

岐阜県東濃西部 3市1町合併協議の 破綻後について(2)

早川 鉦 二

(一)

すでに述べたように、04年1月25日の3市1町合併に関する住民意向調査において、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。これを受けて、1月28日の東濃西部合併協議会はその解散を確認したのであるが、3市1町の各議会でその廃止が議決されて正式に解散ということになる。

この3月31日をもって協議会を廃止するという、「東濃西部合併協議会の廃止について」の議案は、多治見市の場合3月2日の本会議でまず提案説明¹⁾が行われた。3月8日にそれに関する質疑が行われたあと、合併問題調査特別委員会にその審議が付託された。3月15日に開催された合併問題調査特別委員会は、これに関する質疑、討論の後、異議なくこれを原案通り可決した。そして3月23日の本会議は、この委員会報告を受けた後討論、採決を行い、この議案を原案通り異議なく了承したのであった。

この一連の過程で、3市1町合併に関しいろいろな観点から議論が交わされた。そしてまたこの議案審議とは別に、3月18日と19日の市政一般質問において3市1町の合併問題が多く議員によって取り上げられ、活発な質疑応答が交わされた。このため、04年第1回多治見市議会定例会は、あたかも破算になった3市1町合併問題の総括や、今後の市政のあり方をめぐる議会であったかのようであった。

本稿では、まず以上のような多治見市議会において、3市1町の合併問題についてどのような論議が交わされたのかみてみたい。3市1町の合併問題といってもさまざまな観点から議論されているので、ここでは次のような論点ごとにまとめてみた。まずは合併協議会の立ち上げから解散に至るまでのプロセス上での問題点、実施された住民意向調査の是非、なぜ合併が破綻したのかという合併破綻の理由、それに伴う行政や議会の責任の問題、3市1町合併の破綻を受けて多治見市はこれからどうするのか、そ

して最後に合併問題への取り組みがどんな成果や課題をもたらしたか、ということである。もっともこのように課題ごとにまとめても、それらはまた別の課題と密接な関係があることは言うまでもない。

(二)

合併問題への取り組みに関することで、議会で取り上げられたことを列挙すると、任意の協議会を経ずに最初から法定の合併協議会を立ち上げたこと、説明会がむずかしかったこと、市の合併への見解を掲載した投票啓発のチラシを配布したこと、住民意向調査を実施したこと、賛成・反対の投票を市民に呼びかける運動期間が短かかったこと、なぜ合併が破綻したのかの総括もしないで合併協議会を解散したことなどである。これらのうち、住民意向調査の実施に関しては、論点整理の一つの項目として掲げているので、ここでは問題としない。これを除くと、とりわけ問題と思われるのは、合併協議が法定の合併協議会からスタートしたことと、投票啓発のチラシの件であるので、ここではこれらに絞って取り上げることにする。

合併協議会が発足したプロセスに疑問を持っているが、合併協議の進め方に関しどういう総括や反省点を持っているのかという質問が、議案への質疑の中で出されている。また市政一般質問の中で、任意の協議会を持たずに合併協議が始められたことに関し、質問が行われている。

これらに対し、前者は企画部部長²⁾によって、後者は市長によって答弁がなされている。市長の答弁を紹介すると、こうである。「合併協議会の立ち上げの際の状況につきましては先ほど御説明申し上げましたが、任意協議会をつくらなかったということについて反省すべきではないかという御意見でございますが、通常任意協議会の運営と申しますのは、首長や議会関係者等の限られた委員によりまして合併の基本的な項目について合意をし、その後合併ありきで法定協議会を設置するというのが一般的になっておりまして、そういうこともございまして当地域では法定協議会を最初から一般の市民の方も加えて、広く情報を公開しながら合併の是非も含めて協議をしてきております。その点についてはむしろ評価されるべきであるというふうに思っております³⁾。この「むしろ評価されるべきである」が、企画部部長の答弁では「それなりの意義があったのではないか⁴⁾」となっているが、全く同じような答弁がされている。

私も東濃西部合併協議会が公募で市民代表を協議会委員に選任したことなどを高く評価しているが⁵⁾、だからと言って任意の協議会を経ずに合併協議会を発足させたことが「評価されるべき」ものとは思えない。任意の協議会が一般的に首長や議会関係者の限られた委員で構成されるとしても、住民代表を入れた任意の協議会も存在し得る⁶⁾。そもそも東濃西部の合併協議が法定の合併協議会からスタートせざるをえなかったのは、合併特例法の適用を受けるために急がざるをえなかったからなのではないか。そうであるならそのあたりの事情も説明されるべきではなかったかと思う。

さらに言えばこうである。合併協議が一般的に任意の協議会としてスタートするのは、合併の議論を基本から積み上げるとともに、議論によっては合併の是非という選択肢を自治体が考えるためである。それとともに、合併に関する住民説明会を通して、合併協議に関して住民の意向を聞いたり、理解を求めるためである。

ところが東濃西部3市1町の場合は、法定協議会を立ち上げることを決めた首長・議長合意からスタートしたのであった。このために住民説明会もほとんどが協議会を立ち上げた後に行われており、協議会を立ち上げることにに関して住民の意向を把握するためではなかった。もしこれが任意の協議会の段階であったならば、行政も議会もそれこそ住民の総意との大きなズレに気づき、3市1町合併は時期尚早として見送られることになったかもしれない。そうであれば、多くのエネルギーと経費を費さずにすんだのである。

だからこそ、法定協議会で出発したことを問題としているのに、そうしたことには応えずに、市民代表を入れたり、情報公開したりして、きわめてオープンに合併協議をやってきたことを誇らしげに述べるのは、論点の巧みなすりかえではないか。私には、そうとしか思われぬ。

さて次は、意向投票啓発のチラシの件である。

このチラシは、1月25日の合併に関する住民意向調査の投票を呼びかけたものであるが、その裏面に多治見市の合併に対する見解が掲載されていた。その見解というのは、合併しないと行財政改革に取り組んでも市民サービスの削減や増税・公共料金の引き上げの検討が不可避である。これに対して合併した場合には、経費の削減が可能であり、国の財政支援により道路整備が進むなど、大きなメリットをもたらすというのである。何人

が見ても、合併が望ましく、あたかも合併に賛成票を投じるように呼びかけたメッセージであった。

このチラシが2万枚も印刷されて、行政と関係する市内の各団体を通して配布された。また市職員が朝夕多治見駅頭に立って、通勤や帰宅を急ぐ市民に手渡したほか、保育園の園児を通して家庭にも配られた。この事を知った市民の有志が行政に抗議したが、行政は聞く耳を全く持たなかった⁷⁾。

このチラシの問題が、議案への質疑の中や特別委員会、一般質問で取り上げられた。そこでの質問は、市は合併推進なのだから推進のチラシを配るのは当然だと言ひ、受け取りを拒否できない保育所の園児や公正であるべき学校現場を通じて配布されているが、こういう手法をどう思うのか。また今後ともこういうことがありうるのか。学校現場でチラシが配布されなかったのは、学校関係者が公平感がそこなわれるとの立場から配ることに反対したためと聞いているが、事実はどうなのか、などであった。

理事兼企画部長は、「チラシの配布についての御質問がございました。これは保育所においてこういったチラシを配布したのは事実でございます。幼児の親といった若い世代になかなかその合併問題について理解いただけてない、なかなか説明がいかないといったことを考えまして、こういった若い世代の方々に少しでも合併問題について感心^(ママ)を持っていただきたいということで、意向調査の内容、あるいは市の抱える課題、合併の効果等、合併の説明会において市が説明している内容を簡単にまとめたチラシを配布したものでございます。なお、幼稚園とか小学校、中学校といった教育の現場にはこれは行っておりません。今後どうするかというお話でございますけども、市として重要な情報を市民に効果的に周知するといった必要があれば同じような方法をとることは当然考えていきたいと思っております⁸⁾」と答弁している。

このように、チラシを配布したのは少しでも関心を持ってもらいたかったからだと言う。企画課長も、「全く推進するためということでなく説明会での内容をチラシとして知らせたということ⁹⁾だ、と言っている。

本当にそうなのか。もしそうであるのであれば、住民説明会の資料に手を加える必要はない。ところがチラシは、それに手を加えて、目を通すだけでわかるようにするとともに、合併するしかないことをさらに強調したものとなっている。したがって、多治見市がこうしたチラシを作成して配

布したのは、単に関心を持ってもらい、投票率を上げるためというよりも、賛成票を少しでも増やすためであったと、私は思う。

仮に100歩譲って、住民に関心を持ってもらったり、知らせるためであれば、こうしたチラシは許されるのであろうか。

多治見市は、合併協議会や他の2市1町と共に住民意向調査の実施主体の一つである。したがって多治見市が、意向投票を呼びかけるのは当然であるが、それに市民の見解が大きく分かれるのに、一方の立場だけの見解を載せるのは、どう考えても行政のあるべき姿から逸脱していると思わざるをえない。市民に対して公正・公平な行政サービスを提供すべき行政は、住民の意向調査に際しても同様の姿勢を取るべきである。行政は、住民に周知徹底させたいからといって、意向投票の実施段階にまで支配介入することは許されない。中立であるべきである。したがって、「市として重要な情報を市民に効果的に周知するといった必要があれば同じような方法をとることは当然考えていきたい」という理事兼企画部長の言葉は、住民意向投票に際してであることを無視した、筋違いの主張であると思う。

なお、学校現場での配布を取り止めたものは、ここで取り上げたチラシとは別物で、1月25日の意向投票を呼びかけただけのものである。これをたまたまパソコンの家庭での活用状況に関するアンケート調査の裏面に刷り込んだものの、そのアンケートはすぐ回収されるので、あまり意向投票の啓発にはならない。このために、その配布を取り止めることになったのであった¹⁰⁾。

(三)

多治見市長が上程した住民投票条例案も、市民の直接請求による住民投票条例案も否決された。しかし、合併協議会主催の住民説明会で住民投票をやって欲しいという意見やアンケートがたくさん出されたこともあって、合併協議会が3市1町で合併に関する住民意向調査を行うことを決めた。そして1月25日の意向投票の結果、3市1町合併はご破算になった。このため、合併推進派の議員によって住民意向調査に対して、さまざまな疑問や批判が出された。また、次に述べる合併破綻の要因ともみなされた。

さて住民意向調査に対する疑問や批判に共通することは、次に紹介するように、まず市民は正確な情報を欠いていたし、日常の生活に追われて将

来のことを考えるだけの余裕がなかった。また市民が合併問題に関心を持って勉強し、主体的に判断するだけの成熟した民主主義の域に達していなかった。さらには多治見市の名前がなくなるとか、庁舎が遠くなるから合併に反対するというように、合併の本質や焦点とは違う身近な視点から判断された。いずれにせよ、市民の判断に問題があった。したがって、正しい判断ができない市民に決定をゆだねた意向投票は、すべきでなかったということになるが、その点をどう考えるのかという質問である。

なお、実施後のことであるためか、議会制民主主義という建前からの批判は見られない。また住民投票に否定的なのは、合併問題だけなのかどうかに関しては、よくわからなかった。

それでは、彼らの言い分を聞いてみよう。

ある議員は、投票後出会った3人の話を取り上げる。まず、財政の無駄を除く合併と言いながら、目いっぱい在任特例を使うのはケシカランということで合併に反対した人。2人目は、長引く不況の中で日々の生活が大変なので、将来のことを考える余裕なんぞなかったという人。最後は、投票に行かなくても、国が進めているので合併が進むと思っていた人。これらのことから、「正確なるしっかりした情報が、市民に取り入れられていない」し、「今の長引く不況の状況ですとか、日々の生活で大変な今思いをしていらっしゃる方が本当に市民の中で大勢いる」状況の中での意向投票をどう思うのか、聞かせて欲しい¹¹⁾。

別の議員は、「基本的に、多治見市の民主主義はそれほど成熟していないと感じている。市長がいうように多治見市の将来は市民自らが決めるんだということについてはいささか疑問を思っており、このことはこの数字に表れていると思っている。700人の永住外国人がいるのに99人しか登録がないということや、市長が『どちらともいえない』という選択肢は考慮しないということを明言したにもかかわらず、それでも3,300人の方が『どちらともいえない』に投票したことについて、私はまだまだ市民がこの合併問題に自ら興味を持って、積極的に資料を入手して判断をするというレベルにきていなかったのではないかと考えている。そこでこの結果について、市長はどのように思っているのか伺いたい」と言う¹²⁾。

こうした質問とは別に、「この合併の是非についての判断について、協議会でいろいろ議論された結果、すばらしい資料やデータができたと思っているが、実はちまたの話や新聞にもあったように、多治見市の名前がな

くなるからいやとか、特例債といえども借金に変わりがないとか、庁舎が遠くなってしまいうからいやというような、全く視点の違うところで判断されていた方が多いようであり¹³⁾、今回の投票については非常に問題があるという発言がみられる。

最初の質問に対する市長の答弁は、できるだけ的確な情報を提供するよう努めてきたが、市民の中にさまざまな受けとめ方があるのは避けがたい。意向投票で市民がいろいろ考えざるをえない状況があったのは、決して間違っていない。

次の質問に関しては、「民主主義が定着していない、あるいは成熟していないという指摘であるが、私はこうしたことを通して、あるいは直接的な形で市政、国の政治等に関わるということを通して、一步一步、私たちも含めてこの地域のことを自らが考えるという意識が高まっていくものと信じている¹⁴⁾」というのが市長の答弁である。

以上のような市長の答弁でよいのであるが、今みてきたような観点から市民の判断に問題があると考えて、住民意向調査を批判することは、そもそも大変おかしいと思う。

なぜなら、意向投票で合併賛成票が多かった笠原町の住民は、多治見市の住民と一体全体どれだけ違うのか。笠原町の住民は多治見市の住民より正確な情報を持ち、将来を考えるだけの余裕があり、成熟した民主主義の域に達していたのか。笠原町の住民は、「町」から「市」に変わることを期待して合併に賛成した人が多かったと聞くが、これは合併の本質に関することなのか。ざっと、以上のように思うからである。

ところで最後に、住民意向調査ではないが市民投票を「危険なことである」という次のような発言を紹介しておきたい。

「先般の新聞に掲載されたように多治見市市民参加制度検討委員会は答申、提言をしたわけであり、重要案件については市民投票の導入という形を提案している。今回のように行政の意思と民意が大幅にずれたわけであり、今後市民投票に何を議案として何をかけるのかいろいろ議論があるところである。今の状態で市民投票を導入して実施するということは、行政にとって反対の方向性が出る可能性があることを逆に示した形になっており、大変危険なことであると思っている。そのことに対する市長の考えを伺いたい¹⁵⁾」。

(四)

なぜ合併がご破算になったのか。

西寺市長は、3月議会の所信表明で次のように言う。「厳しくなる財政の中で、地方分権時代に対応した自治体のあり方を考えますと、この地域が持っているポテンシャルを有効に生かして、元気を失わない地域をつくるためには、合併によるメリットを活用して市民サービスの水準を維持していくことが必要であるということで合併協議を進めてまいりました。しかし、さきの意向調査の結果、3市1町の枠組みでの合併は残念ながら白紙となりました。これは、市民の皆さんが多治見のまちに大変、愛着を持って、これまで築き上げてきたまちづくりの姿勢を大切にしたい、あるいは多治見市の名前を残したい、そうした思いが大きかったことがあらわれたものと思っております」¹⁶⁾。

この市民の多治見というまちへの愛着の強さ、市長によればこれが合併が白紙となった原因である。このことは、投票直後の合併協議会における投票結果に対する所感表明¹⁷⁾以来、広報¹⁸⁾などにおいても実に一貫して繰り返し繰り返し、市長によって言われてきた。3月議会においても、そうである。

市民のまちへの愛着以外のことで、合併破綻の原因として市長があげていることは、財政状況が悪くなっても単独の市でやっていった方がよいという考えを選択した市民の存在だけである¹⁹⁾。その他、理事兼企画部長が、まちへの愛着以外に公共料金の値上げや投資の他市町への流出の懸念など、合併のデメリットに重点をおいて市民が判断したためであることを言っているにすぎない²⁰⁾。

それほど、市民のまちへの愛着が強かったことが、行政によって合併破綻の要因として強調されている。このために、「多治見市民が多治見市に愛着を持ちまちづくりをしていこう、だから合併は反対であると結論を出されたことは、西寺市長が進められてきたまちづくりのあり方や思いや政策が市民に伝わっていた結果からだと思います」²¹⁾とされたり、あるいはまた「市長の本当の気持ちは、こういう結果(合併が破綻したこと——引用者)になってよかったと思ってみえないでしょうか」²²⁾という意地悪な発言が飛び出している。

これが行政の認識であるが、合併破綻の原因をめぐって実にさまざま

質問や意見が交わされた。それを見る前に、少し長いがある議員が集めた「市民の声」を紹介したい。

「まず、合併の一番の原因である財政難について、市民の多くは既に会社や家計で今まで経験のしたことのない不況に直面しています。経費の見直し、事業内容の見直し、人件費の見直しなどあらゆる面でリストラをされ、職を失った人、収入が激減し仕事量が増大した人、肩たたきが55歳から今や50歳までおりてきて不安におびえながら勤めている人、そんな現状の中で市民は我が身と照らし合わせて、多治見市はなぜ今合併だけなのか、行政改革を徹底的にやったのか、少子高齢化は10年以上前から予測できたのに今までなにをやってきたのか、民間の所得と比べ公務員との間に差があり過ぎないか、職員の数は多すぎないかなどでした。議会に対しては、まず在任特例。合併は究極の行政改革だと言いながら、自分の身分だけは少しでも延命しようとしているという意見。もう一つが、二度にわたる市民投票条例案の否決です。特に直接請求をした1万3,554人という数の重みも理解してもらえなかったという条例案に反対をした議員への不信感。合併協議に関しては合併特例債に対する意見が一番多かったように思います。財政破綻をしかけている国がこんな大盤振る舞いをしていいのか。合併に手厚い優遇をすると、合併しない自治体にしわ寄せが行くのではないかなどという国の政策に対する批判、そして合併特例債を使うことにより箱物行政やバブル行政が再来すると危ぶむ声。2番目に多かった意見は、協定項目の多くが先送りになっていることです。小異を捨て大同につくことが目的なのに、最初からこんなことでいいのかという意見。三つ目は新市の計画について、こんなまちにしたいという熱意が伝わってこないという意見です。首長以下3役は4分の1になりますよ、新市の議員の定数は38人ですよ、22万都市の平均の職員の数は今と比較すると250人から300人減らせますよという当たり前の説明ばかりで、そこには財政難の危機感も努力目標も将来の夢も見えてこないという意見です。もちろんそういった意見も理解した上で、それでも未来のためには今合併をした方がよいとする意見もたくさんあったこともつけ加えておきます²³⁾。

市民がいかなる思いで投票したのか、この「市民の声」のように実にさまざまであるが、合併が破綻したのはどうしてなのか。一体何が問題だったのか、あるいは問題とすべきなのか。いろいろなことが言われているが、その主なものを取り上げたい。

合併を推進してきた議員は、市長がリーダーシップを示さなかったことや、合併の実現に向けて最大限の努力をして来なかったこと、あるいはまた、合併是非の争点が行政水準の維持ができるのかできないのかであったにもかかわらず、結果的にアイデンティティを合併是非の争点にしてしまったことにあるとして、市長をはじめ行政の責任を追求した。

市長のリーダーシップの欠如に関して、この議員が言外に言わんとしていることは、合併の是非を住民意向調査にゆだねたことへの批判である。それは、市長のリーダーシップの欠如を受けて「有権者のうち投票所へ来なかった48%、およそ4万人の方、投票権を持たない子どもたち、およそ2万人のために、現状から将来も見据え、市長が責任ある判断をすべきであり、それを議会が審査するのがベストであったという私の考えは今もかわっていません」²⁴⁾という発言が、なされていることから明らかである。

この議員はまた次のように言う。市長が「合併は必要である。推進する」と、議会の場で初めて発言したのが意向投票のわずか1ヶ月前である。また、多治見市の住民説明会での市長の論調には、市民に協力を呼びかける「使命感や熱意」が感じられなかった。さらに、住民投票にこだわったあまり、多くの人に不快感を与えた。そして質問を、「多治見市の市長は合併する意思などないと。他の市町の人たちや多治見市民に思われてしまったとするならば、その責任は非常に重いと云わざるを得ません。市長は合併する意思がないと思った人たちにとって、それは真実がどうあれ、それは事実と同じ重みを持つということでもあります。市長は合併の実現に向け、最大限、もうこれ以上、努力できないと言えるほど頑張りましたか」²⁵⁾と結んでいる。

もちろん市長は、「私は、私なりに最初から一貫した姿勢で行ってきた」と応えているが、それにしても市長の姿勢に関し、これほどの違ったとらえ方があったとは驚くべきことである。合併協議会を立ち上げることを決めた02年3月の3市1町の首長・議長合意以来、誰れが見ても市長は合併推進の人であったのに、「合併する意思などない」などとよくも思われたものである。住民に有無を言わずに、合併を実現する首長でない、そのように思われるのかもしれない。

もう一つの、合併の争点から市長を批判した見解の要旨をまず述べると次のようである。

合併の是非の争点が、行政サービスの水準を維持することか、多治見市

のアイデンティティかで争われ、市民はアイデンティティを選択し、合併がご破算となった。これは、行政サービスの水準の維持ということ、行政は合併の争点とする努力や工夫を欠いたためである。また、意向調査の結果の取り扱いをめぐって、4人の首長は自らのアイデンティティを主張し合って統一見解を出すことができないからである²⁶⁾。つまり、「合併是非の争点や市民の判断基準がサービス水準の維持であったにもかかわらず、各首長はそのことを住民に理解していただく努力をしなかったばかりか、住民意向調査の取扱いでもお互いに協調せず、自らのアイデンティティを優先させてしまった。その結果、多治見市民は本来の争点とは異なる別の判断基準で、つまり、各首長がアイデンティティを優先したことを見習って合併を拒否したのだというふうに私は考えています。したがって、私は合併を破綻させたのは3市1町の首長であり、多治見市では西寺市長であると考えています」²⁷⁾と言うのである。

この主張は、市民サービスを維持するために合併が必要であると考え、合併協議を進めてきたが、市民のまちへの愛着が強かったので合併がご破算となった、という行政のとらえ方を巧みに利用しながら、それを批判したものである。

合併是非の争点は住民自治にあると思う私からすれば、合併是非の争点が行政サービスの維持にあると考える見解は、とうてい理解しがたいものがある。しかしそれはさておき、西寺市長が「財政が逼迫する、あるいはサービスが低下するということがあったとしても、多治見市だけでやっていこうという選択も当然あり得るわけでございますので、二者択一をするというような議論ではない」²⁸⁾と答弁しているように、行政サービスの維持とアイデンティティを二者択一的にとらえることは、そもそも正しくない。

さらに言えばこうである。この議員が、「合併に賛成の立場や反対の立場の市民が活発に運動し、それぞれの得票数を伸ばすのは、それぞれの立場の市民であります。しかし、投票率自体を上昇させ、どちらともいえない得票数を限りなく減少させ、合併是非の判断を行いやすくする責務は行政にあるのであります」²⁹⁾と議会で発言していたことを、私は忘れることができない。

行政の投票啓発活動にはチラシの件のように問題があったが、とにかく投票率を52.2%まで押し上げた。「どちらともいえない」の得票率が、笠

原町や土岐市におけるよりも低い7.5%であった。こうしたことがすべて行政によるものとは言えないが、行政の果たした役割は大きかった。これに対し、合併賛成票を伸ばすのは、合併に賛成の市民の責任ではなかったのか。私は、このような責任を転嫁するやり方に、非常に大きなさびしきを感じざるをえない。

さて次に、合併に反対した議員は破綻の理由をいかに考えていたか。

合併ありきで合併協議を進めてきたことに対する住民の反発を指摘する発言に加え、私と同じ考えが議会でも指摘されている。それは次の通りである。

「3市1町のうち3市で反対が圧倒的多数であったことは、この合併協議会を設置したこと自体妥当であったのか反省を迫られていると考えるべきではないでしょうか。と言いますのは、2000年に東濃西部広域事務組合が第4次広域市町村計画を作成する際、3市1町の住民に郵送でのアンケート調査を実施しています。そのアンケートの中の合併に関する質問への回答がありますが、賛成の比率がほとんど今回の投票結果と同様でした。以前市長がこのアンケート結果を引き合いにして合併について慎重な姿勢を示したと記憶しています。今回1月25日の住民意向調査では3市1町合わせた賛成の比率は34%であり、2000年のアンケートでも賛成の比率は34%と一致しております。逆に反対は2000年のアンケートのときより10ポイントほど増えています。まちがなくなるという危機感が反対の票を増やしたのかもしれませんが、強引な合併協議の進め方に対する市民の怒り、反発が表れたものとも推測できます。いずれにしても民意とかけ離れた政策を進め、合併協議会だけでも3市1町、1億4,000万円もの税金を使ってしまったことに対する責任は大きなものがあります」³⁰⁾。

まさにこのように、合併は必要としないと思う住民の方が、合併したいと思う住民よりはるかに多かったのに、彼らも賛成に転じてくれると信じて合併協議を進めたことに、そもそも問題があったと私も思う。

ところが残念なことに、「投票結果の反対多数は市長が言うような説明不足以前の問題と考えます」³¹⁾と指摘しながら、住民の中に合併の機運がほとんどなかったのに、合併協議会を立ち上げ、合併協議を進めてきたことをどう思うか、という問をしていない。その政治的責任やチラシのことを問う質問内容となっているため、私の聞きたいことに関する答弁は見られない。是非聞きたいものである。

ところで、合併がご破算になった理由として、いかにも市民に責任があるかのような答弁や発言がある。これは看過できないことである。

合併を推進するという行政の意思が住民意向調査で否決されたということは、行政の意思と民意がずれてしまったという認識を持っている。これに関してどう考えるのかという質問に対して、「どちらかといえば、ずれがあったというように思うべきだろうと思っている。これは少なくとも説明会にきてもらった方々にはある程度の理解は得られたと思っているが、説明会にこなかった、いわゆる出席率が非常に悪い、これはいい言葉で言えば多治見市を信頼している、そういう層が大多数でありその方たちには私どもの思いが通じていないわけである。結果的にずれがあったというように思わざるを得ないと思っている」³²⁾と、助役が答弁したのであった。

私は多治見市の第2次住民説明会が行われた17会場のうち10会場に足を運んだが、その状況からするに説明会の出席者が市の合併の方針に理解を示して帰宅したとは、言えないと思う。また、説明会に来た人には理解してもらえたのだから、いかにも来なかった人に責任があるかのように受け取れる発言は問題である。

またある議員は、破綻の原因の一つとして、説明会への参加者が少なかったことや、意向投票の投票率が低かったことなどに示されているように、多治見市の民主主義が市長が期待するほど成熟していない。そして多くの市民が将来にわたる財政問題ではなく、身近な問題として合併の是非を判断したことをあげている。

多治見市に限らず、日本の民主主義は確かにまだまだであるが、多治見市の民主主義の未成熟をとりたてて強調する必要があるのであろうか。そしてまた、そういう多治見市民によって自分が選挙されていることをどう思っているのであろうか。

以上のほかに、2つの「ジリツ」が不十分だったがゆえに、市民に行政不信、議会不信を生み、反対を増幅させたことを強調する見解がある。

まず「一つのジリツは自ら律する『自律』、合併問題で言えば、情報公開や市民参加、あるいは公正・公平な協議や活動がなされたかどうか、国策の合併ありきや、地域エゴ、住民エゴ、私利私欲等が先行しなかったかどうかということでございます。もう一つのジリツは、自ら立ち上がる『自立』、これは、損得計算や特例債頼み、従来型の箱もの公共事業、踏襲、あるいは合併バブル期待に流されなかったかどうかということ」³³⁾である

と言う。そして、これらの「ジリツ」が不十分なままでは、市民の不信はつものばかりで、行政や議会に不信任を突きつけることになった。その結果が、合併の破綻である。このように、行政だけでなく、議会にも責任があることをあからさまに述べている。

(五)

「東濃西部合併協議会の廃止について」の本会議における討論の中で、これまでの議論を聞いていると、破綻した合併協議の責任は誰にもない。あるとすれば、あたかも市民にあるかのような議論が交わされているが、それはとんでもないことで、民意とかけ離れた合併協議を進めた責任は市長と議会にあることを、ある議員は次のように述べた。

「これまでの議論を聞いている限り、どこにも誰にも責任は無く、ひょっとして責任の所在は、成熟していない、あるいは、勉強しようとしていないと言われた市民にあるのではないかとすら思えるような議論が展開されていました。多治見市民は合併には無関心だと言われながら、52%の投票率、これは知事選レベルと同じぐらいですが、賛成にしろ、反対にしろ、どちらでもないにしろ、投票所まで行き投票行為を自らの責任で行ったのです。合併を推進している市と違う選択をしたからといって成熟していないと言われるのは、天に向かってつばを吐くようなものではないでしょうか。

幸い西寺市長は、どこかの市長のように、『合併のような問題は住民投票や意向調査にはふさわしくなかった。次からは意向調査などはやらない』などとおっしゃらないだけ、多治見市民は救われたような部分もありますが、いずれにしても、民意とかけ離れた合併協議を進めた責任は市長と議会にあります³⁴⁾。

これは大変見識のある発言であるが、最も厳しく議会と行政の責任に言及したのは、先ほどの「ジリツ」を問題にした議員である。案件に関する質疑の中で、責任のとり方の選択肢の一つとして議会は解散し、市長は辞任することが考えられるが、市長に辞任する考えがあるかどうか問うている³⁵⁾。そしてまた、市政一般質問の中では、「行政や議会は二重の過ち（「自律」と「自立」が不十分だったこと——引用者）を犯したとして、落第か留年と言われても仕方がない³⁶⁾とも言う。

逆に、責任追求よりもこれからの市政運営をどのようにしていくかが大事なので、「民意とねじれに気づかなかった議員や修正できなかつた市長の責任を追求すべきでない」³⁷⁾という発言もみられる。

そうした中で、市長に対し政治的責任についてどう考えているのか、あるいは責任をどのように果たしていくのかをただしたものが多い。

これに対し、市長は合併問題に「一貫した姿勢」で取り組んできたことを強調するにとどまり、今後の多治見市のあり方について政治的責任を果たしていかなばならないと応えている³⁸⁾。市長の答弁は、ほぼこのようなスタンスで一貫しているように思われる。

合併協議が破綻したことに関して「一貫した姿勢」を言うだけで、どうして市長は自らの政治的責任に言及しないのか。それは、理事兼企画部長の「政治的責任ということをございますけれども、合併協議会が合併の是非も含めて検討するということを前提に各市町の議会の議決を受けて設立された協議会でございまして、その協議会で協議した結果を受けて住民意向調査が行われ、さらにこの住民意向調査の結果を尊重して合併の協議を進めるかどうかということを決めるということも明言しておりました。その意向調査の結果を受けて合併が白紙になったということをございまして、これにつきましては責任をとるといった性格のものではないかという」³⁹⁾答弁のように、そもそも政治的責任を云々する問題ではないと考えていたためかもしれない。

なるほど合併がご破算になったこと、そのことに対する言及はこれでよいのかもしれない。しかし、住民の総意とかけ離れて合併協議を進めてきたことに対しては、反省の言葉があってもよい。いやあるべきだと思う⁴⁰⁾。

それにしても合併を推進してきた議員が、市長の政治的責任をただしたり、自分たちの責任に関してはほとんど触れていないのは、はなはだ理解しがたい。土岐市議会における次のような議員の感想を、為政者には是非とも共有してもらいたいものである。

「我々議員を含め、市政の現場は、どうしても議会や市役所で市政が行われているような気がしますけれども、実際は、そういう市政はやっぱ市民の住んでいる現場でいろいろ起きています。合併についても言えることではないでしょうか。我々は、合併は市民の声と思い熱心に合併を推進してまいりましたが、しかしそれは議会や市役所の中でこうい

う盛り上がっていましたけれども、いつしか現場の市民の声を忘れて離れてしまっているところで我々は勝手にしておったという、この合併の破綻を機会に、市政は市民が主役であり、市民の現場の声を大事にすることを今後行っていく必要を大変強く感じました。この歴史的合併破綻を経験しまして、私はそのことを強く思いました」⁴¹⁾。

(六)

3市1町の合併が破綻した今、これからの多治見市の市政運営の指針をどこに求めるのか。この問題が、破綻の理由や責任の所在と共に、3月議会のまさに論点の双璧をなしたのは驚くにあたらない。これに関する行政の方針は、行政と市民の役割のあり方を見直すことを中心にした行財政改革の推進と、元気をいつまでも持ち続けられる「持続可能な地域社会」づくりである。そして具体的には、この二つの観点から第5次多治見市総合計画の見直しを進めるというものであった⁴²⁾。

行財政改革に関しては、議員からも種々の具体的な提言が行われている。そのいくつかを取り上げてみたい。

このほか、これからの多治見市の進路について、笠原町との合併問題が論議された。笠原町で多治見市との合併を模索する動きが出てきたこともあって、笠原町との合併についてどんな接触があるのかという質問と共に、前向きな取り組みを求める意見が多く出された。

以下、こうした問題をみてみる。

これからの多治見市をどうするのか。5次総の見直しについて、行政は市民と行政との協働による行財政改革と、「仕事づくり」、「安心と誇りのもてる地域づくり」にあることを、繰り返し次のような答弁をしている。

「今後非常に厳しい財政運営が予想されるわけでございまして、現在行っております第5次総後期計画の策定の中でもこれまでの実行計画等に挙げられている施策、あるいは事務事業についても選択すること、あるいは優先順位をつけて総合計画を進行管理することによって行政全体をコントロールする必要があるだろうというふうに思っておりますし、総合計画そのものが行財政計画として機能するような計画でなければならないというふうに思っております、そうした観点から5次総全体をもう一度見直して多治見市の今後の行政運営の指針にしていきたいというふうに考えてい

るわけでございます。またこうした中で行政が提供するサービスにつきましては、必要最低限の水準として見直し、市民、NPO、ボランティア団体と協働しながら仕事を分担していく必要があるというふうに考えております。また新しい視点として私が提案いたしておりますが、今後訪れる少子高齢化、あるいは人口減少、また結果として税収が減少する中で、そうした中でも多治見市が元気であり続けること、市民が生き生き暮らすことのできるまちを目指して持続可能な地域社会づくりということを行っていききたい。そのためには二つの観点、仕事づくり、あるいは安心でき誇りの持てる地域づくりを基本にして今後の多治見市のあり方について考えていききたいというふうに思っております」⁴³⁾。

以上のような答弁に異論は出ていないが、行財政改革に関しては議員から多くの具体的な提言が出された。行政との間でかなり意見のやりとりが交わされたことを中心に紹介すると、こうである。

職員給与では、3%の調整手当の廃止と退職時特別昇給制度の廃止が問題となった。

物価が高く、生計費がかさむ地域に勤務する職員に支給されるのが調整手当である。この調整手当が、多治見市では87年4月から導入され、優秀な人材の確保や職員の勤労意欲の保持のために今日まで存続している。これが最近に至って四日市市、各務原市、大垣市などで実際に廃止されたり、見直しの方向で検討されている。これはそうした流れに沿ったもので、行政は廃止の方向で検討することを約束した。

退職時特別昇給制度というのは、「勤務成績の特に良好な職員が、20年以上勤続して退職する場合に、1号級昇給させることができる」制度である。多治見市の場合、20年以上勤続して退職する職員のうち、この制度が適用された職員の割合は、最近でみると大体25%前後である。これに関し、「成績のよい優秀な職員は日ごろの勤務成績を昇給だとか昇格で反映させていると思いますんで、さらなる上乘せ退職金というのは私は全廃すべきだと思います」⁴⁴⁾という主張に対し、「この制度自体が勤務成績の特に良好な職員について、長期間勤続に報いたいということで職員のやる気を起こさせる制度になっております。一律に特別昇給させるというような形であれば問題だと思いますけれども、制度を厳格に運用して一定の職員だけ対象とするということでは、むしろ意義のある制度だと考えております」⁴⁵⁾というのが行政の答弁で、この問題は平行線をたどった。

職員の削減に関しては、埼玉県志木市で取り組まれている行政パートナーの制度の導入について意見が交わされた。行政パートナーというのは、市の業務を市の職員だけで担当するのではなく、市と業務委託した団体にやってもらうもので、志木市の構想によれば最終的な市の職員数は30人から50人とどめ、500人を超える行政パートナーを確保するという。

質問者はまず、「市民の大多数は職員数を今の半分でも、500人ぐらいでもいいと考えておりますがどうでしょうか」⁴⁶⁾と言い、財政難のもとでも行政サービスを向上させ、少子高齢化にも対応できる自立したまちづくりを構築するために、そしてまた市民との協働を進め、市民の雇用創出にもつながるので、この行政パートナーの制度の導入を求めた。これに対し、志木市の試みには大変注目しているが、長期間にわたって職員の不補充を続けると市内の職員構成のバランスを欠くことになる。また、700円という低い時給では、523人も行政パートナーを確保することは困難である。さらに、市の実際の仕事のやり方を考えても、30人から50人という市の職員では無理である、などの疑問が投げかけられた。そしてまた、一気に職員を減らすことは不可能であるし、安い賃金では専業主婦しか雇うことができないなど、行政パートナーの実現困難性が行政によって強調された。

行政改革に関する議員による提案の中で私が大変驚いたのは、多治見市の広報誌、『Tajimist』の発行を月2回から1回に減らしたらどうかという提言である。電子情報の活用によってそれは可能であるし、それによって広報たじみの発行に要する経費が大体30%から38%削減できるという⁴⁷⁾。

この提言については、月1回に発行を減らすと、緊急時の対応とかタイムリーな情報提供がむつかしくなる。また02年度の市民意識調査によると、パソコンでのインターネットの利用やeメールの利用者が3割程度にとどまっているので、広報誌の発行回数を減らすことは時期尚早であると行政は応えている。質問者はその答弁に納得せず、今やメール機能を持った携帯電話を大半の人が持っているので、月1回の発行でも十分対応できると主張したのであった。

最後に笠原町との合併問題であるが、本会議における議案の質疑の中で早くも浮上している。ある議員は、「まだ、私は合併がなくなったわけではないと思ってるんです。ということは、この表を見てもわかるように笠原町が賛成しておりますし、多治見市の反対の理由の多くに、多治見の名前がなくなるのは嫌だというようなそういう話もたくさんありました。笠

原町との合併であるならば、多治見市の名前はなくならないわけですし、そういう意味においても、住民の反対する理由は少しでもなくなったんじゃないかと」⁴⁸⁾と述べ、笠原町との合併についてどう考えるのかと質問している。

この質問に対し市長は、合併に関し事務レベルでの勉強会を立ち上げていくことで合意をみていると述べている。しかし、合併協議会の立ち上げを視野に入れて推進せよとの他の議員の主張に対しては、3市1町の合併協議と同じ轍を二度と踏まないように対応していきたいと、慎重な態度がうかがわれる。

3市1町合併に反対ないし慎重だったと思われる議員からも、笠原町との合併には賛意が表明されているが、その議員は合併特例債の適用期限にこだわることなく、多治見市と笠原町の交流状況を明らかにしながら進めるよう求めた。あるいはまた、「今回の一般質問の中でも笠原町との問題の方がむしろ何か大分皆さんの関心事になってきているのかなというふうに思っていますが、十分に今回の合併議論の反省もきちんとしてした上で笠原町との部分ですね、やはり笠原町は確かに賛成が多かったんですけども、これは対等合併ということで賛成が多かったんじゃないかなという気もいたしますし、やっぱり条件が違ってくればまた合併という問題では別の角度で住民の皆さんの声をきちんと反映させていくことが大事ではないかというふうに思いますので、今までのことをきちんと総括した上で次の段階に進んでいく」⁴⁹⁾よう要望が出された。

しかしながら、3月31日をもって東濃西部合併協議会を廃止することを決めた3月議会が、笠原町との合併協議に踏み出すスタート台ともなったのであった。

(七)

さて最後に、この間の合併協議は市民にどんな成果をもたらしたか。行政はどんな反省点や課題を持つに至ったのかなどについて、見てみた。

まず成果については、「今回の合併問題を通じて賛成・反対という考え方に限らず、市民は住民自治のあり方を含めて行政に対する関心が大変高められた」⁵⁰⁾とか、「今回の3市1町の合併は初めての住民投票に向け直接請求もされ、まち全体で議論を交わすことができたことは大きな自治意識

の向上になったことと確信⁵¹⁾したと言う。ほとんど同じ事だが、「今まで以上に市民と行政、市民と議会との距離が短くなったような気がします⁵²⁾」との発言もみられる。

市長も市民が、「行政に対する関心あるいは市政の将来の対することに関しましてさまざまなかかわりを持たれたというのは非常に大きな成果であった⁵³⁾」と言う。

これらの発言は、もっともなことだと思う。ところが不思議なことに、合併を積極的に推進してきたと思われる議員の発言の中には、こうした指摘は見られなかった。

次に反省点をみてるに、「市長自身が反省しなければならないことは、この1年半の中では何もなかったのか」との質問に、市長は「三市一町の枠組みで合併をしようということに進んできて、こういう結果になった、住民説明会等での理解が十分されなかったのかなという結果になったことについて、一般論ではあるが、広報等についてどういった方法があるのか、市民の方々へ行政情報をきちっと提供するにはどういったことがあるのかということについて大変大きな問題が残ったと思っている⁵⁴⁾」と応えている。合併推進の思いが市民に支持されなかったのを、情報提供のあり方の問題にしているのは残念である。どんなにおいしいごちそうが提供されても、満腹の人には無用の長物であることを思い出して欲しい。

これに対し、合併を実現するのに「地域住民の一体感」の存在が大きな課題であると、次のように述べているのはまさにその通りである。

「やはり、あの合併を逆に成功させていくためには、それぞれ合併を考えている地域の人々が、やはり、その地域に対する一体感を持っているかどうか、あるいは持てるのかどうか、これは例えば新市のまちづくり計画等を考えを通して、一体感を持てるのかどうかというようなことも含めてでございますが、そういうことが大変、重要な課題でございます、今後とも合併を考えていく際に、そういうことを前提にやはり地域としての一体性を考えていく、あるいは、その一体性を持てるように、みんなで活動、運動していくというようなことが、やはり、大きな課題になるのかというふうに思っております⁵⁵⁾」。

しかしそのことは、西寺市長が管理者である東濃西部広域行政事務組合が策定した『第4次東濃西部地域広域市町圏計画』で、「こうした取り組み（広域連合の設立のこと——引用者）を行う中で、圏域住民の一体感と

住民意識の醸成が図られた段階で3市1町の合併を検討⁵⁶⁾すると書かれているように、既に触れてあったことである。

注

- 1) 「多治見市、瑞浪市、土岐市、笠原町の合併に関する協議を行うことを目的といたしまして設置されました法定の合併協議会につきましては、去る1月25日の投票方式によります住民意向調査の結果を受けまして、1月28日の本協議会で解散することが確認され、協議会の解散手続を進めることとなりましたので、3月31日をもって協議会を廃止するものでございます」(『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』21-22頁)、というのが提案説明である。
- 2) この「企画部部長」というのは、合併協議会へ出向していた部長級の人で、「理事兼企画部長」とは別人である。「企画部課長」と「企画課長」に関しても、同様である。
- 3) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』222-223頁。
- 4) 同上、82頁。
- 5) 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、46-50頁。
- 6) たとえば、02年11月に発足した「豊田加茂市町村合併研究会」は、首長・議長・住民代表からなっている(豊田加茂合併協議会「新しいまちづくりと、これからの暮らし 市町村合併のあらまし」04年8月、2頁)。
- 7) この投票啓発のチラシの件は、拙著『わがまちが残った』の第4章第2節「多治見市の投票啓発活動」にくわしく書かれている。
- 8) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』179頁。
- 9) 『合併問題調査特別委員会会議録』(04年3月15日)9頁。
- 10) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』85頁と186-187頁の教育長答弁による。これが真相であるため、校長会が反対したためであると書いた拙著『わがまちが残った』239頁の注(6)は間違いである。
- 11) 同上、78頁。
- 12) 『合併問題調査特別委員会会議録』(04年3月15日)2頁。
- 13) 同上、6頁。
- 14) 同上、2-3頁。
- 15) 同上、14頁。
- 16) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』6頁。
- 17) 『第23回東濃西部合併協議会 会議録』7頁。
- 18) 広報たじみ『Tajimist』No. 2036, 2004年2月15日。

- 19) 『合併問題調査特別委員会会議録』(04年3月15日) 15頁。
- 20) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 179頁。
- 21) 同上、213頁。
- 22) 同上、92頁。
- 23) 同上、153頁。
- 24) 同上、273頁。
- 25) 同上、274頁。
- 26) 意向調査の結果の取扱いについての4人の首長の考えに関しては、第22回東濃西部合併協議会の資料2-1「意向調査に当たっての4人の首長の考え」を見られたい。
- 27) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 88-89頁。
- 28) 同上、88頁。
- 29) 『平成15年第5回多治見市議会定例会会議録』 287頁。
- 30) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 174-175頁。
- 31) 同上、176頁。
- 32) 『合併問題調査特別委員会会議録』(04年3月15日) 11頁。
- 33) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 248-249頁。
- 34) 同上、315頁。
- 35) これに対する市長の答弁は、「私は先ほどから申しておりますように、合併協議を始めるときから今日まで、一貫してこの姿勢を貫いてきたというふうに考えておりました、今このことで辞任するというようなことは考えておりません。以上です」(『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 92頁) というものであった。
- 36) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 249頁。
- 37) 同上、153頁。
- 38) たとえば多治見市長は、「最終的には意向調査という形で結果が出たということにつきまして、それを厳粛に受けとめ、今後多治見市がどういう道を進んでいくのかということ、単独であれ、あるいは別の合併を選ぶにせよ、今後私どもが、この多治見市が元気を失わないようにするためにどうしたらいいかということで、私たちの政治的な責任を果たしていかなければいけないというふうに考えております」(『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 90頁) と、答弁している。
- 39) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』 179頁。
- 40) 拙著『わがまちが残った』 237頁。
- 41) 『平成16年土岐市議会第1回定例会会議録』 255頁。
- 42) 総合計画の見直しについては、第5次多治見市総合計画(後期実施計画)策定事務局『第5次多治見市総合計画(平成13年度~22年度) 討議課題集

岐阜県東濃西部 3市1町合併協議の破綻後について(2)

～前期4年間の評価と後期計画再検討のための論点整理』平成16年4月と、多治見市『第5次多治見市総合計画(改訂版)基本構想(案)』平成16年7月、が大変わかりやすい。

- 43) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』223頁。なお西寺多治見市政は、総合計画に基づくまちづくりで全国的にも高い評価を受けている。くわしくは、西寺雅也『多治見市の総合計画に基づく政策実行―首長の政策の進め方』公人の友社、2004年、を参照されたい。
- 44) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』162頁。
- 45) 同上、163頁。
- 46) 同上、190頁。
- 47) 同上、192頁。
- 48) 同上、80頁。
- 49) 同上、226頁。
- 50) 『合併問題調査特別委員会会議録』(04年3月15日)19頁。
- 51) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』167頁。
- 52) 同上、153頁。
- 53) 同上、251頁。
- 54) 『合併問題調査特別委員会会議録』(04年3月15日)4頁。
- 55) 『平成16年第1回多治見市議会定例会会議録』242-243頁。
- 56) 東濃西部広域行政事務組合『第4次東濃西部地域広域市町圏計画』19頁。