

# 合併協定と市町村建設計画 (松本・四賀直結道路問題)

萩原寿郎

## 序

- 1 合併に関する法律上の諸規定
- 2 松本市、四賀村間における取り決め
- 3 直結道路問題の経緯と問題点
- 4 市町村建設計画の意義
- 5 まとめ

## 序

平成17年4月1日 四賀村、奈川村、安曇村、梓川村が松本市に合併した。合併協議において「松本・四賀直結道路」の建設が取り上げられた。松本市と四賀村の間にトンネルを掘るという構想である。当初は松本・四賀短絡道路といわれたが、途中から直結道路となった。短絡道路とは、今より短くするという意味だが、直結道路とは何か。それは、松本と四賀とを結ぶ現状の道路（国道143号）が、安曇野市豊科地籍（当時は豊科町地籍）を經由しているのに対して、直結道路は他市町村の地籍を通らずに、直接、松本と四賀とを結ぶという意味である。短縮距離は2～3キロメートル、短縮時間は自動車でも数分のことである。建設費は80億円で、うち40億円が国の補助金、26億6000万円が地方交付税で、純粹の市負担は15億7000万円と試算されていた。ところで、ここで問題にするのは直結道路そのものではなく、松本市・四賀村合併協定及び松本市・四賀村新市建設計画についてである。結論を先に言えば、合併協定と一体をなす新市建設計画において、直結道路は「つくる」となっている。正確に言えば「建設に取り組みます」及び「整備を図る」である。これだけ明確になっているので、当然つくるということであって、議論の余地はないと思ったのだが、しかし、この条項は履行されず直結道路はつくられないこととなった。この建設取りやめは果たして妥当なものかどうか、このことについて検討するのが本稿の目的である。

### 1 合併に関する法律上の諸規定

まず、はじめに、市町村合併の手続きとそのなかにおける合併協定及び新市建設計画の位置づけを明らかにしておきたい。

市町村合併の手続きは地方自治法に定められている（同法第7条）。合併しようとする市町村は、議会の議決を経て都道府県知事に申請する。知事は議会の議決を経てこれを定め、総務大臣に届け出る。総務大臣はこれを告示する。この告示によって合併の効力が生ずる。

次に合併協定と新市建設計画であるが、まず、合併協定から見ていきたい。

合併協定については法律に定めはない。しかし、合併協定はどこの合併においても締結されており、合併の最も基本的な事項がこのなかで定められている。その基本的な事項とは、合併の方式（新設合併か編入合併か）、合併の期日、新市町村の名称、新市町村役場の位置等々である。このような事項のひとつが新市建設計画である。ここからわかるように、合併協定で定める事項は、そのことなくして合併はできないような重要なことばかりである。したがって、合併協定について法律に定めがないのは、合併協定が重要でないからではなく、当然定めなければならないものなので、あえて法律には規定せず関係市町村の自主性にまかせたとみるべきである。

次に新市建設計画について見ていく。

新市建設計画については法律に定めがある。その法律とは、市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）である。（これは、松本市・四賀村合併当時の法律であって、現在の法律は市町村の合併の特例等に関する法律である。）新市建設計画というのは、松本市・四賀村合併に固有の呼称であって、合併特例法では市町村建設計画となっている。同法第5条によれば、市町村建設計画は合併協議会が作成することとなっており、内容的には、合併市町村（合併によってできる市町村）の ①建設の基本方針 ②建設の根幹となるべき事業 ③公共的施設の統合整備 ④財政計画の4項目について定めることとなっている。なお、「建設」という文言は、その沿革上ソフト・ハード両面の意味を含んでいる、とされている。ここでいう合併協議会とは、合併特例法第3条に定める組織で、市町村長、議員、職員及び学識経験者によって構成され、市町村建設計画の作成その他合併に関する事項を協議する組織である。

## 2 松本市、四賀村間における取り決め

以上、合併協定、市町村建設計画及び合併協議会について見てきたが、これを松本市・四賀村合併に当てはめると次のとおりである。

まず、松本市・四賀村合併協定であるが、これは、平成16年10月25日に、松本市、四賀村間において締結されている。このなかで、合併の方式は編入合併とすること、合併の期日は平成17年4月1日とすること、新市の名称は「松本市」とすること、新市の事務所の位置は松本市丸の内3番7号とすることなどが定められ、市町村建設計画（新市建設計画）については、「別添「松本市・四賀村新市建設計画」のとおりとする」と定められた。

そこで次に、その松本市・四賀村新市建設計画について見ていきたい。これは、平成16年10までに、松本市・四賀村合併協議会が作成したもので、このなかに直結道路のことが定められている。その部分を引用すれば次のとおりである。（ゴシックは引用者）

### IV 新市建設計画の基本方針

#### 3 四賀地区の整備の方針

（前略）

そのため、松本市街地と四賀地区とを直接結び、筑北や東信地域との連携のうえでも重要な道路となる松本・四賀直結道路の建設に取り組みます。この直結道路は、地区住民にも安全で安心できる生活を確保します。

（後略）

### V 新市の施策

#### 5 個性的で魅力あふれる快適安全都市

##### （4）四賀地区での主な取り組み

四賀地区と市街地とを直接結び、筑北・東信地域との重要な道路となり、また、地区の孤立感を解消し、住民生活の安全性と利便性が向上する松本・四賀直結道路の整備を図るとともに、生活道路の総合的整備を推進します。

（後略）

この新市建設計画の作成者である松本市・四賀村合併協議会は、市長、村長、議員、助役以下の職員及び学識経験者の合計25名の委員で構成され、市長が会長、村長が副会長で、合併に関する基本的事項を協議したものである。本協議会は平成15年7月1日に設置されたが、それに先立つ平成14年5月25日に、法定の合併協議会でないいわゆる任意合併協議会が設置された。任意合併協議会は10回、法定合併協議会は12回開催されて、先の合併協定の締結に至っている。

## 3 直結道路問題の経緯と問題点

以上を要約すれば、市長が会長を務める合併協議会において「直結道路の建設に取り組む」、「直結道路の整備を図る」とする新市建設計画が作成され、その計画を組み込んだ合併協定が、平成16年10月25日、松本市、四賀村間で締結されたということである。

ところが、その後になって、すなわち合併が行われた平成17年4月1日以降になって、松本市は直結道路について市民アンケートを行い、反対が多数であるとしてその建設を取りやめることとした。アンケートを行うこと自体はよいが、それをやるなら、当然、合併協定締結の前に行わなければならない。松本市がやったことは、合併協定締結の後に合併そのものについてアンケートを行い、反対が多いから合併は取りやめるというのと全く同じである。

次に、この直結道路の建設取りやめは、合併特例法第5条第7項に該当し、市議会の議決を要す

る事項であると考え。同項は「合併市町村は、その議会の議決を経て市町村建設計画を変更することができる。」と定めている。合併市町村とは、この場合、四賀村合併以後の松本市のことである。しかし、本件の場合この議決はされておらず、法定手続きが欠落していると考え。

以上のような意見に対していろいろ反論があると思う。

まず、過去のことを蒸し返しても仕方がないという意見があるかもしれない。しかし、これは決して過去の問題ではなく、波田町との合併が俎上に上がっている今日、優れて現在の問題である。また、四賀地区が不満を残しつつも引き下がった現在、他者が詮索することではないという意見もあるだろう。私人間のことはそれでよいが、市町村間のことはいかに。相手の同意、不同意に関係なくやったことの適否が問われる。

次に、アンケートの時期は適切でないかもしれないが、直結道路そのものについては、市民は知らないといっているのだから、素直にそれに従うべきではないか、筆者はあまりにも手続きに拘泥し過ぎているのではないかという意見もあるだろう。繰り返していうが、私は直結道路そのものの是非を問題にしているのではない。事前にアンケートその他の調査をして、知らないということになったら、つくらないという内容の合併協定を結んで合併すればよいのであって、もし、四賀村がつくらないなら合併はできないというなら、その時点で合併が中断するということである。「合併ありきではない」という市長の基本姿勢からすれば、合併の中断は想定範囲内であろう。このように事は非常に明快である。私のいわんとするところを集約すれば、要するに、合併協定及び新市建設計画で「つくる」と明言した当事者そのものが、後になってアンケートをやって「つくらない」というのは、あまりにも信義にもとるし、道理にも反するということである。こういうことが通用するならば、何を決めても無駄だということになりかねない。

次に、事情が変わったという反論があるかもしれない。合併協定締結の時につくるということではよかったが、その後事情が変わってできなくなったということである。しかし、松本市は平成17年度に入って間もなくアンケートの準備作業に着手しているのであって、これは合併協定締結のわずか半年後である。半年の間に全く事情が変わってできなくなるというようなことは一般的には考えられないし、この場合もちろん考えられない。そうはいっても、合併協議で四賀村の文化財はそのまま松本市の文化財とするというように決めたにもかかわらず、まだそのとおりにないという事例からもわかるように、決めたとおりにならないのは直結道路だけではなくいろいろある、ということかもしれない。そういわれても、文化財も直結道路も決めたのは合併協議会だから、どちらも決めたとおりにやるということではないですか、としかいいようがない。

次に、新市建設計画の変更の議決については、松本市は県に照会したと思われる。市町村が上級行政庁である県の指導を受けるのは日常的なことであって、この場合も多分そうしたであろう。そして、本件の場合、議決は不要であるという回答を得たと思われる。しかし、県の回答はあくまでも行政指導であって、最終的な公定解釈ではない。

以上は想定される反論に対する再反論である。次に、新市建設計画及びアンケートのなかの注意すべき点や疑問点を取り上げたい。

まず、新市建設計画のなかの注意すべき点であるが、それは、新市建設計画が直結道路を単に松本・四賀間の直結道路とするだけでなく、「筑北や東信地域との連携のうえでも重要な道路となる」としていることである。直結を超えたこのような位置づけは、四賀村から出たものではなく、合併協議会の協議過程で付加されたものである。端的に言えば松本市が主導してつけ加えたものである。ここに至って、直結道路は当初の枠を越えて、東信地域まで見渡した松本市の道路建設構想になったということである。このことは非常に重要な意味を持っており、このあとアンケートのところでそのことを見ていきたい。

次に、そのアンケートであるが、筆者の立場は、そもそもあのような時期にアンケートを行うこと自体がおかしいというものだが、そのことはしばらく措いて、この際はアンケートに一步踏み込

んで、このアンケートが内容面においても問題を含んでいることを明らかにしたい。

一番の問題点は、このアンケートが前述の直結道路の「付加位置づけ」に明確には触れていないということである。「筑北や東信地域との連携のうえでも重要な道路」という付加位置づけは、四賀村の要望もさることながら、松本市としても必要な道路だということである。そういうことを松本市と四賀村が平成16年10月25日に取り決めたということである。アンケートをやる以上、まずこの点を最初に掲げなくてはならないと考える。しかし、この点はアンケートから脱落している。

二番目の問題点は、アンケートのなかの「要望事業」という記述である。アンケートのなかの市長名の依頼文に「松本・四賀直結道路」構想は、四賀地区の皆さまの長年の夢であり、松本市・四賀村合併協議会が策定した新市建設計画の中で要望事業として位置づけられました」との記述がある。しかし、新市建設計画のどこにも「要望事業」という文言は出てこない。付属文書があってそこで要望事業という区分を設けているのかもしれない。この要望事業ということばの意味ははっきりしないが、アンケートを読む限りでは「四賀村から出された要望事業」ということのように見える。事の事態から言えば、編入する市町村(この場合松本市)が編入される市町村(この場合四賀村)の要望を聞き入れることは多い。しかし、それは実態論であって、制度論からいえば、新市建設計画は、要望事業をそのまま挙げるものではなく、その要望事業を位置づけしなおして、「合併後の松本市の事業」としたうえで、これを記述するものである。次項「4 市町村建設計画の意義」をみてもこのことは明らかである。先の依頼文でいう「新市建設計画の中で要望事業として位置づけられた」というような考え方がどこから出てくるのか、まことに疑問である。

#### 4 市町村建設計画の意義

「逐条解説市町村合併特例法（改訂版）」（市町村自治研究会編集（株）ぎょうせい）（P208～209）は、市町村建設計画の意義について次のように述べている。少し長くなるがそのまま引用したい。

##### 「市町村建設計画の意義

市町村建設計画は、合併協議会が作成、変更するものであり、市町村の合併に際し、合併関係市町村の住民や議会に対して合併市町村の将来に対するビジョンを与え、合併の適否の判断材料となるものであって、いわば合併市町村のマスタープランとしての役割を果たすものである。また、後述のように、この市町村建設計画を基礎としてさまざまな財政措置が講じられることとなっている。

かつての合併促進法においては、合併町村は、新町村建設計画を定めなければならない、新町村はこの新町村建設計画の実施に当たるものとされていた。また、合併促進法及び新市町村法においては、「新町村建設計画」又は「新市町村建設計画」の実施に当たるといことが、「合併町村」又は「新市町村」となるための要件となっていた。当時のように弱小町村について、全国的な計画のもとにその規模の適正化を図るときにおいては、このような町村合併に伴う新町村の建設に関する計画が特に必要とされたのは当然であり、これによって新市町村の建設に相当の効果があつたことは否定できない。

本法は、市町村建設計画の作成を、かつてとられていたような合併市町村の要件とはしていないものである。しかしながら、市町村の合併は関係住民にとって重大な影響を及ぼすものであり、市町村の合併をする場合には、関係住民に対し将来のビジョンを示すことが必要であると同時にこのビジョンによって合併の適否を判断すべきものであると考えられること、また、市町村建設計画の前述のような趣旨に鑑み、当然、市町村建設計画が作成されるものとする。また、本法に基づくさまざまな財政措置を合併市町村が受けるためには、市町村建設計画の作成が前提となっているものである。なお、平成14年度までに実施された159件の合併についても、市町村建設計画は、すべて作成されているところである。

以上のような市町村建設計画の重要性に鑑みると、自治法7条1項の申請を関係市町村がする前に、合併協議会は計画を作成し、これを住民に周知させるような措置をとることとなるものと考えられる。」

## 5 まとめ

松本市・四賀村新市建設計画は、現在もそのまま存続している。そして直結道路に関する記述もそのままである。このことについては、いったいどのように考えたらよいのだろうか。市民がいないといったのだから、計画はさして問題ではないということだろうか。筆者は市町村長が選挙という住民投票で選ばれるのと同様に、合併についても住民投票制度を法定したうえで、その住民投票によって決めるものがよいと考える。本件のアンケートは、いわば住民投票に準ずるものであって、その意味では民主的な手法といえるであろう。しかし、その民主的な手法も、当然のことながら信義と道理に沿ったものでなければならない。約束は守るべきものであって破るべきものではないということ、そして、守れそうもない約束は最初からすべきではないということをも是非銘記してほしい。

## 参考文献

「逐条解説市町村合併特例法（改訂版）」（市町村自治研究会編集　（株）ぎょうせい）