

市町村合併

01e159 坂上麻衣

はじめに

今「市町村合併」は、テレビや新聞においてほぼ毎日のように取り上げられる話題である。現在合併議論を進める市町村は全国の8割以上にも及んでいる。私たちが住む佐賀市も例外ではなく、合併協議会を設置し合併へ向けての議論を行っているところである。佐賀市民として、身近でまちづくりに大きく関わるこの問題を理解することの重要性を感じ「市町村合併」について調べることにした。

今話題のこの問題は賛成・反対、両方の立場から非常に多くの意見が述べられ情報にあふれているが、そのことが逆に我々の理解を難しくしているように感じる。そこでまず第1章では、市町村合併のメリット・デメリット、そして論点などを客観的に分かりやすくまとめ、合併議論の基礎について理解する。

続く第2章・第3章において、合併を行った市町村、行わない市町村の実例を挙げ、具体的に見ていく。しかし、合併議論が行き着くのは結局「それぞれの地域の実情により各市町村が判断しなければならない」ということである。当然事例においても同様のことが言えると思われるため、ここでは合併を考える際、参考にすべき点を探るということに重点をおく。

最後に、これまで見てきた内容を踏まえて第4章では佐賀市の合併議論について検証し、実際にわがまち佐賀市は合併すべきかについて考察する。

第1章 社会情勢と合併議論の背景

市町村合併が必要とされるのは、現在市町村が多くの問題を抱えているためである。その原因は、今ある地方行政体制が昭和30年前後に行われた「昭和の大合併」のものであり、この約50年間で我々を取り巻く環境・社会・経済情勢が大きく変化してきたことによる。この事を受けて国も様々な優遇措置を設けた「合併特例法」という時限立法を設けて積極

的に合併を進めている。

本章では合併が必要とされる背景を挙げ、それに合併を行うことでどのように対応できるのか、またに合併によるデメリットは無いのかについて考える。また、合併議論の争点についても触れ、合併議論の大まかな内容について理解する。

第1節 今なぜ市町村合併か

日常生活圏の拡大・情報化の進展

私たちの生活は、価値観の変化や情報技術の進歩によって生活様式が多様化するとともに、道路交通網や都市基盤の整備による交通の利便性の向上から通勤や買い物、余暇活動などにおいて行動範囲が広域化している。

この変化の中で、例えば、隣の市町村で働く人が勤務地で住民票の交付や公共料金の支払いが出来ないなどの問題・課題が生じている。これらは、生活様式が多様化や生活圏の広域化と市町村行政サービスの内容やまちづくりの方針の違いが大きな要因となっている。この対策としては従来広域行政などによって対処してきたが、より迅速に、よりの確に対応するためには、生活圏と行政区域が一体となることが望ましいと考えられている。

地方分権の推進

現在小泉内閣によって「三位一体の改革」が進められている。三位一体の改革とは、

1. 国から地方への権限委譲
2. 国によって使途の決められた国庫補助負担金の廃止・削除
3. 財政力格差を是正するための地方交付税の見直し

という3つを指し、この3つを同時並行的に進めることによって国の関与を減らし地方分権を進めることで問題解決をしようというものである。

このような動きの中、平成12年に「地方分権一括法」が施行され、国と地方公共団体の役割分担が明確化されていくことから、住民に身近な行政は出来るだけ住民に身近な市町村で行うという地方分権が実行段階を迎えた。市町村は、自らの責任と判断で地域の特性を十分に活かして主体的に行政を進めていかなければならない。分権型社会における主役は市町村である。これまで以上に市町村の行政体制や財政基盤を充分強化し、自治体としての政策立案能力を高める必要がある。

少子高齢化の進行

日本の総人口は2006年をピークに減少に向かうと予測されるとともに、世界に類を見ない急速な高齢化が進み、2040年には老齢(65歳以上)人口の割合が総人口の3分の1に達する見込みである。

このように出生率が年々低下し、今後も人口増が見込めない現状を考えると、地方自治体にとっては税収減ということに密接に関係してくることはもとより、高齢化が進むことによる福祉や医療、社会保障における歳出の増や現役世代の負担増が予想されることから、これまで以上に地域が一体となってこれらの課題に取り組む必要がある。

国・地方を取り巻く厳しい財政状況

国・地方を合わせた長期債務残高は平成 15 年度末で約 690 兆円になるなど国・地方を通じた財政状況は極めて厳しい状況となっている。また、将来世代の負担を考慮すると財政構造改革の実行は非常に重要な課題となっている。

これまでの地方自治体の行財政を支えてきた地方交付税も、その会計は平成 15 年度末で約 32 兆円となる借り入れにより運営されている。現在厳しい財政状況の下で、地方交付税の見直し、国庫補助負担金の廃止・縮減などが議論されており、地方財政制度の見直しが進められている。今後の新たな行政需要への対応をはじめ、行政サービスの維持・向上を図るためには、よりいっそう効率的な行財政運営が必要とされる。

既存の広域行政の限界

一部事務組合や広域連合制度のように、市町村の枠組みの変更を伴わない広域行政は、ごみ処理や消防等の分野においては既に一定の成果が上がっているところも多い。しかし、住民からその存在がわかりにくいいため、一般的には、非効率な行政運営となったり、責任の所在が不明確となりがちであること、さらに連絡調整に相当程度の時間がかかるなど、行政運営能力に一定の限界があると言われている。したがって、こうした点を踏まえると、今後ますます増大する広域的な行政課題に対処するため、合併について真剣に議論する必要があると言える。

以上の 5 点が「市町村合併」が必要とされる理由である。

やはり市町村は多くの“課題”を抱えていることが分かった。

続く第 2 節ではこのような課題の対応策として考えられているメ合併のリットをはじめとして市町村合併が抱えるデメリットにも触れる。

第 2 節 市町村合併のメリット・デメリット(一般論)

合併によって考えられる効果

■住民の利便性が向上する

- ・ 利用可能な窓口の増加により、住民票の発行などの窓口サービスが、住居や勤務地の近

くなど多くの場所で利用可能になる。

- ・旧市町村界を越えた見直しにより生活の実態に即した小中学校区が設定できる。

■サービスの高度化・多様化が図られる

- ・小規模市町村では設置困難な女性政策や都市計画、国際化、情報化等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる。
- ・一般的に、合併の際、福祉サービスなどのサービス水準は高い水準に、負担は低い水準に調整される。

重点的な投資による基盤整備の推進が可能になる

- ・重点的な投資が可能となり、地域の中核となるグレードの高い施設の整備や大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施が可能になる。

広域的観点に立ったまちづくりと施策展開が可能になる

- ・環境問題や水資源問題、観光振興など、広域的な調整、取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。

行財政の効率化が図られる

- ・総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができる。

地域のイメージアップと総合的な活力の強化が図られる

- ・より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や「格」の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できる。

合併による懸念事項(対処法)

役場が遠くなって不便になるのではないか

- ・合併後も、それまでの役場は、新市町村の支所や出張所として位置付けられることが多いため、一般的には、今までより不便になることはないとされている。

住民の声が届きにくくならないか

(議員数が減ることにより住民の意見が施策に反映される機会が減少するのではないか)

情報通信技術の積極的な活用(例えばインターネットを活用した意見募集)や、**地域審議会制度**により、住民の意見を施策に反映させることが必要であるとされている。

地域審議会…合併前の旧市町村の区域を単位として設けられ、その区域の施策に関して合併市町村の長から諮問を受け、または必要に応じて長に意見を述べる事ができる、合併市町村の付属機関

各地域の歴史・文化・伝統等が失われないか

- ・旧市町村の名称を新市町村内の町・字名や学校などの公共施設の名称にしたり、合併を機に地域の資料館を整備したりするなどの工夫により、保全することが考えられる。

サービス水準が低下し負担が重くなることはないか

- ・合併前の市町村間で異なる住民サービスの水準や使用料、手数料を統一することが必要となるが、これまでの合併事例では、サービス水準は高い方に、負担は低い方に調整されるといわれる。

第3節 市町村合併の論点

国の市町村合併の強制

市町村合併は地理的条件などそれぞれの地域特性から必ずしも合併することが正しいとは言えない。したがって、合併の是非は自治体が自ら考え、判断を下すべきものであるが、国は「自主性」を尊重するといいつながら、合併を行うところと行わないところで差をつけるといういわゆる「アメとムチ」の政策を採っている。

アメ、つまり合併に対する手厚い財政措置としては、合併を予定している地域を『合併重点支援地域』に指定し、合併補助金の支給、地方交付税の特例措置、公共施設建設で有利な「合併特例債制度」等を行うことで市町村合併を誘導している。

しかし、合併特例法については、事業を始める際には5%の自主財源が必要となることや事業費の95%のうち70%については国から支援されるといっても、残りの30%は借金として残ることから優遇措置とはいえ、結局は有利な借金に過ぎないことも理解しておかなければならない。

また、最近では人口1万人以下の小規模自治体に対して法人格の剥奪という権限縮小や近隣都市への強制編入という「西尾私案」の発表により、合併に対する圧力は益々強くなってきている。これらの行為は合併を検討するための十分な時間を奪うことにもつながりかねないことから、非常に問題であると言える。

合併特例法の適用期限である平成17年3月までに合併すれば、支援措置により大きなメリットが期待できるが、市町村合併は市町村のあり方に関わる重要な問題であり、財政面の

損得ばかりに気をとられるべきではない。各市町村は合併は選択肢のひとつとして、住民が地域の現状や将来について真剣に議論する場を整え住民の納得のいくまちづくりにつなげるべきであろう。

地方分権化の推進と国による全国一律の合併方式の矛盾

地方分権とは、これまで国や県に頼っていた部分を住民自らが決定し、その責任を負うことで、地域の創意工夫による行政運営を推進できるようにするための取り組みである。

地方分権の推進は専門的な知識を持った職員の配置や財源を確保し、まちづくり、福祉、教育、医療、保険事務などの総合行政を効率的に担える規模と能力を備えた基礎自治体を作ることを目的としている。

地方分権時代にふさわしい自治体作りが合併を促すひとつの理由とされているが、国は現在 3200 ある市町村を 3 分の 1 の 1000 にすることを目標にするなど、市町村の人口や、面積の規模がまったく異なるという実態を考えない全国一律の一方的な合併を行おうとしている。これは合併の強制とともに地方分権の流れに逆行する手法と言えるのではないだろうか。

地方の地方交付税への依存度と国の地方交付税の削減

市町村合併が求められる理由の一つとして、これから国・地方が迎える財政難により、これまでのような地方交付税などを通じた手厚い財政支援が受け入れられなくなるため、財源を効率的に使い無駄な財政支出を極力避けるべきだというものがある。

また、市町村合併に反対する理由として、地方交付税の減額が挙げられている。

このように市町村合併を議論するうえで「地方交付税」は重要な位置を占めているといえる。どちらを見ても地方の財政制度は国からの財源移転で成り立っていることは明らかで、地方の国への過剰な財源委譲も指摘されている。それは、国税と地方税の割合は 7 : 3 であるのが、交付税や国庫支出金を配った後は 3 : 7 となることから読み取れる。そしてこのことは地方の無駄な公共事業にもつながっている。

地方交付税は本来、自治体の必要最低限である行政サービス水準を補う範囲に限定されるべきものである。しかし、地方財政均衡交付税から地方交付税に移行した際に、交付税の交付総額が税収の一定割合に固定されたことから、現在のように財政需要が歳入の伸びより小さくなった場合に過大な歳出をカット出来ず、無理にでも歳入にあわせて財政需要があると言わなければならない状況になってしまった。

近年の景気の低迷で、国は税収の落ち込みから見積もっていただけの地方交付税の財源を確保できなくなっており、巨額の借り入れを抱えている。そのため地方交付税への批判は高まっているが、良い思いをしているのは一部の自治体で、地方交付税が本来の意味から必要不可欠であることも忘れてはならない。

合併を行わない小規模自治体にとって地方交付税制度の意義は大きい。国の交付税削減が

問題視されているのもこのためである。

このように地方は財政の健全化を図っていかなければならない。地方交付税は、誰が見ても必要最低限だという範囲に限定し、その分余った国税を減税することで地方税の負担額を今より上げるべきだ。そして、必要最低限を超えるサービスを住民が望む場合は増税という形をとり、受益と負担の関係を明確にする必要がある。この根本的な問題を国は解決するどころか、合併特例債という優遇措置で国が合併へ誘導することによって、ムダな公共事業に拍車をかけている。

以上第 1 章では、合併議論の基礎を理解することに重点を置いた。

市町村合併は、メリットもデメリットも持ち合わせており、万能薬ではない。各市町村が何を重視するかによって選択する道は変わってくるだろう。

しかし、今回の合併議論の背景には、国の失政による財政赤字 地方自治体をスリム化したいという国の思惑 国の強制合併という流れがあり、この問題を複雑化している。

今各市町村は、難しい判断を迫られている。

そこで次に事例を挙げ、合併を判断する際に重要なことは何か注目しながら見ていく。

第 2 章 事例 - 合併しないまち福島県矢祭町を事例として -

事例としては、全国ではじめて「合併しない宣言」を行い、毎年多くの視察が訪れるなど大きな注目を集めている福島県矢祭町を選んだ。

第 1 節では矢祭町が合併を行わない理由を中心にまちの紹介をしていく。第 2 節では、なぜ矢祭町が合併せずにやっていくに至った経緯に触れ、そこから見習う点などについて学ぶ。

第1節 矢祭町紹介

まち紹介

矢祭町は福島県の最南端にあり、茨城県と境を接する人口七千二百人の典型的な過疎の町だ。最寄りの都市には車で一時間もかかる。基幹産業である農林業の衰退と少子高齢化、過疎化に直面している。

将来的にも厳しい財政事情が予想される中、矢祭町は市町村合併の選択肢を捨てた。

第2節 矢祭町が合併しない理由

合併より独自の町作りを進めたい

矢祭町は、昭和32年に現在の形で合併以来、他町村に「追いつけ追い越せ」を合言葉に、歴代首長を中心に住民が一致団結して町づくりに励んできた。

そして独歩自立できる町づくりを総合計画に基づき実施し、町内のインフラ整備はほぼ終わり、合併しなくとも十分に自立できる町となった。市町村合併によって中途半端のまま終わってしまう方がむしろ心配であり、それよりはこれまでの計画を継続して町づくりを進める方が矢祭町に合った町づくりが出来ると考えている。財政規模に合った独立・独歩・自立できる町づくりを継続して推進していく考えである。

矢祭町は、地理的に辺境地にある

矢祭町は福島県の最南端にあり、例えどこと合併しても中心にはなり得ず、周辺部になることは間違いない。合併後の地域間格差をもろに受け、中心部から遠くなり過疎化が更に進むことは「昭和の大合併」で証明済である。

合併によって旧村の村役場は廃止され、当時の中心地域は核を失い経済活動も人的活性化もなく、火が消えたように寂れてしまった。

地域の意見は反映されず結局は中心地に一極集中が強まることは間違いなく、貧乏くじはいつも末端の町村が引くことになる。

小さくとも矢祭町として残ったほうが、自治権を行使して将来的にも血の通った行政ができ、町民の福祉増進が図られると考える。

市町村合併は国の押し付けである

国は「市町村合併特例法」を盾に、平成17年3月31日までに現在ある全国3,239市町村を1,000から800に、更には300にする「平成の大合併」を進めようとしている。

国の目的は、小規模自治体をなくし、国家財政で大きな比重を占める交付金・補助金を削減し、国の財政再建に役立てようとする意図が明確である。

地方自治の本旨に基づき、矢祭町議会は国が押しつける市町村合併には賛意できず、先人から享けた郷土「矢祭町」を 21 世紀に生きる子孫にそっくり引き継ぐことが使命であり、将来に禍根を残す選択はすべきでないという。

第 3 節 矢祭町の見習うべき点

- ・ 安易に合併に流されず、独自の行財政改革を行っている
- ・ 住民の視点に立ったまちづくり
- ・ まちの選択が住民に支持されている

矢祭町が「合併をしない宣言」を行った背景には、これまで同町が推進してきた街づくりに対する自信がある。町長は「これまで町民に必要なインフラ整備はすべてやってきた。この不況下の財政難だといって、行政がやるべきこともやらずに、住民の福祉や各種サービスを削るようなことがあってはダメである。住民の暮らしの分野は絶対に後退させてはならない。介護保険は今後も上げるつもりはない」と明言した。

矢祭町は国のやることを先取りし、創意工夫の努力を行ってきたことで単独という形を選択できたといえる。

しかし、様々な財政健全化策と積極的な公共事業展開で、財政状況は厳しい。二〇〇〇年度町一般会計予算の歳入に占める地方交付税の割合は、50・3%。借金返済に充てる公債費負担比率は 16・0%で、財政運営の黄信号とされる 15%を超えた。経常収支比率も 80・8%と、一般財源に余裕がなくなっている。これからも、さらなる工夫と改革の自治が求められるだろう。

第 3 章 事例 - 合併を行ったまち兵庫県篠山市を事例として

事例としては兵庫県篠山市を取り上げる。その理由は次の 2 点である。

- 1 . 篠山市は総務省によって「合併のモデルケース」として合併の先進地に位置づけられている。
- 2 . 99 年の合併特例法改正後の全国第一号合併都市であり、またこの合併特例法改正は篠山市による要請が叶えられたものである。

篠山市は今回の平成の大合併を代表する合併例である。この篠山市合併議論の流れが

ら学ぶべき点を探る。

第1節 篠山市紹介

まち紹介

兵庫県篠山市は平成11年4月に篠山町・西紀町・丹南町・今田町の多紀郡四町が対等合併して誕生した都市である。

篠山市は江戸時代から篠山城の城下町として発展してきた地域で、昔から一体性を持っていた。今回の合併は、過去5回、不発に終わった合併議論を踏まえた6度目の挑戦である。以前から、広域的な対応の必要な施策には4町が連携して取り組み、議会も4町合同の研修会を開くなど盛んに交流が行われていた。

合併時の兵庫県篠山市の人口は4万7千人、面積は兵庫県下で2番目に大きくなった。

第2節 合併までの流れ

多紀郡合併への契機となったのは、広域的課題の増加である。

多紀郡は、昭和43年から各町共通の課題について広域的事業として取り組んでいたが、大阪・神戸のベッドタウンとして、人口の増加が見込まれていたことによるJR福知山線の複線化と駅前開発、水資源開発の必要性、この他にも国立病院の委譲問題や広域斎場建設問題、ごみ処理施設の改築といった4町共通の課題が増加し、解決が迫られる一方、それに伴う財政上の問題が露見していた。

こうした状況の中、平成4年8月に多紀郡4町の議会議員による広域課題の研究会が開かれ、多紀郡の現状と課題、さらに地方分権について問題提起されたことで合併問題に取り組む必要があるという結論に達した。

篠山市の場合が最も重視したのは、合併による財政的な優遇措置である。

篠山市合併の発議は住民からではなく議会議員であった。そのこともあって、集落単位または小学校単位で計70回の説明会を開くなど住民に対

する理解には力を入れていたようだ。しかし、住民の中で機運が盛り上がったものではなかったことが影響して、説明会における参加者は極端に少なかった。人口比率で約4.2%の1,842人、これは一会場28人という低調なものである。しかし、行政側は大勢の反対が出なかったことから住民の理解は得られたと判断し、合併協議会を設置した。また篠山市の合併議論で最も特徴的であったのは、合併協議が非公開であったことである。これは、公開すると正常な会議運営や調整が困難になるという考えからで、情報開示のために会議終了後の記者会見を行ったりしたが、最後まで密室審議と批判された。

第3節 篠山市合併後の姿

篠山市は合併したことにより

- (1)水資源開発、ごみ処理施設改築、広域斎場建設など4町共通の課題がすべて解決した。
- (2)広域的な観点からのまちづくりが出来るようになった。
- (3)合併特例債などの合併支援措置による行財政基盤の充実が図られた。
- (4)市制施行により、行政・住民の意識改革が図られた。

という4つの点でメリットがあった反面、

- (1)旧役場である支所から窓口業務以外が職員の大幅な引き上げにより本庁に集約された。
支所機能の低下が著しく、町民が不便と感じている。これをどこまで解消するか。
- (2)それぞれの地元意識が根強く残っている4町の住民がどのようにまちづくりを進めていくか。
- (3)合併特例期間である10年を過ぎると、現在より地方交付税が約20億円減ることになるがそれをどう補うか。
- (4)住民サービス向上の結果の財政負担増をどうするか
というデメリットも生じている。

第4節 篠山市の合併から学ぶこと

- ・ 財政的メリットだけに注目した合併は望ましくない
- ・ 住民への十分な情報開示の必要性
- ・ 合併しても改革は必要である

篠山市合併における最大の問題点は住民不在の協議が行われたということである。

まず、合併協議はすべて非公開で行われた。

また、住民からは合併延期の陳情書が提出されていたにもかかわらず、住民説明会を一つの根拠に協議会は合併を進めた。しかし、陳情書の署名数は1,850人、一方住民説明会参加者は1,133人と陳情書が説明会参加者を大きく上回っている。このことは篠山市の合併が住民本位ではなかったことを証明している。

さらに、篠山市は合併前にデメリット論は一切しないと決め、合併が生み出す負の問題についてはすべて先送りにした。

合併による財政的メリットを最重視し、住民への情報提供を十分に行わず、未来をばら色に描いて合併に突進していったことから、住民には今でも多くの不満が残っている。この

点篠山市は反面教師と言えるだろう。

また、合併に伴うデメリット解決のためには、合併後も改革が必要とされることがわかった。

二つの事例から合併を行ったまちも、行わないまちも関係なく、全ての市町村に改革が求められていることが分かった。合併を行って改革を行うか、合併を行わずに単独で改革を行うかだけの違いであり、それぞれの住民生活にとってふさわしい道を選択することが大切だ。財政的な損得議論だけで判断するのは危険である。

そのために必要なのは、住民への正しい情報提供の上で合併の是非を問う議論を尽くすことである。

合併をしないでやっていける市町村は、これまでに自主的で本質的なまちづくりが出来ていたという証しであり、評価できるのは確かであるが、住民納得の上で合併を行い、新しい視点から改革を行っていくことが出来るならばそれも一つの方法であろう。

これらの点を踏まえて、最後に佐賀市合併について考える。

第4章 佐賀市の合併を考える

第1章「なぜ今市町村合併か」では、合併によるメリット・デメリット、また市町村合併の問題点についての一般論を挙げ、第2章「事例 福島県矢祭町」、第3章「事例 兵庫県篠山市」において、合併を行った市町村と合併を行わない市町村の実例を挙げ、第1章の内容を具体的に見た。2つの事例から1番に見えてきたのは、情報開示の上で住民納得の選択をしなければならないということである。

以上を踏まえて本章では、佐賀市の合併について考える。

まず、合併議論の進め方に注目しながら、現在までの佐賀市の合併議論の進行状況や背景について触れる。次に最も住民にとってメリットのある選択がなされるべきだという考えの下、想定される合併パターン別効果の比較を行い、佐賀市にとって一番望ましい選択肢を探る。

第1節 佐賀市合併議の経緯

佐賀市合併議論の背景

佐賀市は現在財政難の状況にある。税収の落ち込みや交付税制度の改革で収入増が見込め見込めないことなどから、平成16年度から20年度までの5年間で約93億円の財源不足が生じると見られている。

しかし、佐賀市が市町村合併を進める理由は財政的なメリットだけを見越してのものではない。佐賀市の財政シミュレーションによると佐賀市は1市6町の中で佐賀市が最も豊かであるため、合併後の財源不足はむしろ拡大する。今行っている行政改革を押し進め、支出も切り詰めれば佐賀市は合併しなくとも何とかやっていけるという。

佐賀市合併の目的は主に以下に挙げる通りである。

日常生活圏の拡大

交通手段の発達により、日常生活圏は市町村の行政区域を越えて著しく拡大している。

これに伴い、福祉・環境・教育・まちづくりなど市町村行政の多くの分野において広域的な対応が必要である。

地方分権の推進

地方分権が進む中で、時代に即した行政体制を整備する必要がある。

魅力的なまちづくり

合併することで拡張の特徴を生かした魅力的なまちづくり、例えば北部一体となった観光開発での福岡市都市圏との関係によるメリットなどがある。

権限委譲の実現

1市3町1村以上で合併を行えば、特例市の要件である20万人を満たすことができメリットがある。

以上のように佐賀市は合併を目的にするというよりは、まちとして『力をつける』ための一つ的手段と捉えており、また「市」として周辺の町のことを考慮してはじめられたものであるようだ。

第2章で挙げた篠山市をはじめとして多くの市町村が特例債による財政的メリットに過大な期待をしているのに対し、佐賀市は3割が自己負担であることにも言及し、本当に必要な事業に限る方針である点評価出来るだろう。

将来的には、すでに介護保険や広域消防に取り組んでいる佐賀市中部の18市町村圏域での合併を視野に入れている。

佐賀市合併議論の現在までの流れ

平成14年8月 地方分権の推進などといった全国的な市町村合併議論の流れによって佐

賀市においても1市6町（佐賀市・諸富町・大和町・川副町・東与賀町・久保田町・富士町）による合併議論が挙がり合併協議会を設置、合併の是非を含めた合併に関する協議を公式に開始した。

平成15年12月、「都市計画の線引き時期」「農家負担金」で合意に至らず平成17年3月の合併特例法期限内の1市6町村での合併は困難と判断され、法定合併協議会は解散。南部3町（川副町・東与賀・久保田）は南部3町全域を開発が規制される地域である市街化調整区域を合併後いつまでに指定するかで大きな隔たりがあった。この問題は農家にとって非常に重要である。

平成16年1月1市3町1村（佐賀市・諸富町・大和町・富士町・三瀬村）での合併に向けた研究会を設置。佐賀市が諸富町、大和町、富士町の3町に「合併に関する研究会」への参加要請を呼びかけたことが契機となる。

その後、三瀬村から研究会への参加要望があり、三瀬村は生活圏の部分でかなり重なっていることからこれを了承。三瀬村も枠組みに加わる。

平成16年5月合併方式などを含めた重要項目について協議を行うため「市町村合併問題特別委員会」を設置。延べ13回に及ぶ協議を行った。

平成16年6月1市3町村1村任意合併協議会設置し、8月までの間に48の協定項目に合意した。

しかし、平成16年3月の定例会において1市3町1村の任意合併協議会設置のための予算を認めない旨の修正案が提案され、賛成多数で可決。4月から予定されていた協議会設置が出来なくなった。このことにより現在佐賀市の平成17年3月までの合併はかなり難しくなった。

そこで平成16年10月29日に行われた1市3町1村の首長会議において、『平成17年10月1日の合併を目指すことについて、法定合併協議会に提案することが決定した。

今年1月にこの枠組みでの合併調印式が行われ、1市3町での合併がほぼ決定したと言える。

佐賀市は合併の枠組み、合併の期日の変更を数回行っている。篠山市の事例で、合併ありきで進める議論の問題点があがったが、この点佐賀市からは住民に納得いく議論を進める意気込みが感じられる。

第2節 佐賀市合併による効果分析

1節では現在までの佐賀市の合併議論の背景と進行状況を見た。

佐賀市は、佐賀市・諸富町・大和町・富士町・三瀬村という1市3町1村での合併を勧めているようだ。

本節では、『1市3町1村』を中心に、一度合併議論が進んだ『1市6町』での合併の場合また、『1市3町以内』(1市2町・1市1町)の2パターン、加えて『合併しない場合』の全4パターンについて主に財政・公共料金・まちとしての体制という3つの側面から比較を行い、佐賀市が進める合併パターンが正しいのか検討する。

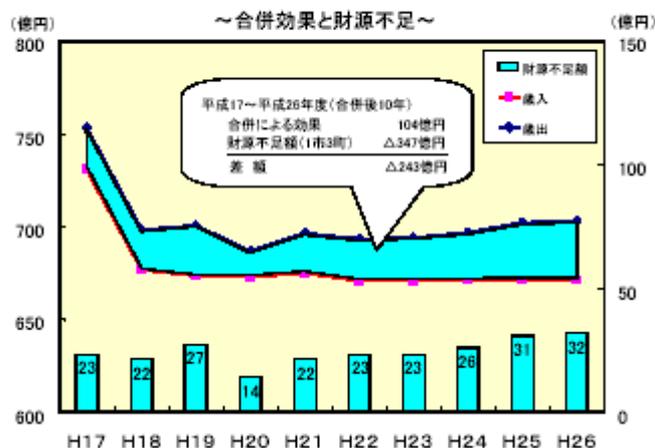
1市3町1村

佐賀市・諸富町・大和町・富士町・三瀬村での組み合わせ

都市計画で合意が取れていることから合併可能性は高い。

- ・ 人口 207,113
- ・ 自主財源比率：43.32%
- ・ 財政

財政の見通し(1市3町で合併した場合)



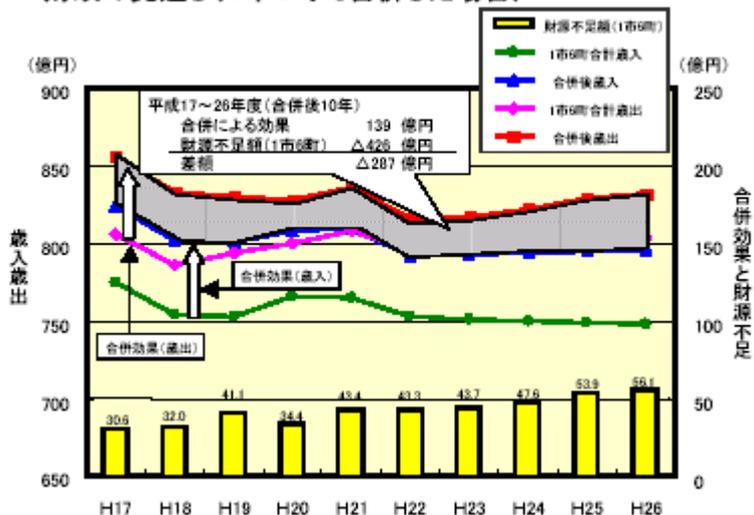
上のグラフは1市3町で合併した場合の財政見通しを表したものである。合併10年間で243億円の財源不足が生じる。

- ・ 行政改革のスピード：住民一人当たりの職員数は146人
- ・ 水道供給単価：4,080円
- ・ 国民健康保険：70,357円

1市6町村での合併

- ・ 人口：241,406人
- ・ 財政

財政の見通し(1市6町で合併した場合)



上の表からも分かるように1市6町村で合併すると、現在の佐賀市のサービス水準を維持するためには合併後10年間で426億円の不足が生じ、厳しい財政不足に陥ることとなる。合併することにより、議会議員、職員などの合理化により139億円節約が期待されるが、それを差し引いても287億円の財源不足が残るとみられる。

- ・ 自主財源比率：40.14%
- ・ 行政改革のスピード：住民一人当たりの職員数は142人
- ・ 水道供給量：4,420円
- ・ 国民健康保険：71,529円

1市2町

佐賀市・諸富町・大和町での組み合わせ。

現在都市計画区域を設定しており新しい街づくりがスムーズに行われると思われる。

- ・ 人口：201,997人
- ・ 財政：自主財源比率 44.51%
- ・ 行政改革のスピード：住民一人当たりの職員数は153人
- ・ 水道供給料：4,080円
- ・ 国民健康保険：70,610円

1市1町

佐賀市と諸富町の組み合わせ。

諸富町は当初から佐賀市との合併に積極的であり意見を同じくしている。

- ・ 人口：180,041人
- ・ 財政：自主財源比率 46.29%

- ・ 行政改革のスピード：住民一人当たりの職員数は 154 人
- ・ 水道供給量：4,120 円
- ・ 国民健康保険：69,604 円

合併を行わない場合〔佐賀市単独〕

- ・ 人口：167,955 人
- ・ 財政：自主財源比率 50.24%
- ・ 行政改革のスピード：住民一人当たりの職員数は 156 人
- ・ 水道供給料：3,960 円
- ・ 国民健康保険：69,936 円

5つのパターンにおいて主に財政や公共料金については、「現行のまま」であることが最もよいと言える。しかし、地方交付税の確保は、今後国の動向によって合併していない市町村に対して交付金を減額してくる可能性があるため、合併することによってメリットがある。そのことを考えると の佐賀市単独も厳しいといえるだろう。

また、合併を行うことによって得られる『合併特例債』は魅力の一つである。

人口や地理的なものを考慮すると権限委譲の実現、福岡都市圏との結びつき、観光開発、福祉事業といった面において の1市3町、 の1市6町が最も効果が高い。

だが、先程比較して分かったように、 の1市6町での合併では財政・公共料金においてあまりにデメリットが大きい。また佐賀市はこれまで積極的な行政改革行っており、これをすべて白紙に戻すような合併はすべきでない。

佐賀市と同じ方向の将来像を描くことができる町と合併をすべきである。

そこで、合併を行う場合最も有効なのは の1市3町1村であると考えます。

合併するならば1市3町1村を、その他の枠組みならば合併はすべきではないだろう。

それでは、佐賀市は1市3町1村での合併と合併せずに単独であるのではどちらを選択すべきなのか。

財政的なメリットまた合併に伴うデメリットを考えれば、佐賀市単独であり、合併せずに現行のまま運営が出来るというのが最も望ましい。

しかし、佐賀市は中心都市として、合併によってこれから生き残りの苦しくなる周辺の小規模自治体のためまた、広域的な協力が必要とされる観光や福祉事業のことも考慮に入れなければならない。

これまでの佐賀市の合併議論は住民の視点に立って行われている。それは、合併特例法期限内での合併を諦めてでも、市民にメリットのある1市3町1村の枠組みに変更したことが証明しているだろう。現在までの議論の流れから佐賀市は合併をすることも間違いのない安心と信頼のまちづくりを実現出来るのではないかと感じた。

そこで佐賀市は『1市3町1村』での合併を進めるべきだと考える。

以上、佐賀市にとって最も適切な選択は1市3町1村での合併であり、現在の佐賀市の合併議論は正しく行われているという結論に達した。

ここで、先進事例から学んだ点として最も重要な『住民の意見』について見ておく。

住民意見

佐賀市は市民説明会、郵送によるアンケート、出前講座に非常に積極的である。

最新の市民説明会におけるアンケート結果では「合併すべきではない」が5.7%、「1市3町1村で合併」は66.9%と最も支持されている。何度も述べている通り、市町村合併は住民の生活に密接に関わる問題であるから、その意見は重要である。この点からも、『1市3町1村』での合併が選択されるべきだといえるだろう。

毎回の市民説明会の参加者は約1,300人と市民の関心は高い。しかし、60代の参加者が多くを占めており年齢が若くなるにつれて少なくなっている。特に20代は6.4%と若者の参加者が非常に少ない。

おわりに

以上本論では、市町村合併への理解を深めることを目的に4つの章に分けて見てきた。

市町村合併の問題点とは、国が、財政赤字による地方への大幅な財政支出の削減を目的に、全国一律の強制合併を進めていることであり、またそれに流されて将来ビジョンの無い合併を行う市町村があるということである。

合併を行うこと自体は問題ではない。合併をするにしても、単独で行こうとするにしても、それが分権時代にふさわしい自己決定・自己責任のまちづくりにつながるならばどちらも正しいと言えるだろう。

だからこそ、国の全国画一的な考え方や押し付けに流されるべきではないし、住民と行政がともに進めてきたまちづくりを振り返り、十分な議論のもと、住民自ら決断しなければならない。

必要なのは市町村の積極的な情報提供とまた、わたしたち住民も関心をもって議論に参加することである。

佐賀市の合併に関する市民説明会参加者には、私たち若い世代の参加者が少なかった。これは全国的な傾向でもある。

これからのまちづくりを担う私たちは、最も身近な行政機関であり、住民自治の区域である市町村が大きく変わるこの問題について真剣に考えていく必要がある。

また、市町村合併問題は国の大幅な財源赤字問題や、現在進められている三位一体の改革とも密接に関係していた。政治に関わりの少ない私たちにとって身近な問題である市町村合併について考えることは、政治に関心を持つよい契機となるだろう。

【参考資料】

首相官邸 <http://www.kantei.go.jp/>

総務省 <http://www.soumu.go.jp>

篠山市 <http://home.att.ne.jp/sun/saeki/sisatu/sasayama.htm>

佐賀市 <http://www.city.saga.saga.jp/>

市町村合併を考える <http://kumanichi.com/feature/gappei/kyoukun/kyoukun09.html>

佐賀進化論<http://www.pref.saga.lg.jp/at-contents/kenseijoho/shintyoku/>

みんなで考えよう市町村合併 <http://www.town.takahama.fukui.jp/>