

自治省通知「市町村の合併の推進についての指針」について —自治労の考え方と当面の対応方針—

はじめに

自治省は、本年7月の市町村合併特例法の改正をふまえ、8月6日「市町村の合併の推進についての指針」（以下、「指針」）を各都道府県に通知した。この指針は、事務次官から都道府県知事に対して、すべての市町村を対象に合併パターンを地図に示すことを含む「市町村の合併の推進についての要綱」（以下、「要綱」）を2000年のできるだけ早い時期に作成することを要請している。自治省は市町村合併についての方針を、かつては「自主的合併の円滑な推進」としていたが、地方分権推進委員会第2次勧告（97年7月）以降、地方分権の推進、少子・高齢社会の進展、財政状況の悪化などを背景とした行財政基盤の強化と広域対応を理由に、「自主的合併の積極的な推進」へと転換してきている。今回の指針は、国の強いイニシャチブにより都道府県を主体として合併を推進しようとするもので、地方分権、市民自治の理念に反し、自治体にとっては大きな問題となっている。このため、指針についての自治労の考え方と当面の対応方針を以下の通り示すこととする。

1. 市町村合併をめぐる情勢

(1) 政府レベルでは、地方分権推進委員会第2次勧告（97年7月）、地方分権推進計画（98年5月）などで、合併の「積極推進」がうたわれている。自治省・市町村合併研究会報告書（99年6月）は、合併について積極推進の立場から合併パターンの類型を示し、改正市町村合併特例法（99年7月）の内容とともに、今回の指針に具体化されている。改正特例法は、2005年3月までの時限立法であるため、自治省は、むこう5年間に合併取り組みの集中期として最大限の努力を払うものと推測される。

また、政府の経済戦略会議の答申（99年2月）では、行政改革と地方分権への対応のために、市町村の数を「少なくとも1000以下に減らす」ことを提言している。さらに、提言では景気の回復後の2003年より財政再建を再スタートさせるとしているため、この財政再建の議論と並行し合併の論議が一層高まることが予想される。

(2) 自民党と公明党は、基本政策合意（99年8月）の「行政改革と地方分権」の事項のなかで、「当面1000自治体をめどに市町村合併をする」としている。また、自民党は、地方分権推進委員会第2次勧告の内容について合併推進の立場で強い働きかけを行った経緯もあり、党としては積極推進に方針が転換している。自由党は、党首の小沢一郎氏が300自治体を唱えたことがあり、98年11月の自民党との政策実務者の協議で「当面1,000程度にする」ことで合意している。民主党は行政改革や地方分権への対応という立場からの積極推進派が優勢といえる。このように、この10月から連立政権を組んだ自自公の与党三党は合併の積極推進派であり、加えて野党第一党の民主党も積極推進派が優勢であることから、政治の方面からの合併推進の議論が加速されることも予想される。

(3) 地方団体については、7月15日の全国知事会で「市町村合併研究会報告書」に対する異論が出るなど自治省の合併政策に反発している知事もおり、今後、各々の都道府県がどのような姿勢で指針内容を受けていくのかが注目される。また、全国町村会は、指針通知の直後に、自治省と全国知事会に対して、市町村による自主的合併と住民の意思を尊重するよう、強い要望を行っている。

(4) 「交付税算定方法の簡明化」方針（98年5月、地方分権推進計画）をうけて、地方交付税の算定方法の見直しが行われている。これにより、人口が4000人未満の町村への交付税配分が98年度から段階的に削減されている。引き続き小規模町村に対する交付税削減措置が行われとすれば、こうした交付税削減措置は一方で財政優遇措置がとられる市町村合併の推進に効果をもつものといえる。

2. 改正合併特例法の内容

市町村合併特例法は1998年にも改正されているが、地方分権推進計画（98年5月）にある合併推進策を具体化するため、本年7月に地方分権一括法として再び改正された。8月に発せられた自治省の指針は、同法の7月改正をふまえたものである。改正合併特例法は、合併の障害となっていた要素を取り除く合併誘導策が盛り込まれ、2005年3月31日までの時限立法となっている。主な内容は次の通り。

- ・住民発議制度の拡充
- ・都道府県知事による合併協議会設置の勧告
- ・普通交付税の算定の特例（合併算定替）の期間延長
- ・合併特例債の創設
- ・旧市町村区域の住民の意見を反映するための地域審議会の設置
- ・議員年金の受給資格に関する特例
- ・市となるべき要件の緩和
- ・国・都道府県の協力等（合併市町村建設にかかる必要な財政措置など）

3. 指針の内容

8月6日の自治省の指針は、合併推進の主体を都道府県に求め、合併類型の具体的な提示と財政措置（地方債の特例、交付税措置）により、1万人未満の町村の合併促進をねらいとしている。指針の主要な内容は次の通りである。

- ・都道府県は「要綱」を2000年中のできるだけ早い時期に作成すること。
- ・「要綱」では、すべての市町村を対象として合併パターンを地図上で示すこと。
- ・合併パターンは、自治省の「合併後の人口規模等に応じた市町村合併の類型」を参考にし作成すること。（①50万人超、②30万人・20万人程度、③10万人前後、④5万人前後、⑤1万～2万人）
- ・改正特例合併法で定めた普通交付税合併算定替の期間延長、合併特例債等のほか、合併にかかる特別交付税措置など国が地方財政措置をはかること。

4. 市町村合併についての自治労の考え方

市町村合併は、市民の生活基盤や地域コミュニティの形成、自治の手法などに大きく関わる問題であるため、各市町村の自主性・主体性、市民の合意によって進められることが基本でなければならない。

地方分権の推進、少子・高齢社会の進展、財政状況の悪化などを背景に行財政基盤の強化や広域対応の視点から、「基礎自治体」としての市町村のあり方が問われているのは事実である。しかし、市町村合併はそのための選択肢の一つとしてはあり得るが、選択肢の全てではない。行財政基盤の強化や広域対応のためには、まず何よりも、現行のもとでの各市町村自身による基礎自治体としての基盤整備、役割強化をめざすことが必要であり、そのうえで市町村協力の推進、広域連合制度や一部事務組合制度の活用、小規模町村行政に対する都道府県の補完・支援機能の拡充、市町村合併などが検討されるべきである。

5. 指針の問題点

今回の指針について自治省は、「強制をとまなうものではない」「合併類型は参考として示した」と説明している（参照資料「自治省ヒアリング」）。しかし、今回の指針は全体として、国の強いイニシャチブにより都道府県を主体として合併を推進しようとするもので、国と地方、都道府県と市区町村の〈対等・協力関係〉の構築という地方分権の理念に反するものであり、地域の〈自己決定・自己責任〉の原則を無視するものである。

指針についての具体的な問題点は、次の通りである。

- (1) 合併パターンの作成など合併推進の主体を都道府県におくことは、市町村の自主性・主体性の尊重、地域の自己決定の原則と明らかに矛盾するものである。
- (2) 都道府県の要綱作成の期限を「2000年中のできるだけ早い時期に」としているが、これは余りにも短い期間であり、指針でいう「自主的合併の気運の醸成」という趣旨とも相反している。
- (3) 合併パターンの類型でとくに人口規模を1～2万人とする第5類型については、明確な根拠がない。合併には、地域性、自治の手法など地域地域によって多様なパターンの検討が当該市町村によってされるべきである。また、人口の最低規模を1～2万人とするのは多くの小規模町村にとって過大な目標である。
- (4) 指針には合併にともなうメリットは記載されているが、行政サービスの低下、一部住民の不利益、住民自治の低下、行政コストの負担増などのデメリットについての検討はなく、一面的な記載となっている。とくに、小規模町村間の合併にともなう行財政効果については、現実的には余り期待できない。
- (5) 行政基盤の強化や広域行政への対応策として、市町村合併は一つの選択肢であり、自治体・地域の実情にあった多様な選択肢が考えられる。

6. 自治労としての当面の対応方針

当面、(1)各市町村による「自主的合併」の尊重という基本原則について、国および都道府県に確認させていく、(2)要綱作成については拙速な対応はせず、市町村との協議のうえで慎重に対応することを都道府県に求めていく、などを中心とし次の取り組みを行う。

本部の取り組み

- (1)自治省に対しては、ア)指針の問題点、疑問点を追求し、都道府県に対する強い指導を行わせない、イ)市町村合併に絡めて、小規模町村に不利となる財政措置などを行わせない、などの交渉を実施し対策を進める。
- (2)全国知事会への申し入れ、全国町村会への対応など地方団体対応を行う。
- (3)政党や連合に対して、地方分権、市民自治の理念に照らして自治労の考え方、方針についての理解を求めていく。
- (4)基礎自治体の機能や役割、市町村間協力や広域行政、市町村と都道府県の新たな関係などの課題について検討を進めていく。
- (5)本部は関係局間の連絡調整、連携を十分にとりながら対策を進めていく。

県本部の取り組み

- (1)都道府県の「要綱」の作成状況を含め、合併問題についての都道府県内の動向を把握し、対都道府県交渉を早急に実施する。
- (2)「要綱」策定に関わる検討会、審議会などについて委員の送り込み、意見書の提出などの対策を行う。
- (3)都道府県の首長会、議長会、地方連合会についての対策などを行う。
- (4)基礎自治体の機能や役割、市町村間協力や広域行政、市町村と都道府県の新たな関係などについて議論を深めていく。

*要綱の作成状況を含めた都道府県の動向把握および対都道府県交渉については、確定闘争の取り組みとあわせて実施し、11月30日(火)までに本部に報告を行うこととする。

単組の取り組み

- (1)合併問題に関連する行政や地域の情報を収集し、都道府県本部に報告を行う。
- (2)地方分権時代を迎えるなか、市民の信託にこたえる公共サービスの役割と自治の手法を重視する視点から、基礎自治体のあり方について組織内外で議論を深めていく。
(基礎自治体のあり方や機能強化の方法について、市町村間協力、市町村の都道府県に対する事務の逆委託、広域連合、市町村合併などについて検討を行う。)

以上