

合併特例区の現状と課題（二）

—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

IV. 岡山市・宮崎市の事例

次に、合併特例区を設置している6つの地方自治体のうち、紙幅の関係上、今回は岡山市と宮崎市の合併特例区の実例を取り上げ、両市のホームページ等に掲載されている資料や両市議会における合併特例区に関するこれまでの議論等を整理することにより、両市の合併特例区の現状と課題について、もう少し詳しく見てみたいと思う。

1. 岡山市の実例

岡山市は、平成17年3月22日に御津町、灘崎町の2町と、平成19年1月22日に建部町、瀬戸町の2町と合併した。

（1）合併特例区の概要

特例区が処理する事務や公の施設の設置状況、特例区協議会定数等は、図表11、12のとおりである。

【図表 11】

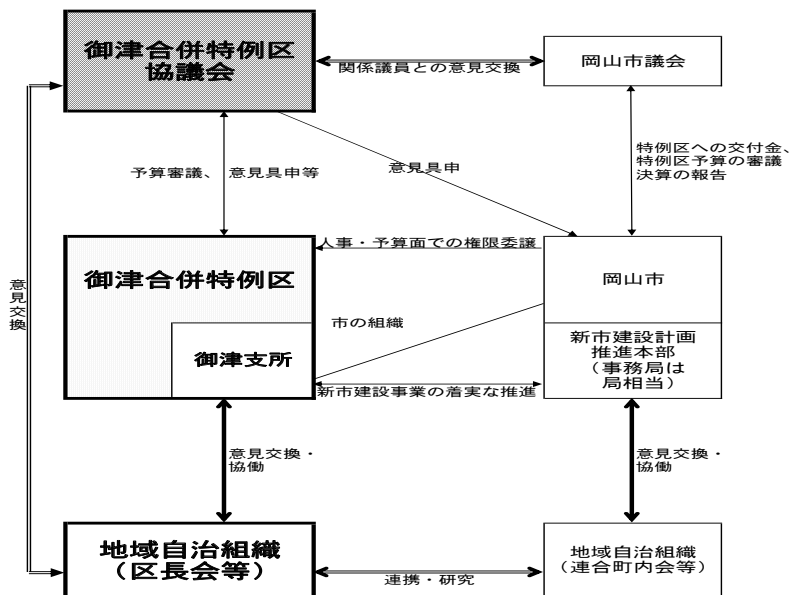
合併特例区名	御津合併特例区	灘崎町合併特例区	建部町合併特例区	瀬戸町合併特例区
設 置	平成 17 年 3 月 22 日	平成 17 年 3 月 22 日	平成 19 年 1 月 22 日	平成 19 年 1 月 22 日
処理する事務	<ul style="list-style-type: none"> ○コミュニティバスの運行 ○地域振興イベントの実施 ○区長・嘱託員協議会の運営 ○町有林の維持管理 	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉バスの運行 ○地域振興イベントの実施 ○区長会の運営 ○おかやまファーマーズ・マーケット・サウスヴィレッジの管理 ○灘崎町多目的農園の管理 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域振興イベント事業 ○区長会運営事業 ○コミュニティバス・スクールバス運行事業 ○文化伝承振興事業 ○地域情報提供事業 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域振興イベント事業 ○区長会運営事業 ○スクールバス運行事業 ○地域情報提供事業
公の施設	設 置	設 置	な し	設 置
合併特例区協議会定数（うち元議員）	14 人（10 人） なお、2 期目も全員再任	14 人（10 人※） なお、2 期目も全員再任	14 人（7 人）	14 人（9 人）

（注）各合併特例区規約等をもとに作成。

※灘崎町合併特例区協議会資料から少なくとも 10 人は元議員であることが分かるが、残り 4 人は不明。

【図表 12】御津合併特例区の例

御津合併特例区協議会組織図



（出典）御津合併特例区協議会資料

（２） 市議会における主な議論等

市議会における主な議論等は、以下のとおりである。なお、合併特例区協議会の構成員については、これ以降、基本的に「委員」の呼称を使用する。また、抜粋した会議録中の下線は筆者が付したものである。

① 合併特例区の設置目的

基本的には「地域住民の合併に伴う不安を解消するとともに、新市の一体性の円滑な確立に向けてソフトランディングを図ること」が目的とされている。ただ、政令指定都市を目指している岡山市にとっては、「政令市へのステップということの中での都市内分権型行政」を進めていくための手段という捉え方もされているようである。

○新市建設計画推進局長（平成 18 年 6 月定例会－ 06 月 19 日）

合併特例区は、地域住民の合併に伴う不安を解消するとともに、新市の一体性の円滑な確立に向けてソフトランディングを図ることを目的に設置され、一部の公の施設の管理や地域の特色ある事業を独自に行っております。

○市長（平成 16 年 11 月定例会－ 12 月 16 日）

法定協のときには、これも議員のお話の中にもありましたように、合併に伴いやっぱり不安があります。そういう不安に対して、少しでも沈静化ができるようにという意味で、住民の方々の御意見をしっかり反映させる方策としてこの特例区を考えようという見方、加えて、政令市へのステップということの中での都市内分権型行政、まあ政令市にはそれはあるわけですけども、それを具現化する方策として合併特例区の設置が決定されたわけがあります。全国で初めてというか、全国で初めてになる理由は、やはり岡山市の合併が政令市を目指したものであったということに少しの淵源があるのではなかろうかというふうに私は感じているところでございます。

② 合併特例区長の役割、兼務の見直し

合併特例区長は「合併特例区の代表として、合併特例区規約で定めた事務を総理する」だけでなく、「旧市町単位の相互の理解が必ずしも十分でない当初の一定期間に」おいて、「それぞれの地域の住民の意見を反映させながら、安心感を醸成し、新市の円滑な運営に資する」役割を担っていると認識されている。なお、区長は当初は支所長との兼務であったが、現在は支所長との兼務は解かれ、代わりに岡山市顧問兼務となっている。これは、区長と支所長を分離することにより、「責任の所在も含め、合併特例区事務と支所事務を明確化することができ、住民の方から見ても合併特例区の仕事か支所の仕事かがわかりやすく、相談がしやすくなる」ことを意図したものと説明されている。

○新市建設計画推進局長（平成 19 年 1 月臨時会－ 01 月 24 日）

合併特例区長は特別地方公共団体たる合併特例区の代表として、合併特例区規約で定めた事務を総理するのみ

でなく、旧市町単位の相互の理解が必ずしも十分でない当初の一定期間におきまして、それぞれの地域の住民の意見を反映させながら、安心感を醸成し、新市の円滑な運営に資するという、文字どおり合併地域の責任者としての重要な役割を担っております。こうした職の重さにかんがみ、合併特例区長は合併特例法におきまして常勤の特別職とされておるところでございます。

なお、このたびの見直しで支所長との兼務は解きましたが、合併地域の発展と一体感の醸成のための大所高所から御意見をいただく上で、岡山市の中に位置づける趣旨で岡山市顧問を委嘱したところでございます。しいまして、特例区長の給料につきましては岡山市の常勤の特別職の例により定めたものでございます。

○新市建設計画推進局審議監（平成 19 年 2 月定例会－ 03 月 09 日）

合併特例区長と支所長を分離することによりまして、責任の所在も含め、合併特例区事務と支所事務を明確化することができ、住民の方から見ても合併特例区の仕事か支所の仕事かがわかりやすく、相談がしやすくなると考えております。

○議員（平成 17 年 6 月定例会－ 06 月 15 日）

特例区の区長の給料が助役待遇となっています。特例区長は支所長を兼務していますが、役職的には支所長は課長扱いになっています。また、支所長の下にいる参事が部長扱いになっておって、決裁では参事と支所長が逆転しております。こうしたねじれが業務遂行上、非常にわかりにくい、あるいは支障となっていることはありませんか、特例区の役職について整理をしてお答えいただきたいと思います。いわゆる支所長の下にいる総務関係の参事さんが部長扱いで、支所長は課長扱いになる、これはやっぱりおかしいと思います。また、特例区の区長は特別職の公務員であります、支所長は一般職の公務員であります。1 人で 2 つのこういった立場を持っておられますが、このような場合、選挙運動については特別職の立場をとられるのか、それとも一般職の公務員の立場をとるのか、これについても御説明をいただきたいと思います。

○新市建設計画推進局長（平成 19 年 1 月臨時会－ 01 月 24 日）

顧問ということでございますが、別の自治体なのになぜ岡山市の顧問かということでございますが、別の自治体とはいいいながらも都市内分権という言葉がございましたように、岡山市の中の組織の、地理的な中では岡山市の一部でございます。そういった中で、二重性がございまして、岡山市としても例えば支所、支所全体がまた特例区というエリアではございますけれども、そこにおける地域のさまざまな振興あるいは発展、その辺の御意見を大所高所からいただく必要があるということで、現在も岡山市の中におけるさまざまな会議等へ御出席をいただいで発言していただいております。その辺のつながりを特例区長ということではなくて、岡山市の中で位置づけることによって岡山市の組織あるいは会議、制度の中で意見をいただくという意味で顧問という位置づけをいたしております。

○助役（平成 19 年 2 月定例会－ 03 月 02 日）

合併特例区の区域は、当然ながら岡山市域の一部でありまして、市全体のバランスある発展を図るためには、合併特例区長も交えて市の幹部が緊密に連絡調整を図ることが望ましいということから 4 人の合併特例区長には局長会議に出席していただいております。

③ 合併特例区長、合併特例区協議会委員の選任方法

任期満了となる御津・灘崎町合併特例区の区長及び特例区協議会委員の選任方法をめぐって、「特例区長については区長が特例区協議会に相談の上、推薦し、また特例区協議会委員についても、区長が区域内の多様な意見を反映するよう配慮しながら、特例区協議会と相談の上、推薦することとなっている」という市当局の説明に対して、議会から批判が出たため、次回から「第三者機関の設置を含め、公平性、公正性、透明性が確保されるよう検討」することになった模様である。なお、今回（２期目）については、両特例区の初代区長及び初代委員は全員再任されている。

○企画局長（平成 17 年 2 月定例会－ 02 月 28 日）

合併特例区協議会委員の選任につきましては、当該合併特例区の区域内に住所を有する者で、議会の議員の被選挙権を有する者の中から市長が選任するというところでございます。両地域の意見を尊重する観点から、現在両町長に対しまして両町議会とも相談の上御推薦いただくようお願いしているところでございます。

○議員（平成 19 年 2 月定例会－ 03 月 22 日）

総務委員会における審査の経過並びに結果について御報告申し上げます。（略）

ここでは、平成 19 年 3 月 21 日をもって任期満了となる御津並びに灘崎町合併特例区の区長及び協議会委員について、その選任のあり方が問題となりました。法律上、合併特例区は特別地方公共団体であり、区長は常勤の特別職、また協議会委員は非常勤の公務員であることから、その選任に当たっては当然、公平・公正に行われることが前提であります。しかし、このたびの手續は、特例区長については区長が特例区協議会に相談の上、推薦し、また特例区協議会委員についても、区長が区域内の多様な意見を反映するよう配慮しながら、特例区協議会と相談の上、推薦することとなっているのであります。このことについて委員から、区域内の多様な意見を反映させると言いながら、自身の推薦についてみづからが関与するようなやり方が、真に公平、公正な手法だと思っているのかとの質問があり、当局から、地元の意見を聞くという観点から、合併特例区があり、あくまでその責任者たる団体の長に対して推薦依頼をしたものである。また、特例区発足時に町長が町議会に相談し推薦した経緯を踏まえ、今回も同様に対応したとの答弁がありました。これに対し委員から、特別地方公共団体である合併特例区の運営は、多様な民意を反映しながら公平、公正に行うべきである。特例区長の給与や協議会委員の報酬を含め、合併特例区の運営には市民の税金が投入されているにもかかわらず、今回のように少人数の意見で物事が決まるのであれば、合併特例区の実存意義そのものが疑われるとの強い指摘があったのであります。さらに委員から、このたびの人選のあり方には公平、公正の観点が欠けており問題がある。新たに建部町並びに瀬戸町の合併特例区が加わり、当局の明確な整理がないまま放置することはできないとの指摘があり、選任のあり方を改善するよう迫ったのであります。これを受けて当局から、特例区長並びに特例区協議会委員は特別地方公共団体の公務員であり、合併特例区の運営が公平、公正に行われるよう要請したい。また、次回から特例区長、協議会委員の選任に当たり、市議会総務委員会から指摘のあった第三者機関の設置を含め、公平性、公正性、透明性が確保されるよう検討したい、との改善の方向が示され、本案を了承したのであります。なお、最後に、特例区長や特例区協議会委員に対し、公務員や選挙に係る法令等を熟知されるよう、委員会として要望したことを申し添えておきます。

④ 合併特例区長、合併特例区協議会委員の報酬

区長ならびに特例区協議会委員の報酬が高すぎるのではないかと指摘に対して、市当局は、それぞれの役割に応じたものであり、見直す考えはないと回答している。なお、岡山市の合併特例区においては、旧町からの提案により、特例区協議会の役割を拡充するため、i) 地元地区から状況を聴取するため、定期的に（少なくとも月 1 回以上）意見交換をすること、ii) 特例区などの行政機関との懇談会を定期的に行い、意見交換をすること、iii) 関係市議会議員との懇談会を定期的に行い、意見交換をすること、を申し合わせている。

○新市建設計画推進局長（平成 19 年 1 月臨時会－ 01 月 24 日）

委員報酬月額 10 万円につきましては、岡山市の非常勤の特別職の報酬を参考に定めたものでございまして、合併特例区協議会の毎月の審議はもとより、区長との意見交換会や関係市議会議員との懇談会、特例区だよりの発行等々、合併地域の振興のためさまざまな協議会活動に献身的かつ熱心に取り組んでおられます。したがって、報酬は現行額を継続してまいりたい。

○新市建設計画推進局長（平成 19 年 6 月定例会－ 06 月 22 日）

まず 1 点目は、合併特例区の区長、協議会委員の給与、報酬を見直すべきというお尋ねでございます。特例区長は合併特例法で規定された特別地方公共団体であります合併特例区の代表として、合併特例区規約で定めたもろもろの事務を総理するのみでなく、旧市町単位の相互理解が必ずしも十分ではない当初の期間におきまして、それぞれの地域の住民の意見を反映することによって、合併に対する安心感を醸成し、新市の円滑な運営に資する、文字どおり地域の責任者としての役割を果たしておられます。そのようなことから、特例区長の給与については、岡山市の常勤の特別職である教育長、水道事業管理者等の例によって定めたものでございます。また、協議会委員の報酬につきましては、合併特例法に定められている毎月の定例会議に加え、区長会、商工会等の各種地元地域団体との意見交換会を開催されるとともに、特例区だよりの発行や、地域におきましての個別の意見、要望等を聴取したり、連絡調整を行うなど、熱心に活動しておられます。以上のことから、岡山市の非常勤の特別職である教育委員会委員、監査委員の例によって定めたものでございます。これらの観点から、合併特例区における区長の給与、委員の報酬については、現在見直す考えはございません。

⑤ 合併特例区の事務事業等の見直し

合併特例区が規約に基づき実施している事務事業等については、「新市の一体性確保の観点から、できるだけ早く調整できることが望ましい」としている。

○新市建設計画推進局長（平成 17 年 9 月定例会－ 09 月 16 日）

2 点目でございますが、1 市 3 制度の見直しということでございますが、合併特例区は合併時の特例といたしまして、新市への円滑な移行に向けたソフトランディングを図ることを目的に 5 年間の時限で設置されているこ

とは御承知のとおりでございます。したがって、合併特例区が規約に基づき実施している事務事業及び合併時に一定期間の経過措置として市町間の制度の違いを残した1市3制度の事務事業につきましては、新市の一体性確保の観点から、できるだけ早く調整できることが望ましいと考えてございまして、各部局と連携して取り組んでまいりたいというように考えてございます。

⑥ 政令指定都市への移行と合併特例区との関係

政令指定都市へ移行し、行政区を設置するため、場合によっては、合併特例区の設置年限を短くすることもあり得るとの見解が示されている。

○企画局長（平成18年11月定例会－12月07日）

政令指定都市について、区役所と合併特例区の関係が不安、あり方はとのお尋ねでございます。それぞれの合併特例区は、規約で5年間設置することが決定されているものであり、政令指定都市に移行しても変わりはありません。ただし、政令指定都市移行に伴う区役所制度により、都市内分権が十分確立されると特例区長や特例区協議会が判断された場合、市議会の御議決と県知事の認可の手続を経ることにより、合併特例区の設置年限を短くすることは可能となります。

2. 宮崎市の事例

宮崎市は、平成18年1月1日に佐土原町、田野町、高岡町の3町と合併した。

（1）合併特例区の概要

特例区が処理する事務、特例区協議会委員の構成等は、以下のとおりである。

① 処理する事務（各合併特例区規約より）

- ・ 公の施設の設置及び管理にすること。（佐土原町・田野町）
- ・ 合併特例区の区域におけるコミュニティ関連施策にすること。
- ・ 合併特例区の区域における地域振興イベント及び文化・伝統の継承にすること。

② 合併特例区協議会委員の構成（佐土原町合併特例区の例：任期 平成20年1月1日～平成21年12月31日）

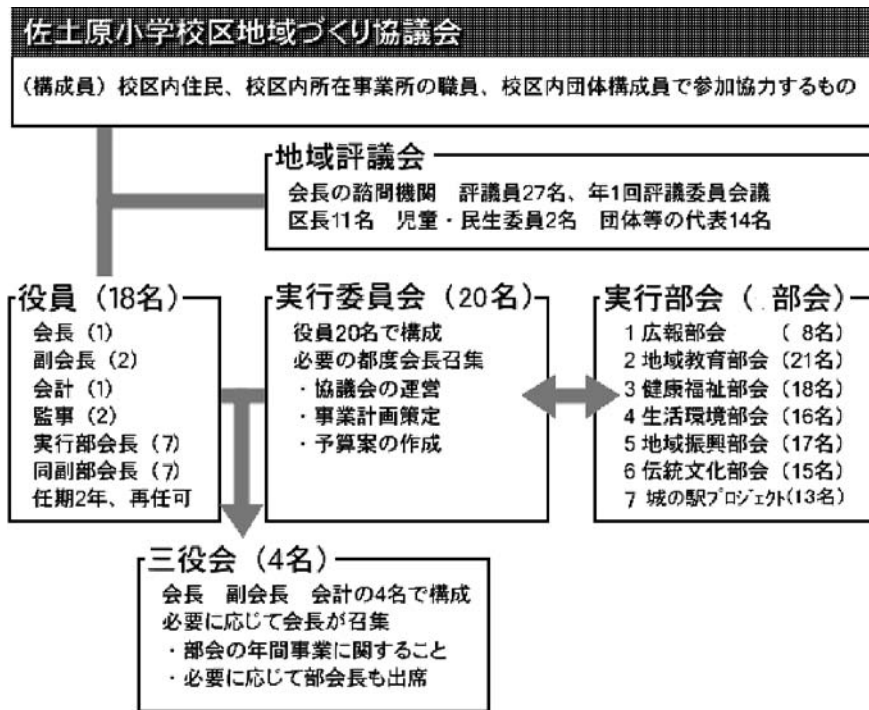
- ・ 佐土原町規約第10条第1項第1号の規定により住民自治協議会が推薦する者（各地域づくり協議会からの推薦者5名） 佐土原小学校区地域づくり協議会会長ほか
- ・ 佐土原町規約第10条第1項第2号の規定により各種団体等の構成員で、当該団体等が推薦する者（区域内の各種団体等からの推薦者5名） 佐土原町商工会会長ほか
- ・ 佐土原町規約第10条第1項第3号の規定により区長が推薦する者（合併特例区長の推薦者5

名) 佐土原町団体ネットワーク会議代表ほか

(参考)

佐土原町合併特例区内には、平成17年9月から10月までに、各小学校区単位に5つの「地域づくり協議会」が設立されている。地域づくり協議会は、住民自らが地域づくりに取り組むためのコミュニティ（共同生活を営む一定の地域、集団、共同体）組織とされている。

【図表13】佐土原小学校区地域づくり協議会の例

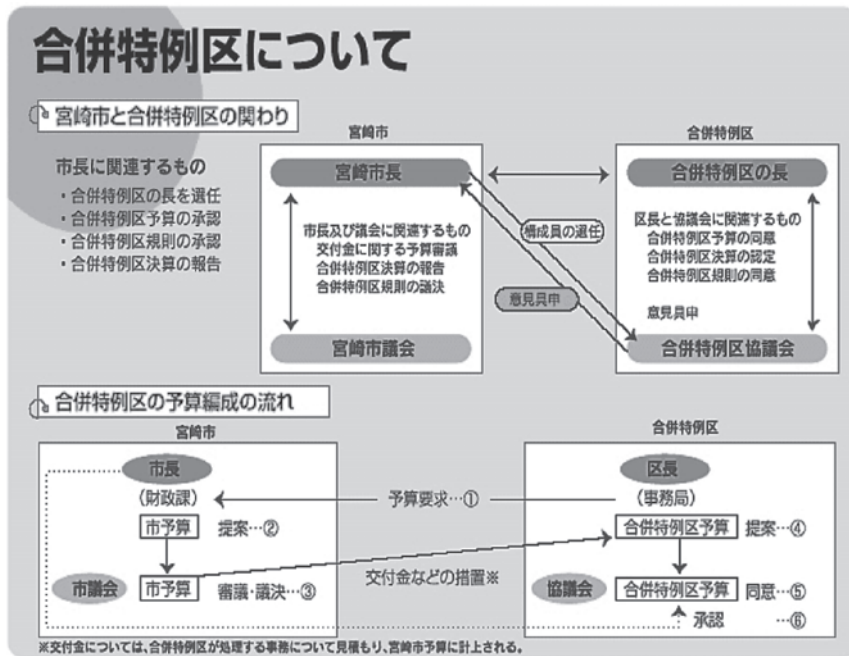


(出典) 佐土原小学校区地域づくり協議会ホームページ

③ 宮崎市と合併特例区の関わり・予算編成の流れ

図表14のとおりである。

【図表 14】 田野町合併特例区の例

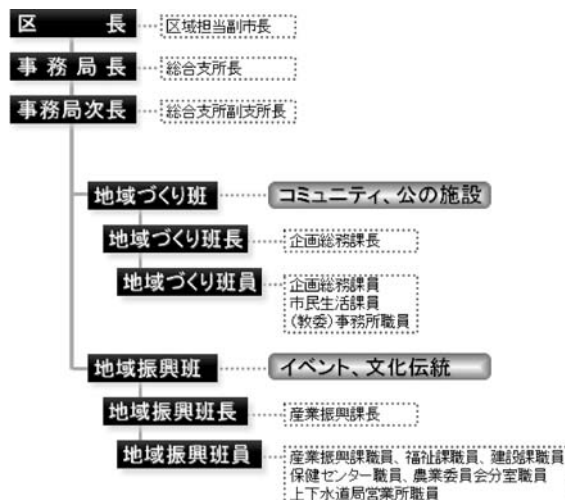


（出典） 田野町合併特例区ホームページ

④ 事務局体制

図表 15 のとおりである。

【図表 15】 佐土原町合併特例区の例



（出典） 佐土原町合併特例区ホームページ

(2) 市議会における主な議論等

市議会における主な議論等は、以下のとおりである。

① 合併特例区の設置目的

設置目的については、「合併に対する住民の心理的抵抗感を和らげ、合併後の新市の一体性の円滑な確立と行政と住民による協働のまちづくりの推進に資する」と考えられるため、と説明している。

○合併推進部長（2005.09.20: 平成 17 年第 5 回定例会）

合併特例区の設置の目的と特例区が行う事業の内容についてのお尋ねでございますが、まず設置の目的については、合併する町が従来独自に処理してきた事務の中で、合併後直ちに新市において処理するよりも、当分の間町としてのまとまりを維持しつつ、町にかわる主体にその処理をゆだねる方が、その事務の効果的な処理に有効であり、また合併に対する住民の心理的抵抗感を和らげ、合併後の新市の一体性の円滑な確立と行政と住民による協働のまちづくりの推進に資すると考えられるため、各町域に特に配慮する制度として取り入れられたところでございます。特に、合併特例区が行う事業につきましては、特例区の規約で、合併特例区の区域における公の施設の設置、管理、それからコミュニティー関連施策、地域振興イベント及び文化伝統の継承に関することと定めておりまして、具体的な事業につきましては、市と町で協議を進めているところでございます。

○市長（2005.12.07: 平成 17 年第 7 回定例会）

次に、合併特例区の問題でございますが、合併後の新宮崎市の一体性の構築では、大変重要な課題であります、今回の一市三町での合併におきましては、新宮崎市の均衡ある発展のため、合併効果であります投資余力の増加分の多くを各町域のインフラ向上などに充て、またそれぞれの地域に合併特例区を設置するなど、合併についての抵抗感を和らげ、いわばソフトランディングを図りながら、新市のまちづくりを進めたいと考えてまいりました。

② 合併特例区長の役割、区域担当副市長（助役）兼務の考え方

区長は宮崎市の区域担当副市長（助役）を兼務しているが、これについては、「区域担当助役は、助役として市長を補佐し、特に三町の区域に係る事務」について、「市長の補助機関である職員を監督する」立場であり、また、合併特例区という「独立の法人の長としての地位をあわせ有することとなり、当該区域内の事務を総合的に担う責任者」でもあると捉えられている。

○合併推進部長（2005.09.20: 平成 17 年第 5 回定例会）

次に、区域担当助役と現在の市の助役の役割、関係についてでございますが、御指摘のとおり、各町域を担当する区域担当助役が三人ふえることになりますが、これは合併特例区の区長が兼務することになります。この区域担当助役は、地方自治法上の助役で、現在の市助役二人とともに市長を補佐することになります。五人の助役の具体的な役割ということでは、区域担当助役はあくまでも区域内の総合支所における事務を総合的に担う責任

合併特例区の現状と課題（二）

者であり、現在の市の両助役是三町域を含めた新市全体の総合調整を担うことになり、分担する職務の幅が違ってくるのかと考えておりますので、おのずと役割も異なってくると思われます。したがって、現市域はもちろん三町域における重要な伺いや決裁においても、基本的にはすべて区域担当助役を通じて両助役から市長へと流れることになると考えております。

○合併推進部長（2005.11.28: 平成 17 年第 7 回定例会）

合併特例区の設置市町村は全国で六か所でございます。それから助役を置くところにつきましては、宮崎を含めて四か所でございます。それから区域担当助役を置くこととした根拠理由ということですが、合併特例法の中に、合併特例区の長は、合併市町村の助役を兼ねることができるという規定がございますものですから、三町との合併協議によりまして、そういう合併特例区長が助役を兼ねるということで設置したものでございます。

○総務部長（2005.11.28: 平成 17 年第 7 回定例会）

区域担当助役の事務と決裁についてお答えをいたします。区域担当助役は、助役として市長を補佐し、特に三町の区域に係る事務につきまして、市長の補助機関である職員を監督することになります。また、区域担当助役は、合併特例区という特別地方公共団体という独立の法人の長としての地位をあわせ有することとなり、当該区域内の事務を総合的に担う責任者と言えます。

次に、区域担当助役の決裁についてでございますが、それぞれの区域に係るものにつきまして、現行の宮崎市事務決裁規定に規定いたしております助役共通の専決事項と同じものを有することといたしております。

○助役（2005.11.28: 平成 17 年第 7 回定例会）

区域担当助役というのは、普通地方公共団体の助役であります。したがって、今まで総合支所、いわゆる町が担ってきた普通地方公共団体の事務、これをほとんど継承することになります。

それともう一つ、区域担当助役でございますが、中核市である宮崎市の重要問題については、市長を補佐する立場でございます。

③ 合併特例区長、合併特例区協議会委員の選任方法

各合併特例区規約では、「市長は、区長を選任するに当たっては、あらかじめ合併特例区協議会に意見を求めるものとする」とされている。なお、佐土原、田野区域においては、初代の区長を選任する際、住民投票が実施され、この結果を尊重し、市長が区長を選任したが、今回（2 期目）は住民投票は行わず、特例区協議会の意見をもとに、3 人の初代区長を全員再任している。

また、特例区協議会委員については、規約上、選定の対象者の属性（範囲）がある程度定められている。

○市長（2007.03.09: 平成 19 年第 1 回定例会）

合併特例区長の選任について、合併特例法では、合併市町村の長が選任すると規定されているところでございます。また、合併特例区規約では、市長は区長を選任するに当たっては、あらかじめ合併特例区協議会に意見を求めるものとするとされているところでございます。さらに、合併協定に伴う確認事項の中では、区長は、町域

住民の中から選任することを基本とすることとしております。そこで、最終的な区長選任権は私にありますが、区長選任に当たって参考とする必要なことについては、合併特例区協議会に御意見をお伺いしてまいりたいと考えております。現在、三町の合併特例区長は、広い視野と豊富な知識、経験を持っておられまして、新市建設計画事業を初め、区域におけるさまざまな重要事項について私の補佐役として、特例区長として十分頑張っており、取り組んでいただいているところでございますので、私としては引き続き務めていただきたいと思います。今後とも市民のだれもが合併してよかったと思っただけのように、新市の一体感のある均衡のとれたまちづくりを、三町の合併特例区長や合併特例区協議会の皆様とともに進めてまいりたいと考えております。

○市長（2007.03.09: 平成 19 年第 1 回定例会）

区長選任に当たっての住民投票についてのお尋ねでございましたが、佐土原町との合併協定に伴います確認事項の中では、佐土原町における準公選に関する条例を参考にしながら、区長や合併特例区協議会とその方法を含め検討していくこととしたところでございます。なお、旧佐土原町との合併協議におきましては、合併特例区協議会は、準公選等により区域住民の意向を把握した上で、市長に区長候補の推薦を行うものとするという議論もございました。お尋ねの準公選につきましては、特に、最初の二年の任期を終える時期の住民投票の実施につきましては、一つは、区域担当助役の任期が四年であること。二つには、新市建設計画事業もスタートしたばかりで、これから形が目に見えてくるという重要な時期であること。三つに、佐土原、田野区域においては約一年半前に住民投票が実施され、この結果を尊重し、私が選任したことなどのほか、（略）御指摘のとおり、四番目には、このような時期に住民投票を実施することにより、地域の融和が阻害されるような事態を招かないとも限らないこと。五つ目には、住民投票には、多くの経費や時間を要することなど、今の時期の住民投票にはさまざまな問題があるのではないかと考えております。

④ 合併特例区協議会等の市民認知度の低さ

特例区協議会等の市民認知度の低さが議会で指摘されている。

○議員（2007.07.04: 平成 19 年第 3 回定例会）

市が市政モニターの皆さんへ、地域の各種団体の活動内容についてのアンケートをとられた結果が宮日新聞に掲載されていましたが、地域協議会を含む合併特例区・地域自治区協議会を知っていると答えたのは、わずか一七・四％ということであります。市政には比較的関心があると思われる市政モニターの皆さんでさえ、この程度しか浸透していない状況であります。一般市民の皆さんに理解してもらうには、相当な時間と努力が要るのではないかと。

⑤ 合併特例区協議会と住民自治

特例区協議会は「地域づくりの中核となる組織」であり、「各協議会が自治会などの既存の組織と連携し、各地域のまとめ役、地域コミュニティの主役として機能する」ことが期待されている。また、例えば、佐土原区域では、各小学校区に地域づくり協議会が設置され、特例区協議会の委員

合併特例区の現状と課題（二）

には、各地域づくり協議会の推薦を受けた 5 名の委員が選任されている。これらの委員は「地域コミュニティ組織である地域づくり協議会とも重要なパイプ役であり、特例区協議会の協議内容をつなぐとともに、地域の要望、提案等を特例区協議会へ上げるという重要な役割」も担っている。

○市長（2006.02.27: 平成 18 年第 2 回定例会）

今年一月、旧三町には合併特例区協議会、旧宮崎市域には十五の地域自治体の地域協議会が設置されました。これらは地域づくりの中核となる組織でございますし、各協議会が自治会などの既存の組織と連携し、各地域のまとめ役、地域コミュニティの主役として機能するよう積極的に支援してまいります。地域内分権を進め、市民と市役所が対等の立場で意見を交わす住民参加のまちづくり、協働のまちづくりを進めてまいります。

○市長（2007.03.07: 平成 19 年第 1 回定例会）

合併特例区に設置されました合併特例区協議会は、合併特例区の予算や規則について同意することに加えて、地域に係る地域振興に関する施策の実施に関し、当該地域住民の意見を取りまとめて意見を述べるができるという権限があります。しかし、ここで大事なことは、まずは地域住民や多くのまちづくり主体が、みずから自分たちの地域のまちづくりに積極的に参画していくという姿勢がなければならないと考えます。佐土原地域においては、各小学校区に地域づくり協議会が設置され、まちづくり活動を積極的に展開されております。合併特例区協議会では、こうした活動を地域にいかにか定着させるか、また、そのための行政としての支援のあり方はどうあるべきかなど、これからのまちづくりにについて議論し、考えていただく場でもあると考えております。合併特例区は、四年後には地域自治体へ移行するわけでございますが、合併特例区協議会の委員の皆様には、今後とも、地域住民の声を合併特例区協議会の場に反映させていただき、行政と住民との協働のまちづくり、住民主体のまちづくりに、なお一層の御協力、御尽力を賜りたいと思います。

○助役（2007.03.07: 平成 19 年第 1 回定例会）

次に、合併特例区協議会、地域づくり協議会、そして地区自治会連合会の連携についての御質問でございました。合併特例区協議会の委員には、各地域づくり協議会の推薦を受けました五名の委員が選任されておりますが、現在この委員五名は、佐土原地区自治会連合会の自治会長でもございます。したがって、委員五名は地域コミュニティ組織である地域づくり協議会とも重要なパイプ役であり、特例区協議会の協議内容をつなぐとともに、地域の要望、提案等を特例区協議会へ上げるという重要な役割も担っていただいていると考えております。しかしながら、地域によっては組織間の連携がまだ不十分な面もございます。情報の共有化ができていない部分もあるやにお聞きをしております。そこで、特例区協議会、地域づくり協議会、そして自治会連合会とのそれぞれの連携が十分とれるよう、現在、地域づくり協議会、そして佐土原地区自治会連合会におきましても、連携強化のためのシステムづくりの検討にも着手されているというふうに伺っております。

⑥ 合併特例区の公の施設

特例区が公の施設を設置・管理することに関しては、一定の効果を認めつつも、基本的に「合併特例区が公の施設を管理する場合も、あるいは新市において管理する場合も、そう大きな違いはな

い」と市当局は考えている。

○合併推進部長（2005.03.28: 平成 17 年第 2 回臨時会）

最初の、高岡町規約に合併特例区が設置、あるいは管理を行うという公の施設が定められてないのはなぜかということでした。合併特例区は、規約で定めることによりまして公の施設を管理することができることになっております。それで、佐土原町においては三施設、それから田野町におきましては二施設を合併特例区で管理したいという申し出ございまして、規約に定めたところでございます。高岡町につきましては、合併特例区で特定の施設を管理しなくとも、新宮崎市において管理をすることで特段支障はないというふうに町側で判断されたものでございます。

それから、規約に公の施設を定めない場合と定める場合の違いということでしたが、これまで町の施設として利用してきましたので、町民にとりまして、直ちに新市が管理するよりも、身近な特例区で管理することによって町民の合併による心理的な抵抗感が和らぐ効果、あるいは合併特例区は法人格を持った特別地方公共団体でございまして、その区域の町民の優先的な利用、あるいは合併特例区で処理する事務との関連性など考えられますが、合併特例区が公の施設を管理する場合も、あるいは新市において管理する場合も、そう大きな違いはないというふうに考えております。

V. 考察

以下、これまでの整理を踏まえ、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。なお、これ以降は、従前の「助役」という名称は使用せず、現行自治法上の「副市町村長」という名称を使用する。

1. 合併特例区の役割について

合併特例区制度の趣旨は、各市町村が従来独自に処理してきた事務の中で、合併後直ちに新市町村が自ら処理するよりも、当分の間、旧市町村の区域を基礎として旧市町村に代わる主体にその処理を委ねるほうが、当該事務の効果的な処理に資するもの等を処理するとともに、新市町村の一体性の円滑な確立に向けて、ソフトランディングを図ることにある¹⁾、とされる。また、特別地方公共団体と位置づけることによる効果としては、法人格を持つことにより、自ら財産の所有、管理及び処分を行うことができるほか、自ら契約を締結できるなど、合併特例区が容易かつ円滑に住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする活動を行うことができることとなるとともに、合併特例区の住民の当該合併特例区に対する帰属意識や精神的なつながりが維持されやすくなり、結果としてスムーズな市町村合併の推進に資することとなる²⁾、とされる。

このように、合併特例区の役割としては、第一に、新市町村の一体性の円滑な確立に向けて、ソフトランディングを図ることが挙げられる。つまり、特例区を設置することによって、一定の事

務事業等の継続を少なくとも5年間は当該地域において保障し、合併しやすい環境を醸成するとともに、特例区の設置期限後の事務事業等のあり方を十分調整するための一種のモラトリアム期間を設けたものとも言えよう。第二に、住民自治の充実・強化という側面がある。宮崎市のように、住民自治の充実・強化を図るため、地域自治区制度の活用と併せて、その要の役割を期待している団体も見られる。住民自治の充実・強化のために、当該制度を戦略的に活用していこうという意図が見てとれる。

さて、ここで注意しなくてはならないのは、ソフトランディングの仕方である。確かに、特例区が設置されている間は、特例区規約に定められた事務事業や公の施設の設置・管理は、規約を変更しない限りまず打ち切られることはない。そして、この規約の変更には、手続的手間が相当掛かるようになっている。すなわち、新市町村と特例区との協議、当該協議にかかる特例区協議会の同意や議会の議決、さらに軽微な変更を除いて都道府県知事の認可も必要である。そう簡単には規約の変更はできない。しかしながら、これはあくまでも規約に定められた特例区の手務事業等が対象であり、当該地域にかかる大方の事務事業等、つまり新市町村、特にその支所が所管する事務事業等については、見直しが随時行われていくことともなりうる。もちろん特例区協議会にはこれらの事務事業等に対する意見具申権が与えられているので、ある程度の歯止めは可能だが、拘束力は強くはない。さらに、特例区には課税権が認められていないこと等から、特例区の手務事業等の実施に必要な財源の大半は新市町村からの交付金（移転財源）となる。したがって、新市町村の予算編成方針如何によっては、特例区の予算が削減される可能性はありうる。実際に、岡山市の例では、特例区に対する岡山市からの交付金もシーリングの対象となっている。

このように、特例区の役割としてのソフトランディングに関しては、設置期間中保障が及ぶのは基本的に特例区の手務事業等であること、その特例区の手務事業等も、予算上十分な措置が講じられるかどうかは新市町村の裁量が大きいことをよく認識しておく必要がある。そして、設置期限後に、これらの事務事業等が新市町村において継続されるか否かは、特例区の設置期間中の取組と新市町村との調整如何にかかっている。よって、意見具申権や同意権を有する特例区協議会の果たさなければならない役割は重要である。

2. 合併特例区長・合併特例区協議会委員の選任方法等と委員構成のあり方

初代区長の選任については、中には、合併前の旧市町村の推薦等に基づいて、または、宮崎市の特例区の一部のように、住民投票の結果に基づいて、新市町村の長が選任したところもある。

住民投票による選出はある意味一番分かりやすい方法とも言えるが、宮崎市議会での議論のように、費用がかかる等の課題も指摘されている。実際に、宮崎市では、2期目の区長については、住民投票は行わず、各特例区規約の規定どおり「あらかじめ合併特例区協議会に意見を求め」、その結果、初代区長が再任されている。宮崎市の場合、初代区長が区域担当副市長を兼務しており、区長の任期は法令上2年が限度であるが、副市長の任期は基本的に4年であることを考慮し、2

期目については住民投票は行わず、再任の道を選択したものと推察される。

区長は、法令上、公選職ではないが、独立の法人格を有する特別地方公共団体の長として、新市町村の行政の一部を市町村長に代わって担うものであり、市町村長に準ずる立場と位置づけることができる。したがって、現行制度を前提とすれば、住民投票の結果を参考にして長が選任するという方法が望ましいとも言えようが、少なくとも選任に当たっては、次に述べるように、その委員構成に適切な配慮が行われた特例区協議会の意見を踏まえるなど、当該地域住民の声を十分に反映した人選が行われる必要があるだろう。

一方、特例区協議会委員の選任については、法令上、特例区の区域内に住所を有する者で、新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長が選任することになっているが、この規約で定める方法については、その委員構成が区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるように配慮して定めなければならないとされている。しかしながら、実際の規約を見てみると、宮崎市のように選任する構成員の属性についてある程度の限定が行われているものも見られるが、法令上の規定を単に再規定しているものも少なからず見られ、この場合は選任に当たって基本的に新市町村の長の裁量が幅広く認められる格好となっている。特例区協議会は特例区の予算や規則などの重要事項についての同意権を有しており、単なる諮問機関ではなく、法人格を有する特例区の意志決定に参画する機関として、区長の権限執行を牽制する機能を有する³⁾とされている。したがって、現行制度を前提とすれば、委員の選任に際しては、例えば新潟県上越市（地域自治区）の地域協議会のような準公選制的手続き⁴⁾を行う、又は、選任に当たって新市町村の議会の同意を要する⁵⁾こととするなど、民主的正統性（住民代表性）⁶⁾をより確保する措置ができる限り講じられることが望ましいと言えよう。

また、特例区協議会の運営過程における地域住民等の参画も重要である。前提としてまず、特例区協議会に対する地域住民の認知度を向上させていく努力が必要であろう。また、アンケート調査の結果、特例区協議会の公開については、すべての団体が「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。地域住民やマスコミ等に対しては、傍聴の機会を適切に提供していくことが重要であり、そのためには、開催日時等の事前周知とともに、岡山市の特例区のような会議傍聴規程の整備も必要となろう。

特例区協議会の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結果となっている。その中で、宮崎市では、当初、佐土原町合併特例区において、市議会議員5名が委員となっていた。その後、当該特例区協議会において、「議員には、あらゆる議論の機会があるため、議員以外の各種団体から構成員を選ぶ方が、まちづくりをさらに充実させられるのではないか」との問題提起⁷⁾があり、検討の結果、規約の変更（「宮崎市議会の議員」から「区域内の各種団体等の構成員で、当該団体等が推薦するもの」に変更）が行われた。確かに現役の議員の場合には、例えば岡山市のように、適宜、特例区協議会との意見交換等の機会を設けることと

すれば、必ずしも協議会委員を兼務する必要はないだろう。一方、岡山市の場合は、前述のとおり、多数の旧町議会議員が委員となっている。元議員については、これまでの幅広い経験等から、特例区協議会において中身の濃い議論が期待できるなど、プラスの側面も指摘できようが、元議員が協議会定数の多数を占めるような場合は、もはや議員ではないということを踏まえて、当該協議会の委員構成が区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなっているか、よく見極める必要があるように思われる。

3. 合併特例区長の兼務のあり方

アンケート調査等の結果、すべての団体で、区長が区域担当の副市町村長や支所長などを兼務していることが分かった。これは、多くの場合、特別地方公共団体である合併特例区の長としての地位と普通地方公共団体である新市町村の出先機関のトップとしての地位を併せ有することにより、当該区域内の事務を総合的に担う責任者となり、効率的な行政運営に資すること、また、両自治体間の重要な結節点になってもらうことを期待してのことと推察できる。

ただ、岡山市の場合、当初、区長は支所長を兼務していたが、役職的に支所長は課長扱いであり、一方、支所長の下にいる参事が部長扱いで、決裁では参事と支所長が逆転しねじれ状態になっていたとのことである。また、区長は特別職の公務員であるが、支所長は一般職の公務員であることから、政治活動上の区長の立場が分かりにくいとの議会における指摘等を受けて、現在では、区長の支所長兼務を解き、代わりに岡山市顧問（特別職）に変更したとのことである。

このように、区長が何らかの新市町村のポストを兼務する場合には、新市町村、特に支所の事務処理上の権限等の明確化・分かりやすさが求められよう。

一方、宮崎市の場合、3特例区の区長が区域担当副市長を兼務しているため、副市長の総数が5人となっている。宮崎市の規模で5人もの副市長が必要なのかという批判も想起されるところだが、現行の自治法（改正自治法・平成18年法律第53号による）上では、副市町村長の権限と責任が強化され、例えば市町村長の職務権限の一部の委任を受けて、自らの権限と責任において事務を執行することができることが明確になっていることなどを踏まえると、その評価はこれらの制度の運用次第ということになるのか。

4. 合併特例区長・合併特例区協議会委員の報酬のあり方

区長報酬については、団体によって月額52～77万円と幅があるが、総じて高額であるという印象は否めない。区長は旧市町村長と同格というイメージで捉えられやすいことや、少なからず旧市町村の長や幹部職員などが初代区長に就任していることなどから、ある程度の報酬を支給せざるを得ないというのが、実際のところなのかもしれない。が、規約によって限定された特例区の業務だけでは、なかなか説明が難しい額といえよう。基本的には、兼務している副市町村長や支所長等として、新市町村業務に関してどれくらいの業務量と責任が負わされているかによって、その適否

が判断されることとなろうが、例えば、岡山市では、前述のとおり、区長の支所長兼務が解かれ、市の顧問業務のみとなったが、報酬額としては当初の額から2千円安い61万5,300円が支払われており、この点については議会において厳しい指摘が出ている。

特例区協議会委員報酬については、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。一方、岡山市は月額10万円である。市の非常勤の特別職の報酬を参考に定めたとのことであるが、議会においては高額すぎるとの指摘がたびたび出ている。特例区協議会定数について旧町の議員数を考慮して決めていることや、合併の際に在任特例を使わず、多数の旧町議会議員を特例区協議会委員として処遇していることなどから、ミニ議会とも揶揄される特例区協議会ではあるが、協議会の毎月の審議のほか、関係市議会議員との懇談会、特例区だよりの発行等、合併地域の振興のためさまざまな活動に取り組んでおり、市当局としては現行の報酬額を継続したいと答えている。

一方、宮崎市は無報酬である。旧宮崎市内に設置された地域自治区の地域協議会委員も無報酬であり、両制度間で歩調を合わせた形となっている。ただ、費用弁償としては日額3,000円が支給されている。なお、宮崎市の場合、協議会の定例会は各合併特例区規則で年4回と定められている。

特例区協議会の委員の活動の多くは、地域自治区の地域協議会の委員と同様、あくまでも住民として担う自発的な協働活動の一環として捉えるべきものであって、専門性が重視されるその他の審議会の委員等とは役割が相当異なるケースが想定されることから、法令上、報酬については支給しないことができることとされている⁸⁾。しかしながら、宮崎市を除いて、何らかの報酬が支給されているのが実態である。地域自治区の地域協議会等とは異なり、特例区協議会には、特例区の予算や規則の同意権が付与されるなど、法人格を有する特別地方公共団体である特例区の運営面における重要な役割と責任が付与されていること等を踏まえると、必ずしも無報酬が適当であるとは言いきれないが、岡山市のような高額の報酬を支給する場合は、それ相応の説明が当然必要となろう。

5. 合併特例区の公の施設について

公の施設については、法令上、特例区は自らその設置、管理をすることが可能となっている。が、実際に公の施設を設置している合併特例区を有する団体は、半数の3団体に止まっている。

理由は定かではないが、公の施設の管理に関する合併特例区規則の制定や指定管理者の指定等、事務処理上の手間が案外かかること、施設の種類によっては、その設置管理費について、新市町村の予算で措置された方が、予算枠が小さい特例区予算よりも融通がきく可能性が高いことなどが推察される。特例区における公の施設の設置については、合併協議の際に、これらの点を含め、地域住民の利便性を第一に考えつつ、よく検討・調整を行って適切に判断する必要がある。

6. 合併特例区の設置期限後のあり方

法令上、特例区には5年以下の設置期限がある。アンケート調査の結果からは、設置期間の経過

後の予定としては、3団体が地域自治区への移行を予定している。このうち、宮崎市の場合は、既に旧宮崎市内に15の地域自治区を設置しており、市全体として制度が一本化されることになろう。一方、岡山市の場合は、平成21年の政令指定都市移行を目指し、さまざまな取り組みを進めており、政令指定都市の行政区設置との兼ね合いがあるため、特例区の設置期限後の予定は未定としている。

政令指定都市の行政区や一般制度である地域自治区への移行の際に最も問題となりうるのは、区割りである。特例区は基本的に旧市町村の区域単位に設置されるため、当該区域がそのまま行政区や地域自治区の区域となれば、スムーズな移行が可能であろう。だが、現特例区の人口・面積や住民自治の機能面等で、必ずしもそのような区割りが新市町村の区域全体から見て適当であるとは限らないため、場合によっては、現特例区の区域の細分化や分断ということが起こりうる。このため、行政区や地域自治区への移行に向けた然るべき準備を、特例区の設置期間を通して着実にすすめていく必要がある。特例区協議会において十分に議論し、必要な意見を新市町村に対して提起していくことは当然のこととして、住民自治を充実・強化しながら、ソフトランディングを行うためには、例えば、宮崎市の佐土原町合併特例区では小学校区単位の5つの地域づくり協議会をベースに地域自治区の区割りを検討するなど、少なくとも折角育ってきた特例区内の住民自治の活動に水をさすようなことにならないように十分に配慮する必要がある。

VI. 終わりに

合併特例区に関しては、これまでも制度の仕組み自体についての課題が指摘されている（西尾勝・井川博・名和田是彦ほか⁹⁾）が、本稿は、現行制度を前提に、実際の合併特例区の現状を調べることによって、その実態と課題を把握するとともに、主としてその運用面のあるべき姿について考察を行ったものである。合併特例区制度は、本調査の時点で全国でも6団体しか活用しておらず、また、設置期限も最大5年とされていること等から、この機会にその実態を掴んでおきたいと思い、本調査を行ったが、岡山市と宮崎市を除く4団体については、残念ながら十分な調査ができたとは言いがたい。また、各合併特例区協議会の具体的な活動や、特に住民自治に関する具体的な取り組みについては、今回あまり触れることができなかった。これらについては、今後の課題としたい。

最後になるが、今回調査に協力して頂いた6つの地方自治体の担当者の方々に深く感謝の意を表するものである。

（おいぬま ゆたか・高崎経済大学地域政策学部教授）

〔註〕

- 1) 杉本達治・吉川浩民・岡本誠司「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（中）」『地方自治』No.681 ぎょうせい P37
- 2) 杉本達治・吉川浩民・岡本誠司「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（中）」『地方自治』No.681 ぎょうせい P39～40
- 3) 杉本達治・吉川浩民・岡本誠司「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（中）」『地

方自治』No.681 ぎょうせい P53

- 4) 新潟県上越市では、地域自治区の地域協議会の構成員の選任について、旧市町村等からの推薦に加え、公募方式による候補者選定を実施している。公募方式の際に、定数を上回る応募があった場合に住民投票を実施、市長は投票結果を尊重し、委員を選任。
- 5) 杉本達治・吉川浩民・岡本誠司「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（中）」『地方自治』No.681 ぎょうせい P54
- 6) 井川博「都市における狭域自治」横道清孝編著『地方制度改革』2004 年 ぎょうせい P 223
- 7) 第 9 回佐土原町合併特例区協議会（平成 18 年 12 月 27 日）
- 8) 杉本達治・吉川浩民・岡本誠司「合併関連三法（合併新法、改正現行合併特例法、改正地方自治法）について（中）」『地方自治』No.681 ぎょうせい P54
- 9) 例えば、西尾勝「新しい「地域自治組織」制度の創設」西尾勝編著『自治体デモクラシー改革』2005 年 ぎょうせい P 273 ～ 278、前掲注 6 P 211 ～ 235、名和田是彦「市町村合併における地域自治組織とコミュニティ政策」月刊自治フォーラム 2005.12 第一法規 P23 ～ 28

[参考文献] 紙幅の関係上、主なもののみに以下に掲げる。なお、脚注掲載のものは省略する。

- ・長野基「分析 地域自治区・合併特例区の現状」月刊自治研 .49（通号 575）2007.8
- ・丸山淑夫「「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）の概要について」地方自治 No.716 2007.7 ぎょうせい
- ・葉上太郎「合併特例区と地域自治区・宮崎市の場合」ガバナンス（62）2006.6 ぎょうせい
- ・葉上太郎「合併特例区・福島県喜多方市の場合」ガバナンス（61）2006.5 ぎょうせい
- ・葉上太郎「合併特例区・岡山市の場合」ガバナンス（60）2006.4 ぎょうせい
- ・成田円裕「せたな町における合併特例区の設置について」月刊自治フォーラム 2005.12 第一法規
- ・風早正毅「岡山市における合併特例区の設置について」地方自治 No.690 2005.5 ぎょうせい
- ・名和田是彦「協働型社会における「地域自治区」制度の課題」月刊自治フォーラム 2004.9 第一法規

<付記>

本研究は、平成 18 年度高崎経済大学特別研究奨励金をもとに行われた。