

# 「個性と多様性を生かす佐伯地域づくり街(まち)づくり」のために合併、財政、人口問題を通じて考える (前半)

講師 元道の駅やよい総支配人 田村 志朗 氏

## ・プロフィール:

昭和9年1月2日朝鮮(韓国)生まれ。同20年8月15日終戦(小6)。恐怖、飢餓、野宿、母親の強さを実感。12月20日 釜山〜博多に帰国。白杵市に引き揚げ。27年3月白杵高校卒業。4月大分県販売購買農業組合就職。28年4月 ㈱興人パルプ佐伯工場入社。32年1月 佐伯市仲町の食料品店に養子・結婚。試験課パルプ開発研究所に配属。45年4月 食品開発担当。食品関係の生産乾燥方法をS・D法からF・D法にチームで成功。48年 東京本社F・D試作品開発営業担当に配属。全国の食品関係メーカーにアタック。最終的に南極観測隊御用達となる。50年8月 会社倒産。管財人に早川種三氏。個人的に薫陶を受け人生後半の転機となる。(以下略)



「現在」を知るために、「過去」を学べ、「学ぶ」とは「疑う」ということだ。まず「自分」を疑え、「常識」を疑え。そして「現在」を疑え。(筑紫哲也)

## (はじめに)

平成17年3月3日、9つの市町村が合併し、九州一広い新佐伯市が誕生しました。来年10周年を迎え、623万円の予算で記念式典が企画されています。同時に東九州高速道路が佐伯〜蒲江間開通によって全面開通(1部北九州地区を除く)にともない、記念式典、イベントも開催されます。

この2つの事象を単純にお祝いムードだけで迎えられるますか?チャンスとピンチは同居しています。この事象を通過点として終らせずに持てていない佐伯市全体のビジョンづくりを全市民が協働して語り合いつくり上げる必要があります。九州一広い事を誇った時期もありましたが中味のともなわない広さの強調は何の意味もないし、広さを持て余しているのが現状です。

私達は「ある覚悟」を今の時代と次の世代から求められているのではないのでしょうか?

## 1. 合併の歴史と経過:

- 国: 合併後の自治体数の変化  
明治の大合併: 明治21年(1888年) 71,000自治体 →16,000自治体に集約
- 昭和の大合併: 昭和28年(1953年) 16,000自治体 → 3,470自治体に減
- 平成の大合併: 平成11年(1999年) 3,232自治体 → 1,720自治体に減

道州制? 昭和の大合併は厳しい財政状況の下、地方分権や人口減少に備えて財政基盤を強くし、効率的な自治体を作ることであった。国は合併特例債や地方交付税の優遇措置(平成17年3月31日迄に合併申請を行い、平成18年3月31日迄に合併した市町村)を設け、合併を促した。

- 大分県 58市町村→18市町村に再編され、全国でも5番目に早く進んだ県として評価された。しかし58市町村のうち6市町村(別府・日出・九重・玖珠・津久見・姫島)は合併せず、独自の道を選んだ。 合併しなかった自治体が今個性的で元気があるのは何故だろう? (大分・由布・日田・中津・宇佐・豊後高田・国東・白杵・竹田・豊後大野・佐伯)の現12市は合併した。しかし合併方法、経過は一樣ではなかった。

## ○佐伯市

1市5町3村(旧佐伯市・上浦町・弥生町・本匠村・宇目町・直川村・鶴見町・米水津村・蒲江町)が全国的にもめずらしい大型合併を一気に行った。面積903Km<sup>2</sup>、270Kmに及びリアス式海岸、車での移動も数時間かかる九州一広大な市となった。合併論議が始まった一時期、共通の問題がある山間部(宇目・直川・本匠・弥生)、海岸部(蒲江・米水津・鶴見)及び地理的条件から中心部(旧佐伯・上浦)がそれぞれ合併し、次の段階で現行の佐伯市となることが論じられた。しかし、それぞれの思惑、不協和音と「強力睡眠薬入り、合併促進剤」が処方され飲まされたのか(自ら飲みに行ったか?)、合併の本質その後起きる問題点が議論される事なく決定された。地域住民は「大きくなれば、全てが良くなる」「もし問題が起きれば、国と県がみてくれるだろう」と安易な気持ちであった。 ※合併論議の過程こそ行政も市民も今後備え、前進するチャンスであったと思う。

- 「ビジョンがない、持てない、持とうとしない」佐伯市 合併して9年が経過しましたが、佐伯の未来像や市民が進むべき道しるべ、展望がないことには、地域や住民が自発的に考え行動する上で、判断したり参考にする基準がなくては、各個人がバラバラに行動するだけになります。「安心、元気、飛躍」のキーワードを攻めの行政だと評価しても、市民は1歩も前進できません。又、直接行政の仕事に携わる職員も動けないのではないですか。過去の「あれも、これも」のおねだり行政依存型から、「あれか、これか」の選択と集中、「自己決定、自己責任」が市民に求められている今、ビジョンが尚更求められます。太平洋の荒波の中、佐伯丸に羅針盤が必要です。

## 2. 佐伯市のふところ事情:

財政について詳しく聞けば聞くほど難しいのが実感です。県・市とも、財政課に所属した職員しか、この複雑なしくみはわからないし、ましてや一般市民には難しい問題だと思います。あえて下記にしぼって一緒に考えましょう。

### (イ) 合併特例債事業とは

- 対象になる所: 平成17年3月31日迄に合併申請し、平成18年3月31日迄に合併した所
- 対象となる事業
  - ①合併市町村の一体性の速かな確立を図るために行う公共施設の整備事業
  - ②合併市町村の均衡ある発展に資するために行う公共施設の整備事業

- ③合併市町村の建設を総合的にかつ効果的に推進するために行う公共施設の総合事業

### ○基金の積み立て

合併によってそれぞれの地域の活力が失われないようソフト事業を行うため基金を積み立て、その運営益を財源に充てる。 ※運用しても利子が安く、大した金額にならない。

- ①新市町村の一体感の醸成に資するもの …いわゆるソフト事業
- ②旧市町村単位の地域の振興

### (ロ) 合併特例債発行等状況(平成25年末) 小概算

- ①合併特例債発行可能額 418億
- ② 既に発行した額 227億 (既に充当した市庁舎、教育関連、道路関連、消防庁、防災情報システム地域振興基金造成、他)
- ③差引き今後発行可能額 191億 ※2/1市議会だよりNo36と金額差あり

### (ハ) 合併特例債のしくみ

〈例〉100億の事業を起債し認可されると  
100債×30%=30億 自主財源  
100債×70%=70億 →借入れ先に利子共に分割弁済

※返債は事業内容、借入れ先等によって違うが、10年原則、20年返債もある。返債金額方法等は市が戻せそうな状態になり金額を市が提示、国と協議。

### (ニ) 合併特例債の適用期間の延長

5年間延長され、平成31年度迄延長された。起債出来るのは、合併して15年間。 ※何がどうして有利な起債なのか、果たして有利なのか、次の交付税の優遇措置の減免と考えよう。

### ○合併にともなう普通交付税の減額問題

合併促進策のもう一つの柱、交付税の優遇措置が段階的に無くなる。「旧自治体が今も存在する」とみなして(合併前の9市町村)交付税を算定する「合併算定替」を設けてきた。但し10年間の期間限定。11年以降段階的に少なくなり、16年目の平成32年には0となり、現行と比較し43億がなくなることは市の一般的収入の15%にあたり大きな収入減だ。全国308の合併市の半数をこえる263合併市が連絡協議会を設立し交付税の特例措置の存続と逓減率の緩和を国に働きかけている。

4月30日、NHK「クローズアップ現代」に佐伯市が文字通りクローズアップされた。

内容は上記交付税優遇措置が減免される事を前にして、苦悩する地方自治体の代表として、広大な故に移動に時間がかかり、支所(地域振興局)や消防、教育機能等も減らす訳にいかず、地域の実情を考慮して逓減方法を検討すべきだ、というその主旨を市財政担当が要望していた。

- 地方分権のかけ声の中、国が自治体の行く末を差配し、自治体は財政上の理由から国頼みの構図は続く「交付税制度は国の政策誘導や補助金の地方負担分の穴埋めなど複雑、わかりやすい再配分に徹すべきだ」国は裁量による配分をやめ「地方は地方で、身の丈に合った最低限のサービスとは何か」を住民と徹底的に考え直し共有化する。そうでなければ国の政策に地方が翻弄され、地方が国に頼る構図はいつまでも変わらない。 …神野直彦 東大名誉教授(財政学、現政府審議委員)

### ○佐伯市の貯金は?

基金という表現 ①財政調整基金 ②減債積立金がある。 ②の積立金は借金を返済する基金として、56億円あるが、余程の場合しか使えない。 ①の財政調整基金は合併時、55億円であったが65億円増しし、現在120億円となっている。 ※今後の予測不能な自然災害(地震・津波・台風・集中豪雨・他)と人口そのものの減少や生産人口(納税者)減少、高齢者社会の出資増等を考えると安易には使えない。

### ○佐伯市の自主財源は?

合併前、旧佐伯市収入の50%であったが現在は20%に減っている。

- 国と地方の借金は2060年(46年後) 8,157兆円、現在の6倍1人当たり9,400万円という試算がある。

### ○佐伯市の人口動態から考える

別紙 吉良栄三氏のレポートを参照すると、平成17年合併時 約84,000人の市民が9年後の平成26年 76,712人(△7,288人) 更に平成27年人口推計72,800人となる。別の推計データでは10年後には46,000人になると云われている。現在、旧佐伯市内であってもその周辺部では、都市機能の恩恵を受けていない地域があり、少子高齢化、限界集落的地区も増えている。佐伯市は①旧佐伯中心部 ②旧佐伯の中の周辺部 ③旧町村部と3ブロックに分けられる。

|        | 佐伯市を3ブロックに分け、人数と(その割合)を%で示すと | 区数         | 人口         | 65歳以上 | 高齢化率 |
|--------|------------------------------|------------|------------|-------|------|
| ①旧佐伯中心 | 79(21)                       | 36,429(47) | 10,265(39) | 28    |      |
| ②旧佐伯周辺 | 65(18)                       | 10,682(14) | 4,228(16)  | 40    |      |
| ③旧町村部  | 228(61)                      | 29,601(39) | 11,774(45) | 40    |      |
| 佐伯市全体  | 372                          | 76,712     | 26,267     | 34    |      |

※100歳以上長寿者も47人(大分県 647人)の時代になった。 {高齢化率(65歳以上の割合) 大分県平均(H25.10) 29% 全国の平均(H24.10) 24%}

弥生地区は人口の増減もなく、平均年齢、高齢化率も低い。それには道路、位置、環境等の条件を考慮しても参考にするべきヒントがある。

20年前から弥生町は「都市機能をもつ、田園町づくり」のビジョンを掲げ「弥生町の21世紀を語る会」「弥生町の歴史と文化を語る会」「弥生町百一翔の会」等、多様な個性ある住民の自主的組織がそれを支えた。

ビジョンをもち、それを地域住民と行政が共有化し、協働化する事は必要条件と思う。