

第1章 新市としての合併の意義

現在、全国において市町村合併の取り組みが進められていますが、合併が取り組まれている一般的な意義について明らかにするとともに、1市4町による久留米広域合併協議会としての合併の意義について先ず明らかにします。市町村合併の意義を明らかにするにあたって、基本的に踏まえておくべきことは、地方自治のあり方が大きく変化しつつあるということです。

社会経済構造が大きく転換する中で、地方自治のあり方が、中央集権型から、国と地方の役割分担を明らかにし、地方のことは地方が決定し責任を負う、地方分権型へと転換しつつあります。地方自治は、団体自治と住民自治の2つの要素から成り立っていますが、それぞれに新たな仕組みへと転換が進められています。

団体自治とは、国から独立の法人格をもつ地方公共団体が、できるだけ国の干渉を受けないで独立的に地方行政を行う方法です。従来は、機関委任事務制度などに象徴されるように中央省庁の関与の下に行政が執行されましたが、いわゆる地方分権一括法の制定・施行により機関委任事務制度が廃止され、国と地方の関係が上下・主従から対等・協力へと移行しました。今後さらに、地方交付税の見直し、補助金の削減、地方への税源移譲の三位一体の改革が進められ、自立的な地方税財政の確立が図られるものと期待されます。

一方の住民自治ですが、その地方の住民の意思と責任にもとづいて処理するという考え方です。制度的に団体自治が整備される中で、自己決定・自己責任の原則の下に、住民の社会活動への参加意識が高まり、NPO活動（注1）やボランティア活動が活発になっています。またコミュニティ活動（注2）への期待が高まり、住民自らの地域社会づくりへの取り組みの基盤となる仕組みとして、地方自治の新たな制度化が検討されています。

このように地方自治にあって、団体自治と住民自治の両面にわたり、21世紀にふさわしい自治制度を目ざし、構造改革が進められています。地方自治制度が整備されつつある中で、私たちは、これまでの歴史を大切にしながらも、1市4町による久留米広域が合併する意義は、時代にふさわしい故郷を目ざして、新たな都市づくりへと大きな一歩を踏み出すことにあります。

注1 NPO：営利を目的とせず、公益のために活動する民間団体の総称。

注2 コミュニティ：共同体、共同生活体、地域社会のこと。

第1節 都市経営の確立

新たな都市づくりにあたって基本に据える必要があるのは、都市づくりのあり方を抜本的に転換することです。これまでの与えられてきた都市づくりから、自立する都市づくりへと転換する必要があります。そのためには、これまでの中央で集めてきた税金を地方が分配するという構造から脱却し、地方が地方の知恵と実行力で決定し責任を負う

経営構造を確立する必要があります。

都市経営とは、都市の顕在的・潜在的な資源を充分認識し、広い視野と長期的な視点の下に将来を見据えながら、地域の未来を描き、その未来に投資することです。そして、未来への投資にあたっては、現在ある予算を漫然と配分するのではなく、知恵と工夫を凝らしながら財源を生み出し、地域発展性を見極めて投資することが重要です。

特に、地方の借金が約136兆円という未曾有の状況にあるとともに、地方交付税制度の実質的な破綻や国庫補助金・負担金の削減など、地方財政が今後ますます厳しくなる時代にあっては、依存財政から脱却し自立的な財政力を強化することが求められています。一方、今後は、構造改革特区等に現れているように、個性ある地域の発展、知恵と工夫の競争による活性化を重視する方向へと、地方のあり方が転換しているなかで、何を使って、何に投資するか、そしてその投資がどのような成果をあげるのか、都市全体をトータルとして経営する都市経営が求められています。そして合併は、都市経営を確立し、自立する都市を実現するものです。

久留米広域合併は、この合併の基本的意義である都市経営を確立することを目的とするものです。そのために、最初に久留米広域合併の現状を踏まえながら、行財政基盤の確立と一体的な都市づくりの意義を明らかにします。

第2節 行財政基盤の確立

地方分権の進展は、住民に一番身近な総合的行政主体である市町村が、次の3つの視点から、その行財政基盤を確立することを必須のものとししました。

第1に、住民に一番身近な行政として、住民の行政ニーズに的確にこたえていく必要があるということです。社会が発展し変化する中で、住民の価値観や課題は多様化し、行政ニーズもますます増加・多様化しています。また、少子・高齢化がますます進み、人口減少時代を間近に迎え、暮らしに必要な行政ニーズに対して、一人ひとりの暮らしの実態を踏まえて対応することが求められる時代です。さらに、人々の暮らしを支えてきた地域社会の重要性がますます高まる時代でもあります。これらの社会状況の中で、地域住民の実態に基づく行政ニーズを十分に把握し、そのニーズを政策的に的確に反映し実行することが必要です。そのためには、必要な情報を収集できる能力や、住民ニーズを政策化する能力など、行政の自治能力の向上が求められています。

第2に、総合的な行政能力の充実が必要であるということです。社会情勢の変化に対応し、環境、教育、福祉などの身近な分野で新たな課題が次々に発生しています。これらの新たな課題に対する、迅速な解決が求められています。また、これらの行政課題の解決にあたっては、一面的な対応ではなく、住民の視点から総合的に対応することが求められています。このためには、質の高い専門的サービスや、総合的な対応ができる人材や組織能力の整備・充実が必要です。

第3に、成熟型経済下の地方財政にあっては、これまでの右肩上がりの成長を前提に

していた財政運営から脱却し、持続的な経済社会を前提にした財政運営が求められています。特に、近年の厳しい地方財政にあっては、政策選択を的確に行うとともに、最小の経費で最大の効果をあげる財政運営の原点に立脚した、効率的な財政運営の徹底を図ることが必要です。そのためには、将来の財政需要を展望し、規模の適正化やスケールメリット(規模の利益)を活かす行財政運営が必要です。

これらの基本的な考えの下に、久留米広域の現状を検証・分析すると、次のことが明らかになります。

組織や要員の状況

1市4町の総職員数並びに間接部門(総務、財政、企画部門)と直接部門(間接部門以外の部門)に従事する職員数の構成は、平成15年4月1日現在で、次の表のとおりです。

各構成自治体の職員状況(間接部門と直接部門) (単位:人、%)

		久留米市	田主丸町	北野町	城島町	三漕町	合計
総職員数(A)		1,878	161	118	99	114	2,370
間接部門	職員数(B)	115	15	20	16	18	184
	同割合(B/A)	6.1	9.3	16.9	16.2	15.8	7.8
直接部門	職員数(C)	1,763	146	98	83	96	2,186
	同割合(C/A)	93.9	90.7	83.1	83.8	84.2	92.2

(資料:平成15年地方公共団体定員管理調査:教育長を除く)

次に、これからの都市づくりにあたって、充実が必要となる福祉関係の職員数の推移を見てみると、次の表のとおりです。

各構成自治体の福祉関係職員の状況 (単位:人、%)

		久留米市	田主丸町	北野町	城島町	三漕町	合計
総職員数(A)		1,878	162	119	99	115	2,373
福祉関係職員数	H10.4.1	246	56	20	12	21	355
	H12.4.1	261	57	20	12	24	374
	H14.4.1	251	57	25	11	23	367
	H15.4.1(B)	248	53	25	15	22	363
	割合(B/A)	13.2	32.7	21.0	15.2	19.1	15.3

(資料:平成15年地方公共団体定員管理調査)

最後に、これからますます専門化する課題を担う組織化が必要となりますが、専門的な事務を取り扱う組織として、都市計画、国際化、情報化、男女平等政策を対象に、その従事する職員数を見ると、1市4町の平成15年4月1日現在の職員配置状況は次の表のとおりです。

各構成自治体の専門的組織の職員状況

(単位：人)

	久留米市	田主丸町	北野町	城島町	三潁町	合計
都市計画専任職員数	7	0	2	0	2	11
国際化専任職員数	1	0	0	0	0	1
情報化専任職員数	4	0	0	0	0	4
男女平等政策専任職員数	2	0	0	0	0	2

(資料：各市町人事所管課調査)

〔組織・要員状況と合併の関係〕

1市4町の組織や職員数は、各自治体の行政事務の内容や具体的な行政手法によって異なってくるものですが、一般的に規模の利益の結果、総職員数に占める間接部門従事者の割合が低下することがあげられます。総職員数が多い自治体ほど間接部門の割合が低くなっており、そのことが裏付けられています。合併にあたっての一般的な効果として、管理部門の要員の効率化を図ることにより、住民サービスの直接提供部門を充実することができるといわれています。仮に、合併による管理部門の要員効率化を久留米市の割合を基準にして推算すると、40人の職員を間接部門から直接部門へ転換することができます。

また、福祉関係の職員数の状況ですが、取り扱う福祉関係業務の多寡や業務方法によって異なってきますが、福祉事務所の設置を義務付けられている市は、総職員に占める福祉関係職員の割合は低いものの、従事する職員数は圧倒的に多い状況です。今後、福祉関係業務については、様々な制度改正や新たな取り組みが想定されますが、一定規模の従事職員を確保することによる、機動的で柔軟な対応を可能とする職員体制が求められます。

専門的な組織設置の状況は、都市計画については昭和36年に久留米市は設置し、続いて平成6年に北野町、同10年に三潁町が設置しています。また、男女平等政策についての組織は昭和62年に、国際化及び情報化については平成9年に久留米市が設置しています。新たな行政課題、都市課題に対応するためには、一定の職員規模を有し、新たな行政課題を担う組織を設置できる状況にあることが必要です。

このように、これからの都市づくりにあたっては、将来の動向や発展性を充分に見極めながら、的確かつ迅速に対応することが求められています。久留米広域合併の意義は、それらの要請に対応し、組織体制の整備を実現するためのものです。

財政の状況

現在、地方交付税については、交付税特別会計における借入金残高が平成4年度末で2.2兆円だったものが平成14年度末で46.7兆円と急増し、事実上破綻状態になっています。そのため、地方交付税制度の見直しが行われ、「段階補正の見直し」「事業費補正の縮小」「留保財源率の見直し」が逐次実施されています。地方交付税は、自主財源が乏しい自治体にとって、自由に使える重要な歳入です。例えば、平成13年度の

決算ベースでは、県内で一人当りの交付税額が一番多い自治体は864千円であり、逆に一番少ない自治体は10千円で、86倍の開きがあるのが実態です。しかし今後は、これらの見直しに伴い、大幅な減額が見込まれます。この見直しを前提に、今後の1市4町の財政を、合併年度を含む合併前5年間、新市建設計画の対象期間の前期5年間、後期5年間の区分により推計すると、以下のとおりとなります。

また、地方分権改革を推進する中で、地方財政基盤の確立が重要な課題であることから、「国庫補助負担金の削減」、「地方交付税の見直し」、「地方への税源移譲」を三位一体として改革する取り組みが進められています。地方分権改革推進会議及び第27次地方制度調査会での議論を踏まえながら、経済財政諮問会議において、その方向性の具体化が図られ「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において明らかにされています。具体的には、将来世代に責任が持てる財政基盤を確立するために「国と地方」の行財政改革に取り組むこととし、「三位一体の改革」を推進し、地方が決定すべきことは地方が自ら決定するという地方自治本来の姿の実現に向けた改革を進めることとしています。そのため、第1に地方財政における国庫補助負担金への依存を抑制することにより、地方の一般財源を引き上げること、第2に税源移譲などによる地方税の充実確保、交付税総額の抑制等により地方税の割合を引き上げ、地方交付税への依存を低下させること、第3に地方にとって効果の高い選択を可能にすることを通じて、効率的で小さな政府を実現することとしています。これらを達成するための具体的な改革工程に基づく取り組み内容は、平成16年度の予算において明らかにされる見込みですが、厳しい国の財政状況や、地方分権の確立を図る地方財政制度の将来方向を十分に見極めながら、新市として合理的で健全な財政運営が必要となります。

1市4町の長期財政推計(合併しなかった場合の一般財源ベース) (単位:百万円)

区分		年度	H12~H16	H17~H21	H22~H26
歳入			326,923	323,857	327,999
	地方税		178,867	180,245	185,697
	地方交付税		91,499	77,125	75,658
	その他		56,557	66,487	66,644
歳出			291,347	300,603	308,773
	人件費		93,616	93,264	91,691
	扶助費		20,354	23,332	23,693
	公債費		47,631	50,551	58,828
	その他		129,746	133,456	134,561
投資可能額			35,576	23,254	19,226

(試算は久留米広域合併協議会財政調整会議による)

投資可能額とは、普通建設事業などの投資的経費に投入できる一般財源の額である。

歳入には、基金(財政調整基金・減債基金)繰入金及び繰越金を含まない。
経済成長率は見込まない。

「三位一体の改革」の取り組み内容により推計額が変動する可能性がある。

〔財政状況と合併の関係〕

本地域の長期財政推計をみますと、地方交付税制度の見直しに伴い、合併年度を含む合併前5年間の歳入に占める交付税の比率が約28%であったのが、新市建設計画の対象期間の前期5年間には約24%となり、更に後期5年間には約23%となっています。その結果、平成12～平成16年度の平均の単年度交付税に比較し、平成22～平成26年度の平均の単年度交付税額は約31億7千万円の減額となります。この金額は、平成14年度の城島町と三潁町の普通交付税を合計した約32億にほぼ相当する額で、将来の財政運営が、ますます困難になっていくことが想定されます。また、歳入総額そのものも、地方税の伸びを一定見込んだものの、地方交付税の減少幅が大きく影響して、平成12～平成16年度に比較し、平成22～平成26年度は約11億の微増にとどまっています。

その歳入構造の変化と公債費の増嵩に起因して、投資可能額も平成12年度～平成16年度の歳入の中から投資可能額にまわせる財源が約356億円であったのが、平成22年度～平成26年度には約192億円となり、ほぼ半減する見込みです。このことから明らかになるのは、このまま合併しない状況で都市づくりを進めるとすれば、都市づくりに投下する費用が確実に減少するということです。

一方で1市4町の財政の現況をみてみますと、財政の自立性・安定性を測る一つの指標である自主財源比率は、平成13年度決算で久留米市が52.8%、田主丸町、北野町、城島町、三潁町が35%前後という状況で、福岡県の平均的な自主財源比率である36.0%に比較すると、久留米市を除く4町は平均的な財源構造といえます。また、標準的な行政活動を行う財源を、どの程度自前で確保できるかを示す財政力指数を見ますと、平成13年度の決算で久留米市が0.72、三潁町が0.43、田主丸町が0.41、北野町が0.39、城島町が0.35となっています。福岡県の95市町村の平均が0.39ですから、久留米市を除く4町は平均的ではありますが、課題となっている地方の自立を高めるためには、更に財政基盤の足腰を強くするための取り組みが求められています。その意味からは、個性と魅力ある地域の振興を図り、担税力の強化を図る都市づくりへの投資が不可欠であり、久留米広域合併の実現による投資可能額の確保が必要です。

第3節 生活圏としての一体性

1市4町が属する筑後地域は、古来の律令国家における筑後の国に端を発し、一体的に発展してきたところです。また、近世においても有馬家久留米藩としての歴史が積み重ねられ、近代における三潁県へと移行してきた地域です。その後、福岡県に併合され、

市制、町村制の施行とともに、それぞれ久留米市、浮羽郡、三井郡、三潴郡として、行政体制が変遷してきました。現在の久留米市、田主丸町、北野町、城島町、三潴町は、それぞれに明治の大合併や昭和の大合併などの時期に、合併を重ね今日の行政区域となっていますが、もともとは古くからの歴史を一にする地域です。それらの歴史は、現在における民俗行事や生活文化に色濃く残されています。

また、本地域は筑後川の水を農業用水として利用するとともに、大量の物産運搬に活用された舟運など、本地域を貫流する筑後川に大きく依存してきました。これらの筑後川の豊富な水と平坦な地勢、温暖な気候に恵まれた地域は、古くは有馬家久留米藩の時代から農業の中心地域として発展してきた地域でもあり、歴史文化を含め生活文化の面においても一体的な地域といえます。

更に、本地域は、古くからの交通の要衝であり、九州を南北に貫く鹿児島本線や、東西に走る久大本線等の鉄道網が発達するとともに、西鉄電車の天神大牟田線や甘木線など私鉄電車網も整備されています。また、道路網についても、高速道路のクロスポイント近辺に位置するとともに、久留米インターチェンジなど高速道路ネットワークの一つとして位置づけられる等、交通網の面からも一体的な地域です。

一方、現在の住民や事業者の活動は、交通手段の発達と経済成長により広域化しています。経済活動に最も顕著に現れているように、国の枠を超えたグローバル化が進んでいます。しかしながら、各自治体の行政区域は約半世紀にわたって、ほとんど変化していません。広域化に対応した行政ニーズを満たす仕組みとして、一部事務組合や広域連合、広域定住圏などの広域行政制度を活用してきました。

現在、1市4町において展開している広域事業をみると、上水道事業、斎場事業、ごみ処理事業、し尿処理事業、介護保険事業、養護老人ホーム事業、救急・消防事業、高等学校事業、河川維持管理事業、自治会館管理運営事業等多くの行政分野にわたって、それぞれの事業経緯に応じた構成団体により広域行政を進めています。

これからますます広域化する住民活動や事業者活動に的確に対応するとともに、スケールメリットの活用等による経営の効率化が必要です。また、厳しい財政状況への対応やダイオキシン規制などに対応する技術的な対応などから、一定の事業規模を必要とする事業が増加していることも、自治体の行政区域の広域化を求めています。

これらの基本的な考えの下に、久留米広域の現状を検証・分析すると、次のことが明らかになります。

通勤通学依存率からの分析

生活圏の一体的な状況を把握するために、1市4町に常住する通勤通学者の状況を、平成12年の国勢調査をもとに調査し一覧表にすると、次の表のとおりになります。

常住地による従業・通学市町及び従業地・通学地による常住市町（15歳以上）

	久留米市	田主丸町	北野町	城島町	三潴町	合計	
人口	A(人)	236,543	21,532	17,404	13,946	15,459	304,884

当地に常住する就業通学者 B(人)	129,122	12,212	9,830	7,581	8,769	167,514
B / A (%)	54.6	56.7	56.5	54.4	56.7	54.9
Bの内自市町での就業通学者 C(人)	95,496	7,206	3,405	2,993	3,084	112,184
C / B (%)	74.0	59.0	34.6	39.5	35.2	67.0
Bの内他市町での就業通学者 D(人)	33,626	5,006	6,425	4,588	5,685	55,330
D / B (%)	26.0	41.0	65.4	60.5	64.8	33.0
Bの内当地以外の合併市町での就業通学者 E(人)	2,560	1,684	2,802	1,552	2,537	11,135
E / D (%)	7.6	33.6	43.6	33.8	44.6	20.1
当地を含む合併市町での就業通学者 (C + E) (人)	98,056	8,890	6,207	4,545	5,621	123,319
F / B (%)	75.9	72.8	63.1	60.0	64.1	73.6

(資料：平成12年国勢調査)

同じ調査に基づき1市4町の通勤通学者を、合併する市町間の依存状況として一覧表にすると、次のとおりになります。

合併市町間の通勤通学依存率

	久留米市	田主丸町	北野町	城島町	三潁町	合計
久留米市		885	842	270	563	2,560
		0.7	0.7	0.2	0.4	2.0
田主丸町	1,591		93	0	0	1,684
	13.0		0.8	0.0	0.0	13.8
北野町	2,621	169		0	12	2,802
	26.7	1.7		0.0	0.1	28.5
城島町	1,314	0	0		238	1,552
	17.3	0.0	0.0		3.1	20.5
三潁町	2,260	0	18	259		2,537
	25.8	0.0	0.2	3.0		28.9

(上段：通勤通学者数、下段：当地に常駐する通勤通学者に占める割合)

〔通勤通学依存率と合併の関係〕

1市4町の自治体間の相互活動圏の状況を、平成12年国勢調査の結果をもとに見てみると、1市4町の常住の通勤・通学者で、相互の地域内へ通勤通学している人の割合は、20%となり、公共交通網をはじめとする交通網の整備状況や歴史的な生活圏域の一体性を反映して、相互の日常活動の結びつきが強いことが分かります。

また、北野町、城島町、三潁町の3町については、住民の6割以上の人が他市町村へ通勤通学をしている状況ですが、その内の北野町の43.6%、城島町の33.8%、三潁町の44.6%が1市4町内の他の市町へ通勤通学しています。

個別的な1市4町間の通勤通学状況を調査してみると、北野町の26.7%、三潁町

の25.8%が久留米市に通勤通学しているなど、相互の結びつきが強いことがわかります。

これらが明示している生活圏域としての強い一体性は、行政サービスをはじめとする各種の公的サービスを、生活圏域と合わせ一体的に提供することによって、サービスの経済性・効果性などを高めると考えられます。久留米広域合併の意義は、それらを具体的に実現するものです。

商圈や買い物行動等からの分析

日常的な一体感の状況を把握する一つとして、買い物の行動を見てみる方法があります。1市4町すべてを対象にする調査ではありませんが、久留米市の商圈調査報告書によると、次のとおりとなります。

吸引率及び来街指数状況

	久留米市	田主丸町	北野町	城島町	三潴町
吸引率	78.8%	20.1%	61.8%	62.0%	39.1%
来街指数	-	24.0%	40.2%	11.5%	29.7%

(資料：平成11年版久留米商圈調査報告書)

〔買い物行動等と合併の関係〕

久留米市の平成10年の消費者調査によると、「洋服」「呉服・反物」「靴・履物」「カバン・バッグ」の買い回り性の高い4品目を、久留米市内の店舗で購入する割合(吸引率)は、城島町が62%、北野町が61.8%、三潴町が39.1%と高い比率となっています。また、同年の町から久留米市に来る人の割合(来街指数)を見ると、北野町の40.2%、三潴町の29.7%と同様に高い比率になっています。

この調査は久留米市だけの調査ですが、消費活動における1市4町の関係の一端を示しています。現在の消費者の行動は、交通手段の発達や郊外型のショッピングセンターの立地などにより、大きく変化していることを基本としながらも、現在においてもこれだけ高い吸引率を示していることは、日常的な買い物行動等においても、一体感があることを示しています。

これらの日常的な活動における一体性に関しても、生活圏域の拡大に対応し1市4町の合併を実現する意義があります。

現在の自治体の成立経過

市・町の成立経過	
久留米市	明治22年 4月1日 市制施行により町村合併を行い久留米市が誕生
	大正6年10月1日 三潴郡烏飼村が合併
	大正12年 8月1日 三井郡節原村が合併
	大正13年11月1日 三井郡国分町が合併
	昭和18年10月1日 三井郡御井町が合併
	昭和26年 4月1日 三井郡合川村、山川村、上津荒木村が合併

久留米市	昭和26年 6月1日	三井郡高良内村が合併
	昭和33年 9月1日	三井郡山本村、宮ノ陣村が合併
	昭和35年 7月1日	三井郡草野村が合併
	昭和42年 2月1日	三潞郡筑邦町が合併
	昭和42年 4月1日	三井郡善導寺町が合併し、現在の久留米市になっています
田主丸町	明治22年 4月1日	町制施行により田主丸村と豊城村の一部、常盤村の一部、殖木村の一部が合併し田主丸町が誕生
	昭和29年12月1日	田主丸町、水分村、筑陽村、水縄村、竹野村、船越村の一部が合併し現在の田主丸町になっています
北野町	明治34年 4月9日	町制施行により北野村より北野町が誕生
	昭和30年 3月1日	北野町、弓削村、大城村、金島村が合併し現在の北野町になっています
城島町	明治33年 4月1日	町制施行により城島村より城島町が誕生
	昭和30年 2月1日	城島町、青木村、江上村が合併し現在の城島町になっています。
三潞町	昭和30年7月20日	犬塚村と三潞村が合併し三潞町が誕生 (この時「三潞(みずま)」を「三潞(みづま)」に改正)
	昭和32年11月1日	筑後市との境界変更により、西牟田町の一部が三潞町に移り、現在の三潞町になっています。

〔市町の成立経過と合併の関係〕

久留米広域合併協議会の1市4町は、明治維新以降の市制町村制が施行された後、幾度かの合併を経験し現在に至っていますが、久留米市と周囲の町との関係は、久留米市が三井郡や三潞郡の旧町村との合併を重ねてきた経緯から見ても、歴史的に地域的な繋がりが深く一体感が強い地域であることが分かります。

第4節 新市としての将来発展性

1市4町は、これまで育んできた様々な人材、文化、産業等の地域資源があります。また、これからの環境と共生の時代に、新たな視点から活用される循環可能な自然資源などの地域資源も豊富です。1市4町は、これらの地域資源を活かしながら、それぞれの都市づくりを進めてきました。それらの異なった地域特性を活かし、新しい枠組みと新しい発想で都市づくりに取り組むことで、機能補完を図りながら将来発展性を高めることが久留米広域合併の重要な意義です。