

# 前橋市・高崎市における市町村合併の あり方に関する一考察

— 「群馬県央地域の市町村合併問題」  
アンケート調査の分析を中心に —

新 井 直 樹

Consideration regarding the state of  
Mergers of Municipalities in Maebashi-city and Takasaki-city  
— At a Center Analysis about Mergers of Municipalities  
problem in Central Region of Gunma Questionnaire —

Naoki Arai

## 【要旨】

来年、2005(平成17)年に迫った合併特例期限を前に、全国の地域で市町村合併を巡る動きが正念場を迎えている。行政の構造的な歳入欠陥に応じたリストラと言う側面の強い政府主導の「平成の大合併」は、中山間地域の小規模な農山村の自治体に合併を強要するだけでなく、都市中心の内政構造をつくるための都市型合併を誘導している。

筆者の居住する群馬県内においても特例期限内に向けた市町村合併の動きが急速に進展している。しかし、合併を検討するにあたっては、一般論としての賛否を問うのではなく、個々の市町村の地域事情を鑑み、住民自らが、将来の地域の理想像について熟議の上、枠組みや合併相手先などのあり方を、主体的・個別具体的に判断するのが、本来のあるべき姿であろう。

本稿では、上述した視点から、筆者が生活する高崎市と前橋市を中心とした群馬県央地域の市町村合併のあり方について考察した。まず、合併特例期限に向けた両市と周辺町村それぞれの中核市に向けた編入合併の動向について述べた。

次に、前橋市、高崎市において行政や筆者の所属する市民団体が実施した市町村合併問題に関す

る議員や市民を対象にしたアンケート調査の結果を分析し、両市の合併問題に対する個別具体的な枠組み、相手先や理想とする地域像などの民意を探った。

その結果、以下のことが明らかになった。

- (1) 両市は、明治時代初期に県庁の誘致をめぐり争って以来、市民間に対立的な感情があると言われ、合併は困難と指摘する声もあるが、その意識も現在は若い世代を中心に薄れている。また両市において選出された県議会・市議会議員、両市の市民ともに過半数が、
- (2) 現在、合併協議会で具体的な協議が行われているそれぞれの広域圏や都市圏の近隣町村との合併を、まず、第一段階として優先する。
- (3) その後、次の段階として、それぞれの広域圏や都市圏の枠組みにこだわらず、両市を中心とした群馬県央地域の市町村合併による政令指定都市を実現することに賛成する。

## Summary

Targeting the year of next 2005 as a deadline of the special law on mergers of municipalities, the movement of mergers of municipalities are now nation-widely reaching crucial phases. More likely focused on restructuring the defectiveness in administrative revenue structure, the government driven promotion called as “Mergers in Heisei era” now does not only force the introduction of merges on small municipalities such as rural villages in middle of mountain regions, but also persuade to form the city centralized structures by mergers of municipalities.

Also in Gunma prefecture, where a writer resides, this movement of mergers of municipalities is rapidly progressing before a deadline of special laws. However, when it comes to considering the merger, based on enough discussions and consideration over both own and partners municipal situation, framework for residents’ needs, and future vision of its region, instead of taking it as a general consideration, all decisions should be made by residents themselves as an ideal municipal policy.

From these aspects, this paper considered a model-orientation on the mergers of municipalities in a central region of Gunma, such as Maebashi-city and Takasaki-city, where writer resides. Firstly, it described the present situation and vision on their mergers which be aimed to form a core city, in both cities and other surrounding municipalities at this critical moment before a deadline of special laws.

Secondly, analyzing the result of original questionnaire as to their merger, conducted toward residents and governors in both Maebashi and Takasaki, by civil organizations that a writer itself as well as both administrations associated with, it considered public awareness with each framework, partner, and future vision on the mergers issues in both cities.

As a result, the following things became clear.

- (1) Since both cities fought over attraction of a prefectural office in early stages of the Meiji era, they have had the voice which it is said that confrontational feeling is among citizens and is indicated that a merger is difficult, and the consciousness has also faded focusing on the young generation now.

And it become clear that most residents, city and prefecture governors in both cities have the same as following opinions

- (2) As a first step, prioritize the progress of the mergers between municipalities in central city regions and more extended area, that has been argued at the mergers meeting
- (3) Consequently as next step, agree to form a government ordinance appointed city by mergers between both main cities and surrounding municipalities in central Gunma, regardless with framework of central city regions and more extended areas.

I. はじめに 問題の所在と限定

II. 市町村合併をめぐる状況

III. 前橋市・高崎市における市町村合併問題に関するアンケート調査について

IV. 群馬県央地域の市町村合併問題アンケート調査の分析と考察

V. おわりに

## I. はじめに 問題の所在と限定

来年、2005（平成 17）年 3 月に迫った合併特例期限を前に、いま、全国の地域で、市町村合併を巡る動きが正念場を迎えている。「平成の大合併」と称される政府主導の合併推進の理由としては、中央・地方の危機的な財政事情への対応、地方分権の受け皿、高度化・多様化する広域的行政課題への対応などがあげられている。

しかし、地域の将来を大きく左右する合併問題を、国策としての合併推進、主に行政の構造的な歳入欠陥に応じたりストラと言う視点を中心にして、捉えてよいものであろうか。合併問題は各地域で事情が異なるので一概には言えないが、多くの市町村が地域の五十年、百年の計どころか、長期的なビジョンもなく、財政的理由から、特例期限までの目先の数ヶ月の対応に追われてしまっているのが実情の様に見える。

また、地域や住民の生活に深い関わりをもつ合併問題は、一般論としての賛否を問うのではなく、それぞれの市町村の地域事情を鑑み、合併問題を通して、住民が理想の地域像について、熟議の上、枠組みなど主体的、個別具体的な判断を決定するのが、本来のあるべき姿であろう。

本稿では、上述した視点から、まず全国や群馬県内の市町村合併問題を巡る現状についてふれた

後、筆者の居住する高崎市と前橋市を中心とした群馬県中央地域の市町村合併問題の現状や動向について述べる。そして、本来、市町村合併問題に主体的な判断を下すべき両市の市民の考えやニーズについて、前橋市と高崎市において行政が実施した市民対象のアンケート調査や、筆者が所属する市民団体が実施した両市選出の県議会・市議会議員及び両市の市民を対象にしたアンケート調査の結果をもとに分析する。そして、それら分析をふまえて、県中央地域の市町村合併のあり方について、市民のニーズに基づいた規範的な方向性や今後の展望について考察する。

## II. 市町村合併をめぐる状況

### (1) 「平成の大合併」をめぐる全国の動向

政府による合併促進策の合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）の有効期限である、来年、2005（平成17）年3月まで、残すところあと1年を切った今、全国各地の市町村で合併を巡る動きが正念場を迎えている。<sup>1)</sup>

総務省の調べによると、昨年の2003年4月1日から今年の日まで、合併により41市町が成立し、今年4月1日時点の全国の市町村数は3,100。このうち、28市町村が合併の告示済みで、これら告示済み市町村が合併した場合の市町村数は3,017になると言う。また、合併特例期限に向けて、全国の市町村間で合併協議会の設置がここ1、2年で、急速に増加しており、今年、4月19日の時点で全国の市町村の6割を超える1,906市町村が法定合併協議会に参加し、合併に向けた協議を重ねていると言う。<sup>2)</sup>

「明治の大合併」「昭和の大合併」と並んで称される、これら「平成の大合併」の推進の理由として、①国・地方を通じた危機的な財政事情、②地方分権の受け皿の整備、③高度化・多様化する広域的行政課題への対応、などが主にあげられている。

合併を推進する総務省は、建て前として「合併は住民主体で、市町村が自ら判断していくべき」と説明している。しかし、実際には政府の合併に対するスタンスは明確で、中央・地方合わせて、現在約700兆円にも及ぶ長期債務による危機的な財政状況と、地方分権の受け皿の整備を目的として、全国の市町村数を1,000にするとの目標通り、期限内に合併すると財政的優遇措置が得られる合併特例法と地方交付税交付金の削減と言う、言わば「アメ」と「ムチ」を使って、中山間地域の農山村の自治体に合併を強力に誘導しているのは明らかである。<sup>3)</sup> 政府主導の「平成の大合併」の本質は、行政の構造的な歳入欠陥によるリストラ、もはや国がこれ以上、地方の面倒を見きれなくなったと言うのが政府の本音とも思える。

こうした動きは現小泉内閣の構造改革路線とともに加速されているが、政府の推進する「平成の大合併」は、中山間地域の小規模な農山村の自治体に合併を強要するだけでなく、「都市中心の内政構造」<sup>4)</sup>をつくるために、都市型の合併を誘導していることにも留意しておきたい。

## (2) 群馬県における市町村合併の現状

群馬県内の市町村合併を巡る動きの現状は、図表1（52P）の県内の合併協議会設置状況、協議状況の通りである。

これまでの小寺弘之群馬県知事の市町村合併に対する姿勢を一言で表すと「家康型」と言える。小寺知事は市町村合併に対する基本方針を「合併の判断は市町村の自主性に任せ、関係市町村の検討がまとまった段階で、県に対して具体的な支援の申し入れを行ってほしい。県としては申し入れに応じて、個別具体的な技術的・人的・財政的な支援をしていきたい」と、これまで県議会などの答弁でも繰り返し述べてきた。これまで、群馬県の合併に対する基本姿勢は、各市町村が「鳴くまで待とう」の言わば「家康型」の慎重なスタンスだったと言える。

現在の群馬県内の市町村合併の状況（2004年6月23日現在）は図表1（52P）の通りで、今回の「平成の大合併」によって合併が成立したところは、昨年、2003年4月に、県南西部の万場町と中里村が合併して誕生した、神流（かんな）町だけである。合併協議会の設置状況は（図表1下表参照）、法定11（14設置されたがうち3つは休止している）、任意6、合計17が設置されており、県内のほとんどの市町村が協議会に参加している。1年前の同時期には法定1、任意6、合計7つの協議会の設置状況であったことを考えると、群馬県では、小寺知事が「家康型」の姿勢で、全国的にも合併が進んでいなかった都道府県の一つであったとは言え、2005年3月の特例期限に向けて、各地の市町村で合併をめぐる動きが急速に活発になっている。

## (3) 群馬県県央地域の市町村合併を巡る現状

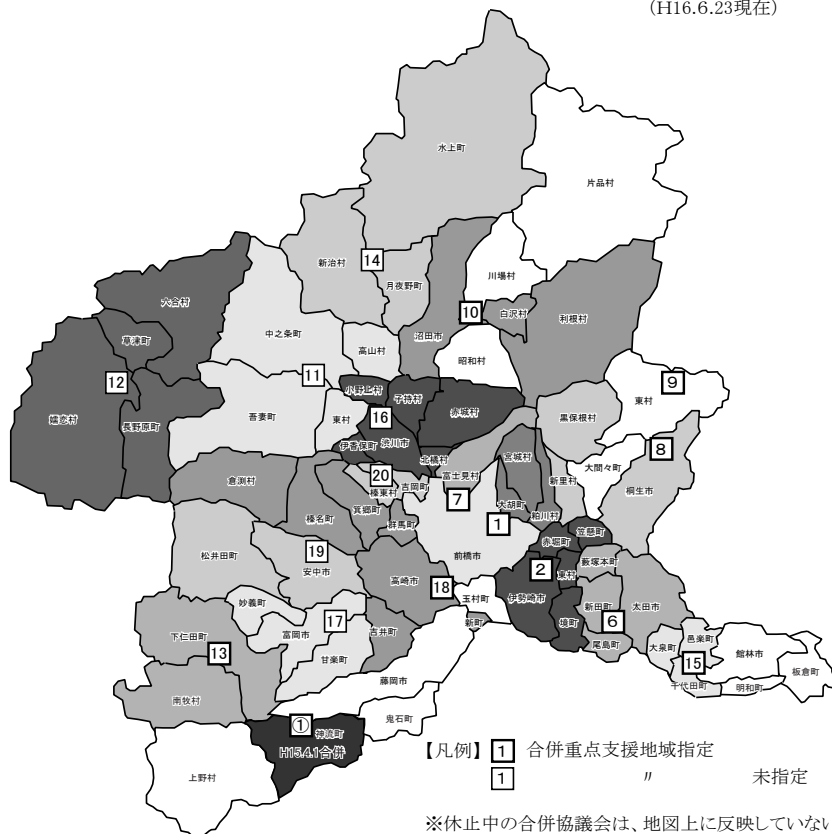
次に、本稿の主題である前橋市、高崎市<sup>5)</sup>を中心とする群馬県央地域の市町村合併を巡る動きの現状や動向について述べる。

まず、前橋市では、2001（平成13）年8月、前橋広域市町村圏<sup>6)</sup>（前橋市、富士見村、大胡町、宮城村、粕川村）の、5市町村長間の会談で「熟度の高まったところから、順次合併を進める」との基本認識で一致し、合併に向けた動きが表面化した。翌2002年4月、前橋市、大胡町、宮城村の1市1町1村により任意の前橋市広域市町村合併協議会がスタートし、8月には粕川村も加って、2003年4月、1市1町2村による法定協議会である前橋広域市町村合併協議会が設置され、2004年12月の合併期日が決定している。また、富士見村では、前橋市との合併をめぐる推進派と慎重派が対立し、2003年3月に合併に慎重な村長の解職の賛否を問う住民投票が実施され、解職請求（リコール）が成立、出直し村長選挙後、前橋市との合併の是非を問う住民投票の結果、2004年1月、前橋市・富士見村合併協議会（法定協議会）が設置され、2005年5月頃の合併を目指している。

これら合併は編入合併方式であり、紆余曲折あったが前橋市においては、中核市を目指した前橋広域市町村圏通りの1市1町3村（人口約34万2千人）による特例期限内の合併が成立する見込みである。

図表1. 群馬県における市町村合併の状況（合併協議会設置状況・協議状況）

(H16.6.23現在)



区分	組合せ	人口 (人)	面積 (km <sup>2</sup> )	協議状況				
				終了項目数 / 協議項目数 (H15.4.1合併)	合併方式	合併期日	新市町名	事務所位置
合併市町村	神流町	3,210	114.69	0 / 1	新設	H15.4.1	神流町	旧万場町役場
法定協議会	1 前橋広域市町村合併協議会	320,465	241.22	16 / 19	編入	H16.12.5	前橋市	現前橋市役所
	2 伊勢崎市・赤堀町・東村・塊町合併協議会	194,393	139.33	2 / 2	新設	H17.1.1	伊勢崎市	現伊勢崎市役所
	3 東毛地域合併協議会	307,209	292.99	0 / 0	休止		桐生市・太田市・尾島町・新田町	
	4 利根沼田地域市町村合併協議会	71,418	917.22	0 / 0	休止		沼田市・月夜野町・水上町・新台村	
	5 西吾妻地域合併協議会	16,686	386.48	0 / 0	休止		長野町・碓氷町・六合村	
	6 太田市・尾島町・新田町・新塚本町合併協議会	210,022	176.49	26 / 26	新設	H17.3.28	太田市	現太田市役所
	7 前橋市・富士見村合併協議会	305,428	217.76	14 / 14	編入		前橋市	現前橋市役所
	8 桐生地域合併協議会	134,298	274.57	13 / 13	編入	H17.3.10	桐生市	現桐生市役所
	9 笠懸町・大間々町・東村合併協議会	51,266	208.23	2 / 2	新設			
	10 沼田市・白沢村・利根村合併協議会	55,278	443.37	13 / 13	編入		沼田市	現沼田市役所
	11 吾妻東部合併協議会	40,381	554.28	3 / 3	新設	H18.3.10		現中之条町役場
	12 西吾妻4か町村合併協議会	27,343	723.99	2 / 2	新設	H18.3.10		
	13 下仁田町・南牧村合併協議会	14,511	307.05	9 / 9	新設	H18.3.10		現下仁田町役場
14 利根西部合併協議会	25,079	780.91	0 / 0	今後、協議項目を決定				
任意協議会	15 西吾妻3町任意合併協議会	80,517	70.81	24 / 24	新設	H17.3.10	太田市	現大泉町役場
	16 渋川地区市町村任意合併協議会	89,795	240.42	18 / 18	新設	法適用期限内	渋川市	現渋川市役所
	17 富岡・妙義・甘楽任意合併協議会	69,061	181.47	2 / 2	新設	法適用期限内	富岡市	現富岡市役所
	18 高崎地域任意合併協議会	358,465	459.36	25 / 25	編入	法適用期限内	高崎市	現高崎市役所
	19 安中市・松井田町任意合併協議会	64,893	276.34	16 / 16	新設	法適用期限内	安中市	現安中市役所
	20 榛東村・吉岡町任意合併協議会	29,838	48.44	5 / 5	新設	法適用期限内	吉岡町	現吉岡町役所

群馬県	【合併協議会設置状況】			【重点支援地域】	
	設置数	法定協	任意協	法定+任意	指定地域数
構成市町村数	35(51%)	14	23(33%)	20	13
対象市町村数				58(84%)	38(55%)

(出所) 群馬県市町村合併HP <http://www.pref.gunma.jp/tihou/gappeiugoki.htm> より

筆者の居住する高崎市においては、高崎市等広域市町村圏<sup>7)</sup>(高崎市、安中市、榛名町、倉渕村、箕郷町、松井田町)に、藤岡市、新町、吉井町、玉村町を加えた高崎市圏連携会議<sup>8)</sup>において、2001年8月に「市町村合併研究会」を立ち上げ、調査・研究を重ねていた。同会議においての合併を巡る具体的な動きは、2003年5月、吉井町が高崎市との任意合併協議会の設置を申し出たことにより、協議会設立に向けて動き出し、同年12月に、高崎市、群馬町、新町、吉井町、倉渕村の1市3町1村による高崎地域任意合併協議会が設置された。その後、翌2004年4月には、榛名町、箕郷町が協議会に参加し、高崎市への編入合併方式が決まった。翌5月には、新町、吉井町での高崎市との合併の賛否を問う住民投票が行われ、両町で高崎市への編入合併賛成が過半数に達するなど、高崎市周辺の構成町村において合併に向けた急速な動きがあり、7月に1市5町1村(人口約35万8千人)の法定協議会の設置を目指し、本格的な協議を進め、中核市を目指した特例期限内の合併申請を目指しているが、今後、枠組みに関して流動的な要素も含んでいる。(2004年6月末時点)

以上のように、群馬県央地域の前橋市と高崎市では、それぞれ両市を中心に、前節でも述べた中核市に向けた都市型合併を推進している。

また、両協議会ともに、それぞれ両市への編入合併方式を取っていることから、今回の合併に向けた動きへの前橋、高崎市民の関心は、未だ低いように筆者は感じる。しかし、協議会に参加する周辺町村では、編入合併への是非を巡り、住民投票が行われるなど、自らの町村の存廃に関わることであったので、当然のことながら住民にとって大きな関心事であった。

それでは、県央地域の2つの核をなす都市であり、両市への編入合併方式のため市民の関心は低く感じられるものの、本来、今回の合併の主役である前橋市と高崎市において、合併や枠組みに関する市民の考えやニーズはいかなるものであったのか。前橋市や高崎市において行政や筆者が関係する市民団体が実施した合併問題に関するアンケート調査の結果から、市町村合併のあり方に対する両市の市民の考えやニーズを探った。

### Ⅲ. 前橋市、高崎市における市町村合併問題アンケート調査について

#### (1) 前橋市の市町村合併アンケート調査について

まず、これまでに、前橋市、高崎市において行政が実施した市町村合併問題に関するアンケート調査について振り返る。

前橋市においては、市当局による前橋市民だけを対象にした合併問題に関する調査は未だ、実施されていない。ただ、5年前の1999(平成11)年8月に、前橋市広域市町村圏(前橋市、富士見村、大胡町、宮城村、粕川村)が「前橋広域圏の将来像についてのアンケート調査」を行っている。<sup>9)</sup>同調査の一般論としての「市町村合併についてどう思うか?」の設問(選択肢回答)に対しての前橋市民の回答は、「合併を推進すべきである」(31.6%)、「検討を重ねたうえで判断したい」(48.3%)、

「合併には反対である」(8.4%)、「今のままでよい」(10.8%)となっている。合併推進の考えが約3割、「検討を重ねたうえで判断したい」とする慎重論が約半数、合併反対や現状維持が約2割となっている。

同調査が実施された、1999年と現在では、市町村合併をめぐる状況や環境は異なるが、広域圏で行ったこの調査以降、前橋市当局の市民を対象にした合併に関するアンケート調査等は一切、実施されていない。

しかし、前述した通り、地域住民の生活に深い関わりをもつ合併問題は、一般論としての賛否を問うのではなく、行政が必要な情報公開、情報提供をして、住民自身が熟議の上、合併の是非や枠組みなど地域の将来について主体的・個別具体的に判断を下すべきである。

## (2) 高崎市の市町村合併アンケート調査について

高崎市における、市民を対象にした市町村合併問題に関する調査では、代表的なものでは、市長公室広報広聴課が行う「市民の声アンケート」において、市町村合併問題に関する項目が設けられている。<sup>10)</sup> 最近のものでは、1998(平成10)年の第11回、2001(平成13)年の第12回、2003(平成15)年の第13回の調査が行われている。<sup>11)</sup>

第11回・12回の調査において、『市町村合併』についてどう思うか?の設問(選択肢回答)に対して、第11回で「合併を推進すべき」(23.1%)、第12回で「合併をする必要がある」(12.4%)と回答した人のうち「どの市町村との合併を検討したら良いか」に対する具体的な設問(選択肢回答、複数回答可)の回答比率が図表2である。<sup>12)</sup>

両調査においても、合併相手先市町村として最も高い回答比率だったのは群馬町であるが、前橋市を選んだ回答も第11回で4番目(43.6%)、第12回目でも3番目(44.7%)と高い比率となっており、箕郷町や榛名町とほぼ同じ水準になっている。特に、回答者の年代別・職業別の属性では、第12回調査において「合併をする必要がある」と回答した人、20代(11.7%)、学生(24.0%)のうち、合併相手先として前橋市を選択回答した比率、20代(66.7%)、学生(83.3%)と共に第1位だったのが目立つ。(図表3、4参照)

前橋市、高崎市は、今日に至るまで県央地域の二つの核、拠点都市として、それぞれにまちづくりを進めてきた。また、明治初期に県庁の誘致をめぐる争って以来、両市の市民間には、潜在的にライバル意識があり、対立的な市民感情があり、合併は困難とする声もあった。しかし、調査結果から、とくに若い世代において、その意識も現在は薄れつつある様だ。



図表 2. 高崎市民の選ぶ合併相手（第 12 回が今回調査、第 11 回が前回調査）

	今回調査	前回調査
1・群・馬・町	56.6	65.3
2・箕・郷・町	45.6	44.9
3・前・橋・市	44.7	43.6
4・榛・名・町	41.7	44.3
5・安・中・市	39.5	43.6
6・吉・井・町	33.7	30.7
7・玉・村・町	32.7	39.0
8・藤・岡・市	31.7	29.0
9・新・ . . 町	30.7	29.0
10・倉・淵・村	25.2	21.1
11・松井田町	19.1	11.5
12・そ・の・他	5.2	2.3

（出所）高崎市「第 12 回市民の声アンケート調査結果報告書」2002 年、73 p より

図表 3. 高崎市民の選ぶ合併相手（年代別）

	20代	30代	40代	50代	60代	70代以上
群馬町	33.3	61.1	51.2	71.4	60.8	・53.7
箕郷町	19.4	50.0	39.5	54.3	47.3	・56.1
前橋市	66.7	30.6	55.8	40.0	41.9	・31.7
榛名町	25.0	41.7	34.9	48.6	37.8	・61.0

図表 4. 高崎市民の選ぶ合併相手（職業別）

	常・勤	パート	商・工	農・林	主・婦	学・生	無・職	その他
群馬町	61.5	50.0	70.0	66.7	54.7	33.3	49.0	71.4
箕郷町	47.1	37.5	57.5	50.0	43.4	8.3	47.1	71.4
前橋市	47.1	25.0	47.5	16.7	37.7	83.3	47.1	14.3
榛名町	39.4	37.5	45.0	66.7	39.6	33.3	49.0	42.9

（出所）図表 3、4 とともに、高崎市「第 12 回市民の声アンケート調査結果報告書」2002 年、74 p より

## IV. 群馬県央地域の市町村合併問題アンケートの分析と考察

### （1）青年会議所アンケート概要

筆者が所属する（社）高崎青年会議所では、昨年、2003 年より（社）前橋青年会議所と同一名の「夢のある県央都市創造委員会」を設置し、両青年会議所間で合意書を交わし、前橋・高崎市を中心とした群馬県央地域の市町村合併による政令指定都市の実現について調査、研究を進めている。両青年会議所では、昨年、9 月には、合同例会として政府・内閣府との共催事業「市町村合併タウンミーティング・イン・群馬」の実施や共同提言書を作成・発表し、合併問題の議論の場づくりを行って

いる。

また、両市を中心とした群馬県央地域の市町村合併による政令指定都市実現の構想に関しては、1972（昭和47）年に設立され、両市の経済人や有識者を中心に構成される（社）理想の都市建設研究会（筆者、所属）の先行活動がある。

両青年会議所同委員会では、活動を展開するにあたって、両市の市民を代表する両市選出の県議会議員・市議会議員を対象にして、昨年、2003年6月「群馬県央地域の市町村合併問題アンケート」調査を実施した。（以下、議員アンケート）

市町村合併に際しては、最終的には関係市町村議会の議決と都道府県議会の議決が必要となる。両市の市議会議員及び選出県議会議員を対象を絞って、合併に対する考えを探る調査は他に実施されておらず、民意を代表する議員の考えを把握しておくことは、今後の合併の方向性を占う上でも、重要なこととの認識から、調査が行われた。<sup>13)</sup>

なお、議員アンケートは前橋市では、市議会議員36人、選出県議会議員7人（1人欠員）の合計43人を対象に調査が行われ、回答した議員は34人、回収率は79%だった。

高崎市では市議会議員32人、選出県議会議員7人の合計39人を対象に調査が行われ、回答した議員は28人、回収率は71%だった。以下、両市の議員アンケート調査結果を分析し両市を中心とした群馬県央地域の合併のあり方について考察する。

また、両市の市民に対しても、昨年、2003年8月に同様のアンケート調査を実施した。（以下、市民アンケート）

両アンケートに関しては、調査当時と現在を比べて、特に高崎都市圏内市町村において調査後、約4ヶ月を経て、任意協議会が設立されるなど、合併に向けた具体的な動き目立ち、状況に変化が見られることに留意する必要がある。また、市民アンケートに関しては調査対象者が両市それぞれ157人と少なく不十分なものだが、参考として調査結果の分析について言及する。<sup>14)</sup>

なお、両アンケートを集計した回答率はいずれも小数点第1を四捨五入した。

## （2）合併の枠組みについて

図表5は、「合併するとしたら相手先の市町村の範囲、枠組みとしては？」の設問（選択肢回答）に対する、両市民の①議員アンケート、②市民アンケートの回答の結果である。

①議員アンケートでは、両市の議員ともに、「前橋広域圏・高崎都市圏連携会議内の市町村の範囲、枠組みだけでよい」と考える議員は、前橋2人（6%）、高崎3人（11%）と非常に少ない。

さらに、両市の議員が答えた選択肢の中で最も多かったのは、「まず、前橋広域圏・高崎都市圏連携会議内の市町村の枠組みで考え、その後は枠組みにこだわるべきではない」とする回答で、前橋17人（50%）、高崎13人（46%）となっている。

第2位は両市の議員ともに「前橋広域圏・高崎都市圏連携会議内の市町村の範囲、枠組みにこだわるべきではない」の回答で、前橋9人（26%）、高崎10人（36%）となっている。

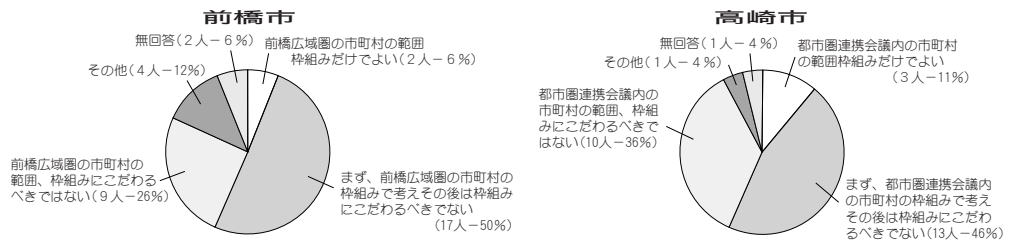
参考調査としての、②市民アンケートでは、両市において一番多かったのは「前橋広域圏・高崎都市圏連携会議内の市町村の範囲、枠組みにこだわるべきではない」で前橋（38%）、高崎（29%）となっており、前橋の方が、高崎よりも約10%ほど高くなっている。

次に枠組みの内容を述べる前に、「合併について反対なので、特に意見はない」と答えた人の比率を見ると、前橋（5%・第4位、最下位）、高崎（25%・第2位）となっており、合併反対の回答率が、高崎市民において前橋市民と比べて、20%高くなっているのが目立つ。これは、調査当時（2003年8月）、前橋市においては前橋広域法定合併協議会がすでに設立されていたのに対して、高崎市においては、まだ任意の合併協議会も設立されておらず、その他（8%）の理由としても、ほとんどが「よくわからない」などと記述回答しており、市民の多くが合併に対する情報や認識が不足していることから、具体的な枠組みの議論や検討の段階に進んでいなかったことが原因と推定される。

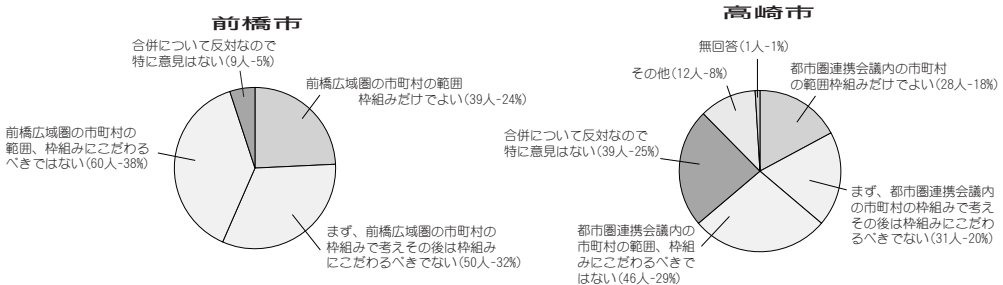
合併反対以外で、次に多かったのは「まず、前橋広域圏・高崎都市圏連携会議内の市町村の枠組みで考え、その後は枠組みにこだわるべきではない」で前橋（32%・第2位）、高崎（20%・第3位）。また、「前橋広域圏・高崎都市圏連携会議内の市町村の範囲、枠組みだけでよい」と考える市民は、前橋（24%）、高崎（18%）と議員よりも前橋で18%、高崎で約7%多くなっている。

図表5. 合併するとしたら相手先の市町村の範囲、枠組みとしては？

①議員アンケート



②市民アンケート



これら結果から、①議員アンケートでは、両市の議員ともに、広域圏や都市圏連携会議内の市町村の枠組みだけの合併には否定的で、両市の議員の約半数がまず、第一段階として、広域圏、都市圏連携会議内の市町村で合併を進め、その後は枠組みにこだわるべきではないと考えていることが明らかになった。

これは、両市の議員の多くが、議会において合併問題に直接関与し、合併問題の情報を市民よりも多く得ていることから、主に行政が推進する、あるいは今後、協議・推進するであろう合併の枠組みを、現実的に優先して考えていると見られる。また、一般的な市民よりも合併問題に関する情報が十分と見られる議員が、両市ともに広域圏や都市圏内だけの市町村の合併よりも、枠組みにこだわらず、範囲を拡大して考えていることがわかった。

また、②市民アンケートにおいては、高崎市において上述した様に合併反対の回答が多かったものの、合併推進の枠組みとしては第1位「前橋広域圏・高崎都市圏にこだわるべきではない」、第2位「まず、前橋広域圏・高崎都市圏の枠組みで、その後は枠組み、範囲にこだわるべきではない」、第3位「前橋広域圏・高崎都市圏の枠組みだけでよい」の回答比率の順番は両市民ともに共通している結果が出た。

### (3) 合併相手先の市町村について

次に「市町村合併するとしたら、どの市町村との合併を検討したら良いと思いますか？」という個別具体的な市町村相手先を問う設問（複数回答可・隣接するすべての市町村の選択肢を記載）に対する議員、市民の回答比率の結果について述べる。なお、前橋市においては当時、前橋市、大胡町、宮城村、粕川村による前橋市広域市町村合併協議会（法定）が設立されていたため、「大胡町、宮城村、粕川村」の2町1村に関しては1つの選択肢とした。

①議員アンケートでは、前橋市においては、回答比率の多い順に「大胡町・宮城村・粕川村」（82%・28人）、富士見村（80%・27人）、吉岡町（47%・16人）、高崎市（44%・15人）、玉村町（38%・13人）、群馬町（32%・11人）、伊勢崎市（18%・6人）、その他となっている。

高崎市においては、群馬町（19人・68%）と前橋市（18人・64%）が多いのが目立ち、それに次いで、吉井町、榛名町がそれぞれ（57%・16人）、玉村町（46%・13人）、その他の順と言う結果となった。

②市民アンケートでは、前橋市民は、多い順に「大胡町・宮城村・粕川村」（57%）、富士見村（52%）、高崎市（49%）、吉岡町（18%）、群馬町（15%）、玉村町（8%）、伊勢崎市（7%）、その他となった。

一方、高崎市民は、群馬町（55%）、前橋市（43%）、吉井町、箕郷町がそれぞれ（36%）、安中市、榛名町（25%）、玉村町（24%）、藤岡市（16%）、その他の順となっている。

アンケート後の合併協議の進捗状況の変化や、市民アンケートの調査対象者の数の問題から一概には言えないが、前橋市の議員においては現実的に進む広域圏の市町村を合併相手先とする考えが強く、次に吉岡町や高崎市との合併を考えている議員が多い。これに対して、前橋市民アンケート

では広域圏の市町村より、やや少ない程度で、高崎市を合併相手先を選ぶ市民も多かった。一方、高崎市の議員においては、合併相手先として群馬町と前橋市を選んだ人が多く、市民においても同様の結果が出た。

また、参考までに述べるが、前橋市において広域圏での合併協議が法定協議会に移る前の、2002年8月に同様の手法で前橋市民を対象（対象者217人）に行われた（社）前橋青年会議所実施の市町村合併アンケート調査「どちらの市町村と合併すべきだと思いますか？市町村名を5つ以内でお書き下さい。」（記名回答）の設問に対する結果は以下の通りだった。

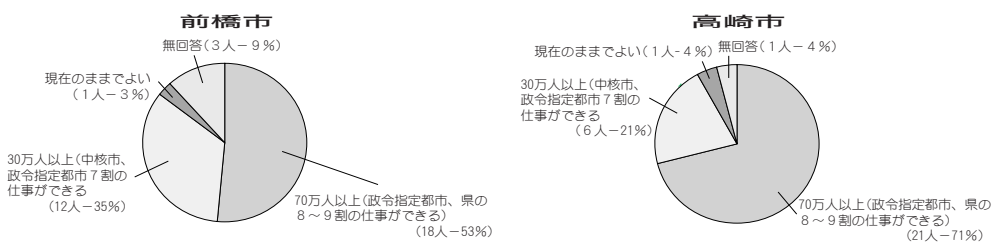
回答率の多い順に述べると、高崎市（49%）、富士見村（44%）、大胡町（36%）、粕川村（21%）、玉村町（20%）、伊勢崎市（18%）、群馬町（17%）、宮城村（16%）、吉岡村（12%）であった。この調査も対象者数が不十分であり、一概には言えないが、広域圏の枠組みの市町村よりも高崎市と回答した市民が多く、約半数にのぼる結果が出ており、これまでに前橋市当局において、市民を対象にした合併の枠組みを問うアンケート調査が実施されていないことから、合併のあり方に関する本質的な市民の考えを探る上で、参考としておきたい調査結果である。

#### （4）都市の規模に関して 政令指定都市への期待

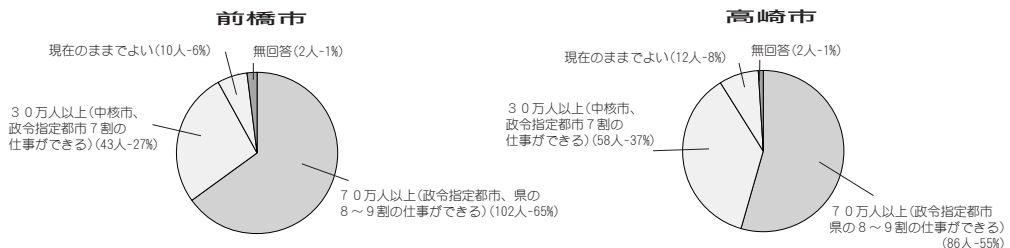
次に、図表6は、「合併を進めた場合、将来のまちの人口規模はどのくらいが最終的に良いと思いますか？」の設問に関する、両市の①議員アンケートと②市民アンケート（選択肢回答）の結果である。

図表6. 合併を進めた場合、将来のまちの人口規模は、どのくらいが最終的には良いと思いますか？

##### ①議員アンケート



##### ②市民アンケート



まず、①議員アンケートでは、「70万人以上の政令指定都市（県の8～9割の仕事ができる）」とする回答は、前橋市の18人（53%）に対し、高崎市が20人（71%）で、高崎市側が前橋市側より高くなっており、政令指定都市実現に対する高崎市の議員側の一段と積極的な姿勢が目立っている。

「30万人以上の中核市（政令指定都市の7割の仕事ができる）」とする回答は、前橋市12人（35%）、高崎市6人（21%）にとどまっている。

②市民アンケートでは、「70万人以上の政令指定都市（県の8～9割の仕事ができる）」とする回答は、前橋市民（65%）に対し、高崎市民が（55%）となっていて、両市の市民の過半数が、将来の理想とする都市の規模として政令指定都市を選択している。

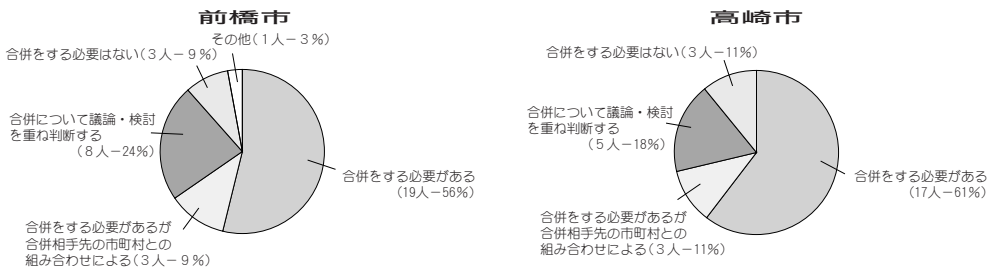
一方、「30万人以上の中核市（政令指定都市の7割の仕事ができる）」とする回答は、前橋市民（27%）、高崎市民（37%）と、両市民において、政令指定都市の回答より約20～30%程度低い結果となった。

### （5）前橋・高崎市の合併の必要性

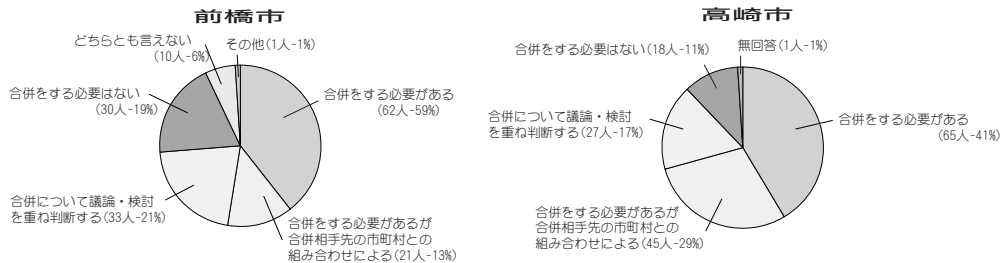
次に、図表7は「前橋・高崎両市は将来、合併をすべきだと思いますか？」の設問に関する、両市の①議員アンケートと②市民アンケート（選択肢回答）の結果である。

図表7. 前橋、高崎両市は将来、合併すべきだと思いますか？

#### ①議員アンケート



#### ②市民アンケート



①議員アンケートでは、前橋市の県議・市議のうち、19人（56%）の議員が「合併する必要がある」としており、「合併する必要があるが合併相手先の市町村との組み合わせによる」3人（9%）を含めると、65%（22人）の議員が、両市の合併の必要性があるとしている。

高崎市の議員では、同様に、17人（61%）が「合併する必要がある」と回答し、「合併する必要があるが相手先の市町村との組み合わせによる」3人（11%）を含めると、72%の議員が両市の合併の必要性があるとしており、より積極的な姿勢がうかがえる。

両市の議員全体では、約6割が「合併する必要がある」と回答し、「合併する必要があるが相手先の合併市町村との組み合わせによる」を含めると、全体の68%、約7割が両市の将来的な合併が必要と考えていることが明らかになった。

一方、②市民アンケートでは、前橋市民の39%が「合併する必要がある」と答え、「合併をする必要があるが、合併相手先の市町村との組み合わせによる」と答えた13%を含めると52%の市民が合併の必要性があるとしているが、同市の議員調査（65%）より10%以上、下回り、議員よりも市民にやや慎重な姿勢がうかがえる。

高崎市民の調査結果では、「合併をする必要がある」（41%）で、「合併をする必要があるが、合併相手先の市町村との組み合わせによる」（29%）を含めると、70%の市民が両市の合併の必要性があるとしており、議員調査とほぼ同じ結果となった。両市の合併に関しては議員同様、市民においても高崎市側により、積極的な姿勢があることがうかがえる。

以上、（社）前橋・高崎両青年会議所、夢のある県央都市創造委員会が実施した、両市の市町村合併問題に関する議員、市民アンケート調査結果の分析を分析し、両市を中心とした群馬県央地域の合併のあり方について考察した。

アンケート調査後の前橋市・高崎市における合併の進捗状況等の変化も考慮する必要があるが、全般的には、議員アンケートの結果からは、両市の議員とも、現在、合併協議会で具体的な協議が行われている広域圏や今後、協議が行われるであろう都市圏内の近隣町村との合併を第一段階として優先し、その後、次の段階として、両市を中心とした群馬県央地域の市町村合併による政令指定都市の実現を、今後の政治的な政策課題と見なす考え方が強いことが明らかになった。

また、参考調査としての市民アンケートの結果からは、調査手法や調査対象者数の不十分さから一概には言えないが、両市の市民ともに、全般的には両市の議員よりも、やや慎重な姿勢ながらも、両市の合併の必要性や政令指定都市の実現に関して、積極的な姿勢がうかがえた。

このことは、現在、全国各地で市町村合併問題をめぐって、関係市町村の首長、行政当局、議会、市民の間で推進賛成や反対の立場での対立から事態の混乱、特に合併した場合、大幅に議会の定数が減ることなどから、場合によっては、合併推進に賛成する市民と本来市民を代表する立場の市町村議会議員と間に対立が見られることもあるが、前橋、高崎両市選出の議員、市民においては、合併問題を通した将来の地域の理想像に関しては、概ね一致していると思われることがわかった。以上の点からも、前橋、高崎両市の合併に関しては、両市長、両市当局が合併推進の方向性で一致し、

協議を重ねていけば、市民の同意のもと、急進展することも予測される。

## V. おわりに

冒頭でも述べた通り、合併特例法の有効期限は、残すところあと1年を切った。しかし、市町村合併は、理想とする地域の実現のための手段であって目的やゴールではないし、合併問題に限らず、まちづくりに終わりはない。合併問題を通したまちづくりの本質論は、「将来、自らの住む地域をどのようにしたいのか？今後どうあるべきなのか？」という、地域の将来像について、住民自身が大いに議論し、その理想像により近づくべきにはどうしたらよいのか？という視点で、合併の是非・枠組みを含めて、個別具体的に検討、判断する必要がある。

政府は合併特例債や地方交付税交付金のサジ加減によって、「アメ」と「ムチ」の部分を強調し、市町村合併を強力に誘導しているが、問題は地域や住民生活の将来に大きく関わる。市民、行政が一体となって、特例期限や既存の広域圏行政にこだわらず、理想の合併やまちづくりについて十分な議論を展開していく必要がある。また、地方分権や少子高齢化が進展する中、将来のまちづくりに展望の抱けない地域は衰退していかざるをえないだろう。

本稿において対象地域とした、筆者が生活する高崎市や前橋市などの群馬県央地域においても、合併に対して最終的にいかなる決断を下すかは、両市の市民を中心とした意志によるべきであろう。両市当局は今後も、市民に対して合併に関する情報や動向について率直に情報を公開し、議会や市民の間でもより一層の議論の活発化が望まれる。

また、前述した様に、現状において群馬県央地域では、前橋市、高崎市にそれぞれ編入する広域圏や都市圏の周辺町村との中核市に向けた合併が推進されている。しかし、両市選出の議員や市民のアンケート調査結果から、第一段階としての中核市に向けた合併の後、前橋、高崎両市を中心とした群馬県央地域の市町村による政令指定都市実現に向けた合併に対して、過半数の議員や市民が積極的な考えもつことが明らかになった。現実的には合併特例期限内の両市それぞれの中核市に向けた合併の後、速やかに、市民のニーズを踏まえた、政令指定都市実現に向けた両市を中心とした合併に対して官民協働して協議、取り組むことが望まれる。

既に全国各地多数で実施されているが、行政、首長や議会の志向する市町村合併の考えや枠組みと市民のニーズが異なった場合には、市民団体などが住民発議制度による合併協議会の設置の請求や住民投票などの手段を講じ、直接民主主義的な合併問題への市民参画を図ることも可能である。

最後に、合併論議において本来、最も重要である合併後の前橋市、高崎市を中心とした群馬県央地域の将来ビジョンや理想像であるが、これについては紙数に限りもあるので、本稿では現状と課題、市民のニーズなどの考察にとどめ、また稿を改め、合併による地域活性化効果、地方分権時代の都市戦略などの視点を中心に考察したいと思う。

(あらい なおき・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)



## 前橋市・高崎市における市町村合併のあり方に関する一考察

### 注

- 1) 今年、2004年5月に公布された改正合併特例法では、2005（平成17）年3月31日までに市町村の合併が行われることを要件としている現行法附則を改め、2005年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、2006（平成18）年3月31日までに合併を行ったものについては、現行合併特例法の規定を適用することとなった。本稿における特例期限内の市町村合併とは、改正特例法公布後の2005（平成17）年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事への合併の申請を行う。2006（平成18）年3月31日までの合併を指す。
- 2) 総務省ホームページ「合併相談コーナー」<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html> より。
- 3) 町村の新しい自治制度に関する研究会「いま町村は訴える」全国町村会、2002年などを参照。
- 4) 高島茂樹『市町村合併は新たな内政体制確立への第一歩』『ガバナンス』N o.13、2002年5月号、ぎょうせい、24－26 pを参照。
- 5) 前橋市は県庁所在地で人口約28万3千人、面積約147Km<sup>2</sup>。高崎市は県内の交通の要衝で、人口約24万8千人、面積約110Km<sup>2</sup>。（2004年4月時点）
- 6) 前橋広域市町村圏は、1市1町3村（前橋市、大胡町、富士見村、宮城村、粕川村）で構成されている。1972（昭和47）年の創設以来、前橋広域市町村圏振興整備組合によって、消防や一般廃棄物処理施設等広域行政事務の共同処理や広域行政サービスが行われている。
- 7) 高崎市等広域市町村圏は、2市4町1村（高崎市、安中市、榛名町、群馬町、箕郷町、松井田町、倉瀨村）で構成されている。1972（昭和45）年の設立以来、高崎市等広域市町村圏振興整備組合によって、消防や施設等広域行政事務の共同処理や広域行政サービスが行われている。
- 8) 高崎都市圏は、3市7町1村（高崎市、藤岡市、安中市、榛名町、倉瀨村、箕郷町、群馬町、新町、吉井町、松井田町、玉村町）で構成され、人口約52万人（平成12年度国勢調査）。同連携会議は、都市圏の連携事業の一層の推進を図るため発足し、構成市町村長をメンバーとした会議で、1999（平成11）年に発足した。各市町村長より提案された連携事業案の一部、図書館共同利用、代替バス共同運行、職員相互派遣などが既に実施されている。2001（平成13）年には合併に関する調査・研究を行う市町村合併研究会を設置した。  
（高崎都市圏連携会議HP <http://www.city.takasaki.gunma.jp/sosiki/kikaku/toshiken/> より）
- 9) 「前橋広域圏の将来像についてのアンケート調査」は、1999（平成11）年8月に実施。調査数は住民登録から無作為抽出された5,000人（前橋市2,000人、各町村600人）で、回答数は2,160人、回答率は43.2%だった。
- 10) 高崎市が実施した市町村合併問題に関するアンケートとしては、「市民の声アンケート」以外に、2001（平成13）年8月、高崎市等広域市町村圏振興整備組合によって、高崎市等広域市町村圏関係市町村全域の成人住民を対象にして行われた「広域住民アンケート調査」における市町村合併問題に関する項目や、2004（平成16）年5月、高崎市合併推進室によって成人市民を対象に行われた「市町村合併アンケート」調査がある。なお、「市町村合併アンケート」の集計結果に関しては2004（平成16）年5月末時点では未発表で、6月に発表される予定。
- 11) 高崎市「市民の声アンケート」は、いずれも住民登録から無作為抽出された成人対象者に対して調査用紙を郵送、郵便での返送による回収。  
第11回は、1998（平成10）年6月実施、対象者4,500人のうち回収数2,070人、回収率46%。第12回は、2001（平成13）年8月実施、対象者4,700人のうち回収数2,498人、回収率53.1%。第13回は、2003（平成15）年7月実施、対象者4,800人のうち回収数2,276人、回収率47.4%。
- 12) 第13回調査に関しては第11回、第12回調査の「どの市町村との合併を検討したら良いか」の個別市町村を選択する設問とは異なって、都市圏連携会議や広域市町村圏などの組み合わせ、枠組みに対する選択回答が中心となっているため、ここでは言及しない。
- 13) 「議員アンケート」は、2003年度（社）前橋青年会議所、夢のある県央都市創造委員会委員長の温井尚久と、（社）高崎青年会議所、同委員会の委員長であった筆者がアンケートを設計し、実施・集計された。  
アンケートは調査用紙を、2003年6月、両市選出の県議会議員においては県議会の、両市市議会議員においては両市議会の議会事務局議員用メールボックスにおき、任意で記入後、郵便での返送による回収。
- 14) 「市民アンケート」は、「議員アンケート」同様に設計され、前橋市においては2003年8月24日、行われた「ホリディ・イン・前橋」会場、高崎市においては2003年8月2－3日行われた「高崎祭り」においてもなし広場などに来場した成人市民を中心に、無作為に任意で対象者に調査用紙を配布して実施、回収された。調査対象者は両市民それぞれ157人。

### 主要参考文献・論文・記事リスト（五十音順）

- ・新井直樹『路標 市町村合併特集 高崎・前橋の合併を考える（上）（中）（下）』、『高崎市民新聞』2002年6月20日、6月27日、7月4日付、1面
- ・大宮登、新井直樹『群馬県の市町村合併と小さな自治の取り組み』、自治研「月刊 自治研」2003年7月号 vol.45 no.526、13－22 P
- ・群馬県「これからの広域行政」、群馬県、2001年
- ・（社）前橋・高崎青年会議所『夢のある県央都市創造委員会』「夢のある県央都市創造に向けた提言書」、2003年
- ・（社）理想の都市建設研究会「新世紀の県央都市像PART II」2002年

## 新井直樹

- ・高島茂樹「市町村合併のそこが知りたかった」ぎょうせい、2002年
- ・戸所隆「地域主権への市町村合併—大都市化・分都市化時代の国土戦略—」古今書院、2003年
- ・長谷川秀男、新井直樹、勝田亨、筑後一郎、「『地域の魅力形成と施策（2）』—アンケート調査結果をふまえて—」、高崎経済大学附属産業研究所「産業研究」第39巻第1号、2003年
- ・初村尤而「政令指定都市・中核市と合併」自治体研究社、2003年

### 主要参考URL

総務省ホームページ「合併相談コーナー」	<a href="http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html">http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html</a>
群馬県市町村合併ホームページ	<a href="http://www.pref.gunma.jp/tihou/gappeiindex.htm">http://www.pref.gunma.jp/tihou/gappeiindex.htm</a>
高崎市地域任意協議会ホームページ	<a href="http://www.city.takasaki.gunma.jp/gapei/">http://www.city.takasaki.gunma.jp/gapei/</a>
前橋広域市町村合併協議会ホームページ	<a href="http://www.city.maebashi.gunma.jp/gapei/index.htm">http://www.city.maebashi.gunma.jp/gapei/index.htm</a>