

論文

兵庫県飾磨郡家島町における「平成の市町村合併」¹⁾

鶴 谷 将 彦

はじめに

I. 「平成の市町村合併」について

II. 兵庫県飾磨郡家島町における合併過程

1. 姫路市を中心とした合併過程（市町村合併の発端から2004年1月まで）
2. 家島町における合併過程（2002年～2004年6月まで）
3. 姫路市を中心とした合併の法定協議会発足以降（2004年1月～2005年1月まで）
4. 家島町の法定協議会発足から合併成立まで（2004年7月～2006年3月まで）

III. 事例からの分析

IV. 結語

はじめに

いわゆる「平成の市町村合併」は、1999年3月末時点で3,232市町村あった自治体が2009年1月末には1,781となったように市町村数の大幅な削減をもたらし、日本の自治制度にとって大きな変化が生じたといえる。そもそも「平成の市町村合併」は、公共サービスの供給主体の合理化のために基礎自治体の広域化、大規模化が図られ、1990年代後半（主に2000年代）全国各地で様々な形式の合併が行われた。そして近年では、合併も一段落となり、合併の要因や合併過程の様子についての研究がなされはじめている。つまり、「平成の市町村合併」についてどのように行われたのかを整理する必要性があるという認識が共有されてきたのである。

一方で、「平成の市町村合併」は、合併特例法において住民発議制度や住民投票などの側面を盛り込んだ点が平成の大合併の特徴である点も見逃すことが出来ない。これらの制度は、合併関係者に対してどのように使われたのかを検証する上で必要がある。

そこで本稿では、「平成の市町村合併」の特徴を明らかにした上で、兵庫県飾磨郡家島町における市町村合併に向かう動きを取り上げることで、「平成の市町村合併」の新しいルールがどのような影響を及ぼして家島町は姫路市との合併成立に至ったのかを明らかにする。

本稿の構成は、以下の通りである。まず、「平成の市町村合併」の特徴を整理しつつ、それら

をめぐる近年の議論を紹介する。そしてその特徴がどのような効果をもたらしているのかについて、兵庫県飾磨郡家島町の姫路市への編入合併の過程を紹介し分析を行う。そして最後に、「平成の市町村合併」に関する分析と今後の課題を示すものである。

I. 「平成の市町村合併」について

「平成の市町村合併」の様子については、地方分権改革に関する国レベルでの議論過程の動向²⁾の分析のほか、近年では個々の自治体が取り組んだ市町村合併に関する事例に関する知見もまとめられてきている。

そこで I. では、「平成の市町村合併」において合併促進をもたらしたと考えられている 1995 年以降の「市町村の合併特例に関する法律（いわゆる合併特例法）」の中から合併促進をもたらしたと考えられている特徴的な諸制度を紹介する。加えて、それに基づいて近年の市町村合併がどのように行われたかの分析において、この新しいルールがどのように扱われてきているのかを紹介する。

そもそも、「平成の市町村合併」は、1995 年以降の合併特例法において盛り込まれた合併を促進する制度に特徴があるといえる。その特徴として挙げられるものは、住民の意向を出来るだけ市町村合併に反映させる（いわゆる下からの合併）として住民自治の側面が強い制度として住民発議制度と住民投票制度を導入したと考える³⁾。

住民発議制度では、住民は有権者の 1/50 以上の署名をもって、首長に対して合併協議会の設置の請求がなしうようになり、1999 年の改正において、首長はこれに意見を付して議会に付議しなければならないことが盛り込まれた。すなわちこの制度は、市町村合併に関する住民の意思を議会及び首長に対して反映させることが出来る制度である。また、住民投票制度は、首長や議会の提案のみだけでなく、住民自身が合併に関する法定協議会の設置及び合併の成否を示すことが出来る制度である。

つまり、「平成の市町村合併」に関する新しい法制度において、住民発議制度は、合併協議の重要な段階である法定協議会の設置に関して住民を参加させる機会を与え、さらに住民投票制度は、合併問題の決定に関して、住民の意思を直接反映させる装置としての役割を付与し、地方自治の政治的アクター間の関係を劇的に変化させる可能性があるものとなった。そのため、ここに注目して、合併過程を追うと、何か新しい発見が期待できるのではないかと思われる。

平成の大合併に関する議論の中で、これらの新しいルールの影響について市町村合併のパターンを分析した研究もあり⁴⁾、合併に関する事例分析においては、ミクロなレベルの分析が行われているが、全国的な分析を踏まえる議論も行われている⁵⁾。本稿ではその代表的なものとして城戸・中村のものを取り上げる（城戸・中村 2008）。

城戸・中村は、市町村合併の要因として環境的要因と戦略的要因を示した上で、全国的な動向についての分析を試みている。ここでいう環境的要因とは、合併に向かわせる要因で政府の施策に加えて都道府県ごとの合併推進に対する支援体制の違いなども含む。また戦略的要因と

しては、合併自治体間のお互いの「取り分」の配分、言い換えれば合併のパートナーとしての組み合わせが重要であるとも述べている(城戸・中村 2008)。

それらを踏まえて、彼らは、環境的要因と戦略的要因をこれが相互に作用したといえるように、①人口と財政力、②住民発議の有無、③政治財政においてリーダーとなる市を重要な指標として取り上げた。そして結論として、第一に財政力の少ない、また人口の少ない自治体は合併すること、第二に住民発議制度の実際がそれほど有効ではなかったこと、第三に政治財政においてリーダーとなる自治体が明確な場合には、周辺の自治体はその合併へ引き寄せられる可能性があるということを結論として導いている。つまるところ、合併の核となる自治体が明確な合併枠組みを提示するなどにより、戦略的に行動する市町村をコーディネートする努力も必要となるということであった(城戸・中村 2008)。

この分析から全国的動きの鳥瞰する分析からの知見を踏まえつつも、実際に合併へ動いた自治体の動向を個別に検証していく必要はなおあると考える。そこで、特に政治財政においてのリーダーとなる市の存在や住民発議制度の影響について個別の事例を更に掘り下げていくことで、市町村合併の参加自治体に関する影響を示す議論を本稿ではおこなっていく。

Ⅱ. 兵庫県飾磨郡家島町における合併過程

Ⅱ. では、「平成の市町村合併」の一例として行われた兵庫県飾磨郡家島町の姫路市への編入合併の過程を取り上げ、兵庫県姫路市と家島町との合併過程を時系列的に紹介することで、「平成の市町村合併」は自治体レベルでどのように行われたのかを明らかにする。

1. 姫路市を中心とした合併過程(市町村合併の発端から 2004 年 1 月まで)

姫路市をめぐる市町村合併の発端(2003 年 4 月以前)

姫路市は、兵庫県西部に位置し、播磨地域の中心都市として栄えてきた。1996 年には中核市へ移行するなど播磨地域の牽引役としての地位を築いてきた。姫路市を中心とした播磨地域における市町村合併の流れは 2002 年 4 月に訪れた。全国的な市町村合併論議の高まりに呼応し、2002 年 4 月 1 日「地方分権と市町合併を考える研究会」が設置され、西播磨地域における市町合併について共同研究が行なわれることになったのである(姫路市 2007)。その後姫路市は、2002 年 4 月に企画局に合併推進課を設置し、同年 10 月には、任意の合併協議会への参加を 4 市 8 町(高砂市、加古川市、加西市、飾磨郡家島町、同郡夢前町、神崎郡福崎町、同郡香寺町、揖保郡新宮町、同郡御津町、同郡太子町、宍粟郡安富町)に対して呼びかけた。それは、政令指定都市への移行を見据えたものであった。2002 年 11 月に開かれた「地方分権推進シンポジウム」において堀川和洋姫路市長(当時)が合併の意義や政令指定都市となることのメリットなどについて議論を交わしたことから明らかだった。しかし、加古川・高砂等の播磨地域の都市は、この合併に対して消極的で、最終的にこの呼びかけに参加したのは、家島町、夢前町、香寺町、安富町のみとなった。その結果、2003 年 2 月姫路地域任意合併協議会が設置されることとなった。

姫路市は当時、50万人弱の人口規模⁶⁾であるため、政令指定都市を目指すためには、これを姫路市とその周辺を中心とした広域合併によって政令指定都市へ目指す一つの条件（人口50万人以上の法的要件）を満たすことを重要視し、こだわる結果となった。

姫路市長の交代（2003年4月）

その市町村合併を推し進めていた堀川市長も、交代を余儀なくされる事となった。それは2003年4月の姫路市長選挙において、現職の堀川市長と石見利勝元立命館大学教授とが争い、石見が姫路市長に就任することとなった。この市長選挙においては、合併については大きな争点にならず、石見新市長の合併に対する考え方は十分に示されていなかった。この市長交代は、姫路市の任意協議会に対する姿勢に影響を与えるように考えられたが、石見市長は、各市町村との信頼関係や行政の継続性の観点から市町村合併の方針を引く継ぎ、政策の継承を行ったことで、姫路市の合併の取り組みはゆるぎないものとなった。

姫路地域任意協議会（2003年2月～2004年1月）

2003年2月の協議会発足当初、参加自治体の中には慎重意見が存在し⁷⁾、取組みに対して温度差があった。一方で、合併の中心であり政治財政的リーダーである姫路市の中には、合併メリットについてあまりないという意見もあったといわれるほどだった⁸⁾。

しかし、2003年に行なわれた4回の協議会においては、協議会とともに設置され並行して議論が行なわれた小委員会ともに、比較的スムーズに議論が進められた。任意協議会においては、1市4町に施策の違いがない分野以外、姫路市へ統合するという方法で協議を行なっていた。また、残った課題は法定協議会で議論することになったこともスムーズに進んだ要因の一つである（姫路市2007）。

2. 家島町における合併過程（2002年～2004年6月まで）

家島町について

家島⁹⁾町は、姫路市の南西部、瀬戸内海（播磨灘）に位置し、大小40からなる家島諸島からなっている。人口は、平成17年度国勢調査によると7,724人で、その大半が家島（以下では、家島を家島諸島と区別した表現をするため家島本島と称する。）坊勢島、男鹿島に住んでいる。主な町の人口構成としては家島本島¹⁰⁾対坊勢島が約2対1の割合であり、地区ごとに表すと真浦地区、宮地区、坊勢地区は約1対1対1となっている。この町は、島によって産業の違いがある。家島本島の真浦と宮の区会は、区会所有の山からの採石事業を行う権利を有し、また姫路との渡船事業も行うなど財政的にも豊かであった。また、そこでの島民は、採石を運ぶ砂利運搬業にまつわる海運・造船などの事業を中心としていた。一方、坊勢島は、区会において採石事業の権利を有さず、のり養殖や蓄養などの漁業に大半の人々が従事している。その光景は、日本の離島で一番豊かな島と言われるほど地域産業として成り立っていた。

合併前の政治状況

合併時の家島町長¹¹⁾は、芝原英三であった。芝原町長は、楯方志郎¹²⁾町長時代（1994年9月～2002年9月）の大半を町職員として接し、2002年3月まで助役を勤めていた。芝原が町長に就任した2002年9月当時、合併がこれほど大きな問題として扱われることを予期していなかったことは、就任時の『広報いえしま』のインタビュー記事でもまったく触れられていないことから明らかであった¹³⁾。

二元代表制のもう一方である家島町議会（定数16）は出身地構成において、真浦地区出身の議員はやや多いものの宮地区と坊勢出身の議員も存在し、地域的な偏りは見られない。党派色については、公明党所属議員は1名存在するが、それ以外は無所属である。町長選挙後の町議会においては、政策課題をめぐる目立った対立は存在しなかった。

この町の政治を見るに当たっては、行政だけではなく、区会が存在している点も見逃せない点である。家島町の区会¹⁴⁾は4区会が存在しているが、実際は家島本島の真浦区会と宮区会の存在感・影響力が大きいといわれていた。真浦区会は、採石事業を行う権利を有し、そこからの利益により区会の財政も豊かであった。そのため渡船事業など一定の行政サービスを区会として担い、町への発言権も有していた。一方の宮区会は真浦区会同様に採石事業の権利を有し、財政も豊かであったが、しかし、合併時の2002年に横領事件が発覚し、真浦に比べて発言力を失っていた状況があった。家島本島以外に区会は存在したが、その代表である坊勢島の坊勢区会は、採石事業などによる強固な財政的基盤がないため区会自体に力がなかった。

合併時の家島町

合併時の2004年は家島町の産業構造にいくつかの大きな変化が進行していた。その一つとして挙げられるのは、採石産業の衰退であった。採石産業は1990年代に大阪湾周辺で行なわれた大規模公共事業である関西国際空港および神戸空港埋め立て事業や1995年に発生した阪神大震災の復興のために活用され、しばらくは大きな需要が存在していた。しかし、大規模事業の終了と2001年に成立した小泉純一郎内閣が、「聖域なき構造改革」方針を打ち出し、大規模公共事業費削減を行なったことでかげりが見えはじめた。2002年以降、海運業や建設業などの家島町内の産業に関連する会社の倒産が相次いだ。その結果、小泉内閣が推し進めた三位一体改革にも伴い、家島町の町税は11億円から7億円に減り、地方交付税も減額され、町財政は逼迫していた¹⁵⁾。

一方で明るい兆も存在した。それは坊勢島を中心とした漁業の着実な成長である。坊勢島の漁業は、坊勢漁業協同組合を中心として進められてきた。当初は家島本島に潤いをもたらす採石業者からの区会に支払われる採掘料と同額の漁業補償金を家島石材採掘協同組合から受取っていた¹⁶⁾。しかしこの時期には、漁業が成長し、兵庫県下第2位の漁業売上高¹⁷⁾を記録するところまでとなった。兵庫県も養殖事業等の新たな試みを坊勢島において展開することとなった¹⁸⁾。

つまり、この時点において合併時の家島町は、かつての町全体の産業状況とは異なった様相を示し始め、家島本島と坊勢島の経済状況のひらきに変化をもたらしたという状況で合併問題

を考える事となったのである。

家島町における合併議論の登場～法定協議会成立まで（2002年夏～2003年2月）

合併の議論は、芝原町長が就任した2002年9月以降に登場し、2003年に本格化することとなった。当初家島町においては、前町長時代において、産業（採石業・ガット船〔石材運搬船〕などの海運業）も景気がよく、町単独での町政計画等を策定したことから合併の意向を持たなかった。しかし、その家島町も全国的な市町村合併の流れに飲み込まれていくこととなった。その時期での姫路市による合併に関する研究会の呼びかけには、姫路市との経済的・地理的關係から行政主体に参加していた。また姫路市が行なった2002年11月の任意協議会への呼びかけについても参加することとなり、2003年2月12日、姫路市、家島町、夢前町、香寺町及び安富町で姫路地域任意合併協議会を発足することとなった。ただ、芝原町長は、姫路市の影響力を認めつつも、「合併せずに、交流を活性化させる手もある。」と合併ありきの議論をけん制する姿勢を示していた¹⁹⁾。一方で家島町は、任意協議会の議論を進める中で、その年（2003年）の一年をかけて合併に関する説明会等を開催し、本格的な議論や住民の合併問題に対する認識を向上させる試みを行なった²⁰⁾。この行動は、合併の議論を町民レベルの議論活性化というよりは、姫路地域任意協議会が法定協議会への移行を視野に入れて動いていたため²¹⁾、その布石という側面が強く、最終的には法定協議会への移行をスムーズに進める状況が必要もあり行われたと考えられる。従って2003年後期の家島町においては、法定協議会参加に関する賛否が焦点となっていた。

合併推進派の形成と住民アンケート（2003年6月～2004年1月）

家島町においての合併協議は、2003年6月家島町議会に合併問題調査特別委員会が設置²²⁾されたことによって本格化することとなった²³⁾。この時点で、合併をめぐる中心的な存在としては、町議会議員の動向に焦点が当てられることとなった。その関係で姫路市を中心とした市町村合併の説明会が家島町によって開かれた2003年8月、この合併に関して町議の一部を中心として合併推進派が形成されることとなった。この合併推進派の認識は、2002年夏頃から町の財政や産業不振が目立つなど、町の将来に対する強い危機感から合併へ舵を切ることを決意する議員数名を中心とした勢力で構成する事となった。一方で、家島町議会内には、姫路市の合併に対する態度などに不満がある合併慎重派も形成されつつあった。そして両派の議論は、2003年11月に一つの結論を出すこととなった。2003年11月19日合併問題を議論していた家島町議会合併問題特別委員会において、町長は、法定協議会に入る場合は必ず合併を前提として入っていただきたいという説明をおこなった。これを受けて議員たちは合併すれば周辺部となり、住民の立場に近い行政は期待できないなど²⁴⁾の理由から、姫路地域任意合併協議会から法定協議会へ移行しない方向²⁵⁾で決定²⁶⁾することとなった。その結果を受けて、芝原町長は、姫路市へ法定協議会不参加の申し出、同時に県へ報告することとなった。その中でも兵庫県²⁷⁾の地方課（県民局）においては、あまりにも結論が性急過ぎるということを指摘され、結果として芝原町長²⁸⁾

は新たな手段を講じる事となった²⁹⁾。それが、2003年12月の家島町議会定例会においてアンケート配布を決めたことにつながった。このアンケート方式が採用されたのには、姫路市周辺のほかの自治体に習い、全戸配布方式の住民アンケートを実施することで最終決着を町長及び町議会が目指したためである³⁰⁾。この住民アンケートについては、2004年1月住民説明会を開くが、町からの資料も提示なく、質問等はあまりできない状況であり、十分な説明会ではなかったという意見も存在した。

2004年1月19日から住民アンケートは2552世帯に配布される形で実施され、同年2月2日にアンケート結果が集計された。その回収率は87.93%で、最も多い回答が「家島町単独」の39.26%で「姫路市との合併協議」の27.58%を上回った。ただ、「わからない」と答えたものは26.07%と無効とあわせて1/3の世帯が賛否を示さなかった(姫路市2007)。

アンケート結果を受けての全員協議会(2004年2月)

最終的に家島町議会は、このアンケート結果を受けて、法定協議会への移行を議会議員の全員協議会において決定することとなり、その場で芝原町長からアンケート結果の報告と意思表示が行われた。当時合併推進派は、議長を含めて議会において定数16の内6名しかおらず、このまま議決にいけば合併の推進に方向性を示すことは困難な状況にあった。またこの協議会において、芝原町長はアンケート結果を受けて合併に消極的な姿勢を表明し、採決の結果、議会における合併推進への多数派形成は困難となった。その結果、全員協議会は法定協議会に参加しないことを決議し、芝原町長は断りを姫路市等へ入れに行く事となった。この決定を受けても、合併推進派町議の中には、町の将来への危機感を憂うことは消えず、町職員の一部³¹⁾にもそのような危機感を共有するものも現れた。そのことを受けて合併推進派町議は、合併特例法に設けられた合併協議会設置の住民請求や住民投票を視野に入れた合併推進運動を展開することを決意することとなった³²⁾。

住民発議に向けた住民アンケート後の動向(2004年2月～2004年7月)

合併推進派の二議員³³⁾は、町の将来を憂い、住民発議による合併模索のために賛否の明らかになっていない坊勢島の動向に関心をしめていた³⁴⁾。

二人の合併推進派議員は、住民発議の代表者を坊勢島内で探すこととなった。二人の合併推進派議員が相談した相手のほとんどは、坊勢地区の有力者であったが、区会や漁業組合などの役職を兼ねていたため引き受けることに難色を示し、交渉は難航することとなった。最終的に両町議は、鉾方志郎前町長の後援会会長である上村廣一氏に相談することに絞ることとなった。

この話を両町議から相談された時点において、上村廣一は町の合併をめぐる議論について全く知らなかった状況ではあったが、両町議に対して鉾方後援会として世話になったことを考慮し、住民請求の署名活動のリーダーを引き受けることとなった³⁵⁾。上村廣一をリーダーとして2004年2月26日には、住民請求の署名活動が開始された。両町議は家島本島の真浦・宮地区を一軒一軒くまなく回る事となった。そして上村廣一は、坊勢地区の鉾方後援会幹部を中心に

署名活動への協力を求めることとなった。協力の内容はあくまでも合併推進に関する署名ではなく、合併のそのものをもう一度話し合うためのものであり、後に住民投票にかけることも想定していた。その結果、坊勢地区を中心に署名は集まり、開始1ヶ月で3110人の有効署名を獲得することとなった。署名数は、本請求に必要な有権者数の50分の1を大幅に上回り、有権者の半数近く(49.4%)を集める大規模なものとなった。この結果を受けて芝原町長も合併に向けた動きを展開していくこととなった。同年4月28日、芝原町長は姫路市に対し、姫路市議会に付託するかどうか意見照会を申し入れることとなった。同市から「付議する」との回答を受け、家島町議会にも意見照会することとなり、議会で議論されることとなった。そして、合併特例法に基づいて2004年6月には、姫路市議会・家島町議会において「姫路市と家島町の法定合併協議会」設置条例が可決し2004年7月姫路市・家島町合併協議会が成立³⁶⁾することとなった。

3. 姫路市を中心とした合併の法定協議会発足以降 (2004年1月～2005年1月まで)

2004年1月19日に開催された第5回姫路地域任意協議会において、姫路市、香寺町、安富町は法定協議会への移行を表明し同年4月5日には、1市2町で構成される「姫路地域法定合併協議会」が成立することとなった(姫路市2007)。残り2町(家島町と夢前町)については、以下の理由があった。まず家島町は、住民アンケートにより、法定合併協議会不参加表明した。また、夢前町についてはケーブルテレビ事業の推進などの理由から、合併協議の流れでは十分ではないとして不参加を表明することとなった。

3つの協議会方式による合併協議 (2004年7月以降)

2004年7月において、最終的に残り2町も合併に向けた法定協議会設置に同意し「姫路市・夢前町合併協議会」と「姫路市・家島町合併協議会」を設けることとなった。この時点で姫路市を中心とした合併は、3つの法定合併協議会方式をとることとなった。この一見すると複雑な協議に対して、当然に合併協議の大原則を設けることとなり、先行の協議会(姫路市・香寺町・安富町合併協議会)の決定に合わせることとした³⁷⁾。合併協議の中では、スムーズな議論が行われ議論担当者(役所職員)にとってはあまり大きな問題は生じていないという認識もあった。しかし一方で、地方議員にとっては、「平成の市町村合併」の制度である議会議員の定数特例を認めることは大きな問題であった。特に家島町議は、合併特例を姫路市議会に認めさせようとしたが、姫路市側は拒否し、結果的に今後の姫路市議会議員選挙において2度の特例選挙区を認めてもらうことになった³⁸⁾。

さらに、3つの合併協議方式は一見すると複雑な構造のため、協議そのものに影響を及ぼすことも懸念されたが、協議の水面下では、姫路市を除く4町間の協議も行われ、3つの協議機関の存在は、合併議論の進行の障害にならなかった。

4. 家島町の法定協議会発足から合併成立まで (2004年7月～2006年3月まで)

一方、家島町は2004年夏に説明会を実施し、町民への合併協議の進捗状況と町の財政構造な

どの説明を行うこととなった。この時点で、町の政治アクター及び町民の意思は、合併推進派と合併慎重派に分裂し、どちらが優勢になるという状況ではなかった。この時点での推進派と慎重派の有力アクター以下のおりである。合併推進派は、坊勢漁協と町議一部であり、合併慎重派は、町議の一部と真浦区長であった。このように町の有力政治アクターを巻き込んだ推進・慎重派の運動は、深刻な対立を生むように思えた。しかしこの時期の運動は合併推進派の活動のみが目立つこととなった。それは、合併推進派は町民全体に訴えかけられる理由を見つけれられたにもかかわらず、合併慎重派はそれが出来なかった点であった。そもそも合併推進派は、町内の基幹産業の衰退傾向による町財政の悪化を根拠にし、合併成立による住民への明確な地域振興策を提示することを可能にしていた³⁹⁾。一方の合併慎重派は、町民全体に対する明確な根拠を示すことが出来ず、地区の区会の財産はどうなるのかといったことに終始し、町全体に焦点を当てた明確な理由を見つけれなかった。

住民投票の実施から住民投票運動、そして合併成立へ（2004年11月～2006年3月）

合併推進派は、町議会の決定に委ねることを、不安視していた⁴⁰⁾。そこで、住民生活に（合併は）大きく影響するので、あらためて町民の意思を確認したい⁴¹⁾として住民投票による決定を選択したのである。2004年11月9日、合併推進派町議5名による提案の⁴²⁾住民投票条例案を家島町議会臨時議会において可決した。その条文には投票率50%以上で開票するいわゆる「50%条項」を設けられていた。投票日は2005年1月16日に実施されるため2004年12月家島町は合併問題に関する住民説明会を開催した。この時点で町は、2004年の夏以降から合併に関する説明を複数回にわたり徹底的に行っていた。また住民投票に向けた運動については、合併推進派の運動が熱心に行われた。具体的には、推進派町議も家島本島を中心に合併推進に向けたピラを配布するなど積極的に運動を行なった。合併慎重派は50%条項をうまく使う可能性は残されていた。しかし、慎重派は十分な運動を展開できなかった。

そして、2005年1月16日には住民投票⁴³⁾を実施することとなった。投票率については、坊勢島は家島本島より投票率が約10%高い状況であり、町全体でも71.37%を記録するほど関心が高かった。開票結果は推進3,038票、慎重1,297票で大差がつく結果となった。この大差の結果にはいくつかの理由がある。第一に坊勢島のほとんどの人が関わる坊勢漁協の存在である。中でも坊勢漁協は推進へと一体的に動いた。背景には町への負担の軽減を明らかに理解したためである。それは姫路市と家島町との合併交渉過程を通じて漁協の意向を家島町関係者の仲立ちにより姫路市に伝える環境にあり、また家島町側もその労力を惜しまなかったため最終的にこれまで家島町に対して行っていた漁協関係の負担を姫路市が持つことまで住民投票前に決着していた⁴⁴⁾。これら実現するために、坊勢漁協の組合長上村廣一⁴⁵⁾らは、熱心な活動を展開する事となった。第二に家島本島での合併推進派の活発な活動である。家島本島の政治的リーダーの一部は合併慎重を表明しているものも多く、その動向次第で慎重派は巻き返すこともできた。これらの状況を見据えた合併推進派の町議の果敢な行動があったことで大差のつく結果をもたらすこととなった。第三に慎重派の運動は、組織的なものとならなかった。慎重派のリーダー(町

議と真浦区長)は存在したが、慎重理由の明確化に失敗し、町民全体に浸透するまでには至らなかった。また、住民投票に関する「開票 50% 条項」を活用して合併推進の流れを止める可能性もあったが、この点に注目する積極的な動きはなく、組織的な行動を発揮することができなかった。

そして、住民投票結果を踏まえて家島町は、2005 年 2 月 28 日に合併協定調印を行い、2006 年 3 月にはほかの 3 町と共に姫路市へ編入合併することに至った。

Ⅲ. 事例からの分析

Ⅲ. では、Ⅱ. で取り上げた事例について、事例における様々な出来事を交えながら分析を試みることにする。

まず、兵庫県飾磨郡家島町の姫路市への編入合併は、合併に関する住民アンケートの実施、住民発議による法定協議会の設置、そして合併に関する住民投票制度を実施することで、「平成の市町村合併」の特徴的な点であるといわれる部分をすべて経験した事例であり大変興味深い。その過程の中でも、2004 年の 1 月に姫路市を中心とする法定協議会へ参加しないという意思が示されたにもかかわらず、住民発議を経て合併に向かった取り組みは、何故行われたのかについて明らかにすることで市町村合併の要因として考えられるものをいくつか指摘、分析することとする。

まず、家島町内における、市町村合併に関する政治的議論の中心は、議会であった。その中で合併推進派および反対派が生じることも他の自治体でも見られることである。しかし、住民の意思を住民アンケートで町単独という選択となり、議会でそれを尊重する決議をしたにもかかわらず、合併推進派があきらめることなく即座に合併特例法の制度に着目して住民を巻き込んだ議論に活路を求めたことは、合併特例法のある意味では大きな効果であると評価できる。

第二に、その合併推進派の依頼により、坊勢島を中心として起こった住民発議運動は合併に対して大きな役割を果たした。この当時は、合併問題に対する住民の認識は低かったにもかかわらず、3110 人という家島町有権者の半数の署名を集める結果を生んだ。これは運動そのものが、合併の賛否を示すものではなく、町民側に合併問題の議論に参加することに徹したことも大きな役割であったと考えられる。そのことによって合併問題は、町民の理解なくしては進まないことを印象づけ、その後の家島町の決定に大きな影響力を発揮することとなった。

さらに、それらの運動が、一時的な盛り上がりでないことを印象付けたことも大きい。それは有権者の半数近くの署名運動という数が、各政治アクターの動向に影響を与えた。一方で市町村合併の要因を指摘している城戸・中村の議論においては、住民発議により形成された法定協議会は行き詰まりやすいことや、住民発議という制度の実際が、それほど有効ではない(城戸・中村 2008)等の指摘も見られる。しかし、この住民発議制度は、有権者の 1/50 の署名で起こるものであり、全国的に見れば有効ではないかもしれない。しかし、署名の数に着目するとこの分析とは違う傾向も示せることを示唆していると考えられる。つまり、住民発議は署名の数に着目

する必要があるのではないかと考えられる点をこの事例は示しているのかもしれない。

第三に、姫路市への編入合併が住民投票においても圧倒的多数を集め合併推進という結論に至ったことは、姫路市による明確な地域振興策の提示があったことも影響しているということを見逃すことが出来ない。それは、住民発議の中心が坊勢島であり、いかに坊勢島の動向に気を使うかはっきりしていたということである。坊勢島は、先程の事例でも紹介したように漁業のみとってよほど島の産業が一つにまとまっていた。その住民による合併議論の展開であると考え、どのように家島町の中の坊勢島民に対する明確な地域振興策を編入合併の主体である姫路市が提示するのが重要である。そこに姫路市は気づいていたようで、坊勢漁協に対する明確な地域振興策には一定の配慮を見せたものの合併の議論をリードできなかった家島町議会議員に対しては議員の定数特例に応じなかったことから明らかである。つまり、合併推進の要因として必要なものは、明確な地域振興策を市町村合併の重要なアクターである住民にたいして法定協議会（編入合併であれば政治財政リーダー格の自治体）が示すことであるということとなる。

第四に、この事例で見られるのは、合併慎重派の根拠の明確化が出来なかったことである。町の名前を残したいという感情や自治体の周辺部になることへの危惧は家島町においては明らかであり、一見政治的対立の深刻化を招く可能性があったが、これらは同時に合併慎重派にとって合併慎重の根拠の明確化は難しいと考えられる。なぜなら、合併慎重とは、将来的な町単独での行政運営を強いられ、それらの展望を描くことは難しい。そして、合併特例法などの影響で重要性を増した地域住民に対しても、これらの主張は魅力的なものではないように映ってしまう可能性がある。そのため、特段の他の政治的対立が生じなければ、住民を巻き込む合併議論は、推進へと傾く傾向があることを表していると解釈できるのである。

IV. 結語

本稿は、「平成の市町村合併」の一端として兵庫県飾磨郡家島町の姫路市への編入合併について紹介し、「平成の市町村合併」における特質や要因を明らかにしてきた。

家島町の事例から言えることは、性急な一般化は難しいが、以下の知見を提供すること示唆していると考えられる。

第一に、「平成の市町村合併」が、それまでの地方自治の担い手であった各地の政治的アクターの手では決めることが出来ず、最終的に地域住民の意向を巻き込む形で行われていることで、住民が重要な位置を占めていたということである。そのことは、自治体が持っていた今までの地域権力構造の変貌につながっている可能性が高い。家島町の事例においては、坊勢漁協の存在が大きな役割となっているように、経済団体の力関係の変遷（採石事業のかげりと漁業の勃興）が、地方政治に大きな影響を与えた。

第二に、「平成の市町村合併」の要因は、小泉内閣以降の三位一体改革による地方に対する地方財政の悪化に着目し、各自治体の合併過程においては財政の構造に着目する紹介も多い。今

回の事例においても、財政に注目し、財政問題の将来性が合併推進派を形成する点で重要に働いたといえる。それに加えて合併を推進へと展開していった点については、合併が地域住民の意向を重視する新しいルールを取り入れたこととあいまって、個々の産業従事者に対して明確な地域振興策（この場合は坊勢漁協の負担）を法定協議会自身が示すことが重要であったと考えられる。政治財政のリーダーである姫路市が明確な方針を持ち、家島町における合併に向けた協力的な経済団体である坊勢漁協に対して、交渉の対象としたことが大きい。つまり、今までの政治アクター間（当該自治体の政治行政上のエリート）の交渉だけでなく、地域産業の主体やその地域（自治体）における住民を巻き込んだ組織へのアプローチと明確な地域振興策の提示こそが合併成立への要因として考えられることを示唆している可能性があるといえる。

第三に、合併協議会の動向や政治財政のリーダー的存在の自治体の動向は、周辺自治体の合併に関する動向に影響しているという点も確認することが出来た。今回の事例では、姫路市に政令指定都市への明確な意思が終始一貫変わらず存在し、これに則して行動したことも大きい。事例の中では、家島町議会議員にとっては姫路市の姿勢は議員特例を設けることが出来なかった点で反発も考えられたが、そのほかの合併に関する交渉をスムーズにまとめることが進行していたために合併協議を打ち切ることはつながらないなど、姫路市の政治・行政両面の協議担当者の真摯な取組みがあったことも大きい。加えて、各自治体の協議担当者の動向もこれを支えており、これらの動きが、合併問題で対立点が生じると予想される議員特例などの事項の決定に与えた影響は計り知れない。

もちろん、一事例から観察できることにも限界がある。これが普遍的な観察に必ずしもなるとは限らない。従って全国的鳥瞰するような観察と同時にこのような実際の事例を掘り起こしていく作業を一種の知的共同作業として進めていく必要があるだろう。

謝辞

この研究は、立命館大学大学院政策科学研究科「政治行政過程と法政策研究」リサーチプロジェクトのおこなった兵庫県姫路市及び旧家島町への調査の成果である。この調査は、姫路市や旧家島町関係者及び坊勢漁業協同組合の関係者のこの研究に対する御理解と御協力及び貴重な資料提供の下、行うことができた。この場をお借りして深く感謝を申しあげたい。またその他にも、ここでは名前を挙げていない方々にも貴重な情報を頂き、御助力いただいた。記して感謝を捧げたい。

注

- 1) この論文は、筆者の所属する立命館大学大学院政策科学研究科「政治行政過程と法政策研究」リサーチプロジェクトが行った兵庫県姫路市、旧家島町の合併当事者へのヒアリング調査（2008年3月、同年9月、同年11月実施）の結果を基に作成した。この調査に参加した教員は、見上崇洋、山本隆司、佐藤満、藤井禎介。ポストドクトラルフェローは、峰俊智穂、清水直樹（現在は高知短期大学専任講師）。大学院生の博士後期課程は、鶴谷将彦、若林正人。大学院生の博士前期課程は、片桐直哉、新子眞佐夫、小林豊

兵庫県飾磨郡家島町における「平成の市町村合併」(鶴谷)

彦、吉田珠江、塩谷奈那子(肩書きは当時のままである)であった。この論文自体は、鶴谷が執筆したものであるが、調査先への質問票の整理をし、現地において質問をおこない、ノートテイクをしたのは参加者全員の共同作業である。もちろん執筆について鶴谷が文責を有することは言うまでもないが、この論文は、「政治過程と法政策研究」リサーチプロジェクトの調査活動がなければ書けなかった。ここに改めて感謝を記す。

- 2) この分野の詳しい議論は、大森(2003)や加茂(2003)などを参照。
- 3) 住民発議制度については、1998年4月の第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」の中でも触れており、強化されている方向で述べている。また、西尾も合併の積極的な方策として活用されたものとしていくつか挙げている中で、「合併協議会の設置を求める住民の直接請求の制度化、この住民の直接請求が否決された場合にはこれを住民投票に付しその票決によって合併協議会設置の可否を決定する住民の直接請求の制度化など」とこの部分の重要性を示している(西尾2007)。また春木もこれら制度について、住民自治の実現の観点から制度の内容に着目しを紹介している(春木2005)。
- 4) 合併パターンなどについては様々なケースがあるという指摘もある(木佐・今川2003)。
- 5) 詳細な市町村合併の事例を扱ったものとしては、丸山(2001)、岡田(2003)、早川(2006)などを参照。
- 6) 2000年の国勢調査による姫路市の人口は、478309人である(『広報いえしま2005年1月号』)。
- 7) 各町独特の地域事情が存在し、中でも家島町長は発足時の意見として次のようなコメントをしている。「各町に地域特性があり、温度差があるのは当然。途中で歩みが止まる所もあるかもしれない」と慎重な姿勢(神戸新聞2月13日付)。
- 8) 姫路市としては、市からの持ち出しが増えるなどの懸念もあった。
- 9) 約15年前までは、家島本島の開発・整備が早く、坊勢島は遅れをとっていたといわれる。
- 10) 家島本島は真浦地区と宮地区から構成される。
- 11) これまでの町長選挙は、家島本島出身者による争いであった(家島町2006)。定員1を2人で争う構図は戦後ほとんどの町長選挙で生じていたが、決して真浦区会对宮区会のような分かれ方はしていなかったようである。
- 12) 元は県の職員で、坊勢島に移り住み、坊勢島の関係から町長に就任した。
- 13) 『広報いえしま』2002年9月号参照。
- 14) 一般に言われる財産区とは違い、任意の団体である。
- 15) 旧家島町が提供した『家島町一般会計決算額資料』によると、2000年度の町税は約11億円であるが、2004年度では7億4千万円に減っていることが示されている。
- 16) 神戸新聞2003年9月12日付。
- 17) 2003年の漁獲(販売)金額は、坊勢漁協だけで約53億9400万円であり、兵庫県下約60の漁業協同組合でも第2位の位置を占めていた(神戸新聞2004年9月17日付記事参照)。
- 18) この当時の坊勢島は高齢化率の低い状況(15%前後を推移)を示し、産業となった漁業に従事するため若者も定住し、結果として出生率の上昇まで示していた。
- 19) 神戸新聞2003年3月20日付朝刊。
- 20) その中には、家島町主催で2003年10月坊勢島において関西学院大学の小西左千夫教授の講演会もあった(『広報いえしま』2003年10月号)。
- 21) この当時、合併特例法によれば、特例債などの優遇措置を受けるためには、法定協議会の設置を経て2005年3月末までに総務大臣の告示を受ける必要があるため、法定協への移行をするためには、2003年末までに結論を出す必要があるという認識が、任意協議会における参加自治体間で確認されている。(神戸新聞2003年8月30日付)つまり、合併を実施に移すまでには約1年半の議論時間しか存在していなか

- った。
- 22) 家島町議会発行『いえしま議会だより』91号、p3参照。
 - 23) 家島町においては、2003年4月に任期満了に伴う町議会議員選挙がおこなわれたためこの時期になったものと見られる。
 - 24) 法定協議会参加に慎重派の主な理由は、「姫路市との合併による、自治体の規模拡大により、生まれ育った故郷の持つ地域的な特性、また、その中で過ごした生活環境に対する習慣、愛情の念が非常に強い伝統が家島にあり、その伝統が壊れるのではないかと危惧がある」と述べている（家島町議会発行『いえしま議会だより』93号、p5より参照）。
 - 25) 家島町議会発行『いえしま議会だより』93号、p14参照。
 - 26) 家島町議会合併問題調査特別委員会における採決は、賛成2、反対6で否決されたようである。
 - 27) この当時、兵庫県各市町村合併に関するスタンスは、2001年7月の井戸敏三知事誕生以降県全域に対して市町村合併へ向かうことに積極的な姿勢であったといわれ、その一例として、播磨地域における姫路市周辺の合併の動向を紹介している（松本2003）。
 - 28) 家島町議会発行『いえしま議会だより』93号の2003年12月定例会の一般質問に対する答弁のなかで、芝原町長自身合併の賛否を問われる中で、「合併が最善の策とっていない。単独でいけるのであればそれが一番良いことであるが、合併すれば水道料金、海上交通、学校の先生の派遣、支所等のいろんな問題を置き去りにして審議を打ち切ることは出来ない。やはり調査・研究を続けなければ絶対駄目だと思っている。」とも述べている。
 - 29) この時期の見方については、主に2つの見方が存在しているといわざるを得ない。第1は、合併に関する町長の行動が存在したという見方である。家島町議会発行『いえしま議会だより』93号の2003年12月定例会の一般質問によると、合併問題調査特別委員会の決定を町長も従い、「法定協議会への移行に慎重ということで行く意思表示を（家島町）正副議長にされているのに、その後県と姫路市に話をされて、法定協議会に入って調査・研究を続けたいと、一国の長が発言されたことが一夜にして前言を翻すようでは、我々の町長として相応しくなく」という表現がある。この当時の議会の決定に対して、姫路市や兵庫県の意向も反映されていることを家島町議が認識した表現と受け止めることができる。一方で第2の見方としては、合併に関するこれらの発言・行動を当時の町長や町役場の職員は事実としてなかったという認識である。確かに両方の見方が存在する箇所ではあり、判断が難しいのであるが、今回の分析においては、関係者のヒアリングを総合すると前者の見方を採用するのが望ましいと筆者は考え、このような見方を採用することとなった事を付け加えておく。
 - 30) 芝原町長はアンケート方式の採用について家島町議会発行『いえしま議会だより』93号の2003年12月定例会において「法定協議会に入ると言うことを住民に相談せず決めて、家島町の将来を議論できるのかという熟慮を重ねた結果」と述べている。
 - 31) 町単独で行けば、近い将来町職員のリストラなどの対応をしなければならない状況もあり、推進派の町議には理解を示していた。
 - 32) 住民発議を目指した合併推進派にとっては、最終的に町議会で決めるのではなく、住民を巻き込むことでしか、この問題は解決できないという思いがあった。
 - 33) 共に家島本島真浦地区出身議員である。
 - 34) 真浦地区や宮地区では、住民発議に関する意見を集約することは、環境的・歴史的な背景を考慮しても困難であり、地区の中心的人物の中には合併消極の意見を表明するものも存在していた。そのため、過去の家島町長選挙で一致結束した行動をとったことがある坊勢島の動向が合併推進派にとって関心を示す理由となった。

兵庫県飾磨郡家島町における「平成の市町村合併」(鶴谷)

- 35) 鎌方志郎町長の後援会会長を務めていたのは上村廣一であり、その後援会の家島本島の担当が、先に挙げた2名の町議であった。
- 36) 合併特例法は、この時点で2006年3月末までの合併期限に延長されていた。
- 37) この方式のメリットは、1つの協議会が解散になっても他の協議会に影響しないことが挙げられる。
- 38) 神戸新聞2005年1月20日付。
- 39) これらを進められた背景には、法定協議会の交渉過程において推進派アクター及び町長・町職員を中心に姫路市に対して坊勢島及び坊勢漁協の地域振興策の交渉のパイプ役を務める部分も大きいといえる。
- 40) 合併推進派は、町議の意向で決めることに、不確定要素が強いという認識を持っていた。
- 41) 神戸新聞2005年1月17日朝刊付。
- 42) 住民投票制度を採用したのは、西播磨地域で多く採用されていたからもある。
- 43) ちなみに、姫路市と合併を考えていた香寺町も同時期に姫路市と合併か福崎町との合併課を選択する住民投票を行いこちらは小差で姫路市との合併を選択する方が多かった。(神戸新聞2005年1月17日付)
- 44) 漁協が熱心に交渉をした背景には、家島本島と坊勢島の漁港管轄の違いがある。家島本島の真浦港及び宮港は、県の管轄だったのに対し、坊勢島の坊勢港は、家島町の管轄であった。そのため家島町との施策や約束を反故にされる可能性もあり、合併交渉過程にはひとときわ関心を持っていた。
- 45) この当時、上村廣一は2004年6月に坊勢漁業協同組合長へ就任していた。

参考文献

- 家島町『家島町閉町記念誌 瀬戸の潮路 ～伝いたい風景 残したい記憶』家島町発行、2006年。
- 大森彌『市町村の再編と基礎自治体論』『自治研究』第79巻12号、2003年。
- 岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』自治体研究社、2003年。
- 加茂利男「「平成市町村合併」の推進過程－政策論理・推進手法・政治力学」『都市問題』第94巻2号、2003年。
- 木佐茂男・今川晃『自治体の創造と市町村合併』第一法規、2003年。
- 城戸英樹・中村悦大「市町村合併の環境的要因と戦略的要因」『年報行政研究43』日本行政学会、2008年。
- 西尾勝『行政学叢書5 地方分権改革』東京大学出版会、2007年。
- 早川鉦二『合併破談その後 合併問題から見えた日本の地方自治』開文社出版、2006年。
- 春木崇「第2章 平成の合併の特質と地方自治」田村悦一・水口憲人・見上崇洋・佐藤満編著『分権推進と自治の展望』日本評論社、2005年。
- 姫路市『さらなる躍進を目指して 姫路市・家島町・香寺町・安富町 合併の記録』姫路市発行、2007年。
- 松本誠「合併積極県に見る合併の落とし穴」小原隆治編著『これでいいのか平成の大合併』コモンズ、2003年。
- 丸山康人編著『自治・分権と市町村合併』イマジン出版株式会社、2001年。