

## 両毛地域における市町村合併に関する考察 - 県境を越えての市町村合併について -

702-012 須長 敏明 指導教官 宮崎 正寿

A Consideration about Mergers of Municipalities in Ryomo Region:  
About Mergers of Municipalities beyond the Prefectural Boundary

Toshiaki SUNAGA

はじめに

市町村合併の推進については、全国的に論議されている地方自治のあり方等に関連する共通の問題だけではなく、各々の地域に固有の問題や特殊な事情が存在する。

本論文は、両毛地域における合併について論じるものである。両毛地域の特性は、栃木県及び群馬県にわたって生活圏が構成されていることであり、地域の発展のためには、県という枠組みを越えての行政の連携がより一層必要になってくるとの認識が生じつつある。すなわち、究極的な市町村の連携として、県を越えた市町村合併の実現について課題提起されているのである。両毛地域が内包している以上のような特性を地域固有の合併問題として捉え、本論文でアプローチを試みるものである。

### Ⅰ 両毛地域における合併への取組み状況

両毛地域は、群馬県と栃木県との県境部にまたがる地域である。共通の風土が形成され、また、生活圏域、経済活動圏域の一体化が進展している。

両毛地域20市町村

・ 栃木県（2市2町）

足利市、佐野市、田沼町、葛生町

・群馬県（3市11町2村）

桐生市、太田市、館林市、勢多郡東村、黒保根町、新里村、尾島町、新田町、藪塚本町、笠懸町、大間々町、板倉町、明和町、千代田町、大泉町、邑楽町

現状での両毛地域における合併は、主として5市がそれぞれの核となって進展しつつある（平成15年12月現在）。両毛地域の栃木県側においては、足利市は当面は単独市としての考えがなされ、佐野市、田沼町及び葛生町は平成17年2月末の合併を予定している。群馬県側においては、桐生市、太田市を中心とした「東毛地域合併協議会」が休止となり、今後は、桐生市または太田市を中心とした新市を目指し、その後に新市の合併によって中核市を実現する二段階での合併を目指すこととしている。館林市周辺においては邑楽郡を中心とした枠組みでの合併が検討されている。

## II 足利市周辺における越県合併の事例

昭和の大合併は、昭和28年の「町村合併促進法」の施行から、時限立法である同法を引き継いだ「新市町村建設促進法」の失効(昭和36年)までの時期に、全国的かつ大規模に行われた。合併の促進に際しては強制的な側面があった。そのため、地域によっては合併問題をめぐって軋轢や紛争が生じ、市町村合併に対する批判や拒否感が現在においても残存することとなった。

昭和の大合併の結果、足利郡内にあった全ての町村は昭和37年までに全て消滅し、大部分は足利市に吸収合併されて現在に至っている。この時期における合併の特色としては、郡や県の枠組みを越えた合併が行われた点が挙げられる。三つの事例があり、越県合併となった足利郡菱村の群馬県桐生市への合併事例、一つの村を二分し、なおかつ県境を越えての合併となった群馬県山田郡矢場川村の足利市への分村越県合併の事例、隣接する佐野市への越郡合併の事例がある。

このうち越県合併となった2件の事例について、越県合併の実現に向けての住民及び行政の動向について着目し、比較及び考察を行った。

住民の動向としては、菱村では住民の世論の大勢は越県合併に終始賛成の立場で大きな対立は見られなかった。矢場川村では、足利合併派と県内合併派に二分された。住民間の意思の統一は最後まで図られることはなく、村を二分して越県合併をすることとなった。

村、市の動向については、菱村及び桐生市は、協同して栃木・群馬両県と国に対し陳情や合併申請を行い、越県合併の実現を目指した。一方、矢場川村では村議会が足利市への合併賛成派と反対派とに分かれた。反対派である村議と村長に対する解職請求がなされ、その後の補欠選挙と任期満了に伴う村議選ではいずれも足利合併派が多数となった。しかしながら、議会において足利市への合併が合意に達するまでには至らず、村議会での意思の分裂が分村合併へとつながっていった。

国及び県の動向であるが、いずれの事例においても最終的には法律に基づき、国による裁決を経ることとなった。なお、両県ではこの二つの合併問題に対し認識の相違があり、栃木県では二つの

## 両毛地域における市町村合併に関する考察

村の同時交換合併を主張し、群馬県では個々に検討すべき問題と捉えていた。

菱村と矢場川村の合併に共通する争点は越県合併であったが、前者は住民の意思が越県合併の推進で統一されていたのに対し、後者では、意思の統一が図れなかったことから分村という結果に至った。また、県においては、栃木県及び群馬県双方の利害が錯綜し双方の駆け引きがあったことが認められた。昭和の大合併における越県合併の実現までの過程には、それぞれの立場に対立を生じさせる要素もあったが、その対立には強制力をもって対処することとなった。

### Ⅲ 両毛地域における市町村合併に関するアンケート調査

両毛地域における市町村合併に関しては、地域の重要な課題として今後の方向性についての検討を行うことが望まれる。その検討過程において地域の代表者である議員の意識を把握することが不可欠であると考えた。

すなわち、我が国の地方自治制度では二元的代表制の下で地域の政策が決定されるが、市町村合併の是非についても地域住民の代表である議会が世論形成や意思決定に関与していく必要があると考える。そこで、両毛5市の市議会議員（138名）の市町村合併についての意見を把握することを目的として「両毛地域における市町村合併問題に関するアンケート」を行った。この結果について以下のとおり考察した。

（調査期間:平成15年8月12日～9月7日、回収率：65.94%）

#### （1）市町村合併と地方分権

両毛5市の議員は、合併協議会が現に設置されているか否かに関わらず、合併問題への取り組みについて議員として強い意識があるといえる。また、地方分権の推進についても全体の約9割が推進すべきであると考えている。

議会での議決を通じて自治体における政策形成過程に最終的に関与する地方議員においては、市町村合併問題に対する意識と地方分権の推進に対する意識はそれぞれ高くなっており、地域における重要な課題として捉えているといえる。

#### （2）両毛地域の合併の枠組み

各市の状況に応じてそれぞれ個別にアンケート結果を考察したが、両毛5市全体の回答では、栃木・群馬両県に及ぶ両毛広域都市圏での枠組みを目指すべきであるとしたものの割合が、最も高く過半数を占めており、将来的な合併の方向性としては越県合併をも視野に入れているものと考えられる。

また、合併に対する立場については、自分達の市が中心となって他の市町村に対して積極的かつ主体的に合併を働きかけていくべきであると考えている市が多数であった。

以上の結果から、両毛地域における合併機運がさらに高まっていくならば、合併の実現に向けてより具体的な政策を打ち出す段階へと進展していくことにもなるであろう。

### (3) 合併後の両毛地域の将来像

両毛地域の一体化によって政令指定都市の実現を目指し、また、行政規模を拡大することによって、経費削減、行政の効率化を進めるべきであるとの意見が高い割合を示した。また、合併しても旧市町村内のそれぞれの特色を生かしたまちづくりを進めるべきであるとする意見も多かった。

合併後の新市での個別の重点施策についても、それぞれの議員が問題意識を持って政策を考えているようである。

### (4) 越県合併の実現

越県合併の実現には関係県議会でそれぞれの議決が必要となるが、住民に直結している地元の市長と市議会とが主導して県議会に折衝していくべきであるとの回答が多かった。

越県合併は、現行の都道府県制の下で県同士が合併することによって実現するのか、あるいは、道州制の導入という新しい地方制度の下で実現するのかという想定では、道州制の下での越県合併を望む意見が多数を占めた。

### (5) 市町村合併における合意形成過程

市町村合併を推進するためには、行政から住民に向けて合併に関するより多くの情報を提供し、その情報を基礎として行政と市民とが合併について議論し、また、市民の意識調査を行う等によって行政と住民の間で相互の意見を調整するといった過程を経て合併についての住民の意識を形成していくことが望まれる。

両毛5市の議員は、合併問題の意思形成過程における住民投票を、議会制度を補完するものとして位置づけているようである。すなわち、代表民主制の範囲の中での住民投票制度であれば許容できると判断していると考えられる。

地域住民から合併協議会設置の請求があった場合は、速やかに設置を議決するとの意見と、議会内で十分検討して判断するとの意見が拮抗した。

市町村合併による議員定数及び在任特例については、新設合併及び編入合併双方で特例の適用を望む議員が多く、特に在任特例の適用を望む議員が多数となった。これは、在任特例の適用により合併後も引き続き議員としての身分を保持し、合併後の自治体の予算や決算、新市建設計画の運営について合併を成立させた議員自らが関与することを望んでいるためと考えられる。

#### IV 越県合併に関する考察

##### (1) 越県合併に関する法的手続き

越県合併を実現させるためには、所定の法的手続きを経なければならない。一般的な自治体の区域の変更には、地方自治法第6条における都道府県の廃置分合及び境界変更または第7条における市町村の廃置分合及び境界変更の規定が適用されることとなる。

都道府県の境界にわたって市町村の編入合併が行われる場合には、同法第7条第3項の規定が適用され、同時に同法第6条第2項の適用を受けることとなる。

一方、都道府県の境界にわたって新設合併が行われる場合には、さらに都道府県の境界変更として同法第6条第1項の適用を受け、特別の法律の制定が必要となる。

##### (2) 現在の越県合併に関する事例

平成の市町村合併においても越県合併が行われようとしている地域がある。

まず、岐阜県中津川市及び長野県山口村であるが、昭和の大合併においては合併をめぐる対立が生じたが、平成の大合併においては越県合併の実現可能性が最も高い地域となっており、他の地域にとってモデルケースとなることから、今後の経過が注目されている。

なお、埼玉県幸手市及び茨城県五霞町であるが、法定協議会は設置されたが、幸手市側において住民の意思と市長の意思とに相違があり、市長の解職請求と選挙の結果、越県合併反対派の市長が当選した。この結果、越県合併は不可能となった。合併に対する信念を持った首長の下であっても、住民の合意が得られなければ合併の実現は不可能であることを示す事例となった。

##### (3) 両毛地域における越県合併の意義及び今後の地域のあり方

栃木県及び群馬県の境界地域である両毛地域は、国土軸における重要な位置にあり、自立性の強い地方中核都市群が形成されている。従って、他地域との連携も考慮しながら地域の発展の方向性を考える必要があるものと思われる。

都市構造は、閉鎖・階層ネットワーク型から開放・水平ネットワーク型へと転換しつつあり、また、都市の内部では分都市化も進んでいく。このような状況の下で、両毛地域は従来の県という枠にとらわれない開放・水平ネットワーク型の都市を形成しうる可能性がある。すなわち、県境を越えての市町村合併によって、実質的にも形式的にも自立した多核心型都市を形成することができるものと考えられる。

両毛地域の市町村の一体化は、現行の都市制度で最も自己完結性の高い政令指定都市の実現につながり、それによるメリットの享受が期待できる。その一方で住民自治の強化も図らねばならないが、地域自治組織の制度化によって都市内分権を図ることができるものと思われる。

## 須 長 敏 明

両毛地域を政令指定都市として一体化させるためには、現状では越県合併が必要となる。しかしながら、現行の制度では複雑な法的手続きを要し、両毛20市町村による大規模な越県合併の実現は困難なものと言わざるを得ない。

現在論議されている地方制度改革案に基づいて越県合併の実現について考えてみた場合、二つの方向性を示すことができる。一つは、現行の都道府県制を維持した上での地方自治法の改正が新法の制定による越県合併の手続きの簡素化である。もう一つは広域自治体のあり方に関わることであるが、都道府県合併の下での新市の設置、さらに踏み込んで道州制の下での新市の設置を図ることである。このような地方制度の抜本的な改革の可能性も視野に入れながら、両毛地域における自立した都市の形成について今後とも検討していくことが望まれる。

市町村合併問題の本質は、自分たちの住む地域を将来どのようなものにしたいのか、ということである。地域の将来像について、住民を交えて大いに議論すべきである。望ましい都市づくりのためには市町村合併が果たして必要であるのか否か論点を整理し、地域としての方向性を導き出していくことが、地域の政策形成に携わる地方議員に求められていると考える。

## おわりに

両毛地域では過去の合併において越県合併という稀な経験をしたが、地域内の市町村間の結びつきはさらに密接なものとなっている。それだけではなく、両毛地域の外部においても社会のネットワークは拡大している。現実の地域住民の生活は、自治体の枠を越えて成り立っているといえる。

そのような状況で、両毛地域を他の都市圏に劣らない魅力ある地域にしていくためには、住民と行政が協同して地域のあり方を考えていくことが望ましい。越県合併の実現までの過程には、殊に地方議会の関与が不可欠であると考え、地域住民の代表である地方議会に期待をするものである。

### 参考文献・引用文献:

- 足利市史編さん委員会編『近代足利市史 第2巻 通史編 近代3～現代』足利市、1978.
- 足利市史編さん委員会編『近代足利市史 第4巻 史料編 近現代1』足利市、1975.
- 伊藤祐一郎編『最新地方自治法講座1 総則』ぎょうせい、2003.
- 岩崎美紀子編『市町村の規模と能力』ぎょうせい、2000.
- 太田市編『太田市史 通史編 近現代』太田市、1994.
- 太田市編『太田市史 史料編 近現代』太田市、1987.
- 太田市議会編『太田市議会史 記述編』太田市議会、1998.
- 桐生市史編纂委員会『桐生市史 下』桐生市、1961.
- 久保信保編『地方公共団体のあり方と市町村合併』ぎょうせい、2003.
- 群馬県総務部地方課編『群馬県市町村合併史』群馬県、1963.
- 市町村自治研究会編『Q&A 市町村合併ハンドブック』ぎょうせい、2003.
- 高崎経済大学附属産業研究所編『地方の時代の都市・山間再生の方途』日本経済評論社、1997.

### 両毛地域における市町村合併に関する考察

栃木県総務部地方課編『栃木県町村合併誌 第1巻～第5巻』栃木県. 1955 - 1958.

戸所隆『地域政策学入門』古今書院. 2000.

戸所隆 大都市化・分都市化時代における市町村合併. 地域政策研究 3 - 3:2001.1 - 21

菱町郷土史編纂委員会編『菱の郷土史』菱町郷土史編纂委員会. 1970.

松本英昭『新版 逐条地方自治法』学陽書房. 2002.

矢場川小教育 100 年誌編集委員会『矢場川小学校教育 100 年誌』矢場川小学校創立百周年記念事業委員会. 1973.