

第6章 平成の市町村合併問題への取り組み

～住民自治を考える山形県民会議、連合山形、自治労山形県本部の動き～

はじめに

2014（平成26）年5月、日本創成会議・人口減少問題検討分科会は、我が国が直面する深刻な人口減少の現状とその方向性に関する発表を行った。約1800の自治体のうちその半数が消滅する可能性ありとの分析は各界に衝撃的なインパクトを与えている。この分析によれば、山形県の35市町村のうち、28の市町村が消滅可能性のある市町村であると指摘されている¹。

少子高齢化対策をはじめとする人口減少への取り組みは待ったなしの状況ではあるが、如何にその対策を講じたとしても、今後ますます深刻化する少子高齢化の現状を踏まえれば、これまでと同等のサービスを行政が提供することが困難となる地域が多くなることは確かであり、消滅可能性自治体に関する報告がどのような意図をもって発表されたかについての分析は様々なものがあるが²、仮に報告されているような状況が進展するのであれば、消滅可能性自治体の行く末は、あくまでも論理的にはあるが近隣市町村との合併等に帰結せざるを得ない。

これまで政府が行ってきた市町村合併はその時々によって趣旨を異にするが、経済社会情勢変化を踏まえて政府が主導してきた市町村合併、特に直近のいわゆる「平成の大合併」に際し、山形県においては、どのような背景で、また、どのような地域対応・活動が行われたのか、本稿では特に労働界に着目して分析し、今後迫られるであろう市町村合併への今日的意義について論じてみたい。

1. 山形県における市町村合併の歴史

(1) 平成の大合併以前

第二次世界大戦直後、新憲法により地方自治が確立し、市町村の責任と役割が強化された一方で、市町村そのものは明治時代そのままという現状であったことから、1949（昭和24）年、占領政策の一環として「シャープ勧告」が発表され、町村合併が進められることとなった。

1953（昭和28）年に制定された町村合併促進法に基づき、山形県においては「町村合併促進基本計画」を同年制定し、「昭和30年4月に大多数の町村で町村長や議会議員の選挙が行われるまでに大半の合併を実現する」ことを目標として町村合併審議会を設置した。1954（昭和29）年3月、村山道雄知事は審議会に対して合併原案の策定を諮問し、4回の審議を経て同審議会は約1か月後に町村合併計画を答申した³。

結果として、このいわゆる「昭和の大合併」においては、全国9,895の市町村が1956年には3,975まで縮小したが（全国平均59.8%）、山形県においては、全国平均を大幅に上回る74.8%（222市町村が56市町村に）という全国一位の合併率であった。

(2) 平成の大合併⁴

1999（平成11）年の地方分権推進法による合併特例法の改正から始まったいわゆる「平成の大合併」においては、山形県では昭和の大合併で大幅な合併が行われていたこともあってか、当初大きな動きは見られなかったが、2001（平成13）年4月に「山形県市町村合併支援本部」を設置し取り組むこととなって以来、動きが表面化してきた。2002（平成14）年に入ると、県は4月に「山形県市町村合併支援プラン」を決定し、県が「合併重点支援地域」に指定した地域には、合併後に財政的な支援をはじめとする多くの支援を行うことを表明すると、7月には、鶴岡市、立川町、余目町、藤島町、羽黒町、櫛引町、三川町、朝日村、温海町の地域が「合併重点支援地域」に指定され、8月には、酒田市、立川町、余目町、遊佐町、八幡町、松山町、平田町が指定され⁵、庄内地域が合併問題の先行地域となった。その後、県内各地域における合併重点支援地域の指定が行われていくことになる⁶。

最終的には、山形県における平成の大合併は庄内地域における合併のみとなったが、44の市町村が35に減少し、全国比率46.6%に比し20.5%となり、全国では42位の合併率となった⁷。

2. 市町村合併に対する県内の動き

(1) 自治労山形県本部の方針策定過程とその方針

平成の市町村合併の動きに対する労働界の動きは、まず、自治労山形県本部から始まる。このことは、1954（昭和29）年10月、上山町ほか5カ村が合併して上山市が誕生した際、新市長が、大幅な職員給与カットに加え1町5村で採用された224人全員を解雇し、翌年4月1日付で24名を除き条件付きで再雇用する一方で、役職員には手当を支給するといった事態があり、発足直後の自治労山形県本部が活発に動いて白紙撤回を得た成功の記憶が残っており、自治労山形県本部として敏感に反応したのは当然のことであったと言える⁸。

自治労山形県本部においては、既に2002（平成14）年3月に「合併問題対策委員会」を設置し、引き続き5月に状況を把握する会議や学習会を開催しており、他者に先んじてこの問題について議論を行っていた。

(2) 連合山形における動き

連合山形は、合併問題については「合併が強制や押しつけにならないよう、あくまで住民の自由な意思による選択が必要」との立場であった。県や各市町村における合併に向けた動きが活発化してきている中で((4)において詳述)、動き始めている地域で必ずしも合併のメリット・デメリットの情報が公平に開示されていない（特に行政側はメリットしか明示していない）という認識を踏まえ、住民意思の決定に資するという観点から、2002（平成14）年5月9日の第6回執行委員会においてその後の取り組みを決定した（(3)①で詳述）⁹。

(3) 対応方針の内容

① 連合山形の対応方針¹⁰

連合山形第6回執行委員会において、次の2点が「基本方針」として決定された。

- ア) 関係労組、関係団体等と連携し、住民への十分な情報提供を行うこと
- イ) 特に合併の動きが活発で関心の強まっている庄内地区で、5～6月中のシンポジウム実施を検討すること

この対応方針もあり、6月10日に設立された、「住民自治を考える県民会議」には、連合山形会長が代表委員の一人として就任している（(5)で詳細）。

② 自治労山形県本部の対応方針

一方、自治労山形県本部は、2002（平成14）年6月27日に開催された第78回中央委員会で、「市町村合併に対する取り組み」と題する基本方針を決定した¹¹。

この方針では、基本的には市町村合併に反対の立場をとり¹²、同年3月、5月に同本部が開催した「合併問題対策委員会」を踏まえ、国の財政危機に伴う行政の効率化の旗印の下で総務省が進める市町村合併の動きを、

- ア) 「アメとムチ」により住民不在の強制合併を迫る動きであるとして反対し
- イ) 本来行うべき町づくり・自治体の将来像の議論が不在の中で合併の議論が進められていること（メリット・デメリットさえ論じられていない）
- ウ) 地方財政の悪化を理由とする合併については、その原因が国にもあり、理由として不適切であること
- エ) 合併特例法に基づく「合併特例債」は短期的には「アメ」であるが、長期的には市町村の負債そのものであり、地方財政上危険なものであること
- オ) 自治体労働者にとって、同時に進められている公務員制度改革の動きと併せ、合併による身分や労働条件への影響が大きいものと考えられ、その意味で、行政のチェック機能の役割を労働組合としても果たしていかなばならない

といった基本的立場で、今後の活動を行っていくことを決定したものであった。

③ 連合山形、自治労山形県本部の具体的活動方針

連合山形、自治労山形県本部は、地域毎の合併を巡る動きの情報を収集し、各地域の動きと呼応しながら動く連合山形地域協議会と連携しながら以下に示すような活動を進めることになった。

- ア) 各单位組織、連合山形地域協議会毎の情報収集、現状把握・分析のための会議や学習会
- イ) 「住民自治を考える県民会議」による県民へのアピール行動、県市町村への要請行動、ブロック単位での住民を含めた講演会の開催
- ウ) 合併の問題点、デメリット分析・具体的取組などを学ぶための、先進自治体や組合などの視察、対策資料の作成

(4) 縣市町村の動き

庄内地域においては、商工会議所などの経済団体を中心に、2001（平成13）年から「大同合併実現（庄内一つ）」を旗印に庄内全市町村の一市合併を目指した動きがあり、同年8月には、庄内14市町村長で組織する「庄内地域市町村合併研究会」が設置されるなど、合併の検討について他地域に先んじていたが、庄内以外にも県内各地において住民懇談会や住民アンケート調査、住民発議制度による署名運動などが行われ、市町村合併に向けた動きは加速化していく。

具体的には、鶴岡、酒田商工会議所などの経済団体が庄内全市町村の2002（平成14）年の6月議会に請願書を提出したほか、山形市においては、同年10月に三万世帯アンケートを行い、中山町、山辺町においてもそれぞれ同年11月と2003（平成15）年7月に住民アンケートが実施され、さらには、米沢青年会議所が米沢市及び川西町の合併協議会設置に向けた「住民発議制度（有権者の50分の1以上）」のための署名活動を実施し、必要数を大幅に上回る署名により両自治体において合併協議会設置の可否を審議することとなるなどの動きがあった。

なお、山形市において行われたアンケート調査においては、上山市、中山町、山辺町の二市二町合併推進が65%を超える結果となった¹³。

当時の関係者によれば¹⁴、庄内地方の合併については、特に国自身が直接働きかけをしていたと認識しており、国自身の強い働きかけと庄内地域、特に経済界を中心とする動きが活発に行われていたとのことである。結果、「住民自治を考える県民会議」が行った首長や地域議員への公開質問状等においても、庄内地域のこれらの者は、他地域とは異なり、総じて合併に賛成する向きが多かったとの認識を有している¹⁵。

(5) 「住民自治を考える山形県民会議」の発足とその活動

① メンバー

2002（平成14）年6月10日、「住民自治を考える山形県民会議」が発足し、参加が呼びかけられた。これは、先述のとおり、連合山形や自治労山形県本部と協調しながら設立されたものであるが、大学教授等の文化人を交えた、以下の6名の代表委員により進められることとなった¹⁶。

氏 名	職 業 等
高 木 郁 朗	日本女子大学教授（当時）
木 村 武 司	山形大学教授（当時）
設 楽 作 巳	弁護士
佐 高 信	評論家
安 達 忠 一	連合山形会長（当時）
斉 藤 昌 助	山形県地方自治研究センター理事長（当時）

② 設立趣旨

同県民会議は、概ね次の3点を設立趣旨として賛同者を求めた。

ア) 市町村合併検討が進められているが、合併の話し合いは住民主体であるべき

イ) メリット・デメリットはもとより合併しない場合にどうなるのかといったことを十分に分析し、地方自治の本旨に基づく「町づくり」の議論を優先すべき

ウ) 合併問題と地方財政問題は別問題であり、地方財政の健全化のためには財源移譲（税財政システムの問題）など地方税財政の抜本的改革が必要であり、それを国に求める

③ 活動の内容

県民世論を喚起するために、同会議は、連合山形の各地域連絡協議会なども活用しながら地域毎の活動を展開することとなり、県民チラシをはじめとした県民アピール行動、趣旨に賛同する会員の拡大、状況に応じて住民自治を考える県内各ブロック会議や市町村民会議の設立、県や市町村及び団体への要請行動、講演会やシンポジウムの開催などを行うことになり、発足直後から精力的な活動が行われている。

[県民会議発足直前直後の主な動き¹⁷⁾

日付	活動概要
2002（平成14）年	
4月	庄内地域経済団体連絡協議会が庄内14市町村を合併し、「庄内市」を発足させるよう鶴岡市、酒田市に要請することを決定
5月～6月	<ul style="list-style-type: none"> 自治労山形県本部「合併問題対策委員会」を設置し、同問題を協議（3月、5月） 住民自治を考える県民会議設立に向けた活動 各地区組織の結成（「住民自治を考える庄内の会」等） 庄内14市町村長に対する公開質問状¹⁸⁾の送付
5月9日	連合山形第6回執行委員会 基本方針の策定
6月10日	住民自治を考える県民会議正式に設立
7月8日	県への要請行動（金森義弘副知事） ¹⁹⁾
7月10日	1市6町1村（鶴岡、立川、藤島、羽黒、櫛引、三川、朝日村、温海）、庄内南部地区合併検討協議会（任意）を設立
7月15日	連合山形地協合併問題学習会
7月19日	余目町合併シンポジウム（県民会議、青年会議所が連携し、まちづくりフォーラムを開催）
7月24日	庄内地域全域、山辺町で新聞折込チラシ配布
8月6日	1市6町（酒田、立川、余目、遊佐、八幡、松山、平田）、庄内北部地域合併検討協議会（任意）を設立
8月14日	庄内南部9市町村に対する要請行動
8月20日	庄内南部全市町村議会議員に対する公開質問状の送付
9月9日	庄内南部市町村長への要請行動
2003（平成15）年	
3月～4月	新庄最上地域（1市7町村長）への要請活動（3/25,26, 4/7）
6月	新庄最上地域で新聞折込チラシ配布
7月～8月	舟形町で新聞折込チラシ配布

8月	西村山、米沢市、川西町、長井市で新聞折込チラシ配布
8月4日	舟形町合併問題講演会（県民会議主催）
9月	大石田町合併問題講演会（県民会議主催）
10月	西川町合併問題講演会（県民会議主催）

3. 小 括

(1) 活動の評価

先行して活動を始めた自治労山形県本部の方針では、当初、市町村合併に対しては基本的に反対の立場に立つこととされていたが、連合山形、県民会議との連携を通じ、労働界としては「反対」を直接唱えるのではなく、市民に対しそれまで圧倒的に政府側からの情報、すなわち合併のメリットのみが喧伝されている現状を踏まえて、県民に対し合併のデメリットや本来の地方自治の在り方の議論や町づくりの考え方の不在等について周知させることを重視しながら活動し、市町村合併の是非について考えてもらうという方法が採られている²⁰。このことは、特に庄内地域においては、首長や議員の大半の意識が合併賛成に傾いている中であっては、実状は反対を唱えるものであっても、住民への異なる意見の提供による、まさに住民自身の判断を求める手法であったことは、住民自身の自治感覚の向上という観点から適切であったと言える。

なお、置賜地域における活動については、合併自身に対する地域の動きが早い段階に収束しており（2003（平成15）年10月1日には米沢市、長井市、川西町の合併検討協議会（任意）が解散している）、結果として、庄内地域及び新庄最上地域での活動が中心になり、運動資源の集中投資が行われる結果となっている。

県民会議の代表者が各地を回りながら説明会、講演会などを開いたが、労働運動を超えた県民活動としての活動を体現するために、木村武司山形大学教授（当時）と高木郁朗日本女子大学教授（当時）両文化人が果たした役割には大きなものがあったという²¹。

また、こうした活動を行うことができる組織的土台として、自治労山形県本部はもとより広範な組織を擁する連合山形地域協議会の存在があったことが大きな力となっており、その後取り組まれた原油・物価高騰問題に対する街頭宣伝活動、地域医療を守る取り組みとして実施してきた講演会やシンポジウム等と相まって、合併問題における県民会議等を通じての活動やチラシ作成・配布、街頭宣伝活動、議員・首長への働きかけなどの組織的活動が、2009（平成21）年山形県知事選挙での活動において、大きな成果を生むことにつながったとの認識は、当時の関係者の一致した見方となっている²²。

いずれにせよ、山形県における平成の大合併は、庄内地域の合併のみに終わった²³。

(2) 今日の意義

「はじめに」で述べたように、山形県が少子高齢化による深刻な状況に直面する地域に該当

していることを踏まえれば、今後生起するであろう新たな合併問題においてこれまでと同様の活動を行うことが適当であるかどうかについて、当時の関係者を含め、同じような形での活動はできないであろうとする意見がある²⁴。

即ち、労働界もまた少子高齢化の波の真只中に存在しており、今後の合併問題は、労働界という枠を超えて、社会構造や市民の一人として自らの地域環境、日々の生活環境そのものを行うのかという問題に直面するものになるとの認識である。

どのようなタイミング、きっかけで今後合併問題が生起するか予断することはできないが、いずれにせよその意味で、合併問題生起後に反対論を単に提起する手法ではなく、日頃からの社会構造そのものの変化に問題提起をし、一人ひとりの生活そのものを変えるために何が是か非かという観点からの判断と活動が求められていくことになるのではないかと考える。

*本稿の執筆に当たり、以下2名の方へのヒアリングを参考とした。

- 2014（平成26）年5月9日、枝松直樹氏（山形県地方自治研究センター研究員。以下、「枝松直樹氏ヒアリング」という。）
- 2014（平成26）年7月10日、岡田新一氏（自治労山形県本部執行委員長。以下、「岡田新一氏ヒアリング」という。）

注

- 1 「成長を続ける21世紀のために 『ストップ少子化・地方元気戦略』 平成26年5月8日 日本創成会議」
- 2 「『農村たたみ』に抗する田園回帰 増田レポート批判 小田切徳美」世界2014年9月号 p189, pp192-193
- 3 地方自治やまがた NEWS LETTER No14 2003.5.30 「楠本教授のホットなるメッセージ 市町村合併 その1」
- 4 別添「県内における市町村合併協議の経緯」
- 5 2003（平成15）年2月、立川町、余目町は、鶴岡グループから分離され、別途、合併重点支援地域に指定された。また、酒田グループからも同様に立川町、余目町は分離している。
- 6 山形県ホームページ <http://www.pref.yamagata.jp/ou/kikakushinko/020024/gappei/gappei-top.html> 「主な国の動き、県の取り組み」
- 7 この点については、全国に先んじ、昭和の大合併において全国一位ともなる数の合併が進んでいたことが一因である旨の発言がヒアリングにおいてもなされている。
- 8 自治労山形県本部労働史 第一巻 p38
- 9、10 「連合山形 第15回年次大会 別冊 一般活動報告 pp113-115」
- 11 2002（平成14）年6月27日第78回自治労山形県本部中央委員会資料 pp13-18
- 12 岡田氏ヒアリング、枝松氏ヒアリングにおいて、自治労山形県本部としては合併反対の立場

ではあったが、頭から反対の立場で臨むことはしないという雰囲気であったという。

- 13 天童市では2002（平成14）年1月に行われた3,000名へのアンケート調査で、「合併は必要ない、どちらかというとな必要がない」とする回答（46.3%）が「必要である、どちらかというとな必要がある（39.8%）」を上回った。山形県ホームページ <http://www.pref.yamagata.jp/ou/kikakushinko/020024/gappei/gappei-top.html> 「主な国の動き、県の取り組み」
- 14、20 枝松直樹氏ヒアリング、岡田新一氏ヒアリング
- 15、21、24 岡田新一氏ヒアリング
- 16 「連合山形 第15回年次大会 別冊 一般活動報告 pp113-115」
- 17 講演会等については随時行われていた。「2003年9月25日 自治労山形県本部 定期大会報告資料」、「連合山形 第15回年次大会 別冊 一般活動報告 pp113-115」「2002（平成14）年9月26日 自治労山形県本部 第85回定期大会資料 pp73-107」、「2003（平成15）年7月24日 自治労山形県本部 第79回中央委員会資料 pp133-135」、「2003（平成15）年9月25日 自治労山形県本部 第87回定期大会報告資料 pp71-86」
- 18 公開質問状においては、1）庄内は一つという市町村合併について、2）北庄内と南庄内の市町村合併について、3）庄内14市町村での合併について、4）住民の意見集約について、の4点についての質問が送付され、全市町村長から回答を得ている。「連合山形 第15回年次大会 別冊 一般活動報告 pp113-115」
- 19 金森副知事への要請については、1）昭和の大合併では既に多くの合併を行っており、今回は過去の経緯も踏まえ住民の意思を尊重し慎重に対応すべきこと、2）合併誘導につながるような助言を行わず、メリット・デメリットはもとより、合併しない場合の分析についても住民に情報提供、広報活動を行うこと、3）合併慎重市町村に対し、交付税、補助・委託金その他によるペナルティを科すことなく、合併しない市町村に対する支援の在り方について検討すること、4）地方交付税総額の削減のためだけの見直しは行わないように国に対して要望すること、の4点が要請された。
- 22 この点については、本報告書「第10章 吉村知事支援と政策活動」に詳しい。
- 23 酒田市の合併事例についての合併後の状況については、「一般社団法人 山形県経済社会研究所『山形県の経済社会・2013年 年報 第26号 第5章 平成の合併は何をもたらしたのか－酒田市の合併事例から小規模自治体のあり方を考える－ 枝松直樹』2013年11月20日発行」に詳しい。

参考文献

- 岡田新一（2003）「第10章 今進められている市町村合併の基本的な問題点と課題」山形県経済社会研究所『山形県の社会経済・2003年 年報第16号』
- 枝松直樹（2013）「第5章 平成の合併は何をもたらしたのか－酒田市の合併事例から小規模自治体のあり方を考える」山形県経済社会研究所『山形県の社会経済・2013年 年報第26号』

（梅 津 庸 成）