

## 合併協議会についての質問と答弁

2004.3.15

横田えつこ

- 【 1 】 改めて政令市構想を考える
- 【 2 】 政令市について
- 【 3 】 法定協議会に臨む岡山市の考え方
- 【 4 】 法定協議会設置議案の提出について

----- \* ----- \* ----- \* ----- \* ----- \* ----- \* -----  
本日は、甲第74号議案「岡山県南政令市構想（岡山市・御津町・灘崎町）合併協議会の設置について」について質問します。

お二人の議員から質問・御意見が述べられました。私も一点、基本的な考え方を申し上げておきたいと思います。

最初に三木議員の方から、現在の情勢としては全体として自治体の統廃合が進み、そして東京という大都市への一極集中が進んでいる、これは確かですね。色んな点で自治体を大きくしていく、集中させていく、そして効率化を求める、という事が国を挙げてされている訳です。また、そういう中で岡山市が合併をして政令市になる、つまり大都市化することが岡山県全体の発展につながる、という御意見がありましたけれど、私はこの件に関しては、本当にそうかなと実は思っています。

と言うのは、もう何年も前になりますが、まだ安宅（啓祐）さんが市長であった頃「総合支所構想」が出されました。岡山市内を6か所に分割して、今よりもっと大きな支所を構想していく、そしてその先にあるのは政令市だと当時おっしゃいました。それで議会でも大分議論になり、私もその時に政令市とはどういうものなのか、私達が政令市を目指すことが全てなのか、それが本当に住民にとって、自治権が確立されて行政サービスが良くなるのか、を真剣に考えました。それで一旦その時は、私はやっぱり政令市ありきではなくて、私達住民が求めるべきは、私達の手には自治権がある事、私達の一番身近な所で一人一人が参加して自分達の暮らしを決めていく、この事を手放してはならない、ですからむしろ、合併してそして大きな都市、政令市を望むのではなく、むしろ逆にそれぞれの地域が自治権を持っていく事、ですから行政効率を求めるのは行政連携・広域連携で充分足りるのではないかと思いました。

しかしその時に色んな議論の中で、やはり国の方も何も100万人が政令市ありきの要件ではない、いずれ人口要件は下がってくるであろうと言われていました。ですから私も、別に岡山市がそうじたばたしなくてもいずれ時が来れば人口要件は下がるし、岡山市自体が力をつけてそういう都市になっていくだろうと思って見ていました。そして今回こういう事になってきた訳で、改めて政令市構想ということを私自身も考えなくてはなりません。本当にそう思っています。

それで、今回は議案の提案、質問の通告が余り時間がありませんでしたので、私も非常に粗っぽいですが、とにかく通告を出しているの、何点か質問をしていきたいと思ひます。

## 【 1 】改めて政令市構想を考える

2市2町の枠組みが崩れた訳ですね。この枠組みはまず、玉野市長選が終わって直後に(山根)市長から「岡山市と合併したい」。これは多分、玉野市の議員・市民の皆さんにとっても青天の霹靂であったのではないかと思います。そのくらい突然の申し出でした。びっくりしました。それまでは、合併はまず岡山市は考えないという建て前だったと思うのですが、玉野市が合併したいという申し出があれば、それは受けて考えようではないか。ですから、「玉野市がおっしゃった だから合併をする そうすると政令市がその先に見込める で考えよう」これが岡山市のスタンスであった訳ですね。しかし、その前提条件が崩れたと言うか、当面は見込めないという事になっての法定協議案の提案な訳です。

( 1 ) 改めて政令市を構想するのか、それはどのようなものであるのか。

この件に関しては市長も今色々とお話をなさって下さいました。しかしこの議会に対しては先日、全員協議会で一定の説明(口頭説明のみ)がされました。そしてその次の、12日の個人質問が終わってから、(本会議で)どういう提案理由説明をされるのか、それを固唾を飲んで待っていました。そのためにわざわざ傍聴に来られた市民の方もいらっしゃいます。そして議案の提案説明、「～議案を提案いたします」これだけでした。私は本当にがっかりしました。これで充分足りているのかと、まずそれを質問にしました。先程市長は「マスコミでも色々言ってるから伝わっているだろう」と言いますが、本会議場でおっしゃる事が公式です。ここでなくてはなりません。

**萩原市長** 確かにそういう御批判もあるかと思いますが、一方で今議会の開会の時に所信の中で大まかな方向性を申し上げ、さらに類似の質問戦の中でもこの点についても随分お話しし、全員協議会でも議員の方々に対して、口頭ではありましたが御説明している、さらには新聞等にも相当内容が出ているという事で、簡略な説明にさせていただきました。その点については御理解いただきたいと思ひます。

( 2 ) 今までは受け身的な合併・政令市構想でしたが、これからは岡山市の方から周辺の自治体に働きかけていって政令市を目指そうと、すごく積極的なんですよ。ですからここは大きく転換をして、改めて市長は、積極的にしかも主体的に合併をしながら政令市を目指していくのだという事を、きちんとおっしゃらないといけないと思ひます。

**萩原市長** 合併については私共の基本姿勢として、来られる方を受けて立つ、しかし政令市構想実現としては主体的に取り組むというのが、この前からずっと申し上げている

流れの中で明確に見えておられるのではないかと思います。だからこそ国に対して70万要件の期限適用の問題とか、適用の仕方についての要望もしていく、この辺はまさに主体的になっているんですね。一方で合併が前提ですが、合併論については私達はとにかく大きな気持ちで受けていくという、その組み合わせの中でこの物事を考えていきたい。その意味では半分その通りと言えますが、合併論が絡んでいる、そこは押し付けはできないし、一生懸命それぞれの住民自治の中で考える事を前提に取り組んでいきたいと思っています。

(3)玉野と一緒になれば政令市が見込めますが、それは当面ない訳ですから周辺の自治体と、今1市2町ですと65万少々、そのくらいで一旦してみる、そうすると待っているうちに色々な町村が加わってくるかもしれないですね、そのうち政令市要件が下がるかもしれない。「段階的政令市移行論」ですね。

1、こういうやり方が良いのだと結論づけた意義、そしてメリットをどの程度具体的に検証されたのかを示していただきたい。

2、行財政の効率性、住民サービスへの影響はどうなんですか。それから地区内分権。これはいつも一番議論になりますね。この間の代表質問で言いましたが、御津町では「役場はどうなるんだ」と。その地域の自治権はどうなるのかを言っていたかなくては。そういう事がありうるという事を私達の中で構想できなくてはならないと思うんですね。

3、こうして次々と、こちらから働きかけたり、よそが「うちも一緒になりたい」と言ったら、その都度合併という事になるのかと思う訳です。その都度何らかの手続きを経て合併をしていかななくてはならない、岡山市の立場から考えると非常に混乱する、これは一定のデメリットだと思うんですね。合併を繰り返す事の混乱、煩雑さをどう考えているのか。

**萩原市長** これは政令市一般のメリットとほとんど変わらないと思っていますが、敢えて合併論について言うと簡単になっていくというところがあります。その代わり回数が増えますから、何回もこのような議論をしなければいけないのかというところになっていくと思いますが、ただ岡山市の成り立ちを見ますと、今までもこういう経緯を持ってきた街である事から、ある程度の御理解をいただけるのではないかと思います。

そしてこれは「田園型」の問題にも絡んでくると思いますが、今後の政令市、地方自治の中に、いきなり分権的な思想をなるべく取り組んでいこうというのは私達としても同感で、それが政令市かどうかは別として、さまざまな所にある程度の分権性は当然重要になってくると思いますし、それは行財政の基盤における効率性とは全く矛盾しない、さらに言うと、今まで見ていると分権性を高めるとむしろコストが下がっていく傾向にあると思っています。

そこに私たちが見ている「田舎型政令市」の新しい道があると思っています。画一的なサービスを上からしていくというよりもみんなで作っていく、お互いに緊密に連

携しながら町のサービスを安定して作っていくという形の都市像が21世紀の日本の都市像として求められますが、そういう意味ではむしろ「田舎型政令市」の方が先行できている、東京の方に教えてあげたいというように絶対なると思うんですね。岡山市が持っている連合町内会・組織、婦人会や愛育委員の力の意味は大きいと思うんです。こういうものを東京の方が見た時に、1980年代であれば「古い事やってるな」と思っただろうけれど、今であれば「いい事やってるな」となってくると思うんですね。このあたりに、我々の街が日本の将来を切り開く意味での「田舎型政令市」になる、日本的な意味もあるのではないかと考えています。

(4)政令市要件の70万都市への可能性をどう見るのか。特に人口シミュレーションとして、国に働きかけたらそのうち人口要件がもっと下がってくるのではないかとおっしゃったのかと思いますが、しかし現状では人口シミュレーションはどうなるのかという事、どういうシミュレーションを描いたら70万の要件を達成するのか、お示し下さい。

**萩原市長** 実現の段取りという意味で言うと、過去の答弁を総合して申し上げると、今ある任意協の議論をそのまま活かす形でやるんだったら後1年以内に大まかな法定協の形を作っていくか、とどこかでお答えしたつもりですし、その次の段階で言うと、合併特例法は5年あるのでその間に実現できるように持っていかなければいけないと思っている訳です。ただその問題と、要件自身をどうするかという問題が絡んできますので、今明確に答弁できませんが、やはり合併促進の動きがあるのが平成17(2005)年3月31日までの今の段階と、そして次の段階の法律が出ていますから、その枠組みを我々行政としては一応の目途を持って議論せざるを得ないと思っています。

## 【2】政令市について

(1)市民ニーズによってこの政策を展開しているとの事。岡山市民5000人に対して行った昨年の住民意識調査が一つの元データかと思っています。これには「自治権限の強化」「自主財源の強化」、そして「住民ニーズや地域の特性に応じた行政サービス」を行ってほしい、私はこれが大きな市民ニーズだと思います。これは必ずしも「政令市移行」ではないのではないかと考えています。これをどう達成していくかですが

1、先行政令市の現状はどこも財政難で四苦八苦。その他、政令市の持つ課題はどのようなものであると考えているか。

**萩原市長** これは私が説明している通りですので、そのために一番良い手段として合併・政令市があると、特に自治権限の強化の意味では、政令市というのは地方自治体における最大の自治権限を持つ事ができるし、自主財源の量もそうなる、ただその使い方を誤ったのが先行政令市の持つ課題なんです。自主財源が増えている時に何が起こったかとい

うと、右肩上がりの自主財源の伸び方があったものだから、国と同じ過ちを犯している。例えば地下鉄を掘ってしまって、後の維持に大変なコストがかかっているという事にも現れていますが、主に言うと公共交通政策で間違っている所が大変多いのではなからうかと私は思っています。

2、岡山市が目指す70万前後の「田舎型政令市」ではスケールメリットが働きにくいですが、政令市の制度上のデメリットはどこにあるか。

**萩原市長** 合併ですからリストラ効果が3億円強ある事はお話させていただきましたが、敢えて言うと、これがもし平成17(2005)年にできたらラッキーです。私達岡山市にとっても、御津町・灘崎町にとっても、前後10年・20年の中で最もキャッシュフロー的にも財政総収入的にも厳しい、支出的に高い年になってくる。国体の開催費用は自治体が出すんですよ。県も半分出しますが。これは大変です。これは本当に、恵みの雨になるかもしれない。その意味で、合併の行財政効果が、「平成17年問題」を我々が財政論の中で責任を持って考える立場にあります。その観点から言うと、ひょっとしてこれで救われるのかもしれないという、実はしみじみとした実感を持っておられる方が、首長の中には何人かおられると思うんです。そんな気がします。

(2)自治体のあり方は道州制も含めて大きく変わっていきようとしていますが、この中で中核市も権限・財源等非常に流動的です。もっと強化される方向です。中核市がどうなっていくか、国の動向を見込みも含めて報告していただきたい。

**萩原市長** 今後とも私は中核市が政令市に次いで、政令市と平行して自治権を高めていってほしいと、今の中核市の一員として心から願っています。ただ、自治体のあり方について色々議論しておられる第27次地方制度調査会答申では「少なくとも合併特例法の期限内においては現行の中核市・特例市の指定要件を維持する事とし、その後における要件緩和について引き続き検討すべき」という議論になっちゃって、これは残念ですけどね。ただ我々としては個々の行政分野で、包括的な話ではありませんが、省庁毎に中核市の権限強化をお願いしていくつもりではあります。

### 【3】法定協議会に臨む岡山市の考え方

(1)(割愛)

(2)問題なのは1市2町の委員数が、規約では同数である事。

(3)そしてその事が任意協の決定方式に倣っていくのかという事です。

私も任意協の議論を傍聴しましたが、本当にあれで十分な議論を尽くす事ができたのか。最終的には、決めなければいけないからと多数決をしました。岡山市は64万、御津・

灘崎は1万数千ずつです。それで対等の1票で、多数決で決定する事が、岡山市民に納得していただけるのかと思いました。その辺の考慮をしていただかないと、私はこの規約のままで預けていくのは不安でなりません。

**天野企画局長** どの団体も法人格は一つという事で、人口規模にかかわらず対等な立場で協議を行う必要があると考えています。

決定方式ですが、これは任意協でそういう決定方式をお取りになったという事もあるので、今回も議案第10条で「会議の議事、その他会議の運営に関し必要な事項については、会長が会議に図り、別に定める」事としており、法定協議会の会議で決定されると考えています。

**再質問** 任意協のあの議論と決定方式は、あれで良かったとお考えか。多少の問題があったと考えているのか。もし問題があるとすれば、どういう工夫が必要と考えるか。

**萩原市長** ベストかどうかは分かりませんが、任意協のあり方は改善の余地は恐らくあったんだろうと思います。ただああいう形の合意が出来たら、あれが一つのベースになってくる訳です。あのベースを持ちながら今度の法定協の議論が出来ている事は間違いない訳ですね。私は敢えて感想めいたものを申し上げますと、今回人数を減らす時に、岡山市としてはどうこう言うよりも、御津や灘崎の方々が良くぞ同意していただいたと敬服している訳ですので、御理解をいただきたいと思います。

(4) そして合併方式は「新設」か「編入」か。

1、この間の任意協では多数決で「新設」となっています。去年の任意協設置の時も大分議論がありました。市長が色んな所で「対等な気持ちで」と言っていますが、「気持ち」と実務的な面は別です。任意協の議論は一定尊重しなくてはならないが法定協では別の議論があり得るとの事ですが、これからの議論という事ならば「気持ち」だけを述べないでいただきたい。実務的な議論に任せ、それが実務的に可能かどうか、実務的な面で整理をしていただきたいと思います。

2、任意協での議員在任特例なしの決定については、私は正しい判断だと思います。市長は尊重する考えがあるか。

(5) 事務事業のすり合わせ

1、一番問題なのは、私はこの件で玉野市が離脱を表明したと考えています。表面的には玉野市は、任意協で決定したさまざまな行政サービスの特区化を信用できないと言った訳です。そうすると、自治体内特区制度の考え方には無理があるのではないか。

2、岡山市民も含めて、みんなが納得する「一定の基準」を示す必要があると思

ます。あまり「つまみ」で考えると全体が信用されないと思います。

3、この件に関しては、一番大きな岡山市が「大きな気持ちで」と市長は再々言っていました。それが信用されなかった。この事をどう考えているのか。

**天野企画局長** 玉野市では市内14か所で開催された住民説明会で、合併に対し不安があるので合併すべきではないという声が多く、今回法定協議案の提出を断念されたとお聞きしています。合併については信頼関係が大切です。3市町での法定協議会の設置が先行する事となりますが、玉野市に対してはこれまで通り粘り強く法定協議会の設置を働きかけていきたいと考えています。

#### 【4】法定協議会設置議案の提出について

岡山市が市民協働で市政を作っていくという市長の姿勢は素晴らしいと思いますし、全く同感です。ですから申し上げているのですが、「何も変わらないで法定協に行くんだ」これはないだろうと思います。やはり変わってますよ。変わったなら変わったと、きちんと説明して、そして気持ちよく一緒に歩みだすべきだと思うんですね。

何故この議会に、追加議案として提出しなければならなかったのかという事が、本当に納得できないんですよ。何故なのかをしっかりと御説明下さい。

**天野企画局長** 岡山市としては政令市移行の実現を考えているものですが、合併は相手のある事であり、期限や手順、そしてその相手については今後のプロセスの中で次第に具体化されるものと考えており、関係市町とも連携を取りながら充分情報の提供に努めていきたいと考えています。そういう事の中で合併特例法の期限である平成17(2005)年3月31日を考慮し、責任ある選択肢を示すためにもこの議会にて提案するものです。

**再質問** 去年任意協を設置した時に市長は、「任意協でしっかり議論していたら、法定協は3か月あれば足りる」と言いました。今回も任意協で充分議論したから枠組みが変わっても議論の中身は大体している、あとは法定協という決定できる場でやるべきだと言う訳でしょう。そうすると、来年3月を目途に12月県議会に申請してと逆算しても、ぎりぎり9月もしくは6月の議会に提案しても充分間に合うと思う訳ですよ。さらに言えば法律の改正に当たって、来年3月に合併の議決をすれば、先延ばしをしても合併特例法は使えるとなっている訳ですよ。私は玉野市も含めてやるんだったらその所も踏まえて、法定協の議案提案は時期を図ってされるのかなと思いましたから。今回何故急遽出されたのか。しかも普通なら、今日の審議日程はないんですよ。つまり追加議案されたら後は議決あるのみ。これで本当に議会や市民に対して親切丁寧な、そして誠意ある議案提出であったかと私はお尋ねしているんです。

**萩原市長** 県の方で12月議会に出してねとなると、11月末には我が方と色んな所の議決が出来ている必要があるし、その前に住民説明が出来ている必要がありますね。3か月という、まさに4～7の3か月かもしれない状況なんですね。でもそうは言っても3月31日まで伸ばせるんじゃないかという議論もあるんです。でもそれを頼りにしたのではいけませんよね。安全策ではないですよ。そういう問題があると思います。

それからもう一つは、明確な議論としては言いませんが、今回状況変化としてあった事の一つはやはり「三位一体改革」です。これは絶対に背景にあると思います。みんなの気持ちが全国でも変わりましたが、あれ、このままやると大変な事になるな、というのを感じた向きが今回の「三位一体改革」で多いと思いますね。これは実態的な背景として絶対にあると思います。

それから提出者のサイドでは、自分だけで提出できる議案ではないです。他人(ひと)が絡む議案だから、他人の議会の日程と調整するとかこういう段階にならざるを得なかったという事で御理解を賜わりたいし、そうならざるを得ないかもしれませんよと議会の冒頭から何度も何度も申し上げてきたので、軽視と言ってほしくないなと、是非御理解賜わりたいなと思います。

**再々質問** 一つは「三位一体」の国のやり方、これは私も大変な事態であるし、自治体にとって大変失礼なやり方だと思っていますから、御意見は同じでしょうから「こんな卑怯なやり方は許せん」とよく言っておいて下さい。

それからもう一点、私は政令市を今後どのように構想するのか、是非も含めて特別委員会でもずっと皆さんと一緒に調査研究してきましたし、まだ現段階では政令市必ずしも良しとは思っていません。政令市になればなんでも住民のニーズがかなうのだという事には今の制度的になっていない、制度そのものにもまだ問題が大きいと思っています。ですからその事は今後も調査研究をともししていきたいと思っています。

ただ、今回この議案を追加議案で提案した事に、私はこだわりがあります。というのは、先程も「合併は相手があることだ」と言いましたよね。独りで合併しようと言ったってできない訳ですから、相手があつての事です。この間いただいた資料を見ますと、市長は25日に玉野市が当面議案を提出しないと決めた直後に、御津・灘崎両町に「8日までに返事をくれ」と出して、3月8日付でそれぞれの町長から回答が寄せられています。これを見ると、御津町と灘崎町とではニュアンスが違うなと見える訳です。御津町からは「御紹介がありました事について、3月定例議会において法定協設置についての議案を提出します」これは非常にシンプルです。灘崎町長からは「表記の件につきまして、2月28日から3会場に住民説明会を開催し、町民の意向を聞き、また議会の議論を受け、3月定例議会に議案の提出を」する、丁寧と言えば丁寧ですが、この文章の中に多少とも灘崎町の苦悩を見るのは私だけでしょうか。

岡山市としては、玉野市から申し出があつたから走り出した事ではありますが、ずっと玉野市の動向を注視してきた訳ですよ。最終的に振られちゃった訳です。今度、2度も3度もそういう事をしてはならないと思うんです。綱渡りはお止めになって、御津町も灘崎町もちゃんと議会で議決をして、そこを確認してから岡山市は「それでは岡山市

も」と考えても良いのではないかと、私は今でも思っています。

\*岡山市議会は21日(日)未明に、この議案を賛成多数で可決しました。  
反対は、共産党市議団、亀井章、下市このみ、横田えつこの8人。