

政府・財界主導の「市町村合併」とどう闘うのか

—自治労連としての考え方—

はじめに

財界・大企業の 21 世紀にむけた戦略と深刻化する地方財政危機のもとで、自治体再編攻撃が強められています。その一環で「市町村合併」の押しつけが強力に進められています。

1999 年 7 月に地方分権一括法が成立し、市町村合併特例法を「改正」し、推進体制を法的に整備しています。それを受けて自治省は「市町村の合併の推進についての指針」（8 月 6 日）を示し、市町村合併特例法が 2005 年 3 月までの時限立法であることを理由に都道府県に対して「2000 年中のできるだけ早い時期」に合併推進要綱の作成を求めるほかに「市町村合併推進交付金」を予算化（1 億 2 千万円）し、小規模自治体に対して地方交付税を削減するなど行政的・財政的にも体制を強めています。

本来、市町村合併は住民の生活、福祉や文化、利便などの内発的・自発的な必要から出発するものであり、「住民のくらしと福祉を守る地方自治体はどうあるべきか」が問われる決定的な課題です。

この問題について、端的に地方組織・単組の先進的な取り組みはありますが、現在の情勢を踏まえて、自治労連全体として今後の運動方向を明らかにしていくことが早急に求められます。

そのために、「市町村合併問題」のねらいや問題点、情勢を分析して、自治体労働組合がどのように対処し、たたかうのかについて自治労連の考え方を示し、今後の運動の方向を明らかにします。

1. 政府・財界主導の「市町村合併」のねらいと情勢

(1) ねらい

政府・財界が「市町村合併」を強引に進めるねらいは、どこにあるのでしょうか。

第一に「地方分権の受け皿」や「少子・高齢化」、「地方財政危機」を理由に市町村合併を行い、形式的に財政力が大きくして、地方財政危機のもとでも、ゼネコン型の大型公共事業を展開できる自治体づくりが大きなねらいと考えられます。このことは、自治省のホームページの合併相談コーナーでも、「重点的な投資が可能になり、目玉となる大型プロジェクトを実施できるようになる」ことを合併のメリットとしてあげていることから明らかです。

第二に「市町村合併」とあわせてさらに「自治体リストラ」を進め、医療・福祉などにかかる国の負担を減らし、アメリカの要望にこたえた軍事予算や大型公共事業の予算を拡大することがあげられます。

第三に地方自治の制度を簡素のものにして、自治体をより国の管理・調整機関に変質させることによって、住民自治を空洞化させると同時に自治体を官僚化させることです。そして、自治体を住民から遠いものにし、民主主義を損なわせて、周辺事態法などによる「戦争の協力」などの施策を実行しやすくすることが考えられます。

そのために政府、財界が一致してその政策を進め、より「上からの」合併を進めようとしています。

(2) 情勢

① 政府・財界の動き

(ア) 現在に至るまでの「合併推進」の動き

このようなねらいを進めるための合併論の出発点は 80 年代の臨調行革からスタートしています。そして、93 年 2 月に経団連は「21 世紀に向けた行政改革に関する基本的考え」で「いわゆる道州制への移行を念頭においた府県連合等の制度化を盛り込むとともに、府県連合や市町村合併を実施した地方自治体に対しては、権限・財源の移譲等の優遇措置を講ずる必要がある。」と述べています。98 年 2 月に自民党の行政改革推進本部地方分権・地方行革委員会は、「市町村合併の基本方策」（中間報告）で 20 万人以上の市には、都道府県から市町村への権限委譲を進める、それと合わせて市町村合併を積極的に促進すること、人口 4 万人でも自治体を市に昇格させる制度の導入などを提起しました。その後の法改正で、市への昇格制度の変更が決まりました。

(イ) 「当面は 1000 自治体をめざす」は政府・財界の一致した目標

この動きは、自自公政権にも受け継がれています。99 年 10 月 5 日、自民党、自由党、公明党・改革クラブは連立政権発足にあたり、「政治・政策課題合意書」では、「地方分権推進のため、補助金の統合化を一層進めるとともに、市町村合併を推進する見地から財政上のインセンティブの強化を図る」ことを確認し、それに先立って行われた政策責任者会議の合意では、「約 3,200 ある市町村の合併を推進、将来は 300、当面は 1,000 を目標として優遇措置をとる」とマスコミ報道もされています。

一方、99 年 2 月 26 日の経済戦略会議の最終報告では「全国 3,200 の市町村を少なくとも 1,000 以下に減らすことを目標に、合併を促進するインセンティブシステムの拡充を積極的に検討する」としています。

また、民主党は次期総選挙に向けた基本政策で、全国を10前後の州と1000程度の基礎的自治体に再編する「連邦分権型国家」を将来的なビジョンとして盛り込むこととしています。

このように、数年のうちに市町村の数を当面1,000程度にしたいというのは、連立政権や財界、一部野党などでは一致した「目標」となっています。

(ウ) 地方分権一括法の成立

99年7月8日に地方分権一括法が成立し、市町村合併特例法が改正（施行は7月16日）されました。

これでは、

- ・住民発議制度が拡充され、すべての合併関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合、関係市町村の長は議会に付議しなければならないこと
- ・合併推進の財政措置の拡充も行われ、地方交付税の算定で合併する自治体の分を合算して交付する期間を5年から10年とすることや合併特例債制度の創設
- ・議員年金制度の特例の創設、合併後4万人を超えてなくても市制が継続できるという優遇政策
- ・国と都道府県の「協力」を定めるとともに、合併協議会の設置についての知事の勧告制度を定めるなどより「上から」の合併をすすめる制度

などの制度が創設されました。

また、今回の改正で中核市の要件が緩和や新たに特例市制が創設されました。中核市は94年6月の自治法改正によって設けられた制度で、人口30万以上、面積100平方キロメートル以上の都市が要件のほかに、昼夜人口比率が100以上でなければならないことになっていましたが、地方分権一括法でこの条項が削除になりました。特例市は、保健所など一部の事務を除いて中核市並みの事務を担うことが期待され、要件として20万人以上の都市とされ、全国59都市が対象になります。このような新たな市町村の「ランク付け」は、より市町村合併そのものを進めると同時に都道府県を空洞化させる恐れがあり、都道府県と市町村という地方自治の二層制で養ってきた自治の理念を危うくしています。

②自治省の動き

この地方分権一括法の成立を受けて、自治省は1999年7月12日、事務次官を本部長とする「市町村合併推進本部」を設置し、8月6日に「市町村の合併の推進についての指針」を通知し、人口規模に着目した市町村合併の5つの類型を明らかにし、都道府県内の全市町村を視野に入れて、将来の市町村の区域を検討するとともに、合併することが適当と考えられるような市町村の組み合わせを地図上に示すことなどを要請しています。

また、8月19日におこなわれた全国総務部長会議では、「分権一括法の中で合併特例法も改正し、行財政上の手当てを思い切った。合併の問題は、地域が決めるべき問題から一歩進める段階にある。都道府県の果たす役割は大きい」（二橋事務次官）、「合併特例法の改正で、思い切った支援措置を盛り込んだ。これ以上の措置はない。市町村の合併の指針を示したが、県は合併推進要綱を2000年の早い時期に策定してほしい。県は『自主的な合併』を前提に積極的な努力をお願いします。自治省でも、合併機運の醸成などを行う」（中川・行政局長）と発言するなど、自治省としても強い意気込みを持って、市町村合併を進めることを明らかにしています。

また、2000年度予算要求でも合併推進するための「広報・啓発費」や「市町村合併推進交付金」を計上するほかに、98年度からは、人口4000人以下の町村に対して地方交付税の増額補正措置を削減しています。

③地方自治体の動き

(ア) すすめられる「合併推進指針」の策定作業

99年11月調査の自治省資料によると市町村合併の体制整備をしている都道府県は35道府県、合併市町村に対する交付金・補助金制度があるのが8都県、市町村、青年会議所、住民団体等の研究等に対する助成制度があるのが33都県となっています。合併パターン・要綱等の作成・検討の状況はしているのが36道県（徳島県では昨年12月に推進要綱を策定済み、9道県（北海道、岩手、宮城、秋田、福島、山梨、島根、香川、熊本）は2000年3月までに作成を予定）に至っています。

また、合併協議会の設置状況は2000年1月11日現在（議決を含めて）、14（41市町村）、うち住民発議によるものは8（23市町村）、住民発議によらないものは6（18市町村）になっています。

(イ) 自治体・住民とかい離している「合併推進」の動き

しかし、このように各都道府県で合併推進の体制が進んでいる一方、多くの地方自治体・住民が「合併推進」に対して疑問を強めています。

全国町村会では、自治省の合併推進指針に対して、「市町村の合併については、地域の実態に応じて、様々な手法により合併機運の醸成を図りながら、関係市町村の自主的な判断によって行うべき」として、国・都道府県に対

して、「地域住民の意思を十分に尊重し、合併を強制することのないよう」に強く要望するとともに、全国町村長大会（99年12月1日）で「1. 合併パターンを作成する場合にあっては、各々の地域住民の意思を十分配慮するとともに、町村及び地域住民の意見を取り入れた上で作成すること。2. 市町村合併の強制を意図した地方交付税算定の見直しは絶対に行わないこと」の2点について要請する「市町村合併に関する緊急決議」を出しています。

さらに昨年夏に行われた全国知事会議でも、都道府県が「合併パターン」の作成など積極的な指導が求められていることに対して、「なぜ合併を強行しなければならないのか。分権に逆行している」（群馬県知事）、「ふるさと回帰の意識に合併は逆効果だ」（青森県知事）、「合併のメリットが分からない。広域連合を助長する余裕があつていい」（鳥取県知事）などと自治省の合併推進方策に批判が相次ぎました。

合併協議会設置を求める住民発議制度についても、地域の要望を受けたという発議にはなっていません。2000年1月11日現在、住民発議総数は86件のうち、協議会設置に至った件数が20件、手続き進行中の件数が11件、そして協議会設置に至らなかった件数は全体の64%の55件です。

96年にPHP総合研究所が全国の市町村長を対象に行った「地方分権」に関するアンケート（回答数1294件）では、広域行政の推進に関して「現在の規模が適正」としたのが、29.7%（市：28.4%、町村：30.2%）、「広域行政が活用」53.8%（市：50.1%、町村：55.1%）、「市町村合併を推進」が16.5%（市：21.5%、町村：14.7%）と「合併推進」を望んでいる市町村は全体の6分の1程度と少数となっています。

また、岩手日報社が99年12月に調査した岩手県民世論調査では、市町村合併に対して「推進すべき」が25.1%に対して、「慎重に取り組むべき」が35.8%、「今の市町村のままでよい」が32.9%（「わからない・無回答」6.2%）と慎重派・現状肯定派が約7割となっているほか、99年6月に中国新聞社が発表した「中国地方1500人アンケート」でも「市町村合併をすすめるべきだ」としたのは、13.3%にとどまっています。

国自体でも今回の「合併推進」の矛盾が議論になりました。自治省の2000年度の予算案に「合併推進補助金」が1億2千万円の予算がつきましたが、当初、この予算は「大蔵原案」では認められず、同省主計局が示した見解（昨年10月）でも「あくまでも市町村の自主的な合併を推進すべき時代であり、昭和20～30年代に行ったような国の強いイニシアチブによる合併促進の際にとられた手法を再度とるのは地方分権の流れに逆行するものではないか」と指摘しています。

2. 各地の取り組み

潮来町と牛堀町が2001年を目途に合併準備に入っています。潮来町職では、「合併が本当に町民の生活を良くすることにつながるのか、また、仮に合併に至った場合においても新しい町が町民の生活を良くするために何をすべきなのか」について、住民が考える素材を提供するために、茨城県自治体問題研究所に調査を依頼し、同研究所から「潮来・牛堀合併に関する有識者アンケート」の結果等を踏まえた概要報告を受け、その内容を「町民版なかま」として作成し、新聞折り込みなどで全戸配布を行っています。

98年11月上旬、「徳山、下松、新南陽三市、決定合併協議会12月議会への上程」の動きに対して、下松市職労が市議に対して「法定協議会に関するアンケート」を実施。徳山市職労は市長に対して、12議会上程を再考するように要望書を提出し、新南陽市職労では議会に対して、法定協議会について慎重・賢明な判断を求めて申し入れを実施。山口自治労連でも市民団体と共催して学習会を開催しました。

静岡市・清水市の合併問題で静岡市労連、清水市労連では、市民も含めての学習会、講演会、シンポの開催や学習研究活動などを進めています。

3. 「市町村合併推進」についての問題点

(1) 住民の要求ではない「上からの」合併策動

本来、市町村の規模のあり方は生活、福祉、文化や利便の向上にとって、なにが必要で、どんな改革が求められているかについて、住民の中から自発的な積み上げこそが出発点となります。その視点の立って、市町村合併は議論されるべきです。

しかし、現在、政府・財界が進めている「合併推進」の策動は、自発的に求められた合併議論ではなく、前述した「ねらい」を実現するために、住民不在の「上からの」合併を強制的に行うとしています。

さらに、市町村合併には、自治体の規模が大きくなることによって、地域住民の意向を直接届けるしくみ、それを判断してもらうしくみをはるか遠くになってしまうという大きな問題があるほか、具体的には次のような問題点が考えられます。

- 財政問題として、
 - ・地方交付税が大きく減少することに伴って、住民関連の予算が削られる。
- 地域経済問題として、
 - ・大型公共事業が促進され、地場産業や旧来の商店街、農林漁業などが衰退し、地域の活力がなくなる。
- 行政サービスとして、

- ・合併された自治体の役場が支所化し、その機能が低下。そして合併後の市役所までの距離が遠くなる。
- ・小中学校や社会教育施設、保育所等の福祉施設など住民に密着した施設の集中化、周辺部での合理化・縮小化。それに伴い地域の活気・活力がなくなる。
- ・政策を立案する職員が、地域を把握できなくなり、地域からの遊離する。
- ・ある期間、暫定的な制度がとられますが、(議員の定数特例、在任特例)、地域問題を議会に反映させるルートが少なくなる。

などの地域に関わって大きな影響を与えます。

(2)「合併ありき」の情報の提供

市町村合併を議論する場合、地域の生活・福祉・文化、利便や産業がどうなっていくのかという、慎重でかつ綿密な検証がなされなければなりません。

しかし、住民にとっては正確な情報が伝えられないまま、合併の議論がすすめられようとしています。

「逐条解説市町村合併特例法」(市町村合併研究会編)によると、市町村合併特例法で設置が規定されている合併協議会の定義について「市町村の合併は関係市町村の住民にとって非常に重大な影響をもつものであるため、当該合併が当該地域の住民の福祉の向上に資するか否かを関係市町村の間で公正かつ慎重に検討し、関係市町村の将来についての計画を作成したうえで行われるべきものであるとの観点から、合併の是非も含め、市町村建設計画の作成その他市町村の合併に関する協議を行うための」機関として紹介されています。

しかし、現在山口県で進められている「周南合併」の合併協議会のホームページを見ると合併協議会について前述のような「定義」をあげていますが、内容は「合併推進」のみを強調しているものとなっています。「合併の効果と課題」のところでは、「効果」はより強調し、「課題」は解決できるものと紹介されています。

また、静岡市と清水市の合併の動きの中でも、「合併協議会」は「推進」だけでなく、是非を含めて協議するものと説明しながら設置後は、窓口が一本化して合併協議会だけでしか合併の議論ができず、「是」の立場からの議論のみ行われている状態になっています。

(3)「上からの」合併でどのようなことが起こっているか

実際、「上からの合併推進」がすすめられた市町村でも大きな問題が起こっています。その共通している点は、合併推進の時期には「住民サービスは高い方に」「負担は低い方に」と「合併すればバラ色」になるという宣伝を行い、合併後まもなく「自治体リストラ」とあわせて、「住民サービスは低下」「住民負担は高く」になっているということです。

仙台市が政令指定都市になる際に合併した泉市の例でも、合併後、旧泉市の行政水準と比較すると、水道料金の引き上げ、公民館の使用料金の有料化、敬老祝い金の額の引き下げと支給年齢の引き上げなど、次々と引き下げられる事態となりました。

また、東京・あきる野市の例をみても、当初は協定に定めた通り、住民負担が低い自治体、サービスのいい自治体にあわせておこなっていた行政サービスも、その協定を次々破り、住民負担の強化、サービスの低下を強いる方向に動いています。

このように、いくら合併して市町村の規模を大きくしてもゼネコン型の大型公共事業重視、医療・福祉切り捨ての行政を行う限り、「合併すればバラ色」ということでは全くないことは明らかです。

4.「市町村合併問題」に対する私たちの考え方

(1)自治体労働組合が「市町村合併問題」をとりくむ意義

自治省が示した「市町村の合併の推進についての指針」では「都道府県内すべての市町村を視野に入れて、将来の市町村の区域を検討する」としています。つまり、今回の「市町村合併」問題は、まさに全ての自治体に関係する問題となっています。

そして、住民の暮らしと福祉を守る自治体のあり方が問われることになり、「地方自治」そのものを規定する根本的な課題となります。つまり、自治体全般にわたり、全住民にかかわる大きな課題となります。

同時に「市町村合併」に伴って「自治体リストラ」はさらに進み、施設の統廃合や使用料の値上げなどの住民サービスの切り捨てが行われるほか、自治体職員の賃金・労働条件、人事機構などが全面的に改悪されるなど自治体労働者にとっても大きな問題が生まれます。

それだけに地方自治行政に直接携わる者として、住民の要求と自治体労働者の要求実現というたたかいそのものになり、大きく住民運動や職場でのたたかいを組織していかなければなりません。そして、この運動・たたかいは地域・職場で「自治体とは」「公務とは」を話し合う大きな機会(チャンス)となります。

自治労連としても、この問題を地方自治の中心的な課題として全国的に運動を進めることが求められています。

(2)運動の基本

地方自治憲章（案）では「住民自治は、住民の参加によって実現するものであるから、地方自治体の大きさ、とくに基礎自治体である市町村の規模が、住民各個人の生活行動の範囲を配慮した、適正なものであることが欠かせない。安易な自治体の大規模化、広域化は、住民自治の実現をさまたげるものとして否定されなければならない。」とし、「広域的な行政施策は、都道府県の力と市町村個々の主体性にもとづいて形成される共同の取り組みによって具体化するが、いかなる場合でも、情報の公開と政策の審議・決定への住民の参加を保障することが前提条件である。」としています。

現在の状況でもこのことが基本となります。「合併推進」だけを前提にし、住民が不在の議論によって行われている現在の政府・財界の動きは、断じて許されるものではありません。もともと地方自治法第7条で「市町村の廃置分合」として、合併だけでなく分割についても定めています。その点から言えば、「合併」のみに特例法があること自体問題です。

「いま国に求められているのは、合併の押しつけではなく、住民に身近な存在である市町村の基盤を基礎的自治体にふさわしくいっそう強化することです。

そのためにも、次の3点を運動の基本とします。

- ①政府・財界の一方的な「市町村合併」の押しつけに断固反対し、住民自治を守り、住民要求実現の取り組みを進める。
- ②住民に対して、現在の「市町村合併」をめぐる状況や情勢について正確に知らせ、住民とともに「どんなまちづくり」がもとめられているのかを議論していく。
- ③自治体労働組合として、「市町村合併」が住民に対してどのような影響を与えるのかを検証し、「自治体とは」「公務労働とは」を考える契機とし、自治研活動の発展につなげる。

5. 具体的な取り組みについて

前章の「基本的な考え」にもとづいて、以下の取り組みを進めます。

- ①自治省、都道府県に対して、「市町村合併」の押しつけにつながる合併推進要綱案・合併パターン作成や市町村への強要、それに伴う財政措置を行わないように要請する。
また「合併」を議論するにあたっては、正確で公平な情報公開、民主的な住民討議を保障するように要請する。
- ②自治体職場（単組）では市町村合併による影響についてのアンケート・意見交流を行うと同時に「合併」が地域や住民にどのような影響を与えるかを検証し、それをもとに合併にたいする「提言」を作成し、住民と幅広く議論し深めていく。
- ③「合併」も含めて、各自治体で「どのようなまちづくりが」を議論するために住民学習会、シンポジウムなどを開催する。また、合併問題についての住民アンケートの実施や商工団体や農業団体などと意見交流をすすめる。
- ④「市町村合併推進」の口実となっている「地方財政危機」を招いた原因と責任を明らかにするとともに、地方交付税制度の充実や自主財源の確保で地方財政確立を求める請願署名運動を全国的に取り組む。
- ⑤合併協議会がすでに設置されているところでは協議会に対し、公平・公正な情報公開を行うとともに、「合併推進」というだけでなく、法の立場からも合併の是非について住民が自由に議論ができるように要請する。
- ⑥本部が作成する学習資料をもとに、職場での学習を深める。

以上