

## 市町村合併講演会（要旨）

と き：平成15年11月24日（月）  
13：30～15：00

ところ：當麻町文化センター ホール

講師：瀬戸亀男（兵庫県篠山市長）

### 安川合併協議会長あいさつ

いよいよ合併の論議も大詰めになってきた。

政治は生き物であり、刻一刻流れが変わる。地方自治体の財政はより厳しくなる方向で動いている。例えば、国の補助金が1兆円削減される。三位一体が進み、その影響がいよいよ両町に覆いかぶさってくる。今、合併しないと身動きがとれなくなる。

先の選挙では小泉首相、柿本知事が選ばれた。これは、今までの路線が引き継がれるということであり、（合併も推進されるので、）そういう方向で取り組んでいかないといけない。

合併の住民アンケート結果はご承知のとおりである。

結果を受けて、どうするか悩んだが、大局的な観点に立って、やはり合併は必要であると考えている。

合併をやめるのは簡単だが、そうはいかない。議会、住民に理解をいただきながら、実現に向けていきたいと思っている。

篠山市は平成11年4月1日に合併した。人口は4万7千人余り。

合併について赤裸々な話も聞けると思うので、参考にさせていただきたい。

### 篠山市長講演

- ・ 篠山市は、平成11年4月1日に、人口4万人で市になれる特例のときに、合併した。
- ・ 篠山市へは大阪、京都、神戸から約50km。車でも電車でも約50分くらい。日本列島改造で取り残されたことが幸いし、緑が豊かに残る。
- ・ 2つ目の特徴は、1609年にできた城下町であること。お城の建物の一部が復元されており、町並みも残る。歴史、伝統、文化の香り高いところ。京都に近いこともあり、祭りは京都に近いものを行っている。
- ・ また、おいしい食べ物がある。  
こしひかりは、福井の方が発祥であるが、兵庫県で一番おいしい。  
丹波黒大豆。枝豆にして、ビールのおつまみに、正月にはおせちに欠かせない。  
山のいも。栄養価が高く、生でも、いろいろな食べ方ができる。  
そして、肉牛。猪肉。  
こうした食べ物があるのは、先人が作ってくれた「土」があるからである。だから、これを大切に守っていかないといけない。
- ・ 8月にはデカンショ祭りがあり、その他にも4つの町が一緒になったので、それぞれの町の祭りがある。  
西紀のシャクナゲ祭りのほか、お茶祭りや、今田（こんだ）の丹波立杭焼のイベントがある。  
人口5万に満たないが、観光客は307万人になっている。

- ・ 篠山市は面積が約377平方キロある。両町では約10分の1のはず。  
377平方キロは兵庫県では神戸市に次いで大きい。相当大きい面積で市になっている。そうした面積で人口は5万人を切っているの、ある意味、過疎のところもある。
- ・ 合併の経緯としては、昭和30年の合併で、それまではこの地域に19のまちがあったが、6つになった。  
その後、昭和33年から昭和48年までの間に、5回も合併の論議が行われたが、いずれもうまくまとまらなかった。  
特に5回目は庁舎の位置も決まっていたが、名前、財産の問題でうまくいかなかった。  
昭和48年には、折角ここまで努力してきたので、将来は多紀郡がひとつになるとしても、まず合併ができるところは合併しようということで、面積では約半分を占める3つの町が合併して、篠山町になった。それで、4つの町になった。
- ・ その後の動きとしては、平成4年8月に、郡の議員の研修会を行ったことである。  
兵庫県の市町振興課長を招いて地方分権について講演を聴き、その後、郡としての課題は何かを話し合った。  
いろんな課題があった。  
まず、一つ目は、ゴミの処理施設が昭和48年に建設されており、改修しないといけない。  
2つ目は、多紀郡は盆地で、しかもそんなに高い山に囲まれていないので、2週間ほど雨がないと、水が不足する問題。  
3つ目は、老朽化している火葬場をどうするかという問題。  
4つ目は、病院の問題。  
今は兵庫医大になっているが、元は国立病院で、移譲の対象となっていたため、機器の更新がされず、患者が減っていた。これをどうするかという問題があった。  
5つ目は、地方分権の時代が言われる中で、それぞれの町が力をつけないといけない、基礎自治体として、自ら課題を解決していかないといけないとできなかったが、4町の中には人口4千人弱の町が2つあり、それで、政策の展開ができるのかという問題があった。
- ・ 「広域行政でできるのでは」という意見もあったが、広域行政は時間がかかったり、ひとつでも反対するとうまくいかないという欠点がある。  
広域行政は、4つの町行政に加えて、5つ目の行政になっていた。  
広域行政は、消防、救急など幅広く仕事をしてきたが、無駄を省いて、ひとつになって、まちづくりを進めようという話になった。
- ・ そこで、合併に向けて研究会を持つことを、議長会として町長に提言したが、町長会では動かなかった。ようやく平成8年になって、5つの問題に4町で合意ができれば、研究会を持とうということになった。  
名 前 「ささやま」という名称を用いることとした。  
庁 舎 当面、篠山町の役場を使う。  
財 産 すべて持ち寄る。  
合併期日 平成11年4月1日  
合併方式 対等合併  
兵庫県の県民局長、県議会議員も入って、1年間研究会を開催した後、平成9年4月1日に合併協議会を設置した。

- 平成10年には町長調印が行われた。  
平成10年12月18日には、5万で市になれるのを4万で市になれるようにしてほしいと国に要望していたが、全会一致で認められた。
- 以上のように合併が進んできたので、一方で「行政主導、住民不在」という声が上がってくるのも当然と思われた。  
まちづくりのビジョンが出来た時点で、住民に説明することとしていたので、町によっては集落ごとに、あるいは小学校区単位で住民と話し合った。  
約100回努力したが、いろんな動きがあった。
- 篠山町では、合併は重要な案件なので、住民投票すべきという署名が行われた。  
2,800名、有権者の12%により、住民投票条例の設置の要求が出てきた。  
合併は、篠山町だけでなく、多紀郡4町の30年にわたる悲願であり、それを篠山町の住民が決めてしまってよいのかという思いと、少人数でも呼ばれば出かけていって話し合いをし、100回に及ぶ住民説明を行ってきたので、議会に委ねたいと回答した。  
合併協議会では44項目が協議されたが、課長とか集まって調整する項目を含めると1,000に及ぶ。  
住民投票によっては、住民にまかせると、江戸時代にできた水利権の取扱いとか、ある集落とある集落では縁組みしないという、今ではとても非合理的なことなども影響する。  
また、合併を単純な×で決めるべきでないと思った。
- 今田(こんだ)町では、明治以降合併の経験がなく、合併議決も1票差で可決したところであるが、1,600名の署名が集まって町長調印を1年延ばすように要望が出た。  
ここで1年延ばすことは、合併を白紙に戻すことになると、地元説明をして、合併調印した。  
しかし、合併延期派は納得せず、その1か月後の町長選には、対抗馬を立ててきた。  
結果は、300票程の差で現職が勝った。このとき負けていれば、合併はなかった。
- 合併で難しかった調整はいくつもある。  
1つは、名称の問題である。  
「ささやま」と名称を用いることで合意していた。我々は、当然「篠山市」であると思っていたが、今田や丹南から、「篠山」は「しのやま」と読めるので、「笹山市」とするか、あるいは平仮名を使って「ささやま市」とすべきという意見が出てきた。  
葉書によるアンケートでは、6割が篠山市であったが、なかなか決着がつかなかった。  
合併協議会で提案はするが、各町持ち帰りで協議し、全部で合意ができれば確認するので、各町持ち帰ったが、合意ができなかった。  
平成10年の12月19日は、これでまとまらなかつたら合併は白紙というところまでいった。夜の1時から2時まで議論し、最後は議論に疲れて、ようやく合意に至った。
- 次に、国民健康保険税の問題。最大2万円の格差があった。  
結果は、丹南が4千円高くなり、ほか1万6千円安くなるということで調整した。  
1人当たり4万円の貯金を持つということで、合併ということになった。  
特別会計で2万円しか貯金がないところは、一般会計から繰り入れて4万円にした。  
財産はすべて持ち寄るのだから、特別会計に積み立てが増えても、一般会計の残った財産が減るので、結果は全然変わらないのだが、そういう調整をし、まとまった。

- ・ 次に、支所をどうするかという問題。  
本庁のある篠山町にも支所がないと、吸収合併されたようであるとか、不平等であるという意見が強かった。最終的には、納得してもらった。
- ・ また、職員の給与の問題。  
初任給が1号ちがっていた。篠山が3級、その他は4級。  
ほかの町では、20年もすれば係長になり6級になっていたが、大きい篠山では、係長になれていなかった。  
この調整は平成18年か、平成19年までかかるが、調整していくことになった。
- ・ 合併の結果、サービスは高くなっている。  
それらには2億5千万ぐらいかかっている。  
合併までにすべてが調整できたわけではなく、公民館の使用料、通学バスの使用料は合併後に調整することになった。
- ・ 合併がうまくいった要因としては、  
まずひとつは、江戸時代の約260年間、1つの藩であったので、道路がお城中心になっていたことや、広域行政を郡内の町だけでやっていたので、ほかの町村が関係していなかった。いわゆる合併しやすい要件が備わっていたことがあるのではないかと思う。
- ・ もうひとつは、行政主導と言いながら、議員の発議であったことと、町長が決断したことが合併を進めていった。
- ・ 合併したら中心部だけがよくなるというのであってはいけない。  
「日の当たらないところに日を当てる」というのが行政の仕事。  
合併で強くなった財政力で、周辺部に活性化を与えることが重要である。
- ・ 4町では人口規模に大小があったが、対等合併ということで、議論は大いにやってもよいが、相手の立場を尊重し、相手が小さなまちだからという態度をとってはならない。  
そうしたことが、うまくいった秘訣であり、これが大切である。
- ・ さらに、合併がうまくいった要因は、国の支援があったことである。  
国には、市制施行の要件緩和、合併算定替えの期間延長、合併特例債の発行を要望してきたが、それがすべて認められた。  
合併算定替えでは、(合併した場合としない場合で)1年で20億円ちがう。  
ゴミ処理場建設で88億円、火葬場整備に25億円、上水道整備に120億円かかったが、これらは合併しなくても、地域としてやらなければならない仕事である。  
合併特例債の制度が認められたが、これは過疎債並みの有利な地方債で、篠山市では210億8千万の特例債事業が認められ、現在までに170億から180億円の事業ができてきている。  
これがあったから、新市建設が図れてきたと言える。
- ・ 反省しているのは、合併協議会の会議を原則非公開としたこと。  
日本人は議論が下手であるので非公開とした方がよいと考え、1票差で非公開とした。  
今なら、原則公開とすべきと、反省している。

地方分権推進委員会の諸井会長から「なぜ公開にしなかったのか」とお叱りを受けた。この時代では非公開は許されないだろう。

- もうひとつ反省していることは、合併期日を4月1日としたこと。  
これは事務局泣かせである。  
3月末では国や県からの補助金がまだ入らないので、銀行からお金を借りないといけない。余計な手間がかかる。  
また、決算審査に関して、新市長が4つの町の1年分も議会での審査を受けないといけない。  
実は、旧篠山町のことは分かっても、他の町のことまでわからない。しかし、議会ではわからないとは言えないので、苦労した。  
4月1日は年度始めという区切りの時期ではあるが、合併にとっては適切な時期でないという気がした。
- 合併した効果はどうか。  
先ほど触れたように、ゴミ処理場、火葬場は整備できた。  
JRの複線化に伴う地元負担も、丹南町だけではとても負担が重かったが、合併協議を進めていたので、4町で負担できた。  
篠山病院の地元負担についても、4町で負担できた。
- 合併協議で2つ図書館を作るという約束があったが、合併後1つにするという提案をした。  
また、篠山市役所の隣の市民会館を庁舎に使うことはダメだと言われていたが、庁舎に使わせてほしいと提案した。  
市民会館を庁舎に使うと、永久に篠山町に役場を置くことになってしまうと、反対も多く、市民会館を庁舎に使うことは許してもらえなかった。庁舎の狭い部分はプレハブを建ててやっていたが、不便なので、市民会館は別のところに建て、市民会館を庁舎に使用することを了解してもらった。  
やはり、無駄を省くことや改めるべきことは、(約束があったとしても)改めていかないといけない。
- また、合併したら、支所から職員の人数を減らさないということで出発した。合併直後は59人の職員がいたが、支所には仕事がないので、現在は47名ぐらいになった。  
サービスが落ちたわけではない。  
その後、イントラネットの整備も進めており、(役場が遠くなって不便というような)状況も変わりつつあると思う。
- 合併してから相当期間が経ち、合併の成果が評価されようとしている。  
まず1つは、「地方分権」という観点からの評価である。  
ところで、「地方分権」と言われているが、国に対して地方があるというイメージ。そこには、国と地方が上下という感じが残っている。住民に最も身近な地方に、主権があって、地方が自立するというのが本来の姿。常に国とは水平、対等でないといけない。  
「自治」とは、「自ら治める」と書く。また、「役場」とは「役に立つ場所」と書く。地域主権が大事なら、それを実現するには、そこそこの規模が必要である。  
そういう意味で、合併してよかったと受け止めている。

- ・ 実際、NHKが実施したアンケートでは、6割から7割の人が「良かった」と答えたという結果が出ている。

    いろんな課題はまだあるが、後世に負担をかけてはならないということを含め、しっかり（市政を）管理していかないといけない。

    計画的に行政改革を予定し、実行していつているが、これからは行革の診断をしないといけない。

    つまり、計画、実行、分析そして新たな取組みというシステム作りをしていくことが大切。
- ・ （合併を評価する上で、合併による行政経費の節減効果が）一番大きいのは人件費。

    職員は10年で100人減らすこととしている。現在まで4年で44人ぐらい減らしてきている。

    これで年間7億5千万円ぐらい節減できる。

    議員は2回の選挙で22人になる。これで2億ぐらい節減できる。

    特別職も、15人が6人に減り、最終的に4人になる。

    これで、1億7千万から8千万ちがう。

    これも、無理な形でやっているのではない。退職補充を一定分に抑制してやっているの、サービスは落とさないようにしている。
- ・ 新市の面積が377平方キロもあり、議員の数が半分になるになるので、住民の意見が届きにくくなるのではという声もあったので、100人委員会を作った。

    小学校が19あり、各地区で4名ずつ、大規模地区では少し人数を多い目にした。

    任期が2年で、4年間に意見をいただいて、その声を行政に活かしてきた。

    100人委員会を設置しても、女性の参加が難しいので、女性委員会（20名）を設置した。現在3期目。

    また、廃校になった学校を活用して博物館を整備したが、図書館を作ったり、博物館を作る場合に、公募の市民に協議に参加してもらうようにしている。

    このように、「参画と協働」を実践して行っている。

    「参画と協働」というと難しく感じられるが、実行していかないといけない。

    行政と住民は、「ふるさとを良くしていこう」という点で共通しているはず。

    住民が行政を批判したり、会合で行政を突き上げたりするばかりではいけない。
- ・ 加えて、合併して良かったことは、職員の専門性を活かしていけることである。

    篠山市のホームページは優秀で、日経新聞社賞などをもらっている。

    広報コンクールのホームページ部門でも日本一になっている。

    たまたまカリスマ的な職員がいたから出来たのかもしれないが、やはり職員の専門性が生かした結果であると考える。

    また、20人ぐらいの職員がいろいろな政策研究をやってきている。

    篠山市は人口6万人構想を持っているが、実現が難しくなっているので、その実現化と少子化対策とを合わせて政策研究させ、提案を求めた。

    来年度は、提案について予算化を図り、実行していきたいと考えている。
- ・ そのほか、民間活力の利用も積極的に行っている。

    篠山は地方自治体では珍しく、2,900戸程度であるが、ガス事業をやっていた。

ガス事業の安全な運営に不安があるので、民間移行について大阪ガスに相談したところ、伊丹ガスと協力してやってくれることとなり、経営をまかせた。

事業評価では、1戸当たり41万円で、10億円以上の資産価値と高い評価を得た。

国民宿舎が老朽化して廃止という話があったが、合併後直ぐに廃止では印象が悪いということで、改修して、第3セクターへ運営委託している。

また、農業従事者が減り、農地管理ができなくなっていることから、グリーンファームという3セクを作って、農地管理を行っている。

いずれも、よい成績を挙げてくれている。

- いずれにしても、市民の力を借り、職員の力を集約していくことが大切である。柳田国男が美しい村を作るにはどう決断するかだという意味のことを言っている。やり方いかんで美しいまち是可以する。やりかたのひとつに合併があると考えている。美しいまちづくりが実現できることを祈念している。

### 質疑

Q 住民投票について、聞きたい。

篠山では30年くらい合併が議論されてきたので、議員も住民が合併についてどう考えているか判断できる素地があったと思うが、ここでは、合併の話が急に出てきたので、選挙の公約に掲げて問われたこともない。議論されずに、議決されそうになっているので、こういう事情から、この地域では住民投票が大事だと思うがどうか。

A 住民の声をどう聞いていくかは大事なことである。

篠山では合併の議論に時間がかかったが、ずっと議論をやっていたわけではない。

いずれにしても、住民投票は、合併の是非の判断方法にはなじまないのではないか。

住民投票のためには、住民がすべてのことを理解してもらわないといけないが、なかなかそれが難しい。(全部を理解もしないで投票すると判断を誤るおそれがある。)

議員は、住民から選ばれて、行政に関して専門的に勉強しており、また、住民と接していて、市民の声を聞いている。

その議員が自らの議員の職をかけて判断するのであるから、その判断にまかせたい。

いろいろ議論は分かれるだろうが、議員が判断する方がむしろスムーズに行くのではないか。

Q NHKのアンケート結果が報道されたが、合併して良かったという声が多かったが、一部、サービスが低下したという声があることもコメントされていた。どういうことか。

A 合併については、兵庫県市町振興課も、議員も、職員もアンケートを行っている。

アンケートというのは、難しい。問い方によって答えが変わるからである。

市の中心部の方の評価は良かったが、周辺部の皆さんのなかには、不便になったとか、役場の職員が減って、人の流れも変わり、地域の活力がなくなったという思いがある。

この春の統一地方選挙でも、ある地域への無料コミュニティバスの廃止が話題になった。遊説に行った際に、地域のおばあさんが「絶対に廃止しないでくれ」と訴えた。

このことは、金額的には小さな問題と言えは小さな問題だが、(こうした地域をどうしていくかという意味で)大きな問題でもある。(周辺部では受け止め方が違う。)

率直な批判は謙虚に受け止めるようにしている。

現在、支所のあり方について議会が1年かけて検討しているところ。(その結果を見て対応していきたい。)

合併して、何もかも良くなったということにはならない。

