

新たな地方自治体の創造

—田無市と保谷市の合併を経て—

保谷 高範

東京都西東京市長

1 市町村合併の歴史

わが国の市町村の歴史は、いわゆる「明治の大合併」と「昭和の大合併」という2つの大きな動きを経て現在に至り、そのどちらもがそれぞれの時代に市町村が処理することとされた事務や権限にふさわしい標準的規模の自治体をめざした国等の行政主導型の合併と言える。

明治21年には71,314もの自治体があったが、市町村合併の歴史を経る中で現在では3,181団体となっている。また、この市町村の数については、現行の合併特例法の期限である平成17年3月に向けてさらに減少するものとみられ、国では、この期限までに2,000を切る自治体に再編されるものとみている。

今日、多くの自治体が合併に向けた取り組みを進めている中で、過去に行われた「明治の大合併」「昭和の大合併」と大きく違う点は、今日の合併議論の背景には地方分権という潮流があるということである。すなわち、地方のことは地方が、自分たちのまちは自分たちが築いていくという考え方で、ここに「平成の合併」の今日的意義があると私は思っている。

2 田無市と保谷市合併の経緯

田無市と保谷市の合併問題は、保谷が田無を3分の2ほど取り囲む特殊な地形に由来し、古くは明治23年から合併に向けた取り組みについての記録が残っている。両方の自治体にとっては、政治・行政の両面にわたる長い歴史的な背景を持つ課題であったといえる。

明治28年当時、田無は神奈川県に、保谷は埼玉県に属し、住民生活の利便性の向上を図ることをめざして田無町から保谷村に対し合併の申し入れがなされたが、合併成立までには至らなかったと記録が残されている。

昭和に入ると、昭和23年の町村合併促進法のもと、全国的に合併機運が高まるなか、田無・保谷の合併構想は、近隣の自治体を含んで幾度となく浮かんでは消えていった。特に、昭和30年代後半からの合併論議においては、合併による市制施行をめざして昭和40年には当時の田無町と保谷町とで法定の合併協議会を設置するまでに合併機運の高まりを見せたが、それぞれの町とも人口が急増していた時代でもあり、単独での市制施行が可能となったために合併成立には至らず、昭和42年1月1日、それぞれ単独で市制を施行することとなったのである。しかし、このとき「市制施行後も引き続き合併に向けた努力を続ける」旨の

付帯決議が両町で行われ、両市の合併問題は市制実施後も両市共通の課題として引き継がれることになり、その後しばらくは沈静化していたものの、平成に入り再燃することとなる。

平成5年、私は保谷市の市長選挙において、隣の田無市との合併を最大の公約として掲げ、多くの市民の賛同を得ることにより市長に当選させていただいた。また、これを契機として、両市議会においては、両市合併に関する特別委員会が設置されるなど、双方の市において本格的な合併論議が開始されることとなり、さらに平成9年に両市では、いずれも議員提出議案として合併協議会設置を旨とする決議案が提出され、可決されることとなった。この結果、平成10年2月に田無市・保谷市合併推進協議会（任意の合併協議会）が、平成11年10月には、田無市・保谷市合併協議会（法定の合併協議会）が設置され、両市合併に向けた具体的な協議が行われることとなったのである。

そして、任意協議会で1年8ヵ月、法定協議会では実質10ヵ月にわたる協議を行い、最終的には、平成12年7月30日に、両市の合併協議の集大成として18歳以上の両市の全市民を対象とした合併の賛否を問う投票方式による意向調査を実施し、その結果、両市とも合併賛成意見が反対意見を上回り合併の方向性を確定的なものとしたことから、平成13年1月21日、21世紀初めての市「西東京市」が誕生したのである。

3 行政のリーダーシップと住民の合意形成

これからの時代、まちづくりをどのように進めていくのか、また、さらなる住民福祉の向上をめざしていくためには、どのような取り組みが必要なのかなど、行政に課せられた課題は非常に大きなものがある。

私は、これらの課題を解決するための様々な取り組みを行政自らが検証し、そして、それを市民

への確に情報提供し議論していくことが、今の行政に課せられた責務であると思っている。

私が保谷市長として市政に携わっていた当時、将来のまちづくりを考えた時、また、さらなる市民福祉の向上を考えた時、これらの課題を解決するための一つの手段が「合併」であるということをも市民のみなさんにご提案させていただき、そして、「合併」とは、将来のまちづくりであり、その将来のまちづくりは市民が主人公となって決めることが大切であるとの考えのもと、合併協議を進めてきた。これを一言で言うならば、合併は行政のリーダーシップと住民の合意形成であるということである。

そこで次に、両市の合併協議の過程において、特に「住民の合意形成」を大切にしたい取り組みについて紹介する。

(1) 新市将来構想の策定

合併後の新しいまちづくりに関する構想については、市民代表の委員を中心とする「新市将来構想策定委員会」を任意の合併協議会の附属機関として設置し、市民の視点を常に基軸として新市の将来像の検討を行ってきた。

この間、市民へは積極的な合併情報の提供に努め、当時としては画期的な策定委員会会議の全面公開、協議資料の希望者への無償配布のほか、合併広報紙の隔月毎の全戸配布やホームページの開設などにより、全ての合併協議会資料を市民へ情報提供できるような取り組みを行ってきた。

さらに市民の積極的な参加と幅広い市民意見を新市のまちづくりに反映させるため、市民の方であれば誰でも自由に参加できる市民ワークショップ「21世紀フォーラム」を4回にわたって開催し、参加者が親しみやすい課題を設定するなど参加者全員が意見を表明できるように工夫を凝らす中で、そこで出された一人ひとりの意見を大切にしながらまちづくり構想を取りまとめてきたのである。まさに市民の手による市民のためのまちづく

り構想と言えらると思う。

そして、市民とともに創り上げたこのまちづくり構想は、平成11年7月、新市将来構想「一人ひとりが輝くまち」として結実することとなり、後に法定の合併協議会において策定を義務づけられている新市建設計画の骨格を成すことになるのである。

(2) 新市建設計画の策定

新市建設計画の策定にあたっては、任意の合併協議会の段階で市民参加により策定された新市将来構想の精神を受け継ぎ、「21世紀を拓き、緑と活気にあふれ、一人ひとりが輝くまち」を基本理念に、6つの柱に掲げられたプロジェクト案を具体的に事業化したもの、両市の基本計画の未執行事業で合併の理念に合致する事業、合併協議会委員から特に要望のあった事業等を盛り込み、事業費総額589億円、事業総数53事業をもって策定されている。

特に本計画は、市民が主体となって策定した「新市将来構想」をベースとしていることから、大規模な開発プロジェクトのような施策はないが、市民生活に根ざした細かな生活課題を一つひとつ積み上げたものとなっていることが特徴である。

(3) 新市名の選定

新市の名称選定については、新しいまちづくりにとって市民の関心も非常に高く、合併議論の中では当初から重要な課題であると位置づけていた。

まず、法定の合併協議会を設置するのとはほぼ同時期の平成11年11月から12月の2ヵ月間にわたって全国公募を行い、結果として、8,753通、3,190種類もの応募が寄せられ、合併協議会では学識委員8名（全員市民代表）による「新市名候補選定小委員会」を設置して、この選定にあたった。

小委員会では、平成12年2月までに延べ6回の会議を開催、10候補を選び合併協議会に報告し、合併協議会では10候補から5候補を投票形式によ

り選定し、そして最終決定は市民意向調査の1項目として市民意見に委ね、結果として、市民が投票した中で投票数のいちばん多かった「西東京市」が新市の名称となったのである。

このように、新市の名称選定についても一貫して市民参加で取り組み、新しい市の名称を市民が決定するということとしたのである。

(4) 市民意向調査の実施

私は、両市合併にあたっては、当初から何らかの形で合併に対する市民の意向把握が必要であると考えていた。しかしながら、合併に対する市民意向の把握については、とかく合併問題については感情的になりやすいことや感覚的な判断に陥りやすいことなどから、その実施のタイミングが非常に難しいと言われていた。

そこで、市民の意向把握について、合併協議会において合併後の新しいまちの姿を十分検証し、そして、それを市民の方に伝え、それを判断材料として合併に対する市民の判断を仰ごうと考えたのである。

そして、このような考えを踏まえ、合併協議会では、市民の意向把握についてその調査方法や実施時期などについて十分な議論を重ね、取り組みを検討し、当時としては全国初の試みとなる18歳以上の全市民を対象とした意向調査を投票方式により、合併協議会における主要協議が終了した後の平成12年7月30日に実施するということを決めたのである。

こうした先進的な内容を含む意向調査の結果、両市とも合併賛成意見が反対意見を上回り合併に対する市民意向が確認され、両市合併の方向性を明確なものとしたのである。

以上、合併協議での「住民の合意形成」を大切にしたい取り組みについて、特徴的な点を4点ほど紹介させていただいたが、田無と保谷の合併は、その議論を進めるにあたって、ややもすればとかく置き去りとなる市民とのかわりを重視しながら

ら、市民への情報の提供と市民参加を一体のものとしてとらえ、両市合併の結論を導き出したことに大きな特徴を見出すことができると思う。

すなわち、行政がリーダーシップをとり、住民が決めた合併であるということである。

4 おわりに

私たちを取り巻く社会潮流が大きく変化をしている中、今後地方自治体は、自ら積極的に自己変革を図り、市民の期待に応え得る強固な行財政基盤を整えていくとともに、その盛衰をかけて一層激しくなる地域間競争に耐え得る魅力あるまちを

創出していくことが求められている。田無と保谷の合併の目的もそこにあり、そのための手段として合併を選択し、そして合併を自治体自らが実行する「究極の行政改革」と位置づけたのである。

合併とは、合併をすることによりまちづくりが完結するのではなく、合併を一つのスタートとして新たな地方自治体の創造へとつなげていくことが重要なのである。そのためにも、新たなまちづくりに向けた取り組みに勇気をもってチャレンジし、活気と魅力に満ちたまちを築いていくことが、今の地方自治体に課せられた使命であると感じている。

(平成15年11月14日)