

平成 16 年 3 月 29 日

提言・実践首長会 会長 愛知県犬山市長 石田 芳弘
都道府県境を越えた連携・合併研究会 座長 岐阜県各務原市長 森 真
同 座長 広島県大竹市長 中川 洋

県境を越えた連携・合併に関する提言 県境市町村の活路を開くくづくりのために

平成 17 年 3 月末「市町村合併の特例に関する法律（合併特例法）」の適用期限切れが迫る中、全国の 7 割以上の市町村で法定 / 任意を問わず何らかの形で合併協議会が設置され、協議が進んでいる。しかし、その背後には地方交付税の削減というムチと、合併市町村に対しては財政的な支援（特例債や財源保障等）を行うというアメにより、全国の市町村に対して画一的な合併の圧力が課せられているところである。この結果、合併特例債等の目先のアメを当てにした合併が行われることが危惧される地域も出現しているのが実状である。

一方で、都道府県毎に合併に対する取組は大きく異なっている。厳しい指導を背景に市町村合併を強力に推進するところもあれば、そうでないところもある。その結果、75%以上の市町村が法定協議会に参加している県が 15 以上ある一方で、それが 25%未満の都道県も 5 つあるという状況になっている。

こうした中で、都道府県境にある市町村は財政的に合併の圧力を強く受ける一方で、各都道府県の姿勢の違いから越境合併などの選択肢をほぼ奪われた状態で「合併する / しない」という選択を迫られている。しかし、本来重要なことは「地域の自治をどのように確保するのか」「生活圏に根ざした自治体をどのように構築するのか」ということである。我々は、まず最初に「合併は、地域自治確立のためのひとつの手段であり、本来であれば、『合併する / しない』という二者択一の議論に終始してよいものではない」ということを確認したい。そして、都道府県という枠により選択肢が狭められている状況においては、少なくとも都道府県境にある市町村の多くにとって、理想的なまちづくりとはかけ離れたところで議論が進められていることを強く憂慮する。

こうした認識の下で、全国約 250 名以上の市町村長の参加実績がある全国首長連携交流会を母体として発足した「提言・実践首長会（53 人の市町村長が加盟）」では、都道府県境を越えた連携・合併に関する研究会を設け、真摯に議論を行ってきた。

検討においては、各地域には固有の様々な事情があり、上述のように都道府県という枠組みを前提とした上での「合併する / しない」という二者択一の議論のみでは、あるべき「地域自治」の実現に必ずしも貢献しないということを確認した。その上で、あるべき「地域自治」を構築するためには、都道府県境を越えた市町村間の連携の強化等も視野に入れるなど、幅広い選択肢がある状況で議論を進める必要性を強く主張したい。重要なことは、あるべき「地域自治」の実現であり、そのために都道府県境が障害になるのであれば、市町村・都道府県・国がその事実をしっかりと認識し、その克服に向けた努力を進めていくべきであると考えている。

以上の問題意識に立って、我々は、都道府県境に存する市町村における住民の幸福を心から願い、そのための「地域自治」の実現に必要な越境連携や合併を実現する場合の克服すべき課題点について提言を行うとともに、県境地域の立場から、これからの市町村・都道府県・国のあり方に関して提言するものである。

． 県境地域における「地域自治」の実現へ向けた提言

- 1 ． 現場主義を徹底し、越境合併も市町村の自主性に応じて実現できる制度を

全国の市町村が置かれている状況は、地理的・歴史的諸条件により異なる。都道府県境地域においては、越境市町村との合併を考慮した方が、「地域自治」の実現に効果的であることも少なくない。しかし、越境市町村が対等合併を行う場合、現行制度においては国会で個別案件ごとに特別法を議決し、関係都道府県において住民投票を行い、過半数の票を得なければならず、事実上その道が閉ざされていると言わざるを得ない。また、越境市町村間で吸収合併が行われる場合にも、当該都道府県議会の議決が必要になるなど、市町村の主体的な判断で合併をするにあたっての障害は大きい。

そこで、あるべき自治の実現へ向けて地域の選択肢を増やすために、越境市町村が合併をしようとする場合には、当該市町村の合意があれば原則として越境市町村の対等合併が認められる制度の構築を強く求めたい。これに関しては、既に吸収合併と同様の制度に改変することが総務省において検討され始めている。しかしながら、平成 17 年 3 月末の合併特例法の期限切れを考えた場合、現行の動きを更に加速することが必要であり、早急な対応を求めるものである。

- 2 ． 現場主義を徹底し、越境連携の障害を減ずる措置を

都道府県境の市町村においては、市町村連携を行うにあたって自ら属する都道府県の枠内のみで考えた場合、その組み合わせが相対的に少数となり、選択肢が限られる。また、現行の制度において市町村が越境連携をして事業を行う場合には、各事業について当該都道府県間での調整が必要となり事務手続きが煩雑になる。また、場合によっては国の機関の所管も異なり、事業の実施が困難になることも想定される。

そこで、越境市町村が連携して事業を行う場合には、当該市町村において合意が得られれば、例えば当該都道府県や国の機関が越境して事業を実施することを可能にするなどの特別な措置を行い、制度の柔軟な運用を可能にすることを求める。

時代の移り変わりによって、地域の生活圏も変遷している。にも関わらず、旧来の領域に拘った制度により実態に即した連携や合併を阻むことは、地域住民の幸福を大きく阻害するものであると考える。しかし、現状の制度では、市町村の裁量でその連携や合併を阻む制度を乗り越えることは極めて困難と言わざるを得ない。我々は、国と都道府県に対して、基礎的自治体である市町村の意思を尊重し、実態に応じた連携や合併を可能にする制度を構築し、地域住民の幸福を実現することを一日も早く求めるものである。

- 3 ． 都道府県境地域等の周辺地域の置かれた状況に対する特別な配慮を

平成の大合併の流れの中で、今後多くの大規模市町村が誕生することが予想される。場合によっては、現行法制度の中で、必ずしも理想的ではない組み合わせで合併を余儀なくされる市町村も生じてくるであろう。

こうした大規模合併市町村においては、新しい市町村の関心の大半が中心部に向いてしまい、周辺部の住民にとって相対的に不利な状況となることが危惧される。こうした状況においては、境界地域の住民の幸福達成に資する政策が疎かになる懸念がある。とりわけ都道府県境に位置する市町村が合併する場合にはこうした周辺化への懸念が強く、都道府県・国ともにこのことを十分に認識した上で、より重大な関心をもって取り組む責任があると考えられる。

さらに、都道府県境地域の市町村合併に関しては制度の見直しが現在進行形で行われているところであるから、平成 17 年 3 月の合併特例法の期限が切れた場合でも、都道府県境地域の住民が不利益を被らないよう国が特別の配慮を行うことを求める次第である。

． 市町村・都道府県・国のあり方に関する県境地域からの提言

- 1 . 都道府県の再編を行い、生活圏の実状に応じた制度の構築を

我々は、連携にせよ合併にせよ「地域自治」の確立の手段と考え、そのために最適な道を選択するためには、都道府県境を前提としないあり方も視野に入れるべきであると考えている。実際、都道府県境地域の市町村の多くは、越境連携や合併が必要と考えており、今回の提言もその実現のための障害を取り除くことを主眼のひとつとしている。

しかし、こうした越境連携や合併を行った方が地域の生活圏の実態に即した「地域自治」が確立できるということは、現在の都道府県の範囲が実際の生活圏と即していないことを示していると考えることが妥当であろう。

実際、我々市町村は昭和の大合併を代表的な例として、時代の要請に応じて境界を変更してきた。そして現在、更なる生活圏の拡大に対応した形での合併が進められている。しかしながら、都道府県は昭和の大合併も平成の大合併も経験せず、ほぼ一世紀にわたってその境界の変更が行われていない。ゆえに、市町村以上に実際の経済圏・生活圏と乖離してしまっているのではないかという懸念がある。

道路網・鉄道網・通信技術が高度に発達した現在、住民の生活に密着した度合いが市町村よりも希薄な都道府県のあり方は、思い切った見直しをすることが可能であると考え。また、最小の経費で最大の行政効果を求めるという主旨からも、中間的な団体は可能な限り合理的であることが必要で、都道府県の再編は焦眉の急のことであると考え。

既に第 28 次の地方制度調査会において道州制が検討されることになっているが、都道府県は住民に対する密着度の薄い中間政府であるため、国が強い指導力を発揮して生活の実態に即した範囲と役割に応じた形態へ転換していくことを提言する。とりわけ、単純に現在の都道府県の範囲を前提に合併するという発想では、住民の日常生活圏との乖離を現在のまま残すことが強く懸念されることになることを指摘したい。

我々はこうした観点に立ち、都道府県の再編について、現在の範囲を前提とした自主的な合併の方法が最適の方法かどうか、生活圏に即した自治の実現という観点から、問題提起を行うものである。

- 2 . 市町村・都道府県・国のあり方を明確化した上で中間政府の見直しを

現在、地方分権を進めること自体については、国においても地方においても総論として合意がなされていると考える。そして、地方分権を進展させるにあたって、もっとも重要な単位となるのが、住民の生活圏に即した基礎的自治体たる市町村であることも言うを待たない。

こうした状況下において、都道府県のあり方の見直しを行い道州制を検討するに当たっては、その役割を明確にした上で、それに対応した範囲での制度を構築することが必要であることを指摘したい。我々は、中間政府そのものの存在や意義を否定するわけではないが、時代状況に応じた役割の確認とその役割に応じた範囲での制度構築が強く求められていると考える。

また、こうした中間政府の見直しを行う為には、中間政府の役割そのものだけでなく、市町村・中間政府(道州・都道府県等)・国の関係、すなわち国のかたちを示すことが肝要であると考え。例えば、国の役割を防衛や外交、貿易等に特化させ、現在の国で行っている事業を道州が担うという選択肢も考えられる。

こうした「国のかたち」を考えた上で道州制の議論を行わない限り、現在の市町村合併の議論の

ように、財政論などに特化した形態での議論が先行してしまい、「地域自治」の構築やこれからの「くにつくり」などの本来の目的が極めて見えにくくなってしまふ。

我々は、生活圏の実情との乖離が存在する現在の都道府県境が実態に即した形で変更され、地域住民の幸福をより実現し易くするためにも、道州制の議論を、将来の「国のかたち」を示し、実際の生活圏に即した形で進めることを強く提言する。

- 3 . 境界地域に対する特別な配慮と越境連携、事業を可能にする制度設計を

都道府県のあり方が見直され、都道府県の合併や道州制への移行が行われた場合でも、境界地域は存在し続ける。現行の制度においては、当然のことではあるが、都道府県の権限が及ぶ範囲は当該都道府県の内である。ゆえに、ある都道府県で柔軟な制度の運用を行うことができる場合においても、越境して同様の施策を行うことは、ほぼ不可能な状況となっているのである。こうした場合には、先進的な取組を独自に行うことのできる中心部に関心が集まり、周辺部への関心が自然と薄まることが容易に推測できることである。

我々は、こうした都道府県境地域の不利を解消するために、都道府県と国に対して、日常的に周辺部への関心を強く保持するよう要請したい。また、それと同時に都道府県境を越えた事業や広域行政の取組を行うことを可能にするような制度設計を強く求めるものである。国においても、そうした越境事業や越境連携を支援する取組を行うことを提言する。

- 4 . 制度の抜本的な改革に至る期間の措置と合併の検証を

都道府県の再編成が行われ、中間団体のあり方が大きく変化するまでには、一定の期間が必要となる。しかしながら、市町村の再編は既に非常に早い速度で進みつつある。こうした状況においては、特に中間団体の再編により状況が変化する可能性の大きい都道府県境に位置する市町村に対して、本提言において論じてきた、越境連携・合併を可能にする措置を講じることが極めて重要であると考えられる。また、越境連携・合併については制度の見直しが現在行われており、特例法の期限についても柔軟な措置を講ずることが必要であることを再度指摘しておきたい。

さらに、各地域で市町村合併が進行しているが、その検証も必要である。今回の平成の大合併も国が主導して進めた色合いの極めて強いものであるから、その検証も国において行う責任があると考えられる。市町村の中には、財政的な事情や選択肢の欠如によって、本来の地域の生活圏や地域づくりの単位とはかけ離れて合併をせざるを得なかった地域もあることが懸念される。とりわけ、合併相手の選択肢が相対的に少ない都道府県境の市町村においては、それが強く憂慮されることである。国は、合併後の新自治体において、周辺部に位置する旧市町村地域がどのように変化しているのかについて、検証を行う必要がある。

. おわりに

都道府県境地域は、辺境に位置するという特殊性により、中心地域に比し開発の手も進まなかった。しかしながら、それゆえに、社会的共通資本である自然が豊富に残された豊かな地域であるという側面も併せ持っている。

これからの社会は、この貴重な社会的共通資本を有効に活かし、生き生きとした人間が生活する地域づくりを行っていかねばならない。その魁の地として、都道府県境地域に日の光射し、この地域に存する市町村住民の幸福を心から希求し、以上、真摯に提言を行うものである。

県境を越えた連携・合併に関する提言 賛同市町村長（５８首長）

１．提言・実践首長会 会員で本提言に賛同する首長（５０首長）

No.	都道府県	市町村(職位)	御名前
1	北海道	ニセコ町長	逢坂 誠二
2	岩手県	大東町長	小原 伸元
3	宮城県	気仙沼市長	鈴木 昇
4	秋田県	横手市長	五十嵐 忠悦
5	秋田県	雄物川町長	佐々木 孝志
6	茨城県	友部町長	川上 好孝
7	茨城県	総和町長	菅谷 憲一郎
8	群馬県	沼田市長	星野巳喜雄
9	群馬県	新治村長	鈴木 和雄
10	群馬県	子持村長	阿久津 貞司
11	栃木県	大平町長	鈴木 俊美
12	埼玉県	草加市長	木下 博信
13	千葉県	浦安市長	松崎 秀樹
14	東京都	日野市長	馬場 弘融
15	新潟県	長岡市長	森 民夫
16	新潟県	三条市長	高橋 一夫
17	新潟県	柏崎市長	西川 正純
18	新潟県	見附市長	久住 時男
19	新潟県	聖籠町長	渡邊 廣吉
20	新潟県	紫雲寺町長	鬼嶋 正之
21	富山県	氷見市長	堂故 茂
22	富山県	八尾町長	吉村 栄二
23	石川県	羽咋市長	本吉 達也
24	福井県	鯖江市長	辻 嘉右工門
25	福井県	丸岡町長	林田 恒正

No.	都道府県	市町村(職位)	御名前
26	山梨県	小淵沢町長	鈴木隆一
27	岐阜県	美濃加茂市長	川合 良樹
28	岐阜県	各務原市長	森 真
29	岐阜県	白川町長	今井 良博
30	岐阜県	加子母村長	粥川 眞策
31	岐阜県	丹生川村長	小谷 伸一
32	岐阜県	宮村長	大江 哲雄
33	静岡県	磐田市長	鈴木 望
34	愛知県	犬山市長	石田 芳弘
35	愛知県	長久手町長	加藤 梅雄
36	愛知県	木曾川町長	山口 昭雄
37	三重県	桑名市長	水谷 元
38	京都府	綾部市長	四方八洲男
39	兵庫県	家島町長	芝原 英三
40	島根県	出雲市長	西尾 理弘
41	岡山県	長船町長	清家 隆宣
42	広島県	大竹市長	中川 洋
43	山口県	下関市長	江島 潔
44	山口県	由宇町長	楨本 利光
45	山口県	美和町長	西村 幸博
46	高知県	馬路村長	上治 堂司
47	佐賀県	武雄市長	古庄 健介
48	長崎県	森山町長	田中 克史
49	大分県	臼杵市長	後藤 國利
50	沖縄県	金武町長	儀武 剛

２．提言・実践首長会には属さないが、都道府県境を超えた連携・合併研究会に参加し、本提言に賛同する首長（８首長）

No.	都道府県	市町村(職位)	御名前
1	茨城県	五霞町長	大谷 隆照
2	新潟県	松之山町長	佐藤 利幸
3	新潟県	安塚町長	矢野 学
4	長野県	山口村長	加藤 出

No.	都道府県	市町村(職位)	御名前
5	岐阜県	中津川市長	中川 鮮
6	鳥取県	日南町長	矢田 治美
7	山口県	岩国市長	井原 勝介
8	山口県	和木町長	古木 哲夫

都道府県境を越えた連携・合併に関する提言要旨

基本理念：境界地域において「あるべき地域自治」を実現を

現状制度の問題 = 越境合併・連携制度の欠如

境界地域に対する相対的に低い関心

越境合併が、市町村の意思だけでは不可能

都道府県・国の議会議決が必要等

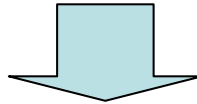
越境連携が、都道府県間の制度・国の所管の違いにより困難

中間団体等が管轄を超えて事業を行うことが困難

各都道府県・合併新自治体の周辺地域への低い関心

都道府県境は、常に周辺化が危惧

越境合併制度の整備の遅れ



改革の方向性

当該市町村の合意があれば、原則として越境合併を認める制度へ

地域の実情に応じた合併、生活圏に応じた合併が可能に

境界地域においては越境事業を認める。越境の広域行政を認める。

地域の実情に応じた連携、広域行政が可能に

周辺地域への特別な配慮を

合併新自治体において周辺化した地域の実状の検証と配慮を

境界地域においては、特例法の期限の特別延長を



現場主義を徹底しながら、条件不利地域への不利解消を

市町村・都道府県・国のあり方を見据えた論議と制度創出を

1. 都道府県の再編により、生活圏の実情に応じた制度構築を
都道府県は1世紀以上も境界が固定され、市町村以上に実際の経済圏・生活圏と乖離しているのではないか。

2. 市町村・都道府県・国のあり方を明確化し中間政府の見直しを

地方政府、中間政府、中央政府の役割を整理し、新たな国の形を俯瞰した上で道州制の議論を行うべきである。

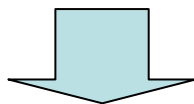
3. 境界地域に対する特別な配慮を

都道府県と国は、県境地域へ常に関心をはらい、越境連携や広域行政を可能とする制度設計をするべきである。

4. 経過措置と平成の大合併の結果検証を

中間政府見直しの影響大である県境地域の市町村には、合併に対し特例法の適用延長などの特段の配慮を。

国主導の平成の大合併では、新自治体における周辺地域(旧市町村)が被る影響についてフォローし検証する義務がある。



国の強いイニシアチブにより、中間政府は実態に応じた範囲と役割に応じた形態へと転換。

道州制論議は、新しいあるべき国のかたちを踏まえて行う。

単純な府県合併による道州制導入ではなく、新たに、実態に即して道州の境界を引き直す如き抜本見直しを。

国は境界地域の市町村が合併後、不利益を被らないよう配慮する義務が。