによりスムーズに行えない。」との回答だった。その他の団体は、「特になし」とのことである。

⑦ 合併特例区の設置期間の経過後の予定

設置期間の経過後の予定としては、3団体（せたな町、名寄市、宮崎市）が地域自治区への移行を予定している。士別市と岡山市は「未定」、喜多方市は「予定なし」との回答だった。

(2) 合併特例区長

① 合併特例区の初代区長の兼職・報酬（月額）・選任方法

図表6のとおりである。なお、区長の選任権は、法令上、新市町村の長にある。したがって、図表中「推薦」とあるのは、「推薦」を踏まえて長が区長を選任したことを意味する。

【図表6】

市町村名	合併特例区の名称	兼職	報酬（月額）	選任方法
せたな町	北檜山区	助役	600,000円	合併後の市町村長が選任（推薦等なし。）
	瀬棚区	支所長	530,000円	
	大成区	支所長	530,000円	
士別市	朝日町	助役	679,250円	合併後の市町村長が選任（推薦等なし。）
名寄市	風連町	助役	690,000円	合併後の市町村長が選任（推薦等なし。）
喜多方市	熱塩加納町	支所長	520,000円	合併前の旧市町村が推薦
	塩川町	支所長	520,000円	
	山都町	支所長	520,000円	
	高郷町	支所長	520,000円	
岡山市	御津	支所長	617,300円	町長が町議会と相談の上推薦
	灘崎町	支所長	617,300円	
宮崎市	佐土原町	助役	770,000円	合併特例区協議会が推薦（但し、初代区長については、佐土原・田野は住民投票の結果を参考にして。高岡は町議会の決議による。）
	田野町	助役	770,000円	
	高岡町	助役	770,000円	

(注) 助役兼務の場合、助役の報酬額が支給されている。また、助役の総数はせたな町1人、士別市2人、名寄市2人、宮崎市5人となっている。なお、現行の自治法上は「助役」ではなく「副市町村長」と名称が変更されている。

（３） 合併特例区協議会

① 構成員の任期・属性・報酬

構成員の任期については、6 団体とも 2 年としている。

会長・副会長の選任方法については、6 団体とも構成員間での互選としている。

構成員の属性・報酬は、図表 7 のとおりである。

【図表 7】

市町村名	公共的 団体等 を代表 する者	学識経 験を有 する者	公募	その他	合計 (人)	報酬
せたな町	5	0	2	3	10	会長には日額 8,800 円 委員には日額 7,700 円
士別市	8	0	0	4	12	日額 5,000 円
名寄市	4	6	0	5	15	日額 4,000 円
喜多方市	5	5	0	0	10	年額 3 万円 (日額 6,000 円 × 5 回)
岡 山 市	御津	2	0	0	12	月額 10 万円
	灘崎町	3	0	0	11	
宮 崎 市	佐土原町	5	0	0	10	なし
	田野町	10	0	0	5	
	高岡町	6	0	0	9	

(注) せたな町の数値は、規約上の各上限値である。また、喜多方市は、全ての合併特例区が同じ数値である。

構成員の属性としては、全体的に、公共的団体等を代表する者や学識経験を有する者が多い。一方、公募による選任があるのはせたな町のみである。岡山市の場合、多数の旧町議会議員が構成員となっている。また、宮崎市では、佐土原町合併特例区において、市議会議員 5 人が構成員となっている。

報酬については、岡山市、宮崎市以外の団体は、基本的に、審議会等の附属機関等の委員報酬と同等の扱いとしている。

② 地元地区や商工会、PTA などの各種団体との懇談会（意見交換会等）の実施

岡山市の合併特例区協議会のみが実施しているとの回答だった。

③ 市町村議会議員との懇談会（意見交換会等）の実施

岡山市の合併特例区協議会のみが実施しているとの回答だった。

④ 合併特例区協議会の公開

6 団体全てが「公開している」との回答だったが、住民に事前に協議会の開催日時等を周知しているかどうかについては、土別市と岡山市のみが周知しているとの回答だった。

(4) 合併特例区の予算（平成 18 年度当初）

予算規模は、1 区あたり 2 千万円から 8 千万円程度のところが多い。人口一人あたり予算を見ると、2 千円 / 人程度が最少で、最多は 44 千円 / 人となっている。歳入の大半は交付金（移転財源）となっている。歳出として、観光・イベントに係る事業、施設等の維持管理や各種地域事業（福祉バスの運行や農林業振興、定住対策事業等）など、地域の実情にあった幅広い事業が行われている。

【図表 8】

市町村	特例区	予算規模	※人口 1 人あたり 予算（円）	※人口（人） （平 12）
せたな町	北檜山区	55 百万円	8,741 円	6,292
	大成区	26 百万円	9,524 円	2,730
	瀬棚区	45 百万円	15,957 円	2,820
土別市	朝日町	85 百万円	44,133 円	1,926
名寄市	風連町	78 百万円	14,009 円	5,568
喜多方市	熱塩加納町	24 百万円	6,606 円	3,633
	塩川町	21 百万円	1,979 円	10,612
	山都町	24 百万円	5,559 円	4,317
	高郷町	28 百万円	11,138 円	2,514
岡山市	御津	217 百万円	21,245 円	10,214
	灘崎	331 百万円	20,919 円	15,823
宮崎市	佐土原町、 田野町、高 岡町の計	163 百万円	2,825 円	57,700

（出典）新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組の実態～
市町村の合併に関する研究会報告書 平成 19 年 3 月 総務省

(5) 合併特例区の公の施設

法人格を有する合併特例区は、法令上、公の施設を設置・管理できるようになっている。公の施設を設置している合併特例区を有する団体は 3 団体であり、全体の半数にあたる。設けている場合は、公民館、保健福祉施設、コミュニティセンター・集会所、教育・文化関連施設、スポーツ施設など、地域に密接な関わりを持つ様々な施設が対象となっている。

【図表 9】

	せたな町	士別市	名寄市	喜多方市	岡山市	宮崎市
公民館						○
保健福祉施設					○	○
コミュニティセンター・集会所	○					○
教育・文化関連施設					○	○
その他※					○	○

※「その他」の内訳

岡山市：スポーツ施設、親水公園 宮崎市：田野町農村環境改善センター

（出典）新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取組の実態～（市町村の合併に関する研究会報告書 平成 19 年 3 月 総務省）における調査データ等（平成 18 年 7 月 1 日現在）及び各規約をもとに作成。

（6）合併特例区の事務局

旧市町村ごとに置かれた総合支所に合併特例区の事務局を担当する組織を設置しているところが多い。

ただ、せたな町の場合は、北檜山区合併特例区は町役場本庁に、瀬棚区合併特例区と大成区合併特例区は各総合支所に、合併特例区の事務局を担当する組織を設置している。

また、名寄市は合併特例区の事務局を担当する組織として専任の区事務所を設置している。他の団体では、合併特例区の事務局職員は支所職員等の兼務となっているが、名寄市の場合は、合併特例区の事務局に専従職員 5 名と兼務職員 1 名を置いている。

（7）合併特例区の評価

効果としては、住民の不安軽減やソフトランディング、住民意見の反映などが挙げられている。一方、課題としては、事務的な手間に関するものが多いが、設置期限後の特例区の事業の取り扱いなども指摘されている。

【図表 10】

市町村名	効果	課題
せたな町	行政エリアが拡大したことにより、行政連絡等が旧町単位で取りまとめができ、行政運営には、大きなメリットが生じた。	行政事務と合併特例区事務を平行して職員が行わなければならないため、事務処理が複雑となった。
士別市	合併前と変わった部分もなく、今のところ特になし。	事務的な手間が多い。
名寄市	設置後、半年程度であるため何とも言えないが、住民サービスの対応を含めて混乱なく推移している。	設置後、短期間であり現段階ではコメントできない。
喜多方市	今まで各町村で行っていた事業等を引き続き行うことにより、地域住民の心理的抵抗感を和らげ、新しい市の一体性の円滑な確立に向けソフトランディングができた。	イベントによっては、合併特例区だけでは対応しきれない状況が出てきている。総合支所で合併特例区を担当しているが、事業の割には事務等に係る割合が多く効率的でない。規約で定める事務だけを処理するため、他の事務を行いたい場合、規約の変更が必要になる。
岡山市	御津、灘崎地域住民の声をまちづくりに反映する新たなチャンネルができた点。	合併特例区が廃止される平成22年3月22日以降の、現在合併特例区が実施している事業のあり方についての検討が今後の課題である。
宮崎市	合併前のイベント、事業の一部を実施できることで、住民の合併後の不安感を軽減できる。	議会議員とは違って、特例区協議会には議員のような権限がないので、役割（位置づけ）が不明確なものになっている。また、住民にもその存在感が浸透していない。

(次号につづく)

(おいぬま ゆたか・高崎経済大学地域政策学部教授)