

## 第7回市町村合併推進要綱策定検討委員会

日時：平成13年2月20日（火）

13:00～14:00

場所：愛媛県県議会議事堂 環境保健福祉委員会室

### 第7回 市町村合併推進要綱策定検討委員会 出席委員

会長 藤目 節夫（愛媛大学法文学部教授）

副会長 吉久 宏（愛媛経済同友会幹事、伊予銀行専務取締役）

佐々木 ひろみ（松山東雲短期大学教授）

岡田 定稔（愛媛新聞社取締役論説委員長）

井上 幸一（松山青年会議所顧問、アイモク代表取締役）

丸山 勇三（愛媛県町村会副会長、双海町長）

吉崎 賢介（愛媛県総務部長）

#### 【事務局】

ただいまから、第7回市町村合併推進要綱策定検討委員会を開催します。それでは、これから議事に移らせていただきたいと思います。議事の進行は会長にお願いします。よろしくお願いします。

#### 【藤目会長】

それでは、ただいまから委員会を開催させていただきます。やっと今日、皆様に、このような形で報告書の案を提出できる段階になりまして、今日十分御審議いただいて、最終の作成に向けて議事を進行していきたいと思えます。

それでは、お手元の次第に従いまして、まず報告書の案についての説明を事務局からお願いします。

#### 【事務局】

それでは、検討委員会としての報告書の案について御説明いたします。資料につきましては、事前にお送りしておりますので、御覧いただいていると思えますが、前回の委員会でお示しいたしました骨子（案）からの変更点を中心に資料1報告書骨子（案）及

び資料2報告書（案）を御覧いただきながら、御説明申し上げたいと思います。

まず、資料2報告書（案）を一枚めくっていただきますと、「報告書を作成するに当たって」ということで、報告書作成の背景を述べております。まず下から6行目を御覧いただきますとお分りのとおり、報告書を要綱の素案という形で取りまとめることにいたしました。続いて、その素案の内容でございますが、骨子につきましては1ページ、報告書についても1ページから御覧いただきたいと思っております。第1章は「市町村を取り巻く状況」でございますが、まず「1 市町村を取り巻く社会の変化」では、前回お示しいたしました「（1）少子・高齢化の進展」、「（2）生活圏の拡大」、「（3）産業構造の変化」、「（4）IT革命の進展」、「（5）地方分権の進展」及び「（6）厳しい財政状況」の6項目に繁信委員さんの御意見を踏まえまして、報告書では3ページに「（7）住民意識の変化」の項を加え、住民の価値観の多様化により、地域ニーズに柔軟かつ的確に対応した地域づくりが必要とされ、また、行政参加意識の高まりによって行政情報の公開、行政の透明化の要請も強まっており、市町村は質の高いサービスが提供可能な簡素で効率的な行政体制の整備が必要とされていることを記述しました。

報告書は4ページに入ります。「2 市町村の状況」では、「（1）市町村数の変遷」、「（2）市町村の人口・面積」、「（3）市町村行政の状況」及び「（4）市町村財政の状況」の4項目といたしました。前回は、「市町村の人口・面積」の部分を「市町村の人口・面積」と「人口の推移」の2つに分割しておりましたが、内容的に重複する部分がありましたので一つにまとめました。その他の部分では前回と変更はございません。

次に骨子では2ページ、報告書では12ページですが、「第2章 広域行政の現状と課題」では、報告書の13ページに当たりますが、広域行政の課題の部分で若干の修正を行っております。一部事務組合等と市町村合併を比較して、市町村合併は行財政基盤の総合的強化、迅速・的確な意思決定が可能との記述を行っております。

14ページからでございますが、「第3章 市町村合併の効果」では、第1章及び第2章を受けて、従来の広域行政では現在の社会情勢に十分に対応できないおそれがあること、また、住民生活や市町村の行財政面で大きな効果が期待できる市町村合併による対応が必要とした上で、「1 市町村合併により期待される効果」では、「（1）住民の生活面での効果」及び「（2）市町村の行財政面での効果」に表現を統一しました。

「（1）住民の生活面での効果」としましては、「①住民サービスの向上」、「②住民サービスの高度化」、「③広域的観点に立った効率的・総合的なまちづくり」、「④重点的な投資による基盤整備の推進」、「⑤まちづくりのきっかけ」及び「⑥イメージアップ」の6点に言及しております。「①住民サービスの向上」の部分で、藤目会長の御意見もございましたので、人口規模などから対応が困難であった施設の設置やサービスの提供に取り組むことが可能であるとの記述を加えさせていただきました。次に骨子では3ページ、報告書では15ページでございますが、「（2）市町村の行財政面での効果」では、「①行財政の効率化」、「②行財政規模拡大による大型事業の実施」、「③行政の高度化・専門化」及び「④施設の効果的配置」の4点に言及しておりますことで、前回からの変更はございません。

次に報告書では16ページでございますが、「2 市町村合併に当たって懸念される事項と対応の方向性」は前回とは変わりございません。

骨子では4ページ、報告書では18ページの「第4章 合併パターン」ですが、前回御審議いただいた内容を盛り込んでおります。まず「1 基本的考え方」として「(1) ねらい」では、市町村や関係住民・団体が自主的な市町村合併に向けた具体的な議論・検討を進める際の手掛かりとするとともに、県の考え方を明らかにするため市町村の合併パターンを示すとして、合併パターン提示のねらいを明確にしております。「(2) 合併パターン作成の考え方」では、「①提示の方法」において、将来にわたって望ましいと思われる単一の組合せを「基本パターン」として示し、「基本パターン」以外に、十分な合併効果が期待できる市町村の組合せの例を「参考パターン」として示すとし、前回その他の組合せと表現しましたものを「参考パターン」として表現してございます。「②作成に当たって考慮する条件」でありますが、「基本パターン」については前回と変わりございません。報告書19ページにございます「参考パターン」の考え方については、前回、実現可能性により配慮したという表現が適切でないとの御指摘を受けましたので、「基本パターンの条件のうち1、2を満たす組合せのうちで、地理的条件等から合併に対する制約条件がある地域や既に地元の取組がみられる地域における基本パターン以外の一定のまとまりがみられる組合せ」という表現に変更してございます。「(3) 市町村合併の類型」でありますが、前回御了解いただきました5類型のうち、「県都機能拡大型」につきましては、前回決定のあったとおり「県都機能充実型」と名称変更しました。次に前回の小西委員さんの意見を踏まえまして、「(4) 合併パターンの提示に当たって配慮する事項」を項目として起こしました。各市町村が具体的な合併の組合せを検討していく際には、以下の事項に留意しつつ検討を進めることが望まれるとして、①では、離島部など合併の制約条件が大きい地域については、将来の交通条件の改善や情報通信手段の発達、ネットワークの整備等による制約条件の解消の見込みを勘案しつつ、将来の市町村のあり方について十分な検討を行っていく必要があるとしております。②では、生活圏が行政界で不自然に分断されている状況は、各市町村において地域住民の意向を踏まえた上で、このような地域の取扱いについて十分な検討が行われることが望まれるとしております。③では、望ましい姿としての合併パターンを重視しつつも、住民の意向を踏まえた他の組合せによる合併についても十分な検討を行い、最終的な判断を下すことが望まれるとしております。

報告書21ページから24ページの、「2 合併パターン」及び「3 パターンごとの合併効果等」は、若干の表現の修正は行っておりますが、基本的には前回と同じですので、説明は省略させていただきます。

骨子では6ページ、報告書では25ページですが、「第5章 自主的な市町村合併の推進に向けて」です。「1 市町村、住民、各種団体等に求められる取組」の「(1) 地域の主体的な取組」、「(2) 理念の明確化」、「(3) 情報の公開」及び「(4) パートナーシップ」の4項目につきましては、前回からの変更点はございません。「(5) 新たな地域システムの構築」につきましては、前回佐々木委員さんの御意見がございましたので、行政と住民、各種団体が市町村合併をきっかけとして、地域における新たな自治システムの構築に向けた積極的な取組が必要としております。報告書の26ページの囲みの中で、具体的な取組事項の例として、「①市町村建設計画づくりへの参画」及び「②公共施設の地域づくり活動の拠点としての活用」という2点を挙げております。特に②では、旧市町村単位での地域づくりに関する権限委譲にも言及しました。報告書

27ページの「2 国の支援策」については変更はございません。30ページの「3 県の支援策」については、「(1) 支援体制の整備」、「(2) 市町村合併の気運の醸成」及び「(3) 市町村合併に向けた取組支援」では、前回の論議を踏まえ、関係市町村間の検討、協議が円滑に進められるよう市町村の求めに応じて、合併における各段階に対応した情報提供・技術的助言を加えました。「(4) 合併後の市町村に対する支援」には変更はありません。

なお、参考資料として、パターンごとの合併効果の詳細な記述と国の通知等を掲載しております。

以上が報告書（案）です。

#### 【藤目会長】

ありがとうございました。前回の委員会の審議を経まして、私と副会長と事務局がですね、何度か会合を持ちまして、このような報告書案を提出させていただいたわけです。ただいまの御説明に対して何か御質問はございませんか。井上委員さんいかがですか。

#### 【井上委員】

御指名ありがとうございます。意見といいますか、報告書案を見せていただいて、苦勞してここまで来たなあと感慨に浸っております。是非、これは作ったことが目的ではございませんから、私を含めてこれを議論のスタートにできるような、そんな資料にしたいなと思っております。

#### 【岡田委員】

今までの協議を踏まえて、十分に文言として盛り込んでいただいたなと思っております。文章としても疑念を引き起こすおそれはないのではないかと半ば自画自賛しております。ただ気懸かりとしてはですね、各市町村で聞かれる声です、アンケートでもマスコミの報道に対してでも、「国が大赤字を作って、そのツケをなんで市町村に押し付けるのか」というのがですね、「国の失政の責任を地方に押し付けられるのはたまらん」という意見がかなり目立っているように見受けられます。だけど国の予算はかなり地方に分配しているのでありまして、地方が必要とするから国は財源がないのに赤字国債を発行してまで地方に分配しているのが現状ですから、やはり国の赤字は地方と同じ土俵に立って考えないといけない。合併の話を進めるときに、この疑念を解消することが、報告書にはありませんが、県の方でもって十分に説得していただく必要があるのではないかと考えております。そういうわだかまりが解けないことには合併というのはなかなか前に進まないのではないのかと思います。いわば入口のところですけどね。地方自治体の具体的な議論はこれから始まるわけですから、大前提となる壁みたいなものを取り除いていただく、そういう努力が必要だと思っております。

#### 【佐々木委員】

報告書案の23、24ページですが、パターンごとの合併効果が一覧表になっておりまして、非常に分かりやすいのですが、もっと具体的な、詳細な分析が資料の方に載っておりますよね。考え方の相違かもしれませんが、むしろ本文の方に詳細な分析を載

せて、資料の方に集約して一括した方を載せる方がいいのではないかという考え方もあると思うのですが。資料が本文なのか、本文が資料なのか、この辺りはどちらでもいいとは思いますが、私は反対の方がいいのではないかと思うのですが。

**【藤目会長】**

私も自分が論文を書くときにどういう構成にするかは悩むんですけどね。それを考えながら聴いておりましたけれども。

**【事務局】**

やはり分かりやすいということですね。沢山あるとどうしても読んでくれませんので、集約した形でですね。あまり分厚くすると読めないんですね。住民の方も集約している方が頭に入りやすいと思います。委員の皆様はよく勉強なさっておられますからスッと頭に入っていかれると思うんですけど。

**【佐々木委員】**

お考えあつてのことだとは思ったんですけどね。

**【藤目会長】**

これは今は白黒ですけど、カラーになるんですか。

**【事務局】**

はい、カラーになります。

**【吉崎委員】**

我々としましてはパターンも大事なんですけど、5章以下の「自主的な市町村合併の推進に向けて」も重要ですので、真ん中にこういう絵をドンと載せると5章が後ろに追いやられてしまうので。

**【藤目会長】**

他にございませんか。

**【吉久副会長】**

よく整理していただいたなというのが実感でございます。

**【藤目会長】**

丸山委員さん何かございませんか。

**【丸山委員】**

全体を見て感じますのは、事務局に大変御苦勞をおかけしたかと思います。全国それぞれの都道府県、要綱が出来ている所もまもなく出来る所もありますが、内容的に色々事務の皆さんに御苦勞をおかけしまして、よく言われる県民の声ですね、愛媛の場合は

全国的に見てもかなり取り入れた内容になっているのではないかなと思います。

【佐々木委員】

丸山委員さんの発言を受けてなんですが、一般の方々は作成されたものに対して、方法論的なことは、詳細は、余り御存じないのではないかなと思います。審議会が、机上の議論で作ったものであるように考えておられる向きがあります。私の身近なところでも、「委員さんたちの議論の中だけで決めたパターンではないんですか」と言われまして驚いたわけなんですが、議論のスタートには千数百名に及ぶ住民の意識調査がございましたし、自治体の方々の意見聴取、更には経済団体等のヒアリングもございました。そういった点をアピールしていただきたいと思うんですね。詳細に新聞記事等を読んでもらえる方は御理解があるかもしれないですが、大多数の方は、この審議会がそういった大量のデータを基にスタートしているというところまでなかなか御理解しておられないということが非常に残念に思いましたので。

【藤目会長】

私も丸山委員さんの意見を聞いておりまして、佐々木委員さんと同じように感じました。それはこの報告書の中に入れるのは座り心地が悪いんですか。

【事務局】

経緯とか調査の結果ですか。

【藤目会長】

少なくともそういう調査をやって、それに基づいて色々検討したということですね、あれだけの数・時間を掛けてやったわけですから、どこかに入れて…

【事務局】

意見は参考資料がありますから、そこに加えるのか…

【吉崎委員】

素案の前がいいのか、後がいいのかは分からないですけど、開催状況が余りにもあっさり書いてしまっているのもう少し住民アンケートを何人にしたとか、市町村長の意見はこういうものであったとか、経済団体等は12月に何団体聴いたとかいうことを、最初がよいのか、参考資料として後ろに入れるのかということはあるんですが、それは入れてもいい…

【事務局】

はい。色々経緯がありましたので…

【吉崎委員】

開催状況の第1回から第7回だけで読み取ってくれというのはちょっとあっさりしすぎだし。序章か何か。

**【藤目会長】**

ちょっとこれ検討していただけますか。せつかくね、あれだけおやりになったわけだし。入れていただいて。他の県と比較して、まあ全部の県を知っているわけではありませんが、色々報告書を見せていただいて、愛媛県はおそらく最もやっている県の一つだと思いますが。

**【事務局】**

小西先生が全体を見ておられますから。小西先生が、「そこまでしとる県はないんやない」とおっしゃっておられてので自信はありますが。

**【藤目会長】**

ではきちんとどこかに入れていただきましょう。

**【岡田委員】**

これだけを見ておりますと押し付けのようにも見えますから、吉崎委員さんもおっしゃられたように参考資料に…

**【藤目会長】**

分量を沢山入れるかどうかということもありますし。やはり本文の中に調査をやりましたよとしっかり入れておくことは必要だと思います。章まで起こす必要はないかもしれませんが、節か項くらいで入れて欲しいです。岡田委員さんがおっしゃられたように、もしそれに関する記述が多くなるならそれは参考資料にして後ろに付け加えていただく。

**【吉崎委員】**

会長がおっしゃられたように、序章にある程度住民調査をやったとか、市町村長、各種団体にヒアリングをやったと書いて、その参考資料としてその結果はこうこうでしたと後ろに入れる形で。

**【藤目会長】**

そうですね。他に御意見ございませんか。もうこれで皆さんよろしゅうございますか。

**【複数委員】**

はい。

**【藤目会長】**

では、今言ったところを付け加えていただいて最終の報告書としますが、これについては会長と事務局に御一任いただきたいと思います。

【複数委員】

はい。

【藤目会長】

今日は最後ですので、ちょっと一言お礼の御挨拶を申し上げたいと思います。

やっところまで来たというのが正直なところですが、会長が一筋縄ではいかない人間でございますので、皆様方には大変御心配や御迷惑をお掛けしたと思います。ただ、私は委員長を引き受けるに当たりまして、信念として、こういう問題は非常に微妙な問題であるから、きちんと委員会で審議を尽くして、それを県民の前に提示する、そういうことがどうしても担保されなければ駄目だと基本的に考えておりましたので、そういうふうなことでこの2年間やらさせていただきました。その結果、事務局とも色々ございましたが、最終的にこういうふうな報告書が出来上がりまして、感無量でございます。この報告書は、自分が会長を引き受けてこういうことを言うのも不謹慎なんですけど、他の県と比べても、多少は誇れるところがあるのではないかと思います。一つは先ほどから出ておりますが、アンケートとヒアリングを徹底的にやったということ、これはおそらく47都道府県の中でも一番よくやっているのではないかと思います。それから、何が何でも合併だという形の報告書を我々は作ろうとはしませんでした。合併の制約が大きい地域に対する配慮も我々を行いましたし、それから単に合併をすることによってすべてバラ色だというような形の報告書を作ることも避けて参りました。それよりも、合併を契機にしてどういう地域をつくるのかということを考えるべきだということも盛り込みましたし、その結果、新しい地域システムの構築、すなわち合併をいたしましても、その地域の中にそれぞれが、コミュニティ単位になるとは思いますが、それぞれが独自の自治権を持つというのが、本当の意味での21世紀の地方の時代だと感じておりましたので、そういうことも盛り込ませていただきました。そういう形で今日このような報告書にまとまったわけです。

2年間にわたりまして、委員の皆様方には大変な御協力を賜りましてありがとうございました。

また事務局とは色々渡り合うこともございましたが、私の一念は良い報告書を作りたいということでございまして、事務局はそれに対して、今、正直に申し上げますが、非常に十分にこたえてくださったと思っております。厚く御礼申し上げます。御協力ありがとうございました。

【事務局】

どうもありがとうございました。今後の予定ですが、今日の委員会で御指摘のありました点を修正いたしまして、委員会としての検討結果を会長から知事に報告していただきますのでよろしくお願いいたします。それでは以上をもちまして閉会させていただきます。どうもありがとうございました。