

岐阜県東濃西部 3市1町合併協議の 破綻後について(1)

早 川 鉦 二

(一)

02年7月1日に設置された岐阜県東濃西部合併協議会(多治見市、瑞浪市、土岐市ならびに笠原町で構成)は、04年1月25日に合併に関わる住民意向調査を行った。図表1はその実施結果であるが、笠原町を除く3市で合併反対票が賛成票を大きく上回った。この結果を受けて、1月28日の第23回東濃西部合併協議会はその解散の確認を行うに至った⁽¹⁾。

本稿は、合併に関するそれ以後の動きをフォローすることによって、白紙に戻った合併協議の総括やその影響、新たな枠組みでの合併協議などにアプローチしたものである。

図表1 住民意向調査実施結果

	多治見市	瑞浪市	土岐市	笠原町	合 計
賛 成	15,365 (34.7%)	5,337 (26.2%)	9,315 (30.3%)	3,987 (67.3%)	34,004 (33.6%)
反 対	25,181 (56.9%)	13,439 (65.9%)	18,619 (60.6%)	1,302 (22.0%)	58,541 (57.8%)
どちらともいえない	3,311 (7.5%)	1,335 (6.6%)	2,346 (7.6%)	587 (9.9%)	7,579 (7.5%)
無 効	388	282	450	45	1,165
合 計	44,245	20,393	30,730	5,921	101,289
投票資格者数	84,811	33,579	51,832	9,533	179,755
投票率	52.2%	59.3%	60.7%	62.1%	56.3%

(注)()内は得票率である。

(二)

04年1月28日に開催された合併協議会によるその解散の確認に先立って、実は3市1町で組織する東濃西部広域行政事務組合で処理していた情報(電算)システム統合と消防通信指令システム統合に関して、土岐市からその白紙撤回の申し出が行われていたのであった。住民意向調査が実施された翌日、つまり1月26日のことである。

これまでの経緯を述べるに際し、まず情報システムの統合とか、消防通信指令システムの統合とはどういうことなのかをみてみよう。

情報システム統合とは、各市町で電算処理されている住民記録や印鑑登録、税関連、人事給与などのシステムを統合することである。他方、消防通信指令システム統合とは、3市⁽²⁾がそれぞれの電波でそれぞれの区域内で行っている現行の消防通信指令システムを統一して、3市1町のどこからでも住民が119番通報すれば、新たに設けられた消防本部につながり、

図表2 電算システムと消防通信指令システムに関する合併協定項目の協議内容

23. 電算システム事業の取扱い	住民サービスの低下を招かないように、合併時に新市におけるシステムを新たに構築することを基本とし、電子自治体として対応できる環境整備を行うことを目指す。(第4回協議会にて決定)
25-7 消防防災関係事業	<p>消防防災関係事業については、次のとおりとする。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 消防業務については、業務の一体性を速やかに確保するため、管轄区域の見直し及び出動体制等について、合併時に統一を図る。 2. 消防計画については、新市において速やかに策定する。 3. 通信システムについては、合併時に新たに構築する。 4. 防災会議については、合併時に新たに設置し、新市において地域防災計画を作成する。 5. 防災行政無線(同報系)については、暫定的システムを合併時に構築し、新市において速やかに統一を図る。また、運用については、合併時に統一を図る。 6. 防災行政無線(移動系)については、新市において速やかに統一を図る。(第14回協議会にて決定)

(出所) 多治見市『多治見市合併説明会 付属資料』35-36頁。

本部から各消防署や消防団に緊急出動の連絡が入り、また出動現場と本部との通信連絡が行われるようにすることである。

さて、これら2つのシステム統合の問題が、合併協定項目でどのように決められているかを見たのが図表2である。

電算システム事業で、「22万4千人の人口規模を想定した新たな構築を基本とする」⁽³⁾協議内容となったのは、各市町のシステムの導入時期はまちまちであるが、全体的にはシステムを見直して、更新すべき時期に来ていること。また、合併するかしないかに関わらず、22万都市にふさわしいシステムの統合を図っていく必要があるからである⁽⁴⁾。

通信システムに関しては、合併時の新たな構築が掲げられているにすぎないが、合併協議会では「消防体制につきましては、広域消防の組織化につきまして平成11年度から協議がなされております。合併に向けてさらに調整していくこととなるわけでございます。特に、通信システムにつきましては、全国的にデジタル化されるため、そのことも考慮し協議がされております」⁽⁵⁾、という説明が行われている。なおこのデジタル化とは、2016年までに義務づけられているが、2011年度までデジタル化した場合は、アナログでも対応する併用の義務があるという。

合併協定項目の協議内容には、以上のように情報システムも消防通信システムも、合併時の新市における新たな構築が盛り込まれている。しかしながら合併するしないに関わらず統合を進めるべきであるとして、広域行政事務組合で行うことになったのであった。

合併しない場合でも情報システム統合を進めるということは、合併協議が進む中で持ち上がってきた。このため、合併協議会第5回幹事会(02年11月1日)が広域組合で電算システム統合の事務を行うことを決めたのは、合併協定項目の「電算システム事業の取扱い」を決定した第4回合併協議会(02年11月11日)の開催に先立つこと10日程前のことにすぎない。

これに対し、消防通信指令システム統合の問題は、合併協議とは無関係にかなり以前から検討されてきた。しかし広域で実施することが了承されたのは、03年11月4日の3市1町首長打ち合わせ、続く11月7日の助役会議ときわめて最近のことである。

このようにして、広域行政事務組合が取り組むことになった。このため、組合の事務事業として「情報システムの構築に関する事務」と「消防通信指令システム統合事業」が、組合同規約に追加され、広域行政事務組合は合

併時の両システムの統合に向けて、精力的に取り組むに至った。

新市における情報システムの構築に関しては、(株)大和総研に調査設計が業務委託された。その大和総研から NEC を推す推奨案が提出されたが、住民情報については大和総研の推奨案をめぐって、3市1町で意見が分かれた。住民記録システムなどを(財)岐阜県市町村情報センターに依存していた瑞浪市と土岐市は、大和総研の推奨案に難色を示した⁽⁶⁾。なお多治見市と笠原町の住民記録システムなどの業者は、NEC である。また、NEC の場合が10億円、情報センターであれば7億円という情報システム構築費用に関しても、土岐市は安い情報センターにすべきことを強調した。瑞浪市は、電子自治体への対応ということであれば、NEC でよいとする態度であった。さらに情報センターのもので、果たして合併時に間に合うかどうか、争点となった。以上のような意見の相違のため情報システムの選定がなかなかできなかったが、03年10月18日の広域行政事務組合の管理者会議⁽⁷⁾で多数決により NEC に決まり、04年1月20日には情報システム構築業務が、約8億4000万円で5事業者と委託契約されるに至った。

新たな情報システムの構築は、以上のように大変難航したのであるが、消防通信指令システムの構築はスムーズな展開をみた。現在の3市の消防通信システムを多治見市のシステムに統合することに決め、アナログ無線統合に要する事業費、1億4000万円を盛り込んだ04年度予算を広域行政事務組合の議会に提出することが、04年1月21日の管理者会議で承認されたところである。

以上のように、情報システム構築に関しては委託契約を終え、消防通信指令システム構築についてはそれに必要な経費を04年度予算に計上することを決めたその時に、土岐市は両事務からの白紙撤回を申し入れたのであった。合併するしないに関わらず、統合を進めていた事業であるだけに、関係者の驚きは想像に余るものがあつたにちがいない。合併がご破算になった衝撃に加え、もう一つのショックが関係者の間を走ることになった。

それではなぜ土岐市は、白紙撤回を申し入れたのか。04年1月28日の管理者会議での塚本土岐市長の発言を整理すると、次の通りである。

情報システムに関しては、①NEC だとかなり高くつくので、住民に対する説明責任が果たせない。②市長会として、業務の標準化と開発システムの共同化を国に要望している段階にある。③土岐市の情報処理の基盤整備は、それほど遅れていない。これらのことから、「当面白紙、合併が白紙

化したという段階では、情報システムについては、県下の大半の市町村が参加している情報センターを選択するのもひとつの選択ではないかというの」⁽⁸⁾である。土岐市がとりわけこだわっていたのは、①の金額の点にあるように思われる。

消防通信指令システムについては、①合併が白紙に戻った以上、従来通り3波をそのまま利用することができる。②今統合しても、デジタル化の時にはそれが使えない。「こういうことから白紙に戻して一旦改めて協議を進めていけばいいよ、時間をかけて、しっかり協議すればいいという」⁽⁹⁾のである。

そしてまた、合併協議がその解散を確認したのが1月28日であるが、それ以前の意向調査の翌日に白紙撤回を申し入れたのは、「この問題は方向性を早く出さないと、日にちが経てば経つほど、先程ちょっとご心配がありましたような補償の問題でも日が経てば経つほどそれは大きなものになっていく」⁽¹⁰⁾からであるという。

さて、いくら合併しなくても共同で行う事業ではなかったのかと強調しても、土岐市からこうした離脱の意思表示が行われた以上、それはいかんともしがたい。それ以後も話し合いが続いたが、結局3市1町による情報システム統合から土岐市は離脱することになり、残る2市1町で事業を継続していくことになった。他方、消防通信指令システム統合事業は取り止めることに決定したのであった。

この問題は、3市1町の3月議会でもかなり大きく取り上げられた。土岐市が離脱するに至った経緯であるとか、離脱をどう受け止め、これからの取り組みはどうかなどが主な論点であった。ここでは、離脱にはあたらないうという土岐市議会での助役の答弁を紹介したい。

「情報システムの統合につきましては、合併をすれば一つの市になるわけでございますので、事務事業、あるいは制度、手続等、いろいろと調整をした上で、情報システムの統合するというところでございます。しかし、合併が白紙ということであれば、事務事業、そういった手続等については調整なされないわけでございますので、システム統合ということは非常に不可能であるというふうに私たちは思っております。したがって、広域で進めております、いわゆる推奨案なるものにつきましては、我々がノーと言おうが言うまいが、これは進められないというふうに思っておりますので、我々としては離脱をしたというふうには考えておりません。

それから、消防通信システムであります、これにつきましても合併あるいは広域で広域消防をやるということであれば、これは通信は必ず一つにしなければなりません。しかし、合併が白紙になりましたし、また広域消防につきましても日程が決まっておるわけではございません。そういった以前に、システム統合を当面する必要はない。あえてすれば、二重投資になるということでございますので、そういった意味で我々としてはやらないという結論を出したわけでございますので、離脱とかそういうことには当たりないというふうに思っております」⁽¹¹⁾。

以上が、3市1町による2つのシステム統合問題の経緯である。私は、この問題について次のようなことを思う。

合併するしないに関わらず統合するというところで、組合事務として進めてきた事務事業を、合併がご破算になったからと言って取り止めたいという土岐市の考えは、あまり説得力を持たない。なぜなら、情報システム統合の決定過程で意見の対立があったのは事実であるが、合併がダメになって情報センターの方がよいという、従来の主張を土岐市が繰り返すのは、大和総研の推奨案にした広域行政事務組合の意思決定をないがしろにするものである。組合の意思決定に重大なミスがない限り、土岐市の行動は認めがたい。そしてまた土岐市の助役が言うように、合併が白紙になれば情報システム統合は本当に不可能なのか。たとえば公共料金などが3市1町で統一されないので、システム統合の効率が制約されるということは理解できるが、それでも3市1町が共同でやろうとすれば、それなりにできるのではあるまいか。事実、土岐市を除く2市1町で行うことになっているのである⁽¹²⁾。

消防通信指令システムに関しては、2重投資を避けるためだというのであるが、2重投資の問題は、広域でやることを決めるさいに十分に知られていたことである。その了解の下で進められてきたことを、いかにもそれが問題であるかのように主張しても、説得力を持つものではない。

この問題を通して私が次に感じたことは、合併協定項目の審議にさいし、土岐市と他の2市1町の委員の間には取り組む姿勢にかなりの差異が見られたが、それと同じことがここでも言えるのではないかということである。つまり、土岐市は他の2市1町に比べると、土岐市にとってのメリット・デメリットに固執する傾向が強い⁽¹³⁾。このため、合併が流れた場合、土岐市にとってどうなるのかの判断が優先されるに至ったのではあるまいか。

これでは3市1町の合併は、しょせん無理な話であったことをあらためて認識させたともいえる。そしてまた、土岐市のこうした行為は、たとえ白紙に戻った3市1町の合併問題が再燃したとしても、その実現を遠ざけることになるであろう。なぜなら、合併するには3市1町の一体感の存在が不可欠であるが、かえって3市1町の間には不信感を醸成することになったからである。

もっとも合併問題はさておき、3市1町が協力して行政を進めることは必要である。その必要性がますます高まっているだけに、今回の問題によって3市1町の協力関係を後退させることがあってはならない。

(付記) 本稿脱稿後に、まもなく開通する東海環状自動車道の土岐市内のインターチェンジの名称について、次のようなことがあった。日本道路公団が多治見市や岐阜県の意向を受けて「土岐南多治見」と決定したのであるが、土岐市は「多治見」を入れることに強く反対したのであった。こうしたことから、「関係者は『合併が実現できなかったのも当然』と、ため息」(『中日新聞』2004年12月6日)をついたという。

(三)

3市1町合併に関する住民意向調査実施後に、合併問題に関連して2つの質問状が出された。

そのひとつが、多治見市議会の会派「民主党市民フォーラム」による春田富生多治見市議会議長あての「合併に関する意向調査投票に関する申し入れと質問」(04年2月10日付、以下「申し入れと質問」という)である。もうひとつが、「埋めてはいけない!核のゴミ実行委員会・みずなみ」(代表市川千年)や「多治見を放射能から守ろう!市民の会」(代表井上敏夫)など5団体が、高嶋芳男瑞浪市長に提出した「公開質問状」(04年2月16日付)である。

これらの質問状に対しそれぞれ回答がなされたが、それらを紹介すると共にコメントを加えたい。

民主党市民フォーラムによる多治見市議会議長への「申し入れと質問」は、「今回の意向調査が行われるにあたり、議長の発言及び行動には疑問を持ちます。議長は、多治見市議会を代表し公平中立でなければならない

と考えますと、公式な場所におけるの合併に関わる発言及び行動は、行き過ぎであったと思います。つきましては、今後このようなことがないように申し入れを行い、下記についての回答を」求めたものである。

そしてその具体的な質問事項は、次の通りである。

「1、消防出初式及び成人式における『合併賛成に○を』という旨の発言ならびに、推進議員団の先頭に立たれた行動について議長として、一定の見解を市民に明らかにすべきと考えます。したがって見解と意見表明をされるよう要請します。

2、議長は合併推進(ないし反対)の行動に政務調査費の費用を積極的に容認されましたが、実際に使用支出があったのかどうか。またその用途内容を明らかにしてください。

3、推進議員団の宣伝カーが常時市役所前駐車場を利用していましたが議長としてどのように対応されたのかお答えください」。

これらに対する回答⁽⁴⁾(2月19日付)は、こうである。

「1について ・議長は議会運営の場では公平公正でなければいけないと考えるが、今回の消防出初式及び成人式での発言については自身の政策を述べても問題がないと考えている。

2について ・政務調査費の支出・使用内容については公開しているので、それで確認していただきたい。

3について ・管理者からは特に苦情はもらっていないので対応はしていない」。

多治見市議会の民主党市民フォーラムと春田多治見市議会議長のやりとりは、以上の通りである。ところで、この「申し入れと質問」を「議長が答えるべき内容が何一つないというお粗末なもの」として、一笑に付した紙面⁽⁵⁾もあるが、そうとも言えないものがある。

まずは、そんなことがあったのかという驚きである。私を含め多くの市民が知らなかったことを、知らせてくれた。そしてまた、これらの問題を考えるきっかけになった。これだけでも、この「申し入れと質問」は私にとって有意義なものである。

次に具体的な質問事項に関しては、たとえ議長が合併推進議員団の1人として先頭に立って行動したとしても、それにはさほど疑問を感じないが、

消防出初式や成人式のあいさつの中で、合併に対する自分の意見を述べることはどうかと思う。回答の通りであれば、議長の見識を疑わざるをえない。市議会を代表して、つまり市民を代表してあいさつするわけであるから、議会や市民の中で大きな争点となっていることに関して、個人の見解を述べることは慎むべきであると思うからである。

二つ目の政務調査費について調べてみると、図表3の通りであった。

現在多治見市では、議員1人につき年間25万円の政務調査費が会派に支給されているのであるが、その政務調査費から合併推進議員団による街宣のために、レンタカー代や看板、ガソリン代などに34万円が充当されている。金額的には大したことはないが、議員の調査研究活動費である政務調査費を、そもそもこういうことに使ってよいのか疑問に思う。

「多治見市議会政務調査費の交付に関する規則」の第5条(使途基準)の第1項には、政務調査費の使途基準を記した「項目」と「内容」からなる別表が、そして第2項には政務調査費を充てることができない経費、5項目が列挙されている。この街宣のための経費は、「私的な経費」や「交際的

図表3 多治見市合併推進議員団収支計算書

(収 入)	
・政務調査費 (市民クラブ)	180,000円
・ 〃 (市民政策会)	100,000円
・ 〃 (公明党)	60,000円
計	340,000円①
(支 出)	
・街宣車看板作製費	63,000円
・街宣用テープ作成料	13,335円
・車用マグネット付看板	117,600円
・ガソリン代	28,608円
・レンタカー代	198,975円
計	421,518円②

$$\text{収入①} - \text{支出②} = \Delta 81,518\text{円}$$

※不足額81,518円については個人にて負担

(出所)「政務調査費支出状況報告書(1月～3月)」による。

な経費」など、充てることができない経費を列挙した第2項には確かに抵触しない。

それでは、第1項のいずれの項目にあたるのか。思うにそれは、「会派が調査研究活動、議会活動及び市の政策について市民に報告し、広報するために要する経費(広報紙、報告書印刷費、送料、会場費等)」である「広報費」なのであろう。それ以外には考えられない。果たしてそれで問題はないのか。意向投票に向けて行動する経費を、「市民に報告し、広報するために要する経費」と言えるのであろうか。これを、使途基準が想定している広報費に含めることは、無理があるように思えてならない。少なくとも市民感情からすれば、政務調査費がこうした行動の経費に使われたことに違和感を持たざるをえない。

したがって、議長たる者は政務調査費を合併推進や反対の行動に要する経費に充てることがに慎重な態度を取るべきではなかったかと思う。

宣伝カーの市役所前の駐車場利用については、その責任は議長ではなく合併推進議員団の団長である。それにしても、「苦情はもらっていないので対応はしていない」というのは、あまりにもさびしい。1人の議員として、いわんや議会の代表者として、謙虚に反省してもらいたいものである⁽⁴⁶⁾。

5団体による高嶋瑞浪市長への公開質問状は、市長の政治的責任をただした質問項目の5を除くと、最後となった02年1月28日開催の合併協議会での発言に関したものである。その発言というのは、投票結果に対する考えを述べたものである。少し長いが、その一部をまず紹介したい。

「この結果につきましては、私といたしましては、まさか、という思いでありました。よく考えてみますと市民の皆さん方に合併の必要性ということを理解していただけなかったとこういうふうに思っております。また、私どもがそのことについてしっかりと十分な説明がしきれなかったと、こういうふうにも思っております。私はメリットだとかデメリットとかそういう問題ではないと、将来を見据える中でご判断をしていただきたかったという思いをしております。なんか身近なところの尺度で市民の皆さんが判断されたのではないかとそんなことも思っております。この地域、この現状を考えますと、住民投票、住民意向調査投票というのは合併ということについてそぐわなかったのではないかという思いもいたしております。

(中略)

私はこの合併が達成された時に、市町村合併に関する電源3法の取扱いということを考えてまいりました。仮に合併が成立したといたしますと、それ以後でも瑞浪市と土岐市さんは多分3年ぐらいは瑞浪市には4億4千万、土岐市さんには3億8千万の独自に使える金が入ってくるわけであり、これは少し不公平ではないか、こういうふうになっておいて、多治見市さん、笠原町さんにもその恩恵が受けられるように実はこの1年半の間に私なりに努力をしてまいりまして、この1月20日付けで、もしも、瑞浪市と合併がなったとしたら、多治見市さんには、これは私の試算でございまして、およそ6億円、笠原町さんには6千万、土岐市さんが増額の5億8千万になりまして、5億7千万ですか、私の所は4億4千万で変わらずではございまして、総額で17億円というお金が毎年入ってくる、実は手立てもいたしてまいりました。お金のことを言うてはなんです、やはり、お金もないと、やりたい事業もできないことは確かであります。そういう意味で私なりにこの合併協の皆さんそして、3市1町の市民の皆さんにも、1つの土産として努力した訳ですが、それも残念ながら今となってはどうにもならなくなりました」⁽⁷⁾。

瑞浪市長の以上のような発言内容に対する疑問から、公開質問状が出されたのであるが、公開質問状にはこの質問状を出すに至った理由がかなり詳細に書かれているが、ここでは省略する。これに対する瑞浪市長からの「公開質問状に対する回答」は、3月1日付けで行われている。

質問事項と回答を併記する形で全文掲載すると、次の通りである。

質問事項1と回答

「あなたは、投票結果について、『合併が将来の問題であったにもかかわらず、市民は身近な尺度で判断したのではないか』と評価されました。この評価の根拠を説明してください。」

「少子高齢化の進展や地方分権が進む中、自主財源の乏しい3市1町では自立した自治体を作るためには行政のスリム化・効率化を進めなければなりません。合併は究極の行財政改革であるとの観点から、協議を進めてきたところでもあります。スケールメリットは合併したとしてもその効果がすぐに出るものではありません。また、市民が実感できるかはわかりませ

ん。逆に『名称が変わる』『市役所が遠くなる』といったことについては合併しない現状でも実感できるものです。これを『身近な尺度』と表現したものです。」

質問事項2と回答

「あなたは、『住民投票、住民意向調査投票は、合併についてすぐわなかった』と発言されました。合併という重大事について、市民の意思を直接確かめる民主的な方法が、なぜ『すぐわなかった』のか説明してください。また、では、どのような方法で合併の是非を判断すべきだったとお考えですか。」

「自治体は総合行政です。市町の合併の是非を判断するためには、全体的視点に立って総合判断が求められます。一方、住民一人一人をみますと、年代や職業あるいは生活地域によっても是非の判断基準が大きく異なります。住民投票は同じ判断基準の基で是非判断が行われるべきであると考えます。したがって合併のような総合判断を要する事項は議会が最もふさわしいと考えます。」

質問事項3と回答

「あなたは、今後、合併問題が浮上した場合、住民投票や住民意向調査投票によって住民に合併の是非を問うことはしないという考えですか。」

「『是非』を問うことはしないと思います。」

質問事項4と回答

「あなたは、合併にともなう電源3法交付金について、1年半にわたって国に働きかけながら、その間に何度も開かれた合併協議会に報告すらしてきませんでした。その理由を説明してください。また、国への働きかけを示す要望書等を公開し、事実経過、並びになぜ単独でこのような要望を行ってきたのかについて説明してください。」

「上京の際に、合併問題に伴い交付金の扱いについて口頭で要望してきたところであり、新市となった場合の財源確保という意味合いで改正の道筋がついてから報告すべきと考えておりました。たまたまその時期が1月28日の解散を確認する合併協議会に重なったものです。」

「これが事実経過であり、要望書等は作成していません。」

質問事項5と回答

「あなたは、他の三首長とともに、約1億4千万円の経費をかけ合併推進の政策を進めてきました。しかし、瑞浪市においては、合併に反対の票

が賛成の票の2.5倍強となり、あなたの政策は市民によって否定され、合併は破綻しました。この政治的責任をどのようにとられますか。」

「市民はそれぞれの立場から3市1町の合併を否定したのであって、私の政策を否定したとは考えておりません。また、投票前に結果の取扱いについて公表しており、それに反する決断をするのであれば政治的責任問題になるものと考えます。」

5団体による質問とそれに対する瑞浪市長の回答は、以上の通りである。合併協議会の会議録を見ていて、住民意向調査は合併にはそぐわなかったという瑞浪市長の発言にびっくりしたし、合併すると電源3法の金が多治見市や笠原町にも交付されるようになるという、大変唐突な発言にこれまた驚いた私は、5団体の質問状を大変タイミングのよいものだと思った。そして、市長の回答に大きな期待を持ったのであるが、残念なことに知りたいことはほとんどわからないままに終わった。どうしてもっとわかりやすく、ていねいに応えてくれないのか。

たとえば質問事項2の回答をみると、まず自治体は総合行政であるということから出発している。しかしそのことと、合併の是非は総合判断が求められることといかなる関係があるのか。同じ判断基準というのはどういうことで、住民投票はなぜ同じ判断基準の基で判断されなければいけないのか。どうして住民には総合判断ができなくて、議会ではできるのかなど、考えれば考える程わからなくなる。

質問事項5に関しても、住民意向調査で3市1町合併が否定されたのに、「私の政策を否定したとは考えておりません」とどうして言えるのか。また政治的責任問題を、投票結果の取扱いになぜ限定してしまうのか。

このように、私には瑞浪市長の回答がよく理解できない。この点では、全くの期待はずれであった。そこで、住民意向投票がなぜ合併にそぐわなかったのかに関して、少しでも市長の真意が理解できないものかと思い、瑞浪市の3月議会の会議録をひもといてみた。そこでは、住民意向投票が合併になぜそぐわなかったのか、それだけを取り上げてその真意を直接問う質問は見られなかったが、その発言を取り上げての発言や質問は行われている。それらを紹介すると、次の通りである。

「合併が白紙となった後、市長は結果については真摯に受けとめると言われたものの、説明不足であった、また合併調査は住民意向調査になじま

ない、そして合併のような総合判断を要する事項は議会が最もふさわしいと発言されてみえます。市長は常日ごろ、市民は株主と言ってみえますが、株主であるなら会社の基本的な意思決定、すなわち解散や合併は極めて重要事項であり、株式会社瑞浪市と言うならば、当然株主総会が、いわゆる住民投票で決定すべきであり、株主の意思を最優先させなければなりません」⁽¹⁸⁾という議員の鋭い発言に対し、市長は何も反論を試みていない。

また別の議員は、市長になりたての頃は住民の中に入って、住民の意見を聞いて市政を行うと言っていたのに、「住民意向調査で結果が出たことについては、どうもこういう問題は住民に決めさせるよしか俺に決めさせた方がよかったというようなことが強く聞こえてくるわけですので、この辺の思いはどうであったかということ」⁽¹⁹⁾質問したのに対し、市長は住民意向投票を行う考えは決してなかったのではないと言う。またこの議員の常設型の住民投票条例を制定して、重要な事項は市民の意見を聞いて進めるようにしたらどうかという問いに対しては、「現行の憲法におきましては、地方公共団体に議事機関として議会を置くことを規定しております。議会が議事機関として判断を下せない施策はあり得ないと私は思っております。したがって、条例は今のところ必要ないのではないかと、こういうふうに私は考えております」⁽²⁰⁾と応えている。

高嶋瑞浪市長の考えは、やはりその落ち着くところは、議会至上主義というのか、議会にすべてをまかせればよいということである⁽²¹⁾。「総合判断」を要する、要しないの題ではない。したがって、恐らくは合併問題だけでなく、すべてのことが住民意向投票になじまないことになる。

なお電源3法による交付金の問題については、回答よりももう少しくわしい経緯が3月議会で説明されている⁽²²⁾。

(四)

3市1町合併が白紙に戻った事態を、一般市民がどう受けとめたか。あるいはどんな思いでいるのかを知るために、合併に関する住民意向調査の実施後まもなく行われた地区懇談会における合併に関する質問や要望などの発言を見てみた。しかしながら、図表4のように地区懇談会のテーマに「3市1町合併」を選択した地区はなかったし、「市民意識調査の概要について」のテーマを除くと、テーマ終了後の「その他」での発言にとどまっ

岐阜県東濃西部 3市1町合併協議の破綻後について(1)

ているので、合併に関する発言はそれ程多くないことを断っておく。

合併に関する発言内容を紹介する前に、今回の地区懇談会がどのように開催されたかをまずみてみたい。

多治見市では、年2回市内の12小学校区で地区懇談会が行われる。うち1回は市長も出席する。03年度の前期地区懇談会は、合併に関する住民意向調査の実施に向けて、合併の是非を判断するための住民説明会として、例年の12地区に5会場を加えた17ヶ所で開催された⁽²³⁾。後期地区懇談会は、合併に関する住民意向調査の実施から1ヶ月程経過した04年2月16日から3月22日にわたって、例年通り12地区で行われた。

図表4 03年度後期地区懇談会の開催状況

開催日	校 区	テ ー マ	出 席 者	前 期 地 区 懇 談 会 の 出 席 者 数
2月16日	精 華	・ゴミの分別・減量について ・防災について	54	73
2月18日	市之倉	・市民意識調査の概要について	6	40
2月20日	昭 和	・地区公民館について ・交通渋滞について	20	29
2月22日	脇之島	・最終処分場について	42	75
2月25日	北 栄	・防災について ・交通渋滞について	15	67
2月28日	滝 呂	・防災について	17	48
3月2日	養 正	・介護保険制度について	17	48
3月9日	小 泉	・防災について	15	56
3月12日	池 田	・池田小学校グラウンドについて	15	41
3月16日	根 本	・市民意識調査の概要について	37	23
3月19日	南 姫	・都市計画について ・防災について	31	92
3月22日	共 栄	・市民意識調査の概要について	11	42
計			280	634 ^[1]

注 [1] その他5会場の231名を含めると、前期の出席者数は865名である。
(出所) 多治見市のホームページによる。

今回は市長が出席しなかったが、地区で関心のあるテーマを地元の校区が自由に決め、そのテーマについて市の担当職員と住民が意見交換するというユニークな方法が取られた。テーマの決定は、「3市1町合併」「ごみの分別・減量」など市の市民情報課が列挙した9つのテーマ²⁴⁾を参考に、校区に関係する区長らによって行われた。なお地元から要望が提出されなかった場合は、「市民意識調査の概要について」意見交換がなされた。

冒頭で述べたように、「3市1町合併」を選択した校区はなく、「防災について」話し合われた校区が5つもある。合併問題は市民を2分した問題であるだけに、かえって敬遠されたのかもしれない。しかしテーマとして取り上げられなくても、市長が出席し、そのあいさつの中で、合併に関する住民意向投票の結果を報告するとともに、今後のまちづくりについて新たな決意を表明していたならば、合併問題についてもっと活発な質疑応答が交わされていたにちがいない。大変残念な機会を失ったものだと思う。こうしたことによるものなのか、今回の地区懇談会は出席者も前回の半分以下にとどまり、熱気を欠いた集いであった。

さて、地区懇談会での合併に関する発言の内容であるが、最も多かったのは合併賛成派と思われる人々からのさまざまな質問や意見である。そこではなぜ合併が白紙に戻ったのかという観点から、合併に関する広報の仕方や合併説明会の持ち方などに問題はなかったのかという質問が多い。たとえば、「合併が必要な理由をどのくらいの市民が理解できたのでしょうか。広報の仕方に問題があったのではありませんか」²⁵⁾という具合である。行政は、これらに対し説明会やシンポジウム、おとどけセミナーなど、できる限りのことはやってきたと言う。このほか、「住民意識調査は必要だったのでしょうか。今後、事業を縮小しなければならないことを考えると、強引にでも合併するべきだったのではないのでしょうか」²⁶⁾という発言のように、住民意向調査に問題があるというのである。問題点の指摘ではないが、「住民意向調査の結果、合併しないことに決まりましたが、本当に良かったのでしょうか」²⁷⁾という感想も出された。

こうした質問や意見が一番多いのも、もっともである。合併を期待していた住民からすれば、合併が流れた理由にアプローチしたいのは、やまやまである。ただ残念なことに、責任があたかもすべて行政にあるかのようになっていることである。

次に多かったのは、3つの校区で取り上げられた笠原町との合併問題で

ある。これは、笠原町が多治見市との合併を検討していることが、少しずつ明らかになってきたからである。事実、この問題を取り上げた3つの会場は、いずれも3月に開催された校区である。

笠原町との合併という、合併の新たな枠組みについて、そういうことを考えているのかに加えて、是非進めて下さいという積極的な賛成意見のほかに、財政上のメリットを問う質問が出された。その回答は、相手があることだし、市民や議会の意見をふまえて進めていきたいと思うというものであった。財政上のメリットに関しては、職員の削減など共通経費の減少に触れている。

以上の2つのことが、きわだっただけ多い。これら以外で、複数の校区で問題となったのは、住民意向調査の結果をどのように受けとめたのか。また、これからの多治見市をどうしていくのか、あるいはどうなっていくのかに関わる質問である。

前者に関しては、これから分析していくという回答の会場もあったが、多治見市の厳しい財政状況が理解されなかったからだという。なお、後者の質問への回答とも関わるが、合併そのものに反対なのか、合併する枠組みについて反対なのかは、住民意向調査の結果だけではわからないことにたびたび触れている。

後者に関する回答では、事務事業の見直し、受益と負担の見直しなどで、厳しい状況を乗り越えていく必要が強調されている。

最後に、3市1町合併に反対したと思われる住民から、「住民の総意とかけ離れた合併の協議を進めてきたことを行政と市議会に考えていただきたい。今後は、民意に沿った施策を行っていただきたい」⁽²⁸⁾とか、「税収が減って予算がないなら、それなりのサービスで良いのではないですか。サービスが低下することを合併しなかったせいにしないでください」⁽²⁹⁾という要望があったことを付け加えておく。

(五)

3市1町の合併推進派の市民有志が会員となって組織された「桔梗連合市民会議」(各務寛司議長)が、04年3月に「東濃西部新都市のための提言」(以下『提言』という)をまとめた⁽³⁰⁾。

この『提言』は、そもそもは合併後の新都市計画のあり方を市民の立場

から模索したものである。03年度「岐阜県協働型県民活動推進事業」の指定を受けて、「新都市古里講座」と「新都市市民会議」を開催するなどして、新市の将来像や産業政策、中心市街地の活性化政策、教育政策、福祉政策ならびに地域内分権に関する提言をとりまとめたものである。

しかしながら合併がご破算になったので、この計画の位置づけは次のようになったという。

「合併が頓挫した中で、私たちの今回の提言は真の役割を果たさなくなりました。私たちは、新しい都市を夢見ながら、その時の都市が住みやすく、生きがいの持てる都市として前進し続けるために、まちづくりを提言しようとしてきました。しかし、合併が破綻した今日では、それは叶わぬ夢となってしまいました。

しかし、私たちは諦めません。捲土重来、体制を整え、攻勢に出たいと思っています。この提言は、そのための私たちの目標であり、いっそう広く市民に参加を呼びかけるための誓約書にしたいと考えます」⁽³⁰⁾。

さてこの『提言』は、今述べたように新都市のまちづくり計画について書かれたものであり、そこには私にとっても大変参考になったことがある。たとえば新都市の将来像が、「やきもの文化が香り、人と自然を大切にする、美しきまち」とうたわれている。これは東濃西部合併協議会の新市まちづくり計画の将来像「みんなでつくる、緑あふれる、交流のまち」よりも、ふさわしいと思う。また中心市街地の活性化対策について、「もはや、昔のような市内全域から人が訪れ、人があふれる中心商店街を復活することは困難です。したがって、中心市街地は居住の場として再生することが基本とな」⁽³¹⁾る、という提言も興味深いものがあった。

ところが『提言』には全く予期せぬ事態が展開したために、第1章の「どのようなまちをめざすのか」の中で「なぜ合併が破綻したのか」や、「おわり」にで、なぜ東濃西部3市1町の合併が必要であったのか改めて触れている。これらを紹介すると共に、若干のコメントを加えたい。

なぜ合併が破綻したのか。『提言』は「説明不足であったこと」と「市民の行政不信があったこと」、ならびに「啓発活動に不足があったこと」の3点を指摘する。

まず説明不足で言われていることは、合併しないでは地方分権の時代に対応できないこと、次に「合併しないと、こんなまちになってしまうという『地獄絵』を示し得なかった」⁽³²⁾こと、三つ目に合併が家計にどれだけ

メリットをもたらすかということや、新都市での豊かな生活像が明確に提起されなかった、以上の3点である。これらの点について、とりわけ行政はどれだけ住民に説明できたのか、疑問であると言うのである。

次の市民の行政不信に関しては、もともと市民には行政不信があるから、行政がいくら合併を推進しても市民がそっぽを向いてしまった、という意味ではない。私には、そこで書かれていることがどうして市民の行政不信とつながるのかわかりにくいのであるが、次のことが述べてある。在任特例を認めないで議員を大幅に減らした数で設置選挙を行うことや、職員の積極的なリストラを行うことを発言する勇気を行政がもたなかった。また3市市民の相互不信を払拭できなかったこと、とりわけ市の名前が消えることへの拒否反応に対して、「区」として残す方法や地域内分権の推進で対応が可能であったのに行政は対応できなかったし、「陶都市」や「織部市」などの持つ意味や重要性が行政によって説明されなかった。以上の通りであるが、どうもここで言わんとしていることは、行政の対応への不十分さというのか、まずさのこのようである。

最後の啓発活動の不足について述べた文章を全部引用すると、次の通りである。

「そもそも、合併の是非を短期間で住民にゆだねることは誤りではなかったかと、私たちは考えています。合併問題は、極めて複雑でかつ高度な情報と知識を必要とします。どこで合併するかということは、住民の単なる人気投票ではありません。合併問題は、住民の代表である議員・市長が考え、自分の意見を地域住民に披露し、疑問や不安を払拭し、決断することが重要な課題でした。それだけきめ細かな情報提供をどれだけの議員や市長が行ってきたのか疑問を持たざるを得ません。

また、私たち、合併を『是』として推進してきた者としても、自分の中、仲間の中だけの考えにとどまり、友人・知人、地域の人々、関係団体に勇気を持って啓発を行う体制を準備できませんでした。反対意見に対して、有効な反論を用意し、宣伝戦を展開し、説得できる状況にはありませんでした。大いに反省するところです。

それ以上に、行政の啓発活動は不十分でした。合併協議会は、説明会を開催するだけで、そこで出た意見に応え、反論し、推進する立場が明確ではなかったと思います。合併協議会が官庁主導だったことがこのような結果を招いたと考えます」⁽³³⁾。

なぜ合併が破綻したのか。「原因を冷静に分析」した結論が以上の通りであるというのである。それにしても、自分たちの反省すべき点の記述はあるものの、責任の大半をどうして行政に押し付けるのか、まことに寂しい限りである。

合併協議会の住民説明会で、合併しないと10年間の3市1町の投資的経費は1,000億円にとどまるが、合併すると1,900億円にもなることを合併のメリットとして強調したのは合併協議会の事務局である。多治見市の第2次住民説明会で当局によって強調されたことは、そしてまた住民意向調査の投票啓発活動で当局が2万枚も配布したチラシに書かれていたことは、合併しない場合には市民サービスの削減や増税・公共料金引き上げの検討不可避という「地獄絵」で、合併する場合には経費の削減や道路整備が可能というバラ色の夢であった。それでも多治見市民の多くは、合併しないで行く道を選択したのであった。この事を冷静に分析して欲しいものである。

私は説明不足とか、市民の行政不信や啓発活動の不足といった問題ではなく、そもそも住民の中に合併の機運がなかったのに、それを無視して合併協議を進めたことにこそ問題があると考えるのであるが、それは既に述べたことがある⁶⁴⁾。

次に、合併に関する住民意向投票に否定的もしくは消極的であることがうかがわれるが、これまた大変残念である。合併というまちの将来に関わる極めて重要なことを、「複雑でかつ高度な情報と知識を必要」とするからと言って、合併の是非を住民の判断にゆだねるのは望ましくないと言うのである。住民の判断をあたかも「人気投票」であるかのようにみなすのは論外であるし、まちをつくるのは住民一人ひとりなのである。

この『提言』だけでなく、合併推進の人には民意を忌み嫌う傾向がある。たとえば、地元の経済界でつくる「陶都経済懇話会」が、東濃西部合併協議会の会長である西寺多治見市長にかつて手渡した合併推進の要望書の中に、次のような文言があった。「一方、各自治体に対しては、協議が透明性を前提に進められているかぎり、合併への流れが民意を楯とした恣意的な動きに阻まれることのないよう心すべきだと強調しなければならなりません」⁶⁵⁾。またそのさい、「川合正臣事務局長は『合併の流れを阻むような民意の取り方はすべきでない』とし、多治見市が準備を進める住民投票に熟慮を求めた」⁶⁶⁾のであった。

『提言』は最後に、改めてなぜ東濃西部3市1町の合併が必要であった

のかを述べているが、その前に次のように言う。「合併に『反対』を投じられた市民や投票を棄権された市民の皆さんは、将来に大きな禍根を残すことになる」と確信します⁸⁷⁾と。

さて、なぜ合併が必要であったのか。それは「合併による行政格差の是正に伴うサービスの向上、負担の低下」をはじめとして、「行政サービスの高度化、専門化の進展」までの8項目を列挙し、かかる大きな経済上のメリットを市民にもたらすからである。

そこには、今や合併推進派の人たちでさえもほとんど口にしなくなった、「行政サービスは最高の自治体に、住民負担は最低の自治体に合わせる」という、行政サービス統合の基本原則が述べてある。また、合併算定替特例によって年間約33億円の財源が浮くという、間違った記述が見られる⁸⁸⁾。

そして何はともあれ、合併によってたとえさまざまな経済上のメリットがもたらされるとしても、私は今の日本では住民参加の後退を、住民自治の形骸化をもたらす合併には賛成できない。

以上が、桔梗連合市民会議による『提言』の合併に関する部分の紹介と批判である。これは市民の立場から、合併の総括を行った試みである。

この組織とは別に、地元の経済人らでつくる「桂政会」(加藤政兵衛会長)が、合併破綻の総括をするために、公開座談会「3市1町合併住民意向調査の総括、そしてこれから…」を04年3月19日に、多治見市で開催したことも看過することができない。

当日は合併推進派の市議や反対運動をした住民団体の代表、主婦、合併協議会委員など多治見市民の5人に、笠原町の住民2人を加えた7人で意見を交わしたのであった。新聞で報道された記事から、当日の主な意見を紹介すると、こうである。反対票を投じた人たちからは、「ふるさとがなくなる気がした」とか、「合併ありきだった」という意見が出されたのに対し、協議会委員や推進派市議からは、「協議内容を知ってもらおう努力が足りなかった」とか、「良いイメージでとらえてもらえず、住民の心を動かし得なかった」という意見が出された⁸⁹⁾。

以上で紙数が尽きたので、肝心の「東濃西部合併協議会の廃止について」の案件が可決、成立した3月議会の状況については、次号に持ち越すことにする。

(注)

- (1) 「岐阜県東濃西部 3市1町の合併問題を考える」という題名で本誌にその(一)、(二)を掲載してきたので、本来であればその継続とすべきである。しかしその(一)(二)に加えて、合併協議会による解散の確認に至るまでのその後の動きを書き足して、拙著『わがまちが残った—ひとりの研究者が見つめた幻の合併の記録—』開文社出版、2004年5月を出版するに至った。このため前掲論文の継続は、拙著を参照されたい。本稿は、この拙著のさらにその後の動向を追ったものである。
- (2) 笠原町が、消防業務を多治見市に委託しているためである。
- (3) 『第4回東濃西部合併協議会 会議録』37頁。
- (4) 同上、37頁。
- (5) 『第13回東濃西部合併協議会 会議録』28頁。
- (6) 情報がそのまま使えるので、土岐市などは情報センターでもよいのではないかと主張した。
- (7) 管理者会議は、管理者(現在多治見市長)及び副管理者(現在多治見市を除く2市1町の首長)で組織され、組合の処理する事務の執行に関する基本的事項を協議する。
- (8) 『平成15年度第5回管理者会議 議事録』3頁。
- (9) 同上、3頁。
- (10) 『平成16年東濃西部広域行政事務組合議会全員協議会会議録』。
- (11) 『平成16年土岐市議会第1回定例会会議録』214頁。
- (12) 多治見市当局によれば、土岐市が抜けた分だけ効率性が劣るのは事実であるが、「ただシステムにつきましては、例えばサーバーの管理とか、あるいはプログラムのメンテナンスとか、あるいはセキュリティー対策とかそれを共同でできるということですので1市で単独でやるよりはもちろんメリットがある」(『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』215-216頁)からである。
- (13) 拙著『わがまちが残った』の第2章第4節を参照されたい。
- (14) 多治見市議会議長春田富生による民主党・市民フォーラムへの「合併に関する意向調査投票に関する質問に対する回答」である。
- (15) 『東濃新報』第2114号、2004年2月27日。
- (16) 駐車場を管理している総務課での聞き取りでは、合併推進議員団に宣伝カーをほかの所に移すようにどうして連絡しなかったのかということ、住民からの苦情がなかったからであるという。
- (17) 『第23回東濃西部合併協議会 会議録』4-5頁。
- (18) 『平成16年第1回瑞浪市議会定例会会議録』117頁。

岐阜県東濃西部 3市1町合併協議の破綻後について(1)

- (19) 同上、173頁。
- (20) 同上、178頁。
- (21) 合併に関して住民投票を求める議員の質問に対する高嶋市長の答弁は、議会制民主主義を建前にしてそれに否定的であった(拙著『わがまちが残った』の第2章の注(22)、157-158頁を参照されたい)。
- (22) 『平成16年第1回瑞浪市議会定例会会議録』180頁。
- (23) この地区懇談会のくわしい内容については、拙著『わがまちが残った』の第3章第1節「第2次住民説明会」を参照されたい。
- (24) 残りのテーマは、環境美化、福祉制度・サービス、介護保険制度、渋滞(都市計画)、健康増進(健康ハッピープラン)、防火・防災、子どもの権利である。
- (25) 多治見市ホームページ「根本校区地区懇談会(10地区目)でのおもな意見」による。
- (26) 同上。
- (27) 多治見市ホームページ「池田校区地区懇談会(9地区目)でのおもな意見」による。
- (28) 多治見市ホームページ「北栄校区地区懇談会(5地区目)でのおもな意見」による。
- (29) この『東濃西部新都市のための提言』と拙著『わがまちが残った』が、「東濃西部合併推進・反対派が提言書」という見出しで、『岐阜新聞』(04年6月3日)で紹介されている。
- (30) 桔梗連合市民会議『東濃西部新都市のための提言』(以下『提言』という)、平成16年3月、5頁。
- (31) 同上、13頁。
- (32) 同上、4頁。
- (33) 同上、5頁。
- (34) 拙著『わがまちが残った』232-235頁。
- (35) 陶都経済懇談会が平成14年11月に、東濃西部合併協議会会長 多治見市長 西寺雅也様あてに提出した「要望書」による。
- (36) 『中日新聞』2002年11月6日。
- (37) 『提言』37頁。
- (38) 拙著『わがまちが残った』16-19頁を参照されたい。そしてまた、東濃西部合併協議会『～活力、安心、創造を求めて～みんなでつくる、緑あふれる、交流のまち(東濃西部3市1町合併協議の状況報告書)』の24頁や、多治見市『多治見市合併説明会～多治見市にとっての東濃西部3市1町合併～』の17頁と19頁を見ても、そうした理解が間違いであることがわかる。なお『わがまちが残った』の16頁で、「地域問題研究所の同一人の執筆と思われるが」と記述したが、同一人ではないことが判ったので、「同じ地域問題研究所の研究

員の執筆であるが」に訂正しておく。

(39) 以上は『中日新聞』2004年3月20日による。