

中国地方5県における「平成の大合併」の比較考察

森 川 洋

I はじめに

2010年3月をもって終了した「平成の大合併」は、政府の目標とした1,000の市町村への統合を達成しえなかった。それには、大都市圏（東京都、大阪府、神奈川県）と地方圏との差異だけでなく、西高東低といわれるように市町村合併の地域差によるところが大きい。筆者は市町村合併をこれまで市町村の財政状況や日常生活圏との関係から全国的傾向を概観してきたが（森川、2009）⁽¹⁾、さらに市町村合併の実態を細かく把握するためには、各市町村の合併が具体的にいかなる政治・経済的条件下においてどのような協議の過程を経て実現したかを考察する必要がある。それは、関係市町村の幹部職員や首長による合併問題勉強会や研究会に始まる任意協議会⁽²⁾・法定協議会を経て調印に至る市町村合併の過程において、合併呼びかけや任意協議会設置の範囲が都道府県の示した市町村合併推進要綱の合併パターンとどのような関係にあるのか、どのような案件でもって問題が発生しているのか、どのような経緯を経て最終結果に到達したのか、市町村合併推進構想はいかなる意味をもったのかなど、合併に至る過程をできるだけ克明に調査し、その主要部分を整理する作業である。

それぞれの市町村合併が成立するまでには、多くの人文地理的現象にみられるように、さまざまな経緯がある。各市町村には固有の社会経済的条件があり、それぞれの限られた時間的範囲のなかで行われるだけに、市町村合併の定められた規定や原則に従ってどこでも同じように実施されるわけではない。「平成の大合併」はいわば文脈主義的な偶然的条件（contingent conditions）のもとで生じた結果であり（Johnston et al., 1994 : 499—503 ; 森川 2004 : 21）、個々の事例を考察するなかで、いかなることが問題になったのかを整理し、できるだけ詳細に記録しておく必要がある。それはまた、われわれが研究においてよく利用する統計的単位としての市町村がどのような過程を経て形成されたのか、いかなる特性を備えたものかについても十分に認識しておく必要からみても⁽³⁾、こうした作業

は意義あるものと考えられる。

ところで、政府は1995年に「合併特例法の一部改正」において自主的な市町村合併を推進するようになったが、1998年の地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」では今まで以上に自主的合併を積極的に推進することに転換した。そして、1999年8月には自治（現総務）省は各都道府県に対して「市町村の合併の推進についての要綱」（以下、合併推進要綱と呼ぶ）を踏まえた今後の取組を積極的に行うよう通達し、合併重点支援地域の指定など合併推進のための市町村合併支援本部を設置するよう要請した。それとともに、1998年に始まる「段階補正の見直し」や2004年の地財ショックを行って市町村財政の締め付けを行う一方、1999～2000年には合併特例債や合併算定替など合併後の市町村に対して支援措置を相次いで提示した。

かくして「平成の大合併」は「アメとムチ」を用いた国の要請を受けて、都道府県が市町村合併を具体的に指導することとなった。市町村合併の決定は、最終的には個々の市町村の意思決定が重要であるとしても、都道府県の政策にはかなりの差異があったとみられる。永野（2002）は「昭和の大合併の時もそうだが、都道府県が熱心であるかどうかで市町村合併はずいぶん違ったかたちになる」と述べているし、各県の市町村合併に対する支援金や支援の職員派遣にも差異がある。さらに、自治省が各都道府県に対して提出を要求した合併推進要綱においても、すべての都道府県が同じような「合併パターン」を作成しているわけではない。市町村合併問題研究会編（2001）に掲載された各都道府県の基本的合併パターンにおいても、福島、東京、神奈川、山梨、長野、岐阜、愛知、兵庫などの都県では基本的合併パターンさえ発表していない。なかでも、県全域を10区分して広域連合を強く進めてきた長野県は、合併推進要綱の中に通勤圏や通学圏、医療圏などの実態を地図化したのみで、市町村合併に対して消極的であったことは明らかである（小原・長野県地方自治研究センター編、2007：192、森川、2010b）。

このように市町村合併の過程に関する考察に当たっては都道府県の役割が大きいので、都道府県単位に考察するのが妥当である。本稿では、各県とも市町村合併の経緯についてよく整理されている中国地方5県の状況について比較考察する⁽⁴⁾。中国地方は小規模町村が多く、5,000人未満の小規模町村比率は42.9%（2000年）で、北海道（41.0%）や四国（40.5%）を超えて最も高く、合併進捗率の高い地域として知られるが、域内にも県による差異がある。市町村合併に対する支援資金をみると⁽⁵⁾、表1に示すように、市町村数に対して最も多いのは広島県、島根県の順となるが、人口当たりでは島根県が圧倒的に多いことになる。多額の支援資金のためか合併推進要綱の入念な作成結果⁽⁶⁾によるのか

表1 中国5県で支出された合併支援資金

県	人口 万人	市町村数	合併支援資金 億円	人口当たり 円	市町村当たり 100万円
鳥取県	61.3	39	42	6,852	108
島根県	76.2	59	132.5	17,388	225
岡山県	195.1	78	119	6,099	153
広島県	287.9	86	197.5	6,860	230
山口県	152.8	56	59	3,861	105
合計	773.3	318	550	7,112	173

*人口・市町村数は2000年現在。

資料：合併支援資金は各県の資料による。

どうかは明らかでないが、後述の表3で説明するように、島根県では合併推進要綱の基本パターンがよく生かされており、市町村合併は比較的順調に進められた。合併協議会の解散による単独存続の町村が皆無となった広島県も順調に進捗した地域といえる。それに対して、合併協議会が何度も設置と解散を繰り返されたところが多いのは岡山県と山口県であった。3つの中心都市からなる鳥取県は地域構造が単純な割には問題があり、単独存続の市町村が多く、市町村減少率が比較的低い地域（全国第24位）といえる。

II 各県における市町村合併の状況

表2は市町村合併後の各県の市町村の人口規模を示したものであり、とくに1万人未満の町村に注目する。図1は合併市町村と非合併市町村の分布を示し、図2は各県が提示した合併推進要綱の基本パターンを示したものである⁽⁷⁾。合併推進要綱は通勤圏や通院圏、小売商圏などの日常生活圏や郡域や一部事務組合、広域市町村圏などの広域的な行政圏域を考慮して作成されており、各県の市町村合併は合併推進要綱と密接な関係をもって実施されたと考えられるので、各県の市町村合併状況の考察には合併推進要綱の合併パターンとの関係を考察するのが適当である。ただし、合併推進要綱の合併パターンには、後述するように、鳥取県では3例が示され、山口県では3類型27組み合わせが示されているが、その他の県でも基本的な合併パターン（以下、基本パターンと呼ぶ）のほか「その他の組み合わせ」が示される。したがって、基本パターンが唯一のモデルというわけではないが、基本パターンを重視することにする。

表2 中国5県の市町村の人口規模別人口（2010年住民登録人口）

県	市町村数		1万人未満	1～3万人	3～5万人	5～10万人	10～20万人	20～50万人	50万人以上	人口1万人未満町村名
	合併前	合併後								
鳥取県	39	19	7	8	1	1	2			若桜、智頭、三朝、日吉津、日南、日野、江南
島根県	59	21	8	6	3	2	2			飯南、川本、美郷、津和野、吉賀、海士、西ノ島、知夫
岡山県	78	27	4	8	8	4	1	1	1	新庄、奈義、西粟倉、久米南
広島県	86	23	2	9	3	2	4	2	1	安芸太田、大崎上島
山口県	56	19	3	4	2	4	5	1		和木、上関、阿武
合計	318	109	24	35	17	13	14	4	2	

資料：総務省ホームページによる。

1. 鳥取県

鳥取県の合併推進要綱には、パターン例1（社会的・経済的にとくに結びつきが強いもの）とパターン例2（人口3万人以上を確保し実力向上を目指すもの）、さらにはパターン例3（生活圏や経済圏の実態に合わせた広域的な組み合わせ）の3つのパターンが示される（鳥取県、2006）。ただし、パターン例2と例3ではかなり広域的な合併が想定されているので、図2に示すように、12に細かく区分された市町からなる例1を基本パターンとみなし、これとの比較において現実の市町村合併がどのように実施されたかをみることにする。

2001年に始まる各市町村合併の呼びかけ範囲が基本パターンと合致するのは、東郷湖周地域と日野郡4町、八頭東部合併協議会の3地域で、このうち、合併に調印したのは湯梨浜町が誕生した東郷湖周地域だけである。日野郡4町では2003年に日野町・江府町合併協議会が設置されたが、江府町の住民投票では日野町との合併反対が過半数を占め、江府町の単独存続が決定し、それに連動するかたちで日南町と日野町を非合併にとどめることになった。一方、西伯郡4町合併問題研究会に加入していた溝口町は岸本町と合

併して伯耆町（12,663人、2000年、以下同じ）を形成した。八頭東部合併協議会では2004年に若桜町が離脱して解散したが、残りの3町（郡家、船岡、八東）が合併して八頭町（20,245人）が誕生した。

基本パターンよりも広い範囲の合併計画としては、倉吉市の通勤圏に属する天神川流域合併協議会（倉吉市、三朝町、関金町、北条町、大栄町）がある。しかし2003年10月には三朝町、北条町、大栄町が離脱して解散し、翌年倉吉・関金合併協議会と北条町・大栄町合併協議会が設置され、倉吉市と北栄町からなる2つの新市町が誕生した。温泉と国宝で有名な三朝町の場合には、「町名が消え、負担が重く行政サービスが低下し、メリットがない」との理由で単独存続を決意した（鳥取県、2006：357）。2001年に設置された西伯郡5町村合併問題勉強会（淀江、大山、名和、中山、日吉津）も日吉津村が加わる点ではやや広いものであったが、協議会の設置には至らなかった。王子製紙工場の立地する日吉津村は単独存続を決意し、淀江町は米子市と合併したので、米子市の通勤圏に属する残りの3町でもって2003年に西伯郡東部地域合併協議会を設置し、2005年に大山町（19,561人）が誕生した。

一方鳥取市周辺では、2002年に鳥取市・国府町・福部村と鳥取市・河原町、鳥取市・鹿野町の3つの合併協議会が設置され、翌年用瀬町、佐治町と気高町、青谷町が加わり、9市町からなる新「鳥取市」が発足した。これは基本パターンからいえば3つのモデル地区に跨る大合併に当たるが、東部では岩美町が単独存続を決意し、南部では智頭町は3度の住民投票においていずれも微妙な差異をもって単独存続を決意したので、基本パターンの3地区と完全に一致するわけではない。そのほかには、2003年に設置された東伯西部合併協議会（東伯、赤碓）によって琴浦町（20,442人）が誕生した。

鳥取県は鳥取、倉吉、米子の3市を中心都市とする比較的単純な地域構造を示すにもかかわらず、以上にみるように、基本パターンと合致した市町村合併の呼びかけは少なく、基本パターンをそのまま実現した新市町も湯梨浜町だけであった。鳥取県では合併協議会などの呼びかけが始まったのは合併推進要綱が発表された2001年以後で、早くから合併構想があった山口県や1999年に始まった広島県などと比べると遅く、協議期間は短いものであった。そのためかどうかは別として⁽⁸⁾、単独存続を決意した市町村が比較的多いのが特徴の一つといえる。境港市（人口36,843人）、日吉津村（2,971人）、日南町（6,696人）、日野町（4,516人）、江府町（3,921人）、三朝町（7,921人）、智頭町（9,393人）、若桜町（4,998人）、岩美町（14,015人）が単独存続の市町村であり、1万人未満の小規模町村も多く含まれる。しかし鳥取県では、合併新法のもとで国から

要請された市町村合併推進構想（以下、合併推進構想と呼ぶ）は作成されなかった。

単独存続の市町村のなかには、境港市や日吉津村、岩美町などのように協議会へ不参加の市町村だけでなく、三朝町や智頭町、若桜町などのように合併協議の途中で不満を募らせて協議会を離脱したものも多い。なかには日野町のように、江府町との合併が江府町の住民投票によって拒否されたため、単独存続に踏み切らざるをえなかったところもある。さらに日南町（面積340.9km²）のように、「昭和の大合併」の際に今日的規模の合併が終了したと考え、将来広域合併の必要を感じながらも当面は単独を維持するとしているところもある⁽⁹⁾。

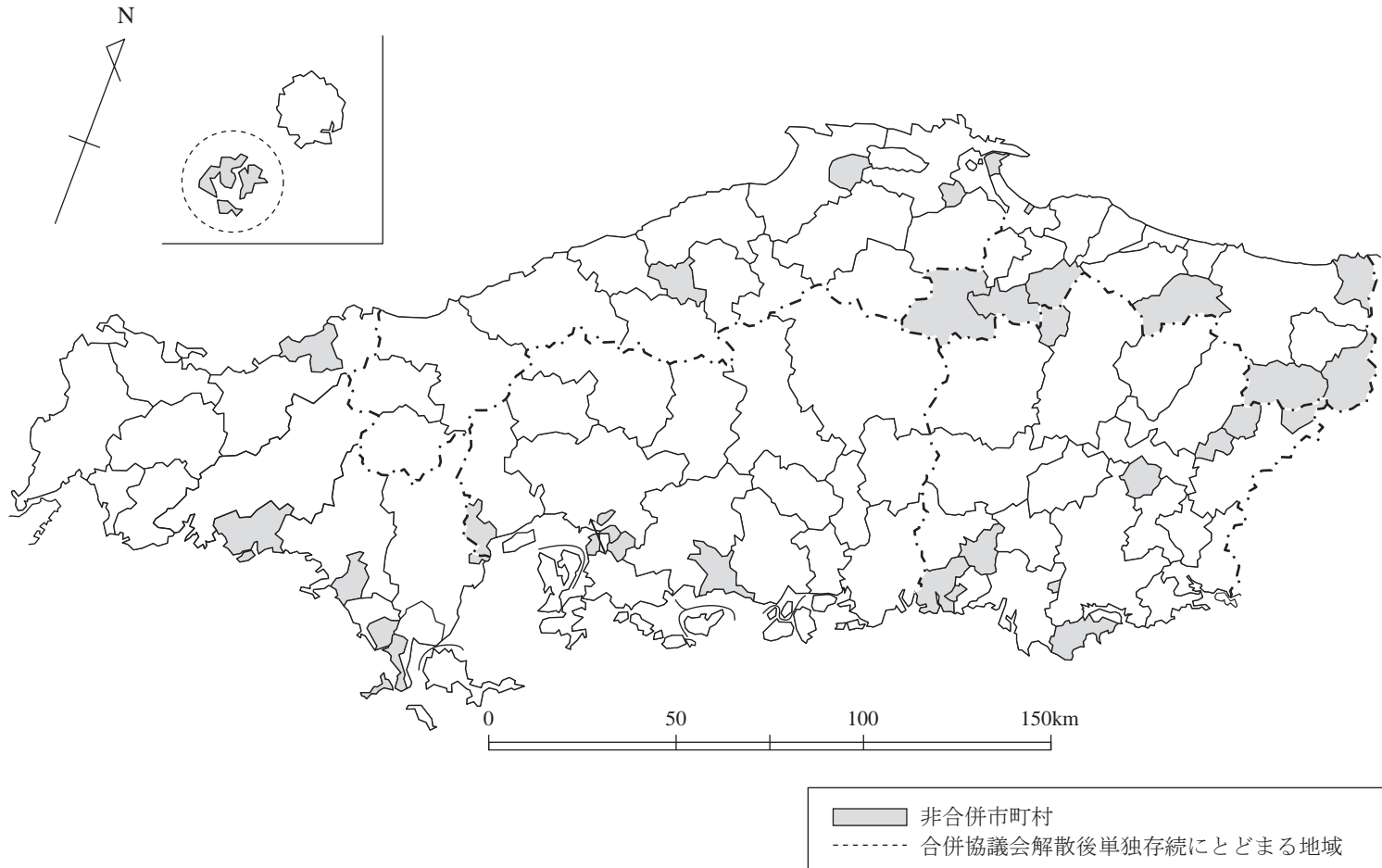
鳥取県の市町村合併では、青年会議所や商工会議所などの民間団体にも独自の合併構想がみられた（鳥取県、2006：15）⁽¹⁰⁾。たとえば、1999年に発表した米子商工会議所の「ほうき市」20万都市構想や東伯青年会議所が東伯郡西部4町と中山町による「東伯市」構想（1990年）などがそれであるが、実現した市町村合併では2～3市町村による小規模な合併が主流であった（鳥取県、2006：20）。その多くは同一都市の通勤圏の一部をもって構成されており、日常生活圏をまったく無視した合併ではない。例外的に大規模合併が成功したのは鳥取市の9市町合併だけであった。

2. 島根県

島根県の合併推進要綱は通勤圏や通学圏、医療圏、買物圏など日常生活上の結びつきとともに一部事務組合など行政上の結びつきを考慮し、しかも上述のように、水面下では各市町村の意向をも含めて13の「基本パターン」を提示したもので（図2参照）、4地域については「その他のパターン」も示されている（島根県、2006：64-89）。雲南市や松江地域のように1998年・99年に始まるころもあるが、広島県などと比べると遅れており、島根県は市町村合併に関する先進県ではなかったといわれる（島根県、2006：6）。

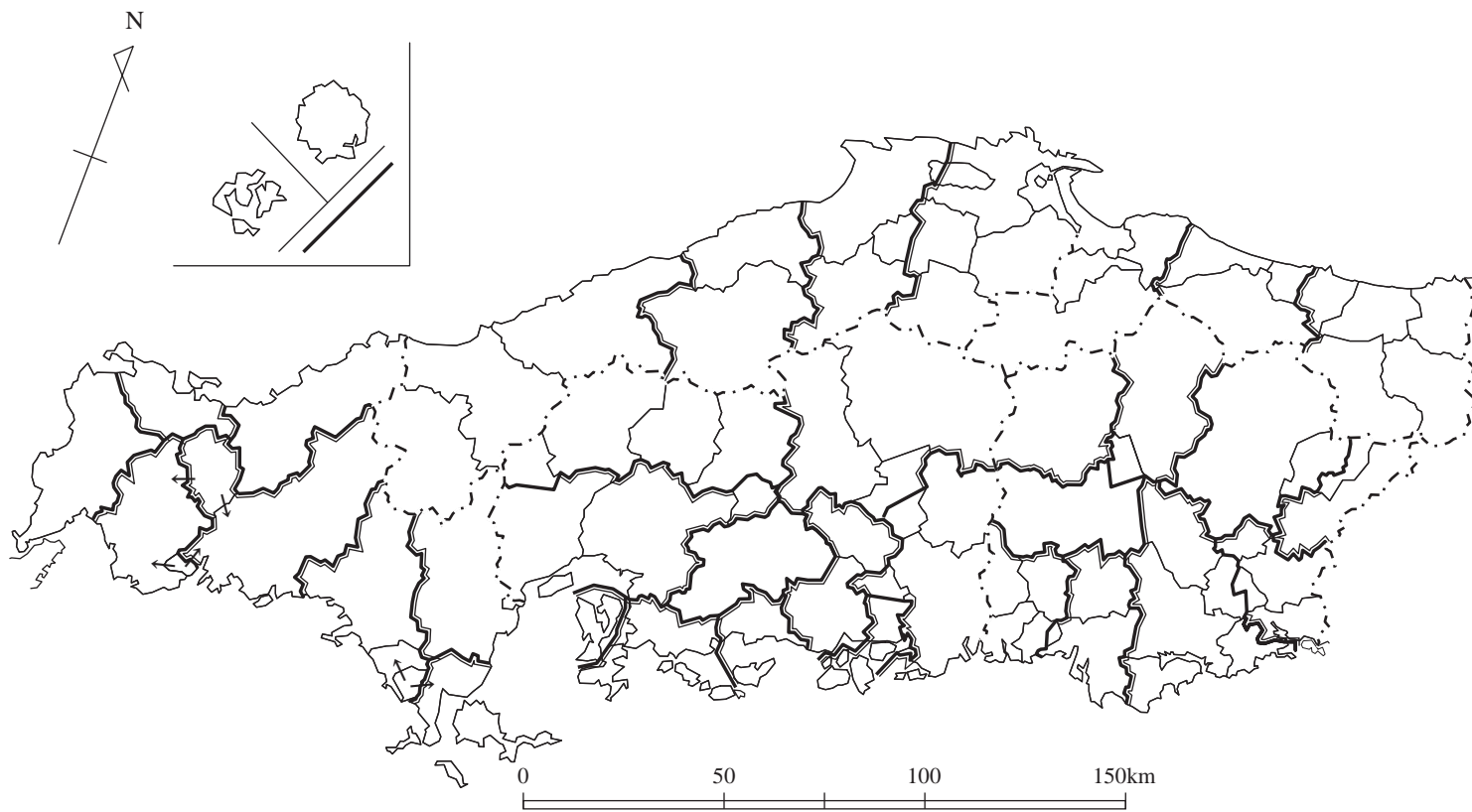
13の基本パターンのうち市町村合併の呼びかけ範囲に利用されたものが10を数え⁽¹¹⁾、島根県ではほとんどの地域における市町村合併の取り組みは基本パターンから出発したといえる。このなかには島前地域連絡会議（3町村）のように、「合併してもメリットはない」との理由ですぐに解散したものもあり、基本パターンでもって市町村合併が実現したのは益田、大田、安来、島後の4地域である。松江・八東地域では東出雲町（12,275人）は法定協議会に不参加となったが、「平成の大合併」終了後の2010年8月になって松江市との合併に調印し、2011年8月末に成立の予定である。同様に、出雲地

図1 中国地方における市町村の合併状況（2010年4月現在）



資料：総務省の資料による。

図2 中国地方における各県が提示した合併推進要綱の基本パターン（2001年）と広域市町村圏（1983年）



*山口県は合併推進要綱の「広域的な組み合わせ」だけを基本パターンとして記載する。

資料：市町村合併問題研究会編（2001）、自治省行政局振興課編（1983年）による。

- 県境
- 合併推進要綱の基本パターン
- 広域市町村圏

域では合併協議会から離脱していた斐川町（26,816人）が、平成の大合併終了後の現在合併に向けて協議中である⁽¹²⁾。したがって、この2地域を加えると6地区が合併推進要綱の基本パターンに沿って新市町が形成されたことになる。

その他の地域では協議の途中で種々の問題が発生し、最初の呼びかけ範囲とは異なる結末を迎えた。浜田地域では三隅町（8,073人）は法定協議会を一時離脱後、再度加入して浜田市と合併したが、江津市が合併協議会から離脱して邑智郡の桜江町と合併した。邑智郡7町村合併問題研究会では上記の桜江町が江津市と合併したほか、邑東合併推進協議会（邑智町、大和村）と邑南3町村合併研究協議会（石見町、瑞穂町、羽須美村）とが設置され、美郷町（6,624人）と邑南町（13,866人）が誕生した。川本町（4,784人）は邑東合併推進協議会に加入したが、「悠邑ふるさと会館」の問題⁽¹³⁾をめぐって対立し、離脱を表明して単独存続となった。鹿足郡町村合併問題研究会は2003年4月に設置された法定協議会が新町名と本庁舎の位置をめぐって対立し、同年9月に解散した後、津和野町から日原町に2町合併を申し入れて新「津和野町」（10,628人）が誕生したが、本庁舎は日原町に置かれ、分庁方式が採用された。一方では、六日市町が柿木村に合併を申し入れ、六日市町に役場を置く吉賀町（8,179人）が誕生した。

基本パターンと無関係に研究会・協議会が設置されたものには、雲南と奥出雲、飯南の3地域がある。雲南市となる出雲地区任意協議会は基本パターンよりも広い範囲の市町村からなり、複雑な経緯をたどる。すなわち、1998年に加茂、木次、三刀屋の3町からなる広域行政推進委員会が設置され、2001年には大東町、加茂町、木次町による大原郡町村合併問題研究会が設置された後、雲南全域10町村からなる雲南広域町村合併研究会が設置された。その翌年、雲南6町村協議会が設置されて雲南市が誕生した。さらに、仁多郡2町からなる任意協議会が設置され、基本パターンに掲げられた仁多・横田2町が合併して奥出雲町（16,689人）が誕生した。飯南町も雲南広域町村合併研究会の解散後に頓原町・赤来町任意協議会を設置して頓原町が赤来町と合併し、飯南町（6,541人）が発足した。

以上が島根県の市町村合併の概要であるが、基本パターンに沿って合併協議会を立ち上げたものが多く、最終的な合併においても基本パターンを生かしたことが多いのが特徴といえる。基本パターンから外れて誕生した新町の中には、美郷町、吉賀町、飯南町など1万人未満の小規模町が多く、津和野町の人口も2005年には1万人未満に減少している。「平成の大合併」終了後に合併する東出雲町や検討中の斐川町を除くと、単独存続の市町村は川本町と島前3町村だけである。なお、島根県では合併推進構想は合併推

進要綱と重複するとの理由で、作成されなかった。

3. 岡山県

岡山県の合併推進要綱でも、基本パターンのほかに「その他の組み合わせ」が示されている（岡山県、2007）。基本パターンは、図2に示すように、非合併の岡山市と笠岡市を含めて19地区からなるが⁽¹⁴⁾、最初の呼びかけ範囲が基本パターンと一致するのは旧郡域に基づく高梁、邑久郡、赤磐郡、阿新の4地域に過ぎない。邑久郡では長船町の住民アンケートの結果、合併反対が53.4%に達したため一時合併に調印しなかったが、2004年には再び協議開催を申し入れ、瀬戸内市が誕生した。阿新地域では、広島県東城町の通勤圏に属する哲西町を含めて新新見市を形成したが、高梁地域では北房町が真庭市に加わり、賀陽町は吉備高原市の建設をめぐる親密となった加茂川町と合併して吉備中央町（14,651人）を形成し、残りの1市4町でもって新「高梁市」が発足した⁽¹⁵⁾。また、赤磐郡では瀬戸町の住民アンケートにおいて「赤磐郡5町で合併」2,334票、「合併の必要なし」2,122票、「岡山市との合併」1,987票となり、瀬戸町は法定協議会を離脱して2006年に合併新法のもとで岡山市に編入合併した。

岡山県では島根県などとは異なり、合併推進要綱の基本パターンよりも広い領域をもって出発し、途中きわめて複雑な経緯をたどって2006年3月までに合併にたどり着いた市町が多い。典型的な例は津山市と美作市である。津山地域では1991年に津山広域事務組合を設置して早くから広域行政に取り組んできており、2002年には津山市・苫田郡・勝田郡・久米郡の16市町村からなる合併問題調査研究会が設置された。同年4月には津山市・勝北町合併準備協議会が開催され、これに5町（奥津、阿波、鏡野、奈義、久米）が加入したが、奈義町（6,690人）の住民投票では合併反対が73.1%を占め、協議会を脱退した。奥津町と鏡野町も富村、上斎原村を含めた苫田郡西部任意協議会から離脱した。残りの4市町でもって設置された法定協議会には加茂町と中央町が加入したが、中央町の住民アンケートでは「久米郡各町との合併」が69.9%を占めたため離脱し、5市町でもって合併が実現した。したがって、津山地域は最初は広域合併を試みたが、最終的には合併推進要綱の基本パターン（12市町村）よりも狭いものとなった。

美作地域では2001年に事務レベルの勝英地域市町村合併問題研究会（9市町村）が設置され、翌年柵原町も加入した。その後、勝北町は津山地域の任意協議会に加入したので、残りの9町村からなる任意協議会が設置された。2003年には勝央町（11,428人）も新市の名称や本庁舎の位置を不服として離脱し、任意協議会は解散した。改めて設置さ

れた英田郡研究会には勝田町が加入を申し入れたが、その一方で勝央町・柵原町が別の合併問題勉強会を設置し、美作町も英田郡研究会を離脱し、研究会は休止状態となった。その後美作町が勝田郡の町や柵原町などとともに設置した6町の任意協議会に、大原町、東栗倉村、西栗倉村、作東町が加入を申し入れた。しかし、勝北町の住民アンケートでは津山地域との合併が52.8%を占めたため合併協議会を離脱し、大原町、東栗倉村、西栗倉村、作東町の英田郡任意協議会と勝田町、勝央町、美作町、英田町、柵原町からなる5町合併協議会が設置された。美作町は5町合併協議会に対して英田郡任意協議会との広域合併を申し入れたが受け入れられなかったため、英田郡域での合併推進を表明した。さらに、柵原町も5町合併協議会から離脱したので、英田郡任意協議会も解散した。その後勝田町、大原町、東栗倉村、西栗倉村、美作町、作東町からなる勝英地域法定協議会が設置されたのに対し、5町合併協議会では残された勝央・英田2町が合併協議会を改組したが、飛地合併になるため合併重点支援地域の指定を受けることができず⁽¹⁶⁾、英田町は勝央町との合併を断念して勝英地域合併協議会に加入を申し入れた。新市の名称は「美作市」、本庁舎は美作町役場と決定したが、西栗倉村（1,831人）や勝央町（11,428人）の住民アンケートでは合併反対が多く、離脱して単独存続となった。

以上が美作市誕生までの経緯である。勝田郡と英田郡では勝英地域農業共済事務組合など両郡にわたる一部事務組合もあるが、通勤圏では勝田郡は津山圏に属し、英田郡は大原町の通勤圏に入る西栗倉・東栗倉2村以外は美作圏に属する。美作市と同様に複雑な合併行動がみられたものには美咲町（旭、中央、柵原）がある。2001年の真庭圏域関係町村合併研究会の設置から紆余曲折を経て2003年には、久米郡5町合併協議会が設置されたが、さらに離合集散を経て新「美咲町」（新庁舎は中央町役場）が誕生した。その際、久米南町（6,115人）は新町の財政計画を不満として離脱し単独存続となった。

2001年に真庭圏域関係町村合併研究会を設置した真庭地域も、最初、基本パターンに郡外の北房町と旭町を加えた12町村からなる広域合併を計画した。翌年には新庄村（1,051人）が「小さくても自主自立をめざす新庄村宣言」をして離脱し、2003年には真庭地域任意合併協議会（北房、勝山、落合、久世、美甘、旭）と蒜山3村合併任意研究会（川上、八束、中和）が設置されたが、「真庭は1つ」の理念のもとに真庭市構想研究会が発足して9町村をもって新「真庭市」が発足した。新庁舎が久世町に建設されるまで勝山町役場が利用されるが、勝山庁舎のほか久世庁舎、落合庁舎がある。

そのほか、苫田郡・浅口郡・旧和気郡なども郡単位に合併の呼びかけが行われた。苫田郡は基本パターンに示された津山地域から分離して2001年に苫田郡合併問題研究会を

設置した後、解散して富、奥津、上斎原、鏡野の4町村からなる苫田郡西部任意協議会を設置し、新「鏡野町」が発足した。旧和気郡では2003年に備前市・和気郡合併調査会を設置したが、和気郡北部3町が別に合併研究会を設置し、残された備前市・日生町の合併調査研究会に吉永町が加入を申し入れ、3市町による新設合併へとこぎつけた。一方、北部の佐伯町・和気町は合併研究会を設置して新「和気町」が発足したが、佐伯町の住民アンケートでは合併賛成が1,218票、反対が1,201票の僅差となり、佐伯町議会では賛成3名、反対6名となった。2005年のリコール後の町長選挙で合併推進派が多数を占めたので新「和気町」が誕生した。浅口郡では2002年に浅口郡5町合併研究会が設置されたが、経済的に豊かな里庄町（10,782人）は単独存続を表明し、笠岡市からの呼びかけも不成功に終わった。金光町の住民アンケートでは「浅口地域との合併」が2,186票、「倉敷地域との合併」が2,088票、「合併しない」が1,308票で、2004年に金光町・鴨方町によって設置された合併協議会に寄島町が加わり、浅口市が誕生した。

一方、井原市の合併は郡域を越えて行われた。2002年に矢掛町・美星町が合併問題協議を行ったのに対し、井原市は住民アンケートの結果に従って井原、矢掛、美星、芳井の各町に合併協議を呼びかけたが、美星町と2町合併を希望した矢掛町は不参加となり、吉井・美星の2町を編入合併した。残された矢掛町（16,230人）はやむなく単独存続となった。

県南中央部の市町村合併は岡山・倉敷・総社の3市からなる。総社市では2001年に倉敷地域市町村合併研究会が発足したが、2002年に総社、山手、清音、真備の4市町村からなる総社圏域市町村合併研究会を設置した。2003年に真備町は倉敷地域市町村合併研究会に参加して脱会したので、1市2村で合併研究会を設置した。山手・清音2村は総社市よりも倉敷市への通勤率が高いが、住民のアンケート調査ではいずれも総社市との合併を希望し、総社市の新設合併となった。一方、倉敷地域では2002年に倉敷市、早島町、船穂町、金光町からなる倉敷地域市町村合併問題研究会を設置し、翌年には真備町が加入した。しかし、早島町（11,915人）の住民アンケートでは「合併不必要」が約6割を占め、金光町のアンケートでは浅口郡地域との合併が最も多かったので、倉敷市、船穂町、真備町で法定協議会を設置した。真備町の住民投票では合併賛成44%、反対56%となり、真備町議会は離脱を決定し、町長は辞職したが、前町長の再選により離脱を撤回して倉敷市へ合併した。

岡山市では2002年に県南政令市構想研究会設立会議（岡山市、玉野市、灘崎町）と県南政令市構想（北部地域）研究会設立会議（岡山市、御津町、瀬戸町）が開催されたが、

2003年には瀬戸町が研究会から離脱し、玉野市も法定協議会に不参加を表明した。御津町でも住民アンケートでは合併賛成49.4%、反対は50.4%であったが、合併の引き続き推進を表明した。2005年に岡山市、御津町、灘崎町が合併して新「岡山市」が発足して以後、岡山市の近隣4町との協議申し込みに対して、久米南町との合併協議が中止された建部町と赤磐市への合併を拒否した瀬戸町は前向きに対応し、岡山市政令指定都市推進協議会が設立され、2町は2006年になって合併新法のもとで編入合併した。合併推進構想においても合併の意向を示す岡山市、建部町、瀬戸町だけを対象市町村として取りあげ、県は積極的に支援した。岡山市が全国18番目の政令指定都市に移行したのは2009年4月であった。

以上が岡山県の市町村合併の概要である。岡山県では市町村合併が相当に進捗した段階において合併推進構想が作成され公表されたが、その効果については明らかでない。岡山県の市町村合併は、他県に比べると県の示した基本パターンにとらわれることなく合併協議が始まり、しかも協議会の離合が激しく複雑に変化したところに特徴がある。なかには合併協議会加入後に住民アンケートを求めたために離脱する場合もあったが、アンケートの結果が僅差にとどまることも多かった。新市の誕生は5を数え、中国5県の中では最も多い。新市や政令指定都市形成への努力が複雑な協議会の設置を生み出したのかもしれない。単独存続となった市町村は8を数える。この中で人口1万人未満の町村はダムの新庄、林業の西粟倉、陸上自衛隊の奈義の3町村である。

4. 広島県

広島県における市町村合併への取り組みは他県よりも早く、地方分権一括法の制定（1999年）直後に始まり、合併推進要綱の合併パターンには17の「基本的組み合わせ」（基本パターン、図2参照）のほかに12の「その他の組み合わせ」が示された（広島県、2006）。最初の呼びかけ範囲が合併推進要綱の基本パターンと整合するのは11地域⁽¹⁷⁾であり、当初の呼びかけ圏域でもって合併することができたのは江田島市、安芸高田市、世羅郡、神石郡、尾道市の5地域である。もちろん、すべての合併協議が常に順調に進行したわけではない。江田島市では新市の名称問題や役場の位置をめぐる問題が起り、神石郡でも三和町役場に本庁を置くことに油木町は不満であった。世羅郡では3町合併（人口19,690人）を呼びかけた後周辺他町を含めて市制施行の調査研究を試みたが、久井町や甲奴町、大和町は消極的であったし、世羅西町は三次市との合併を働きかけたこともあった。世羅郡をめぐる一部事務組合の設置はきわめて複雑であり、郡内3町で

もって形成されているわけではない⁽¹⁸⁾。尾道市の場合にはまず尾道市、向島町、御調町の1市2町でもって合併し、因島市と三原市からの誘いを受けていた瀬戸田町は後から合併した。これに対して、順調に合併に到達したと考えられるのは介護保険のために広域連合を形成していた安芸高田市の場合だけである。

世羅郡にみられたように、一部事務組合の各圏域が郡域と重合するとは限らない。それにもかかわらず、旧佐伯郡（島嶼部を除く）や甲奴郡、山県郡においても郡域を単位とする合併への呼びかけがみられた。しかし、旧佐伯郡では湯来町が広島市への編入合併を希望し、大竹市には合併の意向がまったくなかったわけではないが、単独存続となった。山県郡では、合併推進要綱では安芸太田町と北広島町の形成が提示されていたが、山県郡広域合併問題研究会が設置された。その後、住民アンケートに基づいて東西に2分裂した後、通勤圏外地域⁽¹⁹⁾に属する芸北町は安芸太田町からの加入要請を断り北広島町に加わった。千代田町は高田郡との合併による5万都市構想を持ち出したが不成功に終わり、北広島町の本庁所在地におさまった。人口が3町合わせて11,584人にしかならない甲奴郡3町では2000年10月に甲奴郡合併問題研究協議会を設置したが、上下町は府中市へ、甲奴町は三次市へ、総領町は庄原市へとそれぞれ分散合併した。

上記の事例のほかにも、最初の呼びかけ範囲が合併推進要綱と一致するものには広島市、東広島市、三次市、庄原市などがある。広島市は安芸郡4町（府中、海田、坂、熊野）との合併を呼びかけたが、いずれも実現せず、編入合併を要望した湯来町と合併しただけである。広島市が1970年の市域拡張の際に府中町（50,673人）や海田町（30,042人）、坂町（12,276人）、熊野町（25,392人）に合併を呼びかけたときにも合併を拒否した町であり、今回も合併が実現しなかった。これらは広島市の周辺にあってそれぞれ1万人以上の人口をもち、財政的にも豊かで、とくに府中町は県下唯一の交付税不交付団体（2007年度）であり、単独でも市制を敷きうる状態にある。大都市周辺の豊かな市町が単独存続を主張するのは、全国的にそれほど珍しい現象ではない。

これに対して、東広島市は県内では最も活気のある都市であり、その動きは複雑である。2001年に東広島市と賀茂郡5町（黒瀬、福富、豊栄、河内、大和）が加茂広域圏連合問題研究会を設置したが、竹原市の通勤圏（通勤率11.7%）に属する安芸津町も加わって翌年には東広島市、賀茂郡5町、安芸津町の合併問題協議会が設置された。その一方で、東広島市の通勤圏（通勤率7.3%）に属する大和町は法定協議会に不参加の意向を示した。2003年の大和町長選挙では東広島市指向の候補を破って前町長が当選し、住民投票の結果でも三原市との合併が過半数を占めた。黒瀬町では東広島市（通勤率

16.5%)と呉市(同23.6%)への合併希望があり、2004年には黒瀬町住民は住民投票条例制定を要求したが、町の臨時議会が否決して住民投票は行われなかったという経緯もある。結局、東広島市は大和町を除く5町と合併した。

三次市では2000年に三次市・双三郡合併問題調査検討会が結成された。さらに甲奴町へも加入を働きかけ、2002年1月に甲奴郡3町合併協議会が不成立になる直前、2001年12月に甲奴町は三次市・双三郡合併問題調査検討会へ加入を申し入れ、1市7町村をもって合併が成立した。庄原市の場合には、2000年に庄原市と比婆郡5町で市町村合併問題調査研究連絡協議会が設置され、翌年6月に甲奴郡3町合併協議会が不成立になる以前に総領町が住民アンケートの結果を踏まえて参加を申し入れた。一方、2002年には東城町の住民アンケートの結果合併拒否が合併賛成をやや上回り、東城町長は合併方針を維持したのに対して東城町議会は単独存続の方針を打ち出して対立し、町長も単独存続を表明したので東城町は協議会を一旦離脱したが、態度を翻した東城町長が任期満了選挙によって当選し、2003年には東城町を加えた法定協議会が設置され、合併が実現した。東城町(10,330人)の合併は直接的には政治的決着によるものであるが、庄原市から中国自動車道路で30.2kmも離れており、広い町域のなかでは住民の意見も分かれ、人口も2000年には1万人をやや超える状況にあったことなども合併の経緯に影響したものと考えられる。

このようにして、多くは合併推薦要綱の基本パターンを考慮したものであったが、それとは異なる合併呼びかけの場合も若干ある。呉市長は呉地方行政懇話会(1990年設立)などこれまで広域的連携に取り組んできた周辺15町⁽²⁰⁾に合併の取り組みを要請し、2000年9月には呉市、熊野町、坂町、黒瀬町でもって広域行政研究会を設置したが、呉市は日常生活圏を越えた位置にあるこれら比較的裕福な町とはどことも合併することができず、合併推進要綱の基本パターンに沿って、東隣の川尻・安浦2町や島嶼部の音戸、倉橋、川尻、安浦、下蒲刈、蒲刈、豊浜、豊の8町と何度にも分けて合併した。三原市の場合には、瀬戸田町を尾道市に譲る代わりに大和町を得ることとなった。基本パターンによると大崎上島3町は安芸津町とともに竹原市と合併するようになっていたが、大崎上島町(10,131人)は1999年に3町が大きな問題もなく合併した。

福山市は合併推進要綱で提示された府中市を除く周辺4町との合併を前後2回に分けて、合併に積極的な内海・新市2町を先に編入合併した。竹原市と大竹市は非合併を宣言したわけではないが、単独存続にとどまる。竹原市では安芸津町との合併について2001年に事務レベルでの竹原市・安芸津町合併問題調査研究会を設置したが、不調に終

わっている。大竹市でも、2002年に大竹市・大野町・宮島町広域行政問題研究会を設置したし、大竹市・大野町の合併に係る合併協議会の設置を求める住民発議があり、市議会でも可決しており、大竹市側に合併の意向がなかったわけではない⁽²¹⁾。

以上が広島県の市町村合併の経緯である。広島県では旧特例法のもとで市町村合併がほぼ完了したので、合併推進構想は作成されなかった。呉市では日常生活圏を越えた地域に対しても、これまでの広域連携を生かして豊かな地域を積極的に市域に取り込もうとしたが、不成功に終わった。呉市にしても広島市にしても、周辺の豊かな町は自立を希望して合併の誘いには応じることなく、貧しい農村部や島嶼部と合併することになった⁽²²⁾。単独存続となった大竹市や竹原市と上下町と合併した府中市とを比較するとどちらがよかったであろうか。なお、大和町や瀬戸田町、東城町、甲奴町、総領町など問題となった町はいずれも日常生活圏の境界付近に位置する町である。

5. 山口県

2000年12月に、3類型27組み合わせからなる特異な合併パターンを示した山口県広域推進要綱（合併推進要綱）が公表された（山口県市町村振興協会、2007）。3類型はA：中核市・特例市志向型（人口20・30万人）、B：地域中心的都市機能充実型（人口10万人前後）、C：地域づくり基盤強化型（人口2万人前後）のように人口規模による区分で、それに県内9広域圏を加えて計27地域に区分されるというものである。ただし、岩国、柳井、長門、萩の4地域は人口不足のため、9地域すべてがA型地区に区分されるのではない⁽²³⁾。図2は「広域的な組み合わせ」だけを示したもので、一部の地域は隣接2地域で共有するところもある。

山口県では合併推進要綱の公表以前からいくつかの地域で市町村合併に対する動きがみられたが（山口県市町村振興協会、2007）、合併推進要綱の提示以後、上記の9地域に地域推進本部を設けて各地域ごとに合併協議が始まった。9市町村からなる岩国地域では、2001年に広域市町村圏協議会で調査研究を開始したが、玖阿町は住民アンケートの結果「合併不必要」が46%を占め、大工場の恩恵を受ける和木町（6,732人）では町議会が反対したので、7市町村による合併協議会を設置した。しかし、玖阿町は由宇町・周東町との合併が不調に終わったため、2004年に合併協議会に参加し、和木町を除く8市町村でもって新「岩国市」が発足した。

柳井地域（5市町）でも2001年に柳井地域市町村合併調査研究会が発足したが、原発建設計画のある上関町は条件が整い次第加入するとの条件付きで離脱し、1市3町で法

定協議会を設置した。しかし、議員の在任特例や都市計画税・電算統合費をめぐって紛糾し、柳井市は大島町と2市町でもって合併協議を再開した。田布施町（16,217人）は共同事業や地理の一体性からすれば平生町との関係が緊密だが、柳井市と合併して合併特例債を利用すれば財政基盤が強化されるため、町議会は平生町、町長は柳井市との合併をそれぞれ希望した。しかし最終的には、田布施町は平生町（14,580人）とともに単独存続にとどまった。

周防大島地域4町では全島民が親近感をもち、かつ深刻な過疎地域であるため、2001年に大島郡広域行政研究会を設置し、2004年には順調に合併が成立した。新町名は周防大島町とし、事務所の所在地は久賀町役場がふさわしいが、当分は大島町役場に置かれることになった。

周南地域では4市4町の合併による人口30万人以上の中核市づくり構想は1987年頃から芽生えており、徳山青年会議所（JC）は周南都市構想委員会を設置した。1990年には3市（徳山、下松、光）が周南都市合併調査研究会を設置し、1995年には4市4町が地方拠点都市地域に指定されたのを機に、翌年地元選出の県会議員により周南合併推進協議会が設置された。これには徳山、下松、新南陽の3市のほかに鹿野町と熊毛町はオブザーバーとして参加したが、光市、大和町、田布施町では時期尚早として参加しなかった。1999年に設置された法定協議会において、下松市は他市の事業経営計画に対する意見対立によって離脱し（小林、2004：103-105）、その後復帰を求めたが受け入れられず、将来周南全域の合併を視野に入れながらも、2市2町でもって合併した。下松市に隣接する熊毛町では下松市との合併が望ましいが、出直し選挙において合併推進派が多くなり、周南市と合併した。一方、1997年の周南合併推進協議会の時点で参加要請を拒否していた光市と大和町は、1年半の短期の協議によって合併した。

山口・防府地域では山口市・小郡町間の合併・分離問題は第2次大戦中まで遡るが、1983年に山口県は中核都市建設構想を発表し、1993年には2市2町が地方拠点法の地域指定を受け、都市機能の集積に努力してきた。1996年には山口・小郡合併問題検討協議会が発足し、2001年に2市4町（山口、防府、小郡、徳地、秋穂、阿知須）を含めて県央部合併調査研究会を設置した。宇部・小野田地域の任意協議会に参加していた阿知須町は、庁舎問題で山口市・小郡町と防府市とが対立したため態度を保留していたが、阿知須町が加われば30万県都の実現可能性が出てきたのを機に県中部への参加を決断し、2004年になって山口県央部1市3町合併調査研究会が設置された。防府市は研究会不参加となり、防府市と密接な関係をもつ徳地町では、1市3町合併か防府市との合併かで

意見が対立したが、町長が態度を翻して1市4町の合併協議会が成立し、人口19.1万人の新「山口市」が発足した。将来山口市の庁舎は新山口駅付近が適地とされている。これに対して、合併に参加できなかった防府市は、職員削減や業務の民間委託など行政改革に着手している。域外の阿東町（8,422人）や美東町（6,429人）も山口市への合併を希望したが、県中部合併推進協議会は2市4町の枠組みを固持して拒絶した。しかし、阿東町は2010年になって山口市に編入合併した。

宇部・小野田地域でも1969年に3市3町からなる宇部・小野田広域市町村圏振興整備協議会が設置されたが、合併推進要綱の合併パターンにおける3市5町（29万人）、宇部市・阿知須町（18万人）、小野田市・美祢市・厚狭郡（9.5万人）の3つのシミュレーションの結果を受けて、2001年には3市5町からなる宇部・小野田地域市町村合併調査研究会が設置された。小野田・楠・山陽の3市町はし尿処理・ゴミ・広域福祉の共同処理を行い、商工会は美祢市を加えて広域協議会を設置してきた。そうしたなかで、小野田市は宇部市への編入合併を嫌い、市民意識調査でも「宇部市を中核とする3市5町合併」の支持者が53%に対して「小野田市を中心とした1市2町の合併」は41%であった⁽²⁴⁾。楠町では1962年には小野田市、1972年には宇部市との合併話があったが、住民アンケートでは広域合併（2市3町）を希望したので、宇部市への合併を申し入れた。阿知須町は本来宇部・小野田地域に属し、介護保険は秋穂町と連携し、公共下水道、火葬業務、消防、ゴミ処理などは宇部市に委託してきたが、上述のように、山口市と合併した。その後、宇部市と楠町は法定協議会を設置して編入合併が行われた。また、2003年には小野田市・山陽町の法定協議会が設置され、山陽小野田市が誕生した。一方、2003年になって、美東町は合併相手を変更して3市町（美祢市、秋芳町、美東町）の法定協議会を設置したが、本庁機能や秋芳町の観光関連の4大事業について美祢市と対立し、合併協議会は一時的に中止した。しかし、合併新法のもとで新「美祢市」が発足した。

下関市・豊浦郡4町では2001年に広域合併調査研究会を設置し、法定協議会において市民税、固定資産税、介護保険料、水道料金、各種使用料、手数料と新市の目指す都市像が検討された。豊田町の住民投票でも下関市との合併賛成が61%を占め、2005年に下関市・豊浦郡4町でもって合併した。同様に、まちづくり懇談会を通じて合併意識が高まっていた長門地域でも、2002年に1市3町でもって長門地域合併検討協議会を設置し、2003年には法定協議会に移行し、新「長門市」が発足した。

一方、1971年以降消防、ゴミ処理、火葬業務などの一部事務組合をもって連携してきた萩地域では、2002年に1市3町4村でもって萩広域市町村合併調査検討協議会が設置

された。東部に位置する田万川町は協議会から一度離脱の後協議会に復帰したが、2004年になって阿武町と須佐町が離脱した。須佐町は田万川・阿武両町との合併を検討していたが、田万川町が萩市との合併意向を示したため須佐町も萩広域市町村の合併に賛成し、2003年に1市3町4村による萩広域市町村法定協議会を設置し、合併にこぎつけた。一方、阿武町（4,555人）は住民説明会のアンケート調査の結果合併反対が51%、賛成が29%で態度を保留し、単独存続となった。

以上のように、山口県では9地域ごとに合併協議会を設置して合併を進めたが、周防大島、下関、長門の3地域ではほとんど問題なく進行した。岩国地域も和木町以外すべて岩国市と合併した。その一方で、柳井地域、周南地域、山口・防府地域、宇部・小野田地域では多くの問題が発生し、複雑な合併が行われた。したがって、2006年の山口県市町村合併推進構想では、市町村合併が完了した下関・長門両市を除く20市町を対象として7市への統合が提示されたが⁽²⁵⁾、合併新法のもとで合併が実現したのは新「美祢市」の誕生と阿東町の山口市への編入合併だけであった。

Ⅲ 市町村合併の特徴に関する考察

以上、各県の市町村合併誌にみられるように、市町村合併は有力な法則や原理に従って実施されたわけではない。なかには首長の選挙による当落が市町村合併を決定した場合さえある。これまでみてきた市町村合併の実態に若干の資料を加えてその特徴を整理すると、次のようになる。

1. 中国地方5県の合併政策

図1に示すように、中国地方5県には広大な非合併地域はなく、市町村合併に大差はない。しかし、島根県や広島県では合併協議会の離合が少なく、当初予定された市町村合併が比較的問題なく実現した場合が多いのに対して、岡山県や山口県では合併過程における複雑な変化がみられた。表1に示すように、市町村の自主性重視に対する県の態度に差異のあることは否定できない。

そのことは、各県の合併推進要綱の作成にも現れる。合併推進要綱における合併パートナーの作成においては、通勤圏や通学圏、通院圏、買物圏など日常生活上の結びつきとともに、郡域や一部事務組合など行政上の結びつきが考慮されているが、上述のよう

に、島根県では水面下で各市町村の意向をも含めて13の基本パターンを作成したといわれ、合併推進要綱が高いモデル的価値をもっていたとみられる。また山口県では、3類型27組み合わせによりまず合併市町村のもつ人口規模を考慮し、合併推進要綱の提示以後9地域に地域推進本部を設けて各地域ごとに合併協議を始めているし、鳥取県の合併推進要綱には、上述のように、パターン例1とパターン例2、さらにはパターン例3の3つのパターンが示されており、パターン例2と例3では広域的な圏域が想定された。

合併推進構想は岡山県と山口県で作成されたが、鳥取、島根、広島県の3県では作成されなかった。島根県では合併推進要綱と同じものをつくる必要を感じなかったし、広島県では合併の進捗状況からして不要であった。岡山県の合併推進構想では合併意向を示す1地域だけを対象としたのに対して、山口県では不十分な合併にとどまる部分についての修正案が示されたが、効果を発揮することはできなかった。

なお、市町村合併における勉強会・研究会の発足は各県によって時期的に異なり、すべての県で合併推進要綱発表直後に一斉に始まったわけではない。広島県では1999年頃に合併勉強会が始まったところがあるが、とりわけ早いのは山口県で、山口市・小郡町間には合併・分離の長い歴史がある。また、山口・小郡・防府の3市町合併は1983年の中核都市建設構想発表以後常に話題になってきた。そのほかにも、地方経済界では市町村合併による中心都市の勢力圏拡大を期待し、早い時期から大規模合併を考えたところもあったが、それらの構想はいずれも実現しなかった。

2. 市町村合併経緯の類型

市町村合併に関する勉強会の呼びかけはすべての県において郡域や広域市町村圏などこれまで行政的に緊密な関係にあった広い圏域で始まったし、合併推進要綱の基本パターンも広い地域の合併を目指したものであった。しかし、実際に行われた市町村合併はそれらの圏域を分割したり、ときには他の圏域と結合するかたちで実施された。種々の経緯を経て合併した市町村をいくつかの類型にまとめるのは容易な作業ではないが、**表3**に示すように、種々の場合を考慮して9つのタイプに分けることができる。ただし、これらのタイプには任意協議会以前の勉強会や研究会の段階を含まないので、9つのタイプは実態よりも単純化されたものとなるのはやむをえない。

タイプ1は設置された合併協議会の市町村がそのまま合併する最も単純な場合であり、そのなかでもタイプ1aは何度にも分けて編入合併した場合である。タイプ2とタイプ3は一部の市町村の離脱によって合併市町村が一部変更した場合である。1市町村の離脱

表3 中国5県における市町村合併の特徴

県	合計	1	1a	2	3	4	5	6	7	8
鳥取県	39	14		14	2		5	4		
	18	5		3	1		5	4		
島根県	59	28		24	1		3		3	
	22	9		6	1		3		3	
岡山県	78	34	1	20	1	10	4	6		2
	26	8	1	5		2	4	6		
広島県	86	39	24	15	2			6		
	23	10	4	3				6		
山口県	56	15		28	2		6	1		4
	18	4		7			6	1		1

1. 合併協議会を設置した市町村がそのまま合併した場合。
- 1a. 都市を中心とした市町村合併において何度にも分けて合併した場合（遅れて合併協議会に参加した場合は含まない）。
2. 合併協議会の途中、他市町村の離脱や追加または合併協議会の合体が行われて合併した場合。
3. 合併協議会の途中、明らかに自市町村の都合*で離脱し、同じまたは別の市町村と合併した場合（*自市町村の都合か他市町村の都合かわからない場合は2、例：鹿足郡4町）。
4. 合併協議会のメンバーが何度も大きく変化して合併した場合。
5. 合併協議会の途中、自市町村の都合で離脱し単独存続となった場合。
6. 合併協議会を設置せず単独存続となった場合（非合併宣言を含む）。
7. 合併協議会が解散しメンバー全市町村が単独存続となった場合。
8. 合併新法のもとで合併した場合。

上段：合併以前の市町村からみた市町村数。

下段：それらの合併過程を経て形成された現市町村数。

資料：中国地方5県の市町村合併資料による。

によって減少した協議会メンバーでもって合併するのがタイプ2であり、主体的に離散して他の合併協議会に移動したり新たな協議会を設置する市町村はタイプ3である。その際、協議会メンバーが何度も変更した場合をタイプ4とする。合併協議会が解散してそのまま協議会メンバーすべてが単独存続となるのはタイプ7であるが、中国地方でこれに該当するのは島根県の島前地域3町村だけである。タイプ5は合併協議会の設置後に離脱して単独存続となった市町村であり、タイプ6は合併協議会に参加することなく単独存続となった場合である。最後のタイプ8は、合併新法のもとで合併協議会を設置して合併した場合である。これらの分類は詳しい資料が得られた中国地方5県についてできるもので、一般的には、不参加型（タイプ6）、協議会解散（離脱）型（5+7）、

合併成立型（1～4の合計）に区分するのが妥当である。さらにこうした類型は、合併前の市町村の合併経緯についてだけでなく、合併後の市町村の合併経緯（最大市町村からみた）についても示すことができる。

表3によると、先にみたタイプ7（島根県島前地域）以外の多くはすべての県に存在するが、県による偏りもある。合併協議会の離合を繰り返すタイプ4は岡山県の津山市、美作市、美咲町に典型的事例をみることができるが、山口県の宇部・小野田地域でも類似の現象がみられる⁽²⁶⁾。合併新法のもとで合併するのも岡山県と山口県だけであり、平成の大合併が終了後に合併活動を行う島根県の2町（東出雲町、斐川町）はこのタイプには含まれない。大規模合併の場合に広島県の呉市、福山市、廿日市市では何度にも分けて編入合併を行ったが、鳥取市では2つの合併協議会が合体して同時に合併した。

したがって、市町村合併の経緯には県ごとに特徴がある。広島県はタイプ1aが多いが、合併新法による合併事例は皆無である。合併協議会の途中で離脱して単独存続となる人口1万人未満の小規模町村も広島県には存在しない。広島県で市町村合併が著しく進捗したのは、上記の合併推進交付金にみられるように、市町村合併に対する県の強い指導があったものと推察される。

5市町村以上の大規模合併についても、表4に示すように、県による若干の差異がある。人口20万人以上の都市を中心として市域が大きく拡大する場合もあるが（岡山市、福山市、下関市）、それよりも小都市の市域拡大や大規模合併による新市誕生の方が多いたのは、全国的にみられる現象である⁽²⁷⁾。表2に示すように、人口1万人未満の町村は山陰2県に多くみられるが、そのうち小規模合併町村は島根県4町（飯南、美郷、津和野、吉賀）と広島県2町（安芸太田、大崎上島）だけであり、1万人未満の町村の多くは非合併町村からなる。

表4 大規模合併（5以上の市町村合併）

県	合計	都 市 名
鳥取県	1	鳥取市
島根県	4	松江市、出雲市、浜田市、雲南市*
岡山県	6	岡山市、津山市、新見市、高梁市、美作市*、真庭市*
広島県	8	福山市、呉市、東広島市、尾道市、廿日市市、三次市、庄原市、安芸高田市*
山口県	3	下関市、岩国市、萩市

*印は新市を示す。

資料：表3と同一。

3. 通勤圏や一部事務組合との関係

全国的にみた場合には、日常生活圏（通勤圏）を無視した市町村合併の事例も少しはあるが⁽²⁸⁾、中国地方5県においては飛地合併もないし、2つの通勤圏に跨る市町村合併もみられない。しかし、①鳥取圏の八頭町、米子圏の伯耆町・南部町、津山圏の鏡野町・美咲町、岡山圏の赤磐市などのように中心都市の通勤圏内にある市町村が合併して新市町を形成する例や、②通勤圏域を越えて東方に著しく拡大する萩市や他市の通勤圏まで奪って拡大する東広島市、さらには③通勤圏外にある3町が合併して邑南町を形成するような事例は存在する。

一部事務組合は、世羅郡の例が示すように、すべての圏域が重合するとは限らない。宇部市との関係を断ち切って山口市と合併した阿知須町の場合には、一部事務組合の多くは山口市内に移行したが、現在でも宇部市に委託中のものもある⁽²⁹⁾。世羅町については、上述のように、一部事務組合を新市町に組み替えただけで実質的には変化なく今日に至る。岡山県についてみると、介護認定審査会は2004年には岡山、倉敷、津山などの都市部以外では一部事務組合を形成していたが、2010年には奈義・勝央、美咲・久米南の組合以外には西粟倉村から美作市、新庄村から真庭市、吉備中央町から岡山市への委託があるだけで、他はすべて自市町内で認定審査会を設置している。ゴミ処理でも2010年には自市町内処理が増加する傾向にはあるものの、津山市、美咲町、鏡野町、奈義町、勝央町からなる津山圏域資源循環施設組合（2009年設立）や備前市、赤磐市、瀬戸内市、和気町からなる備前広域循環施設組合（2008年）などは広域に跨る組合を形成している。これまでも指摘したように、一部事務組合の圏域は業務ごとに異なり、完全に重合することはない⁽³⁰⁾。それだけに、一部事務組合の圏域が合併条件としてとくに重要視されたことは少ないようである。

4. 市町村合併の際に起こる問題

合併協議会を離脱する根拠となるのは住民投票や住民アンケートによる場合が多く、明確な理由を特定できないことが多い。住民アンケートの結果も僅差の場合が多く、町村長と議会とが対立したり、町村長や議員の選挙結果が合併の成否を決める場合もある。財政力の差異が問題になるのは、活発な経済活動によって豊かな財政をもつ小規模町村（日吉津村、早島町、里庄町、坂町、海田町、和木町など）や特別収入が得られる小規模町村（新庄村、奈義町、上関町⁽³¹⁾）であり、周辺市町村との合併を拒否する例は多いが、財政力の豊かな都市が周辺の貧しい町村との合併を拒否する例は少ない。都市に

とって市域の拡張は勢力圏の拡大となるので、地元経済界でも広域合併に賛成する⁽³²⁾。上述のように、呉市の場合には周辺の豊かな町村との合併を望んだが、実際に合併したのは島嶼部など貧しい町村であった。ただ問題になるのは、川本町のように、多くの負債を抱えた場合である⁽³³⁾。1市町村の負債を合併市町村すべてが負担するのは躊躇されるからである。

一方、小規模町村の側からみた場合、合併の相手として日常生活圏内の市町村ならばどこでもよいというわけではない。相手の人口規模や財政的富裕度が問題となり、相手が富裕で発展性があるならば市域の周辺部に置かれることも仕方ないと考えるが、人口が大きくても貧しい都市との合併はメリットが少なく、敬遠される傾向にある。それに対して、同じく貧しい農村同士の場合には、対等の関係を維持することができれば合併の障害にはならない。ただし、どこに新庁舎を置くか新町名をどうするかという点では問題が起こる。とくに、観光地のように特異な産業構造をもつ場合には、前述の鳥取県三朝町にみられるように、「町名が消え、負担が重くサービスが低下し、メリットがない」との理由で単独存続を決意したところもある。

市町村の財政状況や産業構造のほか、市町村合併に影響するのは新市町名や新庁舎の位置である。新市名は公募されることが多いが、江田島市という名称には他町から反対意見が出たし、津和野町では新町名を津和野町とする代わりに分庁方式を採用して隣町に本庁舎を譲ることになった。また、防府市が合併協議会を離脱して単独存続の道を選んだのも庁舎問題にあったといわれる。多くの新市町では旧市町役場は総合支所や支所に替わるが、真庭市などでは目下のところ分庁舎方式がとられている。

5. 非合併市町村の形成

表3に示すように、単独存続を決めた市町村には2つのケースがある。1つは合併協議会の途中で他市町村との意見の相異からやむなく単独存続に至った場合であり、もう1つは合併協議会に参加することなく単独存続を決めた場合である。後者の場合は周辺の市町村よりも裕福な町村が多く、合併すればこれまでの手厚い行政サービスが損なわれるとの理由から、合併を拒否したものである。しかしなかには上述の日南町のように、「昭和の大合併」の際に大規模な合併をしたので、今回は合併を見送りたいというところもある⁽³⁴⁾。それに対して、前者の場合には周辺市町村よりも多少裕福だとしても、人口規模が十分大きくない場合には将来も単独存続を貫くことが困難と考えられる市町村が多い。したがって、前者の場合には条件が整えば将来合併を模索する可能性が強い

ものといえる。しかし、島根県の東出雲町や斐川町のように、今すぐに合併に向けて動いているところは少ない。これまでのように、一部事務組合や共同施設を利用できるし、三位一体改革以後小規模な非合併町村においても職員数の削減や業務委託など行政改革を断行しているからである。ただし、隠岐島前や鳥取県日野郡以外にはいくつかの非合併町村が面積的に広く分布する地域はなく、各県の合併資料をみるかぎり、北海道の一部にみられるように（森川、2010a）、広域連合など広域連携を積極的に推進しようという話は起っていない。

6. 市町村合併に対する評価

地域住民が市町村合併をどのように評価するかは重要な研究課題であるが、資料が限定されており、どこでも資料が得られるわけではない。

鳥取県が合併前の2000年に県内で行ったアンケート調査によると（鳥取県、2006：8）、市部住民の半数以上は「合併するならば隣接する市町村」と考えており、「合併しない方がよい」と答えた人も1/4程度いた。郡部でも居住者の1/3以上は、合併する場合には「隣接の2・3町村」と考えており、「近隣の市」との合併を考える人は10%以下であった。上述したように、合併の場合には相手の人口規模と財政的富裕度が問題となり、農村にとっては同じく貧しいならば農村同士で対等の関係を維持するのがよいとみられる。

岡山県では山陽新聞社が6市について合併1年後に住民1,000人を対象としたアンケート調査が新聞に掲載されているので、表5にまとめてみた。その調査によると、調査時点が合併後1年程度のために「よかったかどうか不明」という回答が多いのは当然であるが、「合併してよかった」・「どちらかといえばよかった」という回答よりも「合併してよくなかった」・「どちらかといえばよくなかった」という回答の方が6市ともに多い。「合併してよくなかった」理由には、「独自のサービスがなくなり旧町の個性が失われた」、「公共料金が高くなり住民の負担が増大した」、「従来のかみ細かいサービスが受けられない」、「周辺地域が取り残されそうだ」などがあげられる。一方、「合併してよかった」理由には、「地域のイメージアップになる」、「国や県から支援が受けられる」、「合理化で住民負担が軽減される」、「サービスが増加した」などがある。

「合併してよくなかった」という回答を地域別に示した新見市では、旧新見市内が24%で最も低く、周辺部の大佐町は65%、神郷町は53%、哲多町は67%、哲西町は49%

と著しく高率を示すのが注目される。同様に、津山市でも周辺地域ほど合併に対する不安や不満が多く、周辺地域の合併による衰退を物語るものといえる。なお、新市町に対する期待としては「医療・保険・福祉施設やサービスの充実」と「市民の声を反映し透明性のある政治」については6市ともに共通して回答率が高く、そのほかには「企業誘致で雇用機会の創出」や「公共交通の充実」をあげるところもある。

同じ頃に企業トップや有識者281人から回答を得た山陽新聞社のアンケート調査⁽³⁵⁾に

表5 岡山県6市の合併に関する市民の評価

	新聞記事 年月日	人口 2005年	合併に対する市民の評価											市への期待				
			良	1	2	3	4	不良	5	6	7	8	不明	9	10	11	12	
津山市	2006.8.30	110,569	21.2	17.5			29.2	22.8	30.3		28.8	27.7	54.0					
赤磐市	2006.3.18	43,913	21.4	30.7	20.2	17.7			34.9	47.2	37.0	33.6	43.5	50.6	33.2		31.0	
備前市	2006.11.26	40,241	16.7						38.9	36.4		32.9	32.0	44.2				
浅口市	2007.5.12	37,327	22.1	31.6	20.3		19.5	32.4	39.4	30.9	38.0	44.0	54.0	37.5				
新見市	2006.7.4	36,073	21.3	19.2	20.1	21.3			37.4	43.7	35.6	35.8	36.2	40.3	57.3	30.6	35.7	
美作市	2007.9.1	32,479	12.5						65.7	51.1	46.6	44.7	32.7	21.2	50.0	45.2	29.6	15.9

*各市とも市民1,000人を対象に実施したアンケート調査による。

良：合併してよかった、どちらかといえばよかった（％）。

不良：合併してよくなかった、どちらかといえばよくなかった（％）。

不明：よかったかどうかわからない（％）。

合併してよかった理由（複数回答、％）

- 1：地域のイメージアップになる。
- 2：国や県から支援が受けられる。
- 3：合理化で住民負担が軽減される。
- 4：サービスが増加した。

合併してよくなかった理由（複数回答、％）

- 5：独自のサービスがなくなり旧町の個性が失われた。
- 6：公共料金が高くなり住民の負担が増大した。
- 7：きめ細かいサービスが受けられない。
- 8：周辺地域が取り残されそう。

市への期待（複数回答、％）

- 9：医療・保険・福祉施設やサービスの充実。
- 10：市民の声を反映し透明性のある政治。
- 11：企業誘致で雇用機会の創出。
- 12：公共交通の充実。

資料：岡山県市町村課城井隆志氏提供の山陽新聞記事による。

よると、「合併は非常によかった」・「どちらかといえばよかった」の合計が57%で、「非常に悪かった」・「どちらかといえば悪かった」の合計6%とは大差が生じ、上記の6市の結果とは反対の結果が得られた。「合併してよかった」理由には、「広域的施策が期待できる」が46%、「規模が大きくなり発展が期待できる」が26%、「財政基盤強化」が22%となり、悪かった理由としては、「職員や議員の削減につながっていない」が34%、「財政基盤が弱まり戦略的な施策の展開ができなくなった」が20%、「以前の市町村よりサービスが低下した」が13%であった。そして、県内の合併状況を「さらに進めるべき」が40%、「慎重にすべきだった」が24%、「現状でちょうどよい」が21%で、当時岡山市在住者の5割には政令指定都市への期待感があり、「さらに進めるべき」と答えている。この調査には政令指定都市を目指した岡山市の企業家の回答が多く、表5の地域住民とは異なる感覚をもっていたように思われる。

IV おわりに

本研究においては、中国地方5県における合併政策と市町村合併の実態を明らかにすることを目的とし、主要な研究成果は第Ⅲ章にまとめた。予想されたことではあるが、日常生活圏や財政状況によって原則通りに市町村合併が常に進行したとはいえず、ときの政治的状況に影響を受けて偶然的に生じた新市町もみられる。

「平成の大合併」が人口減少した町村規模を拡大し行財政能力を改善した場合もあるが、岡山県6市における新聞社のアンケート調査(表5)にみられるように、合併市町村の住民には不満が多い。なかには、合併協議会の過程でやむなく離脱した小規模町村も未合併町村として残されており、広い面積をもつ合併市町と小規模な人口の非合併市町村とが併存するかたちとなった。それは各市町村の自治を尊重した結果であるが、政府の合併目標が十分に達成されたとはいえず、「平成の大合併」の目標が地方分権の確立や道州制の導入に向けての市町村規模の拡大と自立能力の向上にあったとすれば、問題を残す結果に終わったといえよう。

上述のように、中国地方5県はいずれも「平成の大合併」の進捗した地域であり、非合併地域を多く残した都道府県との比較考察も必要である。

(もりかわ ひろし 広島大学名誉教授)

【謝辞】

本研究に当たりご協力下さった中国5県の各担当官・川上裕子氏（鳥取県）、田原賢司氏（島根県）、城井隆志氏（岡山県）、太田克司氏・兼田洋一氏（広島県）、三島元氏（山口県）らのご厚意に感謝したい。なお本研究には科学研究費補助金(B)「平成の大合併政策終了後の合併・非合併市町村の現状・行政課題の解明と合併政策の総括」（代表：西原純教授）を使用した。

【注】

- (1) 筆者が検討中の「通勤圏との関係からみた『平成の大合併』」による。
- (2) 勉強会・検討会と任意協議会の区別は不明確な場合もあるが、中国地方5県では明確に区別されているように思われる。
- (3) 市町村を用いた計量分析では市町村は地域単位として厳格に扱われるが、合併によって形成された市町村は自然科学における分子や原子とは大きく異なった特徴をもつ単位であることを認識しておくべきである。
- (4) 中国地方5県では、「平成の大合併」による市町村合併誌は詳細に記述され、末尾の「引用文献」に示すように、各県とも旧特例法の終了した段階で立派な報告書にまとめている。その後の筆者の調査では、市町村合併率の低い道府県のせいかもしれないが、報告書としてまとめたものをみたことはない。
- (5) 支援額は各県からいただいた資料であり、算出基準の統一性は不明である。支援金以外の人的支援や講演会の回数などについては省略する。
- (6) 島根県では合併推進要綱の作成の際に、水面下で各市町村の意向を聴取したといわれる。
- (7) 鳥取県ではパターン例1を基本パターンと考え、山口県では「広域的な組み合わせ」だけを基本パターンとした。図2には広域市町村圏境界も合わせて記載したが、中国地方では広域市町村圏の重要性が低いので、市町村合併への影響はそれほど強くないものと考えられる。
- (8) 北海道では、合併協議期間が短いために合併に至らなかった市町村があることが知られている（辻道、2006）。
- (9) 日南町広報（2003年5月号）：重点主義で特色あるまちづくりを——合併問題の結論、による。
- (10) 鳥取青年会議所（1990年）や東伯青年会議所（1990年）、鳥取県経済同友会中部支部（2000年）、米子青年会議所青年部（1999年）がそれに該当する。
- (11) それは松江・八東広域行政研究会（9市町村）、浜田地区市町村合併問題研究会（6市町）、出雲地区任意合併協議会、益田市・美都町・匹見町任意合併協議会、大田市・温泉津町・仁摩町合併任意協議会、安来市・広瀬町・伯太町合併協議会、邑智郡7町村合併問題研究会、鹿足郡町村合併問題研究会、島後町村合併研究協議会、島前地域連絡会議である。
- (12) 斐川町では最近住民投票において合併反対票が多かったため、合併の予定とはいええない状況にある。
- (13) 建設費34.8億円（川本町が87%を負担）をかけて郡都の求心力を取り戻そうとして建設された文化の殿堂は多額の負債を抱えており、その負担をめぐって邑智町から攻撃されたため、川本町は合併協議会から離脱せざるをえなくなったといわれる（山陰中央新聞2004年10月16日）。
- (14) 岡山県では県民局への改正前9の地方振興局に区分されていたが、基本パターンには広域市

町村圏も地方振興局の区域もそれほど考慮されていない。

- (15) 高梁市では新設合併直後には教育委員会と社会福祉事務所は成羽町に置かれたが、現在は旧高梁市に統合され、成羽は他町の総合支所と同格である。岡山県では本庁・総合支所方式が多く、本庁・支所も一部ある。現在、分庁舎方式をとるのは真庭市と瀬戸内市だけである。
- (16) 岡山県市町村課の説明によると、飛地のため一体的なまちづくりや効率的な行政運営などの面で課題が予想されるため、合併重点支援地域に指定しなかったといわれる。
- (17) 11地域とは旧佐伯郡、江田島市、広島市、東広島市、安芸高田市、三次市、庄原市、世羅郡、甲奴郡、神石郡、尾道市を指す。
- (18) 世羅郡3町の関係する一部事務組合（2000年）をあげると、世羅中央病院組合（世羅、甲山、世羅西、大和、久井）、甲世上・下水道企業団組合（甲山、世羅）、甲世衛生組合（甲山、世羅、世羅西、御調、久井）、世羅西町大和町環境整備組合（世羅西、大和）、世羅甲山久井斎場組合（世羅、甲山、久井）、広島中部大地土地改良施設管理組合（甲山、世羅、世羅西、久井、大和）の6組合があった。現在関係するものは甲世衛生組合（世羅、尾道市、三原市：し尿処理、ゴミ処理）、三原広域市町村圏事務組合（三原市、世羅：不燃ゴミ・粗大ゴミ、コンピュータ管理）、世羅中央病院企業団（三原市、世羅：公立世羅中央病院の管理運営）、世羅三原斎場組合（三原市、世羅：斎場維持管理）、広島中部大地土地改良施設管理組合（三原市、世羅：国営広島中部台地農地開発事業により国から譲渡・管理委託されている土地改良施設の維持管理事務）であり、すべての一部事務組合が新市町に継承されている。
- (19) 通勤圏外地域とは、第1位の通勤先に対して全就業者の5%以上の通勤者をもたない町村であり、他市町村への通勤率が5%未満の中心都市は対象外である。芸北町の場合には千代田町へ3.6%の通勤者がある。もちろん、5%という数値には特別な根拠はない。
- (20) 15町とは江能4町と熊野、坂、黒瀬、音戸、倉橋、川尻、安浦、下蒲刈、蒲刈、豊浜、豊の11町を指す。1994年には地方拠点法の地域指定によって、合併8町のほかに現江田島市4町との間に呉地方拠点都市地域推進協議会を設立しており、以前から関係の深かった地域ではあった。
- (21) 広島県市町行財政課での聴取による。
- (22) 長野県でも長野市や松本市は周辺の過疎町村と合併し、隣接の比較的豊かな町村は町村同士で合併して独立の新町を形成するという類似した現象がみられる（森川、2010b）。
- (23) 山口県市町村振興協会（2007：48）の表には、阿東町のように3タイプのいずれにも該当しないものもある。
- (24) 山口県市町村振興協会（2007：168）によれば、53%と41%は拮抗するため宇部市との合併を拒む原因であるとするが、この数値でもって拮抗といえるかどうか疑問に思える。
- (25) 対象市町の組み合わせは、①山口市、防府市、阿東町、②宇部市、山陽小野田市、③周南市、下松市、光市、④萩市、阿武町、⑤岩国市、和木町、⑥柳井市、田布施町、平生町、上関町、周防大島町、⑦美祢市、美東町、秋芳町である（<http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a12300/gappei/suishinkousou.html>）。
- (26) 雲南市の場合は類似のタイプではあるが、庄原市の場合は庄原市と東城町の問題であり、タイプ4には該当しない。
- (27) 注(1)による。
- (28) 注(1)による。

- (29) 山口市阿知須総合支所総務課長中野康世氏によると、宇部市への委託は消防や介護保険、火葬業務については山口市への移行によって解消したが、公共下水道では宇部・阿知須公共下水道組合が存続し、ゴミ処理の委託は2017年までの契約である。ただし、このような問題は合併協議にとってそれほど重要問題ではなかったとのことである。
- (30) 一部事務組合の施設は設置時期がそれぞれ異なるので、世羅郡にみられるように縦割り行政の広島県では複雑に入り組んでいるが、9つの地方振興局（現在は3つの県民局）に区分されていた岡山県ではその圏域を越えるものは少ない。
- (31) 上関町では原発の設置により将来特別収入が入る可能性がある。
- (32) ただし、すでに大規模合併を終えた札幌市や名古屋市では周辺市町との合併を敬遠したといわれ（森川、2010a）、全国的に通用する話ではないようである。
- (33) 兵庫県市川町のように、下水道の普及率が低く、将来の負担が大きいとして周辺市町から合併を敬遠された例は中国地方にはないようである。
- (34) 長野県では首長のリーダーシップや自立型自治体づくりの成果、住民の意識なども関与する例が報告されているが（和田、2007）、中国地方でそのような例は少ないようである。まちづくり運動で有名な高宮町川根地区では安芸高田市に合併しており、自立型自治体には該当しない。
- (35) 2006年1月31日の山陽新聞「第35回あすの岡山アンケート」による（城井隆志氏提供）。

【引用文献】

- 岡山県（2007）：『岡山県市町村合併誌』岡山県。
- 小原隆治・長野県地方自治研究センター編（2007）：『平成大合併と広域連合——長野県広域行政の実証分析』公人社。
- 小林正典（2004）：『広域合併 VS 狭域のまちづくり』今井書店。
- 市町村合併問題研究会編（2001）：『全国市町村合併 地図』ぎょうせい。
- 島根県（2006）：『平成の市町村合併の記録』島根県。
- 辻道雅宣（2006）：市町村は合併にどう取り組んだか——全道市町村合併調査から、北海道自治研究452、pp. 26—47。
- 鳥取県（2006）：『平成の市町村合併の記録』鳥取県。
- 永野孝一（2002）：市町村合併に関する新たな視点、北海道自治研究402、pp. 11—25。
- 広島県（2006）：『平成の市町村合併——分権改革への確かな歩み——』広島県。
- 森川洋（2004）：『人文地理学の展開——英語圏とドイツ語圏との比較研究』古今書院。
- 森川洋（2009）：市町村の財政状況や過疎地域からみた「平成の大合併」、地域地理研究14、pp. 1—10。
- 森川洋（2010a）：北海道における「平成の大合併」の特色、北海道自治研究503、pp. 1—10。
- 森川洋（2010b）：長野県の市町村合併、信州自治研2010年12月号、pp. 10—17。
- 山口県市町村振興協会（2007）：『山口県 平成の大合併』山口県市町村振興協会。
- 和田蔵次（2007）：平成市町村合併と小規模自治体——平成第2次合併をむかえて——、信州自治研179、pp. 49—58。
- Johnston, R. J., Gregory, D. and Smith, D. M.(1994): *The dictionary of human geography. Third edition*, Blackwell: Oxford.