

「西播磨広域連合構想」の提唱
二〇一〇年までの課題

相生市長 谷口芳紀

新たな決意

日頃は市政にご理解とご協力、ご支援をたまわり、誠にありがとうございます。

いよいよ来年の三月、現在の合併特例法は効力を失います。このため、全国各地で合併協議は大詰めを迎えています。すでに合併が実行に移された地域もあります、ようやく協議が整いつつある地域もあります。これまで市町村の数は全国で約三二〇〇団体ありましたが、今回の「平成の大合併」の後には概ね二〇〇〇団体、多くても二三〇〇団体になるのではないかと見られています。

この兵庫県におきましても今年春に「養父市」が、また来年には「南あわじ市」等が産声をあげますし、その他の地域でも合併に向けた協議が着々と進んでいます。「平成の大合併」により、平成十六年九月時点での県内の自治体数は八十五市町ですが、平成十七年四月には半減するのではないかといった予測もあります。

相生市政を預からせていただいている者として、市長就任以来、私は近隣自治体との合併実現に向け、精魂を傾けてまいりました。合併こそ究極の行財政改革であり、

地域再生の起爆剤になると考えてきたからです。しかし、結婚と同様、合併にも相手が必要であります。相手の承諾が得られませんが、合併協議は整わないのです。

相生市の場合、最終的には西播磨地域全体を一つの自治体にすることが望ましいと考えてきましたが、当面の措置として、赤穂市と上郡町に合併を呼びかけてまいりました。上郡町とは合併協議会を設置し、多難な状況を乗り越えるためには小異を捨てて大同につくことが必要であるとの認識のもと、七回にわたって協議を重ねてまいりました。しかし、大変残念ながら機が熟したとはいえず、率直に申し上げて、現在の合併特例法の期限内に結論を得ることは極めて困難な状況になっています。

合併の必要性を痛感し、また近隣市町との合併を目指しながら頓挫する例は少なくありません。新庁舎の場所や新市の名称をめぐり、協議が不調に終わることもありますが、住民や議会が異議を唱え、失敗に終わることも珍しくありません。住民投票を実施し、合併反対票が賛成票を大きく上回ることも新聞に頻繁に登場しています。

その点、この相生市の場合、市民の方々の多くは合併に十分ご理解を示してください、激励の数々を頂戴いたしました。こうした住民の方々、そして議員の方々のご理

解とご協力は本当にありがたく、心より感謝を申し上げます。また、近隣市町の中にもご理解を示してくださる方々も多く、勇気と自信を与えていただきました。

政治の要諦とは、理想と現実との調整であると心得ています。合併は是が非でも必要ではありませんし、それに向けて血道を上げてきましたが、現実問題としてそれが難しいのでありましたら、次善の策を模索しなければなりません。ベストが無理でしたら、ベターな方向を求めなければならぬと考えます。この厳しい時代、単に手を拱いていることは決して許されないので。

現在の合併特例法ほどの支援措置は受けられませんが、幸い、平成二十二年度までの新たな特例法が制定されました。つまり、あと五年間だけモラトリアム（猶予期間）が与えられたわけでありませう。そこでこれからの五年間を合併に向けた最後のチャンスと位置づけ、周辺自治体の方々のご理解を得られるよう精一杯頑張りたいと思いません。

もとより単に合併を呼びかけるだけでは不十分でありますし、同じ轍を踏まないよ

うにしなればなりません。そこで、県下で初めての広域連合として「西播磨広域連合構想」（仮称）を提案し、可能なかぎりの行財政改革を断行するとともに、市町合併に向けた瀬踏みを行いたいと考えます。市政を預からせていただく者として、私なりに考え抜いた次善の策であります。

期限切れ目前の合併特例法

現在の合併特例法が制定されましたのは、地方分権が本格的に議論されはじめた頃のことです。それまでも合併を支援するための特例法はありましたが、これほど手厚い措置は盛り込まれていませんでした。国から県、県から市へ事務や権限を委譲されますためには、市が分権の「受け皿」として整備される必要があったからです。

できれば二十万都市、少なくとも十万都市になることができたら、十分に「受け皿」になることができます。高齢化社会に見合った多様な行政サービスを展開することも可能になりますし、行政のさらなる効率化を図ることもできます。さらに政令市や中核市、特例市に指定されますと、より多くの事務や権限が委譲され、きめ細かなサービスを効率的に展開することも可能になります。

合併特例法が制定された当初、多くの市町村では重い腰を上げようとはしませんでした。五年ほど前のアンケート調査では、多くの首長は合併の必要性を感じつつも、中長期的な課題だと考えていました。しかし、厳しさを増す財政状況も反映して、今

日ではほとんどの自治体が何らかの形で合併問題に取り組んでいます。

現在の合併特例法は時限立法でして、その期限は来年の三月で切れることになっています。最終的には三月まで合併が実現されなくても、協議が整えば支援措置は受けられることになりましたが、それでも、実質的にあと半年しかありません。市長職を預からせていただいて以来、何とか合併を実現しようと必死に取り組んでまいったのも、このためであります。

来年の三月までに合併する、あるいは合併することが確実になりますと、新たな市を建設するため、その後十年にわたって地方交付税や地方債などの面で優遇されます。合併をしませんと、国からの交付税は減額されていきますが、合併しますと、十年間は現在の交付税額が保障されるわけです。交付税とは自主財源を補充するものですから、これが保障される意義は極めて大きいのです。

新市の一体性を確立するための各種事業につきましても、国が支援をしてくれます。財政状況が厳しい市町村にとり、こうした支援措置は間違いなく大きな魅力です。損得勘定からしましたら、合併しないよりも、合併する方が明らかに「得」であるわけ

です。当初は及び腰だった市町村が合併に取り組んでいますのも、こうした優遇措置が功を奏しているからです。

すでに合併を実現した地域では、新たな市の建設が着々と進んでいます。合併によって節約した資金を新たな投資に回し、「魅力あるまちづくり」も繰り広げられています。さらに一定規模以上の自治体ですと、高齢化社会に見合った多様な行政サービスを展開し、二十年、三十年先を見据えた制度設計を行うことも可能になっています。

合併特例法は来年三月の期限切れまで、すでに秒読みに入っています。ギリギリの段階で協議が整わない地域もありましょうが、最終的に市町村の数は、これまでの三分の二くらいになると予想されています。政府がかつて目標に掲げました「一〇〇〇自治体」よりも多い数ですが、それでも「平成の大合併」は成功を収めつつあります。

合併した地域では、単に行行政コストの効率化が図られるだけではなく、分権の「受け皿」にもなり、さらに将来に向けた飛躍に弾みをつけることもできるのです。しばしば合併を実現した地域は「勝ち組」、しなかった地域は「負け組」と称されます。厳しい財政状況を踏まえますと、合併した地域はそれだけで大きな利点を得ることが

でき、そうした地域に羨ましさを感じています。

もちろん合併が実現すれば、それだけで順風満帆の自治体経営になるわけではありません。知恵と創意を結集し、勇気を振り絞って地域の活性化を図っていかなければ真の「勝ち組」にはなれませんが、今後、有利に行政を展開できることは間違いありません。構造改革特区や地域再生計画を組み合わせますと、その相乗効果はさらに大きなものとなります。

厳しくなる財政状況

長引く景気の低迷により、どここの自治体におきましても、地方税収入は激しい落ち込みを見せています。多くの地域では、自治体の「貯金」ともいうべき財政調整基金も取り崩してはいますが、それでも十分な歳入を確保することは困難になっています。職員給与の大幅な削減、新規採用の抑制、事業の凍結や延期などによって、徹底した行財政改革を重ねてはいますが、必ずしも明るい兆しは見えていません。

私たちの相生市の場合も、その例外ではありません。昨年度に続き、本年度も大幅に財源が不足しています。市民の方々のご理解とご協力、そして職員の努力により、行財政改革は着実に進んでいます。それでも緊縮型の予算を組まざるを得ない状況が続いています。たとえば全国平均で景気が上向きましても、地方税収入が大幅に増えるわけではありません。むしろ高齢化の進展により、今後、歳入のさらなる落ち込みが予想されます。

最近、しばしば「三位一体改革」なる言葉が新聞に登場します。これは、国から地

方への国庫補助負担金の削減、税財源の移譲、そして地方交付税制度改革の三つを指す改革です。一見しますと、地方に税財源が移され、地方自治体の裁量で使えるカネが増えるようですが、現在の状況では、決してそのような方向には進みません。

確かに国庫補助金は削減されつつあります。のみならず、交付税も、大幅に減らされています。相生市の場合、前年度に比べて約六億円も少なくなっています。相生市は歳入の四分の一近くを国からの交付税に依存し、またそのほか、国から多くの国庫補助金も得てきました。国庫補助金や交付税の大幅な削減によって、こうした自治体の財政は大打撃を被っています。

税財源の移譲も検討されていますが、大都市に有利、小規模自治体に圧倒的に不利になる可能性が極めて高いといわざるを得ません。小規模自治体の場合、決して国庫補助金や交付税の削減額に見合った税財源が移譲されるわけではないのです。

その反面、行政需要は著しく高まっています。都市基盤や生活環境の整備、教育の充実に加え、高齢者にやさしい「まちづくり」と「くらしづくり」にも力を入れていかなければなりません。地域を活性化させるため、産業振興策や少子化対策も積極的

に講じていく必要もあります。しかし、率直に申し上げて、限られた歳入、先細りする歳入でこうした行政需要に対応していくことは容易ではありません。

もちろん、新しい自治の形態としまして、「市民参加型行政」があります。市民の方々には行政サービスの受給者だけではなく、ボランティア活動などを通じ、提供者にもなっていたくものです。相生市におきましても、市民の皆様により積極的なお手伝いを願いたいと思いますが、それでも現在の状況では、今後の行政需要に対応しきれません。

企業の経営が苦しくなりますと、徹底した支出の削減が行われますが、次に他の企業との連携や統合も行われます。最近でも、大手銀行などが統合を進めています。一つの会社に統合されますと、事務や事業の効率化が図られるだけではなく、新規の事業を展開することも可能になるからです。

地方自治体の場合にも、同じ発想が求められます。人口が数十万人におよぶ市でありましたら、まだ余裕はあるかもしれませんが、小規模自治体の場合ですと、合併こそ行政サービスの効率化、そして多様化と高度化を図る切り札になるのです。のみな

らず、合併を地域再生、そして飛躍のきっかけにすることもできます。

一市民として、できるならば相生市をそのまま存続させたいとの思いは誰にも負けてはいません。しかし、こうした財政状況、そして高まる行政需要を考えますと、合併こそ最善の策であると確信し、市長就任以来、取り組んでまいりました。

得られた教訓

以上のような思いから、この数年、近隣市町との合併を積極的に呼びかけてきました。小泉首相は「改革なくして成長なし」をスローガンにしてきましたが、小規模自治体の場合、「合併なくして行財政改革はあり得ない」と考えたからです。使用料・手数料などの受益者負担を引き上げること方法の一つかもしれませんが、それは徹底した行財政改革を断行してからの問題です。行政が最大の努力をすることなく、いわずらに住民の負担増を図りますことは、無責任の謗りを免れません。

二年前、私は「西播磨市構想」を打ち出しました。この構想が実現しますと人口は三十六万人に達し、行政サービスの高度化と多様化、そして効率化が図られると考えたからです。しかし、「西播磨市構想」は大変大きな反響を呼びました反面、説明不足も災いして、関係自治体にご迷惑もおかけしました。

確かに、いきなり十八市町の合併構想には唐突の感じがあつたことは否めません。「趣旨には大いに賛成するが、まだ難しいのではないか」、「面白い構想だが、段階的

に進める必要があるのではないか」といったご指摘もいただきました。

他の自治体では、地域の一体性を活かし、また将来の発展を目指して十を越す市町村が合併する例はあります。十市町村があった佐渡島は、今日では「佐渡市」になり、一つの市として機能しています。「西播磨市構想」の場合、時期尚早でありましたが、いつの日か本格的に議論の俎上に載せられることを今も願っています。

現実的な視点に立ち返り、その後、赤穂市と上郡町に合併協議を呼びかけました。多くの場合、庁舎の位置や市の名称で合併協議が難航しますため、相生市はこれらに関して自我を張らないことも明確にいたしました。いろいろな思いはありますが、小異を捨てて大同につかなければ合併は成し遂げられません。

もちろん相生市の市名に愛着はあります。しかし、たとえ自治体の名称として用いられなくても、引き続き地名を存続させることは十分に可能です。新たに改正された地方自治法でも「地域自治区」の制度が創設され、地名を残しやすくなりました。さらにいえば、地域が活気を帯びていましたら、たとえ自治体としての名称はなくても、知名度や文化、伝統は維持されます。

また、市の庁舎が遠くなりましても、現在の相生市役所は総合支所的な役割を担うことにより、住民の方々に決して不便はかかりません。さらに必要に応じて出張所も設けられますし、今後は電子自治体化も進みます。むしろ、地域全体の行政サービスの質と量を向上させる方が重要であり、そのためには名を捨てて実をとることこそ後世への責任だと考えました。

研究会レベルでは議論されましたものの、赤穂市との合併協議は開始されるに至りませんでした。上郡町とは合併協議会が設立され、七回にわたって話し合いがもたれてきましたが、誠に残念ながら、実を結びそうにはありません。引き続き合併協議が成就するよう全力で取り組みますが、上郡町と合併すると人口は五万二〇〇〇人です。やはり少なくとも赤穂市を含めた二市一町で合併しなければ、合併の効果を最大限に発揮することは難しいのです。三市町の合併ですと、人口は十万人を超し、分権の「受け皿」になることもできません。そして、佐用郡・宍粟郡も一緒になればと考えています。

この数年の動きを見ていると、近隣自治体の中には、合併の必要性を感じつつも、

まだ合併に向けた機が十分に熟していない地域もあるようです。たとえ財政的に困窮している状況でありましても、まだ本当の意味で切羽詰った段階に入っていないのかもしれない。ですから、「何が何でも合併」という姿勢ではないのだと思われます。

さらに合併に対し、大きな不安やアレルギーが抱かれているのも事実であります。相生市の場合、現在の合併特例法が失効するまで何とか合併を実現しようと懸命に取り組んできましたが、もう少し時間をかける必要があったのかもしれない。「急がば回れ」の格言は、一連の合併問題からあらためて得られた教訓であります。

瀬踏みとしての広域連合

男女が結婚する場合、通常、交際期間があります。数カ月の場合もありますし、数年におよぶこともあります。その間、相手を知り、共同生活を送ることができるか確かめるわけです。自治体の合併の場合にも、こうした期間が求められるのではないかと考えます。つまり、単に「合併ありき」ではなく、まずは瀬踏みをする必要があるのです。

効率化を図るため、各自治体はこれまでも近隣の市町と一部事務組合をつくり、ゴミ処理や消防・水道などの分野で事務や事業の共同処理が行われてきました。これも一つの連携方法であることは間違いありませんが、さらに一歩踏み込み、より包括的な「広域連合」を結成すべきではないかと考えます。これは単に事務や事業の効率化のためだけではなく、合併に向けた瀬踏みにもなりますし、試金石にもなり得るので

す。

広域連合は、あまり耳慣れない言葉かもしれませんが。十年前の平成七年から施行さ

れた制度で、広域的な行政ニーズに効率的に対応するため、そして権限委譲の受け入れ体制を整備することが目的とされています。現在、三十の道府県におきまして八十の広域連合が設置され、大いに活用されています。

ヨーロッパでは、各国が主権を維持しながら、EU（ヨーロッパ共同体）を結成し、広域にわたる問題の処理を委ねています。広域連合とはまさにこうした制度に他なりません。既存の市町はそのまま残りますが、関係自治体が広域計画を作成して、総合的な広域行政を推し進めるものですし、県から権限の委譲を受けることもできます。

さらに広域連合には、直接または間接の選挙によって選出される広域連合長と広域連合議会が置かれ、地域の住民は直接請求を行うこともできます。現在、わが国の地方自治制度は都道府県と市町村の二層制を採っていますが、広域連合は両者の間に位置づけられ、二・五層制に近くなるわけです。

兵庫県には広域連合制度の例はありませんが、隣の岡山県には邑久広域連合と真庭広域連合の二例があります。邑久広域連合が正式に発足しましたのは平成十一年の八月であり、その後、介護保険事業計画の策定や認定審査会の設置・運営、要介護の認

定、保険給付など、主に介護保険に関する事務の共同処理が行われてきました。また、情報通信ネットワークの施設整備といった地域の情報化なども図られてきました。

一方の真庭広域連合は平成十三年の四月に発足し、介護保険に関する事務をはじめ、交通災害共済事業の管理運営や休日救急医療体制の整備、関係町村職員の共同研修、消防など十五におよぶ事務が処理されています。

その他の広域連合でも、介護保険に関する事務の共同処理が行われている場合が多いですが、中には視聴覚ライブラリーの設置管理や病院郡輪番制病院の運営、広域体育館の設置管理などを行っている地域もあります。どのような事務を広域で共同処理するかは、それぞれの広域連合で決められますし、県に対して事務や権限の委譲を積極的に求めることもできます。

こうした広域連合は行政サービスの高度化と効率化に大いに役立ち、また分権の「受け皿」にもなっています。さらに注目すべきことは、広域連合によって自治体間の瀬踏みが行われ、また地域住民の一体性と連帯感が醸成されやすい結果、合併に結びつく例が少なくなっています。

ちなみに邑久広域連合の三町は合併協議が整い、来る十一月に「瀬戸内市」となります。また、真庭広域連合に参加していた九町村により、来春には「真庭市」が誕生します。両地域では、広域連合がまさに瀬踏みとして見事に機能したのだろうと思います。

この五年こそ最後の勝負

現在の合併特例法は来年の三月で効力を失うことになっていますが、去る五月に改正され、本年度中に合併の申請が行われたものにつきましては、実際に合併する期日がずれ込みましても、特例措置の適用は受けられることになりました。しかし、一般的に合併協議の開始から合意されるまでは二年近くかかり、最短でも一年くらいはかかりますから、現在、協議が大詰めを迎えていない場合、期限内に申請することはなかなか難しいといわざるを得ません。

しかし、去る五月の国会では、新たな合併特例法も制定されています。そこには合併特例区制度の創設や市町村合併推進のための方策に加え、合併の障害を除去するための措置も定められています。合併特例債の発行は廃止され、また合併算定替の期間が現在の十年から五年に短縮されますが、それら以外に關しましては、現在の支援措置がそのまま存置することになりました。地方税の不均一課税や議員の在任特例など

の措置も、そのまま残されます。

手厚い支援措置の内容が多少なりとも変えられることは、確かに痛手であります。しかし、当初は、来年の三月を境に特例措置の内容が大幅に見直され、合併しても何ら財政的な支援措置が受けられないのではないかと危惧されていました。それに比べますと、合併の動きに遅れをとりました地域にとって、新たな特例措置の内容は十分にありがたいものです。

ただ、新たな特例法も期限が定められ、平成十七年の四月から五年間しか効力をもちません。五年後にも何らかの形で特例法は残るかもしれませんが、財政支援措置はほとんど施されず、かなり厳しい内容になることが予想されます。つまり、これからの五年間こそ合併をきっかけに地域を発展させ得るラスト・チャンスであり、このチャンスを逃しますと、それこそ後ろ向きな合併になってしまうのです。

新たな合併特例法では小規模市町村の解消も目指され、都道府県知事に合併協議会設置の勧告権などが与えられます。また、政府の中では、小規模自治体の行政事務を都道府県が代行する仕組みも検討されているようです。つまり、徐々に、そして確実に

に小規模市町村は追い込まれていっている感が拭えませんが、

このため、急いではことを仕損じるともいいますが、何らかの形で行政の広域化、そして合併に向けた議論を着実かつ確実に前進させなければ、本当に時代の潮流に乗り遅れてしまう恐れがあります。単に手を拱き、時の流れるのを傍観することは、地域の未来に責任を負う者として許されません。

そこで、相生市の市政を預かる者として、新たな合併特例法が有効期限を終える平成二十二年までに合併できることを念願しつつ、まずは、近隣の地域で「西播磨広域連合」を結成することを目指したいと考えます。ベストの結果が得られなくて挫折するのではなく、次善の策を練り上げること、市長に課せられた責任であるからです。

いきなり近隣自治体と合併をすることには躊躇があります。広域連合を結成することには大きな問題はないはずですが、公立病院などの公共施設の相互利用や地方債の共同発行も検討に値します。防災協定も必要かもしれません。必要に応じ、県にもこの広域連合に加わってもらうのも方法かもしれません。

広域連合が結成されましたら、それぞれの住民の方々の利便性は飛躍的に高まりま

すし、行政サービスの効率化も図られます。何も失わず、多くの利点が得られるわけです。のみならず、知恵を出し合い、構造改革特区や地域再生計画を申請しますと、さらに大きな相乗効果を期待することもできます。

私はこれから市職員と共に知恵を絞りながら具体的な広域連合構想を描き、市民の皆様、そして近隣市町の方々に説明し、ご協力が得られるよう精一杯努めてまいりたいと思います。また、首長会議の開催も呼びかけてまいりたいと思います。この「西播磨広域連合構想」の実現こそ、現時点で実行できる最大の行財政改革であり、未来につなげられる最善の構想であると確信しています。

私はこの構想の実現、そして地域の一体性の確保と再生に引き続き全力を懸けてまいります。どうかさらなるご理解とご協力を賜りますようお願い申し上げます。そして忌憚のないご意見をお寄せいただきたいと思います。

ありがとうございました。

平成 16 年 10 月 発行

問い合わせ先

相生市役所 企画管理部 企画広報課

〒678 8585 相生市旭一丁目1番3号

TEL : 0791 - 23 - 7124

FAX : 0791 - 22 - 6439

E-mail : kikaku@city.aioi.hyogo.jp