

平成の大合併 九州第1号

中原 剛

宗像市は、平成の大合併の九州第1号として、平成15（2003）年4月1日に旧宗像市と旧玄海町が合併して誕生した。同17（05）年3月28日には離島・大島村を編入合併し、現在の新宗像市となった。政府は、全国的に市町村合併を推進するため、地方分権一括法による「市町村の合併の特例に関する法律」を改正し、同12（00）年4月に施行した。この改正で、財政上の優遇措置が受けられる合併特例債（地方債）の新設や、地方交付税の算定替の延長を盛り込んだ。その最大の特典が17（05）年3月末までに合併した市町村にのみ発行が認められた合併特例債だった。そこで政府が推進した合併ならではの最大の特典ともいえる合併特例債を活用した、宗像市の代表的なまちづくり事業の紹介と併せて、大合併の背景と経緯などを振り返った。

宗像市の「新玄関口」完成

J R赤間駅北口整備事業

旧玄海町との合併当初の宗像市は、人口は約9万3000人。県内7番目の規模になった。平成30（2018）年1月末現在は9万7288人。宗像市は、福岡・北九州の二大都市のほぼ中間に位置する。同29（17）年7月にユネスコ（国連教育科学文化機関）の世界文化遺産に登

録された『神宿る島』宗像・沖ノ島と関連遺産群の構成資産の一つ宗像大社（辺津宮）や、真言宗の開祖、弘法大師・空海が唐から帰国して大回元（806）年に創建した国内最初の同宗寺院とされる鎮国寺、白砂青松の玄海国定公園など歴史的なシンボルや豊かな自然景観は県内外にその名を知られていた。宗像市に三つあるJ R九州の駅は「赤間」「東郷」「教育大前」と、「宗像」を冠した駅名がないことから、市の顔となる玄関口づくりは、喫緊の課題だった。

宗像市・玄海町合併協議会が平成14（2002）年4月、新市の中心拠点をJ R赤間駅周辺と位置付けるなどの議案を可決したことを受けて準備を進めてきた。同19（2007）年7月、「赤間駅北口整備」事業に着工し、同24（12）年2月に完成した。合併特例債を活用した初めての事業だった。総事業費は約58億9897万円にも上った。同19年度の一般会計当初予算が279億2928万円なので、これと比較すればいかに大事業だったかが分かる。

総事業費のうち、41億7270万円を合併特例債で賄い、宗像市の持ち出しは約1億5585万円で済んだ。残り約15億7040万円は国庫支出金だった。市が事業費全額を負担するとなれば、財政運営全般にわたって大きな影響を与えることは火を見るよりも明らかである。合併特例債という優遇措置があったからこそ、大規模事業や通常

では設置できないエレベーター、エスカレーターなどの交通バリアフリー化の推進が可能になったと言っても過言ではない。

事業の対象地域は、赤間駅前北口を中心に東西約400㍍、南北約100㍍内の約3・6㍍。地権者は法人49社・個人。最大の所有者は市の約6000平方㍍。次いでJR九州の約3000平方㍍、個人約2000平方㍍などで減歩率は14・36%だった。

事業に着手した当時の赤間駅の利用客は年間800万人で、JR九州管内では12番目に多かった。それまでの駅北口周辺は、老朽化した低層木造住宅と店舗が混在して駐車場の確保が困難を極め、商業地としての機能低下も顕著だった。さらに駅を挟んで北にサンリブくりえいと宗像、南にはゆめタウン宗像の両大型商業施設が進出しており、客足も商品アイテムが豊富な大型商業施設に流れて行き、店舗経営は苦戦を強いられていた。



整備されたJR赤間駅北口広場

完成した主な公共施設は、▽赤間駅北口駅前広場5000平方㍍（バス停3カ所、タクシー乗り場2カ所、最初の30分以内無料の一般駐車場▽街区公園2カ所計1080平方㍍▽総延長1㍍の区画道路（幅4〜9㍍）など。関連事業として▽駅舎と北口駅前広場、南口駅前広場を結ぶ自由通路▽エレベーター▽エスカレーター▽有料駐車場3カ

所計120台▽有料駐輪場2カ所計889台▽宗像署赤間駅前交番▽市消費生活センターなども完成し、名実ともに宗像市の「新玄関口」となった。

地域活動の拠点

コミセンを12カ所に整備

もう一つは、宗像市が最重要施策として位置付けた、コミュニティ（地域社会）を核にした住民自治組織の活動拠点となるコミュニティ・センター（コミセン）の整備である。平成10（1998）年、自由ヶ丘・日の里両公民館をコミュニティ・センターに位置付けたのを機に、同年度から同25（2013）年度までに、新設の赤間西コミセンを含む



平成26年に全面改築された自由ヶ丘地区コミュニティ・センター

12カ所（新設、増改築）全てが完成した。総事業費24億5457万円のうち、23億1780万円を合併特例債で賄った。市の持ち出しは1億2327万円で済み、残り1350万円は県支出金などだった。宗像市は昭和50（1975）年に第1次コミュニティ会議の設置を機に施策を開始した。平成18（2006）年

に施行された「市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例」で、コミュニティ運営協議会の役割を明確にした。同19（07）年第1次コミュニティ基本構想・基本計画を策定して、相互扶助意識の向上と併せて地域分権による協働のまちづくりを推進してきた。同27（15）年には第2次基本構想・基本計画を策定し、コミュニティ施策の推進に力を注いでいる。

コミセンの運営は、原則として小学校区単位に設立された地域住民の自主的な組織、コミュニティ運営協議会が宗像市の指定管理者として当たっている。現在は、コミセンを舞台にした秋祭りや英会話、社交ダンス、書道などの各教室、各種講演会などが開かれており、地域住民の交流の場として定着している。こうした取り組みは全国的にもあまり例がなく、今でも県内外の自治体から職員や議員らが運営ノウハウを学ぶため視察に訪れている。

運営費は、宗像市の権限移譲（子育て支援、青少年育成、健康づくり、高齢者の生きがいづくり、生涯学習など8事業）に伴う、まちづくり交付金と指定管理料で賄われる。平成29（2017）年度当初予算には、まちづくり交付金は約1億5793万円、指定管理料は約1億2492万円が計上された。

合併特例債を有効活用

政府は、平成の大合併を推進するに当たり、合併後10年間は合併がなかったものと仮定して算定した普通交付税を毎年保証することや、旧自治体の議員が最長2年間は新自治体の議員として在任できるなど、さま

ざまな「特例措置」を掲げた。

合併特例債は、市町村に新しいまちづくり事業のために発行する地方債のこと。対象は、合併時に策定した市町村建設計画に基づく事業や地域振興のための基金積み立てに限定される。発行限度額は合併する市町村の数や人口規模などで決まる。借金には変わりないが、最大の魅力は、元利償還金の70%を政府が後年の普通交付税で補ってんしてくれることだ。

宗像市は、これまでに51事業（表1参照）に合併特例債を活用している。平成15（2003）年度から同28（16）年度までに計上された事業費の総額は276億4723万円。発行限度額221億9700万円に対して190億3650万円を発行している。また、基金（表1参照）は、元気なまちづくり基金、離島振興基金を設け、その利息を地域の行政ニーズに応える市民団体への助成、市離島振興、世界遺産登録活動推進等の事業に活用してきた。発行限度額37億250万円に対して31億3500万円を発行済み。

平成の大合併 推進の背景

政府が平成17（2005）年3月（その後、経過措置として1年間優遇措置を継続）までの合併を推進した背景には、地方分権改革推進に不可欠な行財政基盤の強化にあった。「地方分権時代に対応した行政体制の確立」「財政危機からの脱却」「少子・高齢化社会への対応」である。

平成12（2000）年度末の国債発行残高は367兆円。2年後の同14（02）年度には54兆円も膨らんで421兆円になった。財政力が弱い

表1 合併特例債財源内訳（平成28年借入、平成29年当初予算まで反映）
（単位：千円）

事業名	事業年度	事業費	国庫支出金	県支出金	他特財	地方債	一般財源
宗像福岡線整備事業	15～20	1,961,000	1,076,450	0	0	840,200	44,350
コミュニティ・センター整備事業	15～25	2,454,575	0	7,500	6,000	2,317,800	123,275
拠点整備事業	16～23	5,898,972	1,570,414	0	0	4,172,700	155,858
庁舎整備事業	17～18	612,629	0	0	0	581,900	30,729
学校給食施設整備事業(中学校)	17～21	1,092,781	178,789	0	0	868,100	45,892
大島小中学校給食施設改修事業	18	20,451	0	0	0	19,400	1,051
観光サイン整備事業	18～22	15,878	0	0	0	14,800	1,078
県道改良事業	18～28	1,240,589	0	0	0	1,167,500	73,089
観光物産館整備事業	18～25	881,186	148,961	49,518	0	647,500	35,207
観光物産館整備事業(拡張分)	28	11,846	0	0	0	11,200	646
桜公園整備事業	18～25	88,082	0	0	0	78,400	9,682
市民活動交流館整備事業	19～20	220,812	0	0	0	209,600	11,212
日の里中学校改築事業	19～23	1,883,277	704,703	0	0	1,119,400	59,174
学校給食施設整備事業(小学校)	20	26,032	0	0	0	24,700	1,332
観光サイン整備事業	20～22	12,842	0	0	0	11,900	942
土穴須恵線整備事業	20～24	477,628	260,150	0	0	206,400	11,078
神湊ターミナル周辺整備事業	20～24	338,847	137,009	0	0	191,400	10,438
釣川河口域活性化事業	20～26	274,153	9,400	0	28,000	222,300	14,453
田熊石畑遺跡整備事業	21～28	1,553,939	1,108,449	0	0	422,000	23,490
広陵台大4号公園整備事業	22	25,752	12,750	0	0	12,300	702
くりえいと北公園整備事業	22～23	36,226	17,750	0	0	17,300	1,176
郷土文化学習交流施設整備事業	22～25	471,268	10,500	0	0	432,500	28,268
玄海小学校改築事業	22～26	931,502	164,487	0	0	728,300	38,715
交通バリアフリー推進事業	23	76,097	0	0	0	72,200	3,897
岬公民館跡地活用事業	23	34,997	0	0	0	33,200	1,797
大島行政センター施設改修事業	23	22,465	0	0	0	21,300	1,165
市民図書館須恵分館整備事業	23～24	86,309	0	0	0	81,900	4,409
明天寺公園ナイター施設整備事業	23～24	75,565	0	0	16,000	51,300	8,265
火葬場施設整備事業	23～25	960,345	0	0	0	912,000	48,345
小学校改修事業	24～28	1,440,735	343,472	0	0	1,004,800	92,463
小中学校改修事業(H24補正1号)	24～25	105,915	48,339	0	0	54,300	3,276
東郷駅前広場整備事業	24～28	2,014,197	1,148,628	0	0	820,500	45,069
教育大前駅バリアフリー整備事業	24～25	87,616	0	0	0	83,100	4,516
学童保育所整備事業	24～28	124,466	17,284	0	0	102,800	4,382
大井ダム再整備事業	24～28	362,532	85,800	0	0	262,600	14,132

事業

事業名		事業年度	事業費	国庫支出金	県支出金	他特財	地方債	一般財源
事業	運動広場整備事業	24～28	141,272	35,690	0	0	100,100	5,482
	釈迦院村中福間線道路改良事業	24～27	65,716	0	0	0	62,200	3,516
	玄海小学校改築事業(H24補正1号)	25	158,176	74,662	0	0	79,300	4,214
	荒開団地住宅建替事業	25	73,961	48,071	0	0	24,500	1,390
	東郷日の里線道路改良事業	25～28	185,981	101,579	0	0	79,800	4,602
	山田川緑道親水公園整備事業	25	6,969	0	0	0	6,600	369
	観光拠点施設整備事業	25	167,674	2,480	0	0	156,800	8,394
	障害児放課後等対策事業	26～27	80,045	0	0	0	75,900	4,145
	小学校大規模改造事業 (H25補正1号)	25	709,504	131,419	0	0	547,800	30,285
	体育施設改修事業	28	8,662	0	0	0	8,200	462
	コミュニティバス整備事業	28	7,161	0	0	0	6,800	361
	公園再整備事業	28	39,171	33,000	0	0	5,800	371
	公園長寿命化事業	28	21,707	9,000	0	0	8,500	4,207
	神湊ターミナル電子看板設置事業	28	3,726	0	0	0	3,500	226
	神湊第二駐車場整備事業	28	36,558	0	0	0	34,700	1,858
	河東中学校大規模改造事業	28	19,440	0	0	0	18,400	1,040
	小 計		27,647,229	7,479,236	57,018	50,000	19,036,500	1,024,475
	限度額							22,197,000
残額							3,160,500	
基金	宗像市人づくりでまちづくり基金事業	15	1,700,000	0	0	0	1,615,000	85,000
	宗像市人づくりでまちづくり基金事業	17	1,000,000	0	0	0	950,000	50,000
	宗像市離島振興基金事業	17	500,000	0	0	0	475,000	25,000
	世界遺産登録活動推進基金事業	22	100,000	0	0	0	95,000	5,000
	小 計		3,300,000	0	0	0	3,135,000	165,000
	限度額							3,702,500
残額							567,500	
平成27年度までの合計			30,947,229	7,479,236	57,018	50,000	22,171,500	1,189,475

(宗像市経営企画部財政課財政係 提供資料)

自治体の財源を保証する同年度の普通地方交付税の配分総額は、前年度比約4%減って約18兆3722億円となったが、約13兆円しか確保できず、国、地方の財政危機が深刻化していた。同15(03)年度末の国債発行残高は456兆円に膨らんだ。こうした政府の厳しい台所事情から、合併で財政的にも、人的にも強固で効率的な自治体になってもらい、歳出削減につなげる狙いがあった。平成14(02)年3月、市町村合併推進の先頭に立っていた当時の片山虎之助総務大臣が、全市町村長に「合併推進の手紙」を出したことが、財政危機の深刻さを如実に物語っている。同14(02)年は、全国の各自治体が相次いで法定合併協議会や任意の合併協を設置したのに加え、合併の賛否を問う住民投票を実施するなど、合併の実現に向けて準備を進めていた時だった。

日本の市町村合併の歴史

明治22(1889)年4月、近代的地方自治制度の市制町村制が施行されたことに始まる。戸籍の事務処理や教育、徴税など行政上の目的に見合った規模と、江戸時代から引き継がれた集落との隔たりを解消するために、約3000戸から5000戸を標準とした全国規模の合併だった。同21(88)年には7万1314町村を数えたが、この明治の大合併で1万5859町村に激減した。

大正時代から戦前にかけても市町村合併は全国で進んだ。昭和の大合併の始まりは、地方自治法が施行された昭和22(1947)年5月以降に本格化した。戦後、新制中学校の設置や自治体警察、市町村消防などが創設され、これらの事務管理が市町村の仕事となった。そこで各自治

体は事務処理の能率化が求められ、自治体の規模を拡大して対応することになった。昭和28(1953)年10月に施行された町村合併促進法が「村はおおむね、8000人以上の住民を有するを標準」を半強制的に明文化したことから、同年には9868市町村に減った。さらに8年後の昭和36(61)年には3472市町村になった。

平成の大合併は、平成7(1995)年4月施行の改正合併特例法と、同12(2000)年4月施行の地方分権一括法(合併特例法の改正を含む)で本格的に動き始めた。改正合併特例法には、市町村長に限られていた合併の提案を、有権者の50分の1以上の署名があれば、合併協議会の設置を請求できる「住民発議制」が盛り込まれた。また、地方分権一括法では、合併特例債の新設と合併算定替の期間を、それまでの10年間から15年間に延長するなどの手厚い優遇策を設けたことなどが合併を後押ししたと言える。

平成11(1999)年3月末で全国3232市町村を数えた。市町村合併特例法の経過措置が終了した同18(2006)年3月末は1821市町村に減少し、同22(10)年3月末は1727市町村に減った。同22年4月に施行された新合併特例法から「3万市特例」と「国・都道府県による合併推進に関する規定」が削除され、法の目的も「合併推進」から「合併の円滑化」に方向転換したことで合併は激減した。その後は年に数えるほどの合併しなくなり、同26(14)年4月5日に栃木市が旧岩舟町を編入合併して以降、合併の動きはない。同29(17)年12月末現在で1718市町村(791市、744町、183村)。この数字は当初、政府が達成目標に掲げていた「1000程度の市町村」に及ばない。

宗像市誕生の背景と経緯

内陸部の旧宗像市域は、横断する形でJ R鹿児島線や国道3号が走り、交通の利便性が高かった。大規模店舗や、むなかたりサーチパーク・アスティ21学術研究拠点が立地し、宗像ユリックスに見られるように文化施設も充実していた。

一方、旧玄海町は釣川のほとりに地域の歴史的・精神的シンボル、宗像大社が鎮座する。海岸線の北には県内屈指の水揚げを誇る鐘崎漁港、南には神湊漁港がある。旧大島村は魚介類の宝庫として知られ、釣り堀などを備えた市海洋体験施設「うみんぐ大島」がある。合併以前から宗像市郡の住民は通勤・通学、買い物、文化活動など日常生活圏は一体化していた。行政面でも上・下水道、消防・救急医療、ごみ処理などの分野で共同で取り組んできた。

平成8（1996）年6月、当時の瀧口凡夫市長が市議会で宗像市郡1市3町1村（宗像市・玄海町・福岡町・津屋崎町・大島村）の大同合併の必要性を説いた。これに対して同10（98）年3月の玄海町議会で当時の和田延広町長が「早く実現するのが望ましいと思う」と宗像市郡5町村による大同合併の考えを表明した。同年10月に「宗像市・玄海町合併研究会」（市町の職員で構成）が発足した。

しかし、平成11（1999）年4月の統一地方選で当選した玄海町の木村久生町長が初当庁日の職員への訓示で「合併協議は町長と議会だけで進んできており、懸念している。あらゆる団体、組織に協力を求めて町民中心の論議をしたい」と慎重な姿勢を示した。

一方、早期合併を目指す宗像市と玄海町の住民団体「宗像人の会」が平成12（2000）年1月、合併特例法に基づき、合併協議会設置を求

める署名簿を両市町の選管に提出した。署名数は宗像市6697人分、玄海町3540人分。合併特例法に定める住民発議に必要な有権者数は50分の1以上とされ、それぞれ5倍、22倍と大きく上回った。

また、平成12（2000）年2月には、瀧口市長と木村町長に県内で初めて合併協議会の設置を請求した。これに対して瀧口市長は「合併特例法の精神に沿って進めたい」、木村町長は「宗像市と歩調を合わせた」と合併に積極的な姿勢を見せた。同年4月、宗像市・玄海町両議会は、ともに合併協議会設置案を可決した。住民発議制度を拡充した合併特例法による合併協議設置は両市町が全国で初めてだった。

平成14（2002）年5月、原田慎太郎宗像市長と木村玄海町長が合併協定書に調印した。これを受けて同年6月26日に宗像市・玄海町の両議会が合併関連議案を可決した。また、同16（04）年7月、原田宗像市長と河辺健治大島町長が合併協定書に調印し、同年8月、宗像市と大島町の両議会が合併関連議案を可決した。

（なかはらつよし 現代部会）