

検証・市町村合併後の兵庫県篠山市財政

藤田 安一 *

Verification of Hyogo Prefecture Sasayama City Finance Behind the Merger of Municipalities

FUJITA Yasukazu

キーワード：篠山市，市町村合併，自治体財政，財政危機，公共事業，道州制

Key Words : Sasayama city, merger of municipalities, local government finance, financial crisis, public works project, *do-shu*-system

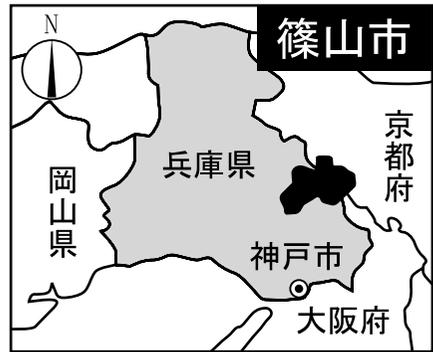
はじめに

歴史は数々の教訓に満ちている。

本稿において研究対象とする市町村合併は、決して過去の出来事ではない。確かに、ついこの間まで、非常に騒がしかった合併が、現在ぴったりと止まった感がある。しかし、明治以降、現在まで市町村合併は全国的に幾度となく繰り返され、直近では「平成の大合併」が実施されたばかりである。そして今後も、道州制の論議のなかで、再度、市町村合併の必要性が言われ始めようとしている。したがって、少なくとも最近の合併がもたらした結果と問題点を明らかにし、その教訓を、これからの地域づくりに生かして行かなければならない。

しかし、この間に合併した多くの自治体は、やっと3年目を迎えたにすぎない。それでも、市町村合併の問題点が徐々に表面化しつつある。とは言え、まだ鮮明化の度合いは低い。それに対して、本稿で取り上げる兵庫県篠山市の合併は、「平成の大合併」の先駆けとして、合併後10年が経過しようとしている。そのため、市町村合併がもたらす問題点が鮮明に現れ、今後の課題もはっきりしてきた。これを参考に、まだ合併して間もない地域のあり方を考えるためにも、また今後の合併論議に備えるためにも、兵庫県篠山市の合併は貴重な教訓を与えてくれるにちがいない。

本稿の課題は、こうした問題意識で現地を調査した結果をもとに、合併以降における兵庫県篠山市の財政を検証し、その現状と問題点を明らかにすることにある。



* 鳥取大学地域学部地域政策学科

1. 市町村合併を考える視点

実は、篠山市の調査は、今回が初めてではない。1度目は、合併して1年たった2000年春に篠山市を訪れている。その頃は、「平成大合併」の第一号として注目を集め、全国からの視察が殺到した。いわゆる「篠山詣で」である。私もその一人として、予約をとって旧篠山町役場に行ったまでは良かったが、先客のため少し待った後の聞き取りとなった。私の後には、また予約が入っているとのこと。あわただしい雰囲気であったことを思い出す。

2度目の調査は、合併して4年が経っていた。すでに、この頃になると、篠山市の合併に異変が起きていた。篠山市は合併直後から合併特例債を使って、大規模公共事業を次々と展開したため、たちまち財政が悪化。さらに、ある分野では合併後、住民へのサービスがカットされたり、公共施設の利用料や使用料がアップされるなど住民負担が増大した。それを、マスコミが取り上げたことによって、再び篠山市の合併は注目を集めていた。

私が再度、篠山市庁舎を訪れたのは、この頃である。全国的にも、また私の住む鳥取県においても、ようやく市町村合併の論議が本格化しようとしていた時であった。相変わらず、篠山市の職員は全国からの視察の対応におわれていたが、私に対する職員から出た言葉が印象的であった。彼は、「視察に来る人から出る質問が、合併当初には、篠山市はどうして合併がそんなにスムーズに行われたのですか、であったが、最近では、合併当初の約束が守られていますか、に変わってきている」と苦笑していた。

この言葉に象徴されるように、市町村合併の問題点が浮き彫りになってきた。それを裏付けるために、私は市役所で合併に関する資料を入手した後、合併後建設された施設の調査や、篠山市の中心から離れた旧西紀町、旧今田町など周辺地域の調査を行った。その成果は大きく、この2度目の篠山市の調査が、その後、私が市町村合併を考える視点の基礎となった⁽¹⁾。

この時の調査をもとに、市町村合併の問題点を整理すると次のようになる。

第1に、合併した場合、金も物も人も中心地に集まり、今までよりも周辺地域の過疎化が進む結果、周辺に位置する地域と中心地域とでは一層格差が拡大する。

第2に、合併すれば何とかかなとの気持ちから、これまでの地域づくりの取り組みが合併によって後退する。

第3に、合併して以降、すでに合併した地域の経験から、当初とは逆に行政サービス水準の低下とサービスの住民負担の引き上げが行われるケースが多い。

第4に、合併10年後の地方交付税の大幅な減額および合併特例債の償還などの要素が重なって、将来的には、今以上に自治体の財政は苦しくなることが懸念される。

第5に、市町村合併が地域経済に与える影響も深刻である。旧くから役場が存在あった所であればあるほど、その周辺には商店が立地し、役場の職員や役場に来る住民を顧客にして商店街が成り立っていた。しかし、合併によってその地域から役場がなくなったり、残ったとしても職員の数が激減すれば、たちまち商店街に来る客は減少し営業は成り立たなくなる。その分、その地域の経済力が弱まる。

第6に、役場の職員の減少は、地域の雇用力の衰退を意味する。従来から、地方における若者の雇用の場として、役場は重要な役割を果たしてきた。しかも、彼らは地域づくりの中心的担い手でもあっただけに、今後の地域づくりにとって大きなマイナスとなる。

こうして合併によって、中心部から遠く位置する周辺地域であればあるほど、この影響は顕著であり、地域の過疎化が進み、地域社会の崩壊を促進させていく。

今後わが国は、さらなる高齢化が進み、ますます福祉・介護に対する住民の要求が強まってくる。それに加えて、最近、地震や台風、豪雨の被害が甚大になり、安心して地域で暮らしたいとする住民の要求も強まっていく。これらの要求に応え、安心・安全の地域づくりを進めていくためには行政と住民との距離が広がるよりも、行政は住民にとって身近な存在であることが望ましい。地域住民の行き届いた対策や、すばやい対応がとれるからである。

あまりにも現在の市町村合併は、こうした住民生活の目線からの議論がなされず、行政からみた効率性の観点のみが前面に押し出されすぎているのではないか。

本稿では、こうした市町村合併の問題点のなかでも、特に自治体財政に焦点を合わせ、合併以降の篠山市財政の変化とその問題点を明らかにする。そのために、3度目の調査となる今回の篠山市の調査対象を財政問題に絞った。

「第2の夕張」探しがマスコミで取り上げられ、自治体の財政破綻が話題となるなかで、篠山市の財政は現在どのようになっているのであろうか。本題に入る前に、まず篠山市における合併の経緯とその特徴について簡単に述べておこう。

2. 篠山市誕生までの合併の経緯とその特徴

1) 篠山市合併の経緯

篠山市は兵庫県の中東部に位置し、東は京都府と大阪府に接しており阪神都市圏から50キロ圏内にある。1990年代以降、高速道路では舞鶴自動車道が開通し、鉄道ではJR福知山線の電化や篠山口駅までの複線化が進むなど交通が便利になったため、阪神都市圏への通勤・通学圏に組み込まれてきた。そのため、除々に人口は増加し合併後の2002年にはピークの4万7846人、面積では神戸市に次いで県下で二番目の自治体となった。

1999年、合併によって現在の篠山市が誕生するまで、この地域は多紀郡と呼ばれていた。1955年「昭和の大合併」によって多紀郡は篠山町、城東町、多紀町、丹南町、西紀町、今田町の6町となって以来、1958年、1960年、1966年、1970年、1973年と5回にわたって合併論議が起こったものの、町名や庁舎位置、財産問題などで、いずれも6町の合併には至らなかった。しかし、1973年の5度目の合併運動の時に、篠山町、城東町、多紀町が合併し篠山町となった。それによって、多紀郡は篠山町、丹南町、西紀町、今田町の4町となり、以来20年近くが経過した。

篠山市誕生となった6度目の合併論議のきっかけは、1992年8月に開催された多紀郡4町の議会議員研修会である。当時、町村会長であった新家篠山町長が問題提起を行い、議会としても合併問題に取り組むべきであるとの結論に達した。従来、合併に関して消極的になりがちな議会が、今回は合併推進の有力な一翼になったことが、その後の合併協議がスムーズに進んだ大きな理由である。

そして、1996年には4町の町長と議会議長をメンバーとして「多紀郡合併研究会」が設置される。この研究会で特記すべきことは、これまで多紀郡の5回にわたって流産した合併協議の経験から、紛糾しやすい論点に関し、あらかじめ基本的事項として5点の合意を取り付けたこ

とである。それは、①合併の形式としては各町とも対等合併とする、②合併後の町名は「篠山」を入れた名称とする、③合併期日は平成11年4月1日とする、④新庁舎の位置は篠山町役場とする、⑤財産の取扱いについて財産等は全て持ち寄る、である。

こうした合意を踏まえて、翌年の1997年に法定合併協議会が発足した。以降、1999年3月まで、通算20回におよぶ協議会において、4町間で異なる公共料金や議員報酬などの調整事項の審議が行われた他、合併後のまちづくりマスタープランである「新町建設計画」が策定された。

このように、着々と合併に向けた既成事実が積み上げられていく。しかし、終盤になって一部住民による反対運動が起きた。1998年1月に、篠山町では住民団体が合併の最終判断を住民投票で行うべきだとする要請署名活動を開始した。そして、一ヶ月後の2月13日に合併の賛否を問う住民投票条例を求める要請書を、2,766名の署名を添えて篠山町長に提出した。また、同年3月に今田町の住民グループが合併延期の署名活動を展開し、合併の一年以上の延期を求める陳情書を3月30日に1,858名の署名を添えて今田町長に提出した。しかし、いずれのケースも各町議会において議員提案されたものの否決され、結局、実ることはなく終わった。

こうして、合併はもはや動かしがたい流れとなり、1998年9月には県議会の議決と知事による決定。10月には決定書が知事から自治大臣に届出された。国では12月に合併特例法の改正が公布され、「市」となる要件が、それまでの5万から4万に緩和された。これによって、それまで人口5万に満たなかったため「篠山町」としてスタートする予定が、急遽、「篠山市」として市制施行することとなり、1999年4月1日、篠山市が誕生した。

以上の経緯を、年表風にまとめると以下ようになる。

- ・1955年 「昭和の大合併」により多紀郡は6町（篠山町、城東町、多紀町、丹南町、西紀町、今田町）となる。
- ・1958年、1960年、1966年、1970年、1973年の5回にわたって合併論議が起きる。
- ・1975年 篠山町、城東町、多紀町が合併し篠山町となり、これによって多紀郡は4町（篠山町、丹南町、西紀町、今田町）となる。
- ・1992年 4町の議員研修会で合併論議
- ・1996年 郡合併研究会が発足、この研究会で5点の合意を確認 — ①庁舎の位置、②名称、③財産、④合併の時期、⑤対等合併
- ・1997年 法定合併協議会が発足
- ・1998年 ・篠山市の住民団体が、合併の賛否を問う住民投票条例を求める要請書を、2,766名の署名を添えて篠山町長に提出（2月13日）
・今田町の住民団体が、合併の一年以上の延期を求める陳情書を1,858名の署名を添えて今田町長に提出（3月30日）
- ・1999年4月1日 篠山町、丹南町、西紀町、今田町の4町が合併して篠山市が誕生

2) 篠山市合併の特徴

以上の経緯を経て合併に至った篠山市合併の特徴は、次の3点に要約できよう。

第1に、「平成大合併のトップランナー」であったという点である。

先に、1998年12月に合併特例法が改正されて市となる人口の要件が緩和されたことは述べた。さらに、1999年7月の合併特例法の改正によって、地方交付税の算定替えの特別期間が従来の5年から10年に延長され、また新たに合併特例債が創設された。これによって、その後の合併

は、この制度に従って行われてきた。しかし、篠山市の合併は、7月の合併特例法改正以前であったにもかかわらず、その遡及適用を受けたため、事実上、その後実施された平成大合併の第1号となった。この特徴が、いい意味でも悪い意味でも、全国的に篠山市が注目されてきた理由である。

第2に、篠山市の合併には「広域課題合併」という特徴がある。

合併前の多紀郡では、自治体が単独で対応するには限界のある広域課題を、1968年に多紀郡一部事務組合を設立し、84年に多紀郡広域行政事務組合に変更して取り組んできた。1968年に尿処理業務、73年にゴミ処理業務、78年に消防業務、79年に農業共済業務を始めている。しかし、その後も新たな広域行政課題が生じて解決が迫られた。その主なものに、JR駅前周辺整備事業、国立病院の廃止・委譲問題、広域斎場建設、水資源対策、清掃センター改修事業などがあった。これらの課題を、合併によって一挙に解決しようとする意識が働いていた。

なかでも、盆地であるために降った水しか確保できない多紀郡にとって、人口増加が見込まれ、かつ2005年の下水道完備をめざす自治体として、水の確保は最重要課題となってきた。それには、県の広域水道計画に乗った水道整備が必要であった。そのための膨大な経費を確保するとともに、多紀郡4町が一体となつての取り組みを必要とした。篠山市の合併が「水合併」であったと言われる理由である。

第3に、「議会主導合併」であったという特徴である。

篠山市誕生のきっかけは、1992年8月に開催された多紀郡4町の議会議員研修会であり、席上、議会としても合併問題に取り組むべきだと結論に達したことは、前述したとおりである。その意味は大きく、これまでは合併に消極的な議会が、合併推進を決意し町長会に申し入れるという形態で進められたことが、その後の合併協議をスムーズした大きな理由である。

しかし、このやり方は、情報公開や住民参加を不十分にしたとの批判を招くことになった。特に、合併にかんする情報を公開し活発な議論を保障すべき合併協議会を非公開にしたことは、「密室協議」との批判を生んだ。さすがに、その点は反省して、初代篠山市長であり当時篠山町長であった瀬戸亀男氏は、次のように述べている。

「合併というのは、なかなか難しい話をしなくてはならない。政治的な判断をしなくてはならない場合だってある。従って原則非公開。このことが新聞社、そして合併をあまり好まれない皆さんから厳しく批判されました。しかし、最後までそういう形で進みました。……今思うと原則公開にして、時に非公開があるというのが正しい選択だったのではないかと。こういう反省をしております。」⁽²⁾

3. 市町村合併による篠山市財政の変化と問題点

篠山市における大規模公共事業の展開は、なにも合併後、突然実施されたわけではない。合併する以前、合併協議会が開始される頃から、すでに合併を見越して駆け込みで行われていた公共事業がある。例えば、西紀町役場の建設などが、それである。合併後、篠山市西紀支所となった旧西紀町役場を著者が訪れた時の衝撃は大きかった。その役場は合併すれば、たいして利用されないとわかっているのに、合併1年半前の1997年7月に12億5000万円を使って建てられたものである。合併後は篠山市西紀支所となっていた。しかし、支所として使っていたの

表1 合併特例債を活用した公共事業の一覧 (2006年度末現在)

事業名	事業期間	事業費	合併特例債	事業内容
斎場・火葬場整備事業	1999～2001年	20億円	19億円	老朽化した旧篠山町の火葬場を廃止し、周辺環境と調和した全市民的な斎場を整備
チルドレンズミュージアム整備事業	1999～2001年	18億円	17億円	学校統合で廃校となった中学校施設跡に、子ども向けの参加体験型施設を整備
篠山口駅周辺整備事業	1999～2003年	9億円	6億円	篠山市の玄関口であるJR篠山口駅への進入路等の整備
広域道路ネットワーク整備事業	1999～	20億円	11億円	篠山西紀線、西紀丹南線など旧町地域間を結ぶ道路整備
中央図書館建設事業	2000～2002年	19億円	17億円	旧町でそれぞれあった図書館建設計画を調整し、市の中央部に図書館を建設
市民センター建設事業	2000～2002年	25億円	13億円	生涯学習の拠点となるべき市民センターを建設
県水導入事業	2000～2005年	40億円	38億円	合併前から課題であった水源確保のため、県営ダムからの送水官を建設
こんだ薬師温泉施設整備事業	2001～2003年	15億円	8億円	市民の一体感を醸成するため、旧今田町で掘削した温泉を活用し、農業公園内に温泉施設を整備
篠山中学校移転改築事業	2002～2003年	40億円	26億円	合併による総合的な中学校区の見直しを行い、城跡内にあった篠山中学校を移転改築
西部給食センター建設事業	2005～2006年	8億円	7億円	老朽化した旧西紀町、丹南町、今田町の給食センターを廃止し、新規に統合した給食センターを建設
地域振興基金積立	1999～	20億円	19億円	地域振興のための基金を創設
合計		234億円	181億円	

(出典) 篠山市財政課提供資料。

は1階だけ、しかも9人の職員が働いていたにすぎなかった。4階建ての立派なその建物の2階から上は、国際理解センターや青少年育成センター、交通安全協会の事務所などに使われていた。驚いたことに、議会室は合併してからは使われないことがわかっていたので、そもそも段差がなく、机も固定式ではない移動机を置くように設計されていた。すでに合併すると決まっていたのだから、こんな豪華な建物を新築する必要はないはずだ。無駄な駆け込み事業の典型である。

合併してから篠山市は、前述した広域行政課題を一举に解決しようとした。そのため、1999年から大規模公共事業をつぎつぎと展開していった。表1は、その事業のなかで、合併特例債を活用した公共事業を示したものである。事業費234億円のうち地域振興基金積立を除いた214億円が、約75%に当たる162億円の合併特例債によってまかなわれている。いかに合併特例債を活用した公共事業が大規模に展開されたかがわかる。

そのため、地方債の発行額が合併とともに飛躍的に増加していった。表2および図1は、合併前後における篠山市の歳入構造をみたものである。合併前の地方債の発行が1996年には44億円であったものが、2000年には91億円と一挙に50億円近く増大した。ちなみに、合併前年の1998年における地方債が異常に低いのは、通常、新年度に入ってから行なわれる前年度決算が、4月1日の合併に合わせて、前年度の3月31日付けで行われたため、起債による入金が少ないからである。

ともあれ、合併を契機とする莫大な地方債発行の結果、合併直前には250億円であった地方債残高は、合併後は400億円を突破し500億円を超えるまでに膨張した。さらに、地方債の発行は、なにも普通会計に限ったことではない。表3にみるように、合併以降、特別会計や公営企業会計においても地方債残高は増加するばかりで、現在、篠山市の全会計を合わせた地方債残高は軽く1000億円を超えるまでになっている。

それらの額が、いかにケタはずれに膨大であるかを、類似団体との比較で見たのが表4である。篠山市の地方債残高は、ほぼ同程度の人口を有する自治体の2倍、なかには篠山市より人口規模の大きい小野市の3倍にもなっている。

篠山市が地方債残高を膨張させた公共事業をみると、旧4町毎にほぼ均等に実施されているのがわかる。旧篠山市には篠山中学校、篠山市民センター、チルドレンズミュージアム、旧丹南町には篠山市中央図書館とJ R篠山口周辺整備事業、旧西紀町には斎場・火災場や運動公園、旧今田町にはこんだ薬師温泉施設や農業公園を、それぞれ合併を契機に建設し、いかに典型的なバラマキ公共事業が推進されたかがわかる。地域の必要性からでたものではなく、合併に向け4町の合意を取り付ける必要から創られたものであれば、そのつけは、現在あまりにも重く市財政にのしかかって来ていると言わなければならない。

このまま推移すれば、一体、篠山市の財政はどうなるのであろうか。市が作成した表5から次のことがわかる。2007年から2010年まで、実質収支赤字である歳入歳出差引が毎年マイナス6億円から9億円生じる。しかし、まだこの時期の赤字は基金で埋め合わせることができる。だが、2011年には、基金残高がゼロとなり、以降、実質収支の赤字が累積する結果、その残高は基金残高の計に見られるように、2013年には13億円、2014年に27億3000万円と増大していく。そしてついには、財政再建団体に転落する基準である標準財政規模に対する実質収支の赤字が20%以上となる危険水域に入り込む。篠山市の標準財政規模は150億円程度であるから、実質収支の赤字が30億円を超えると財政再建団体になる。その時期は、表5から実質収支の赤字が

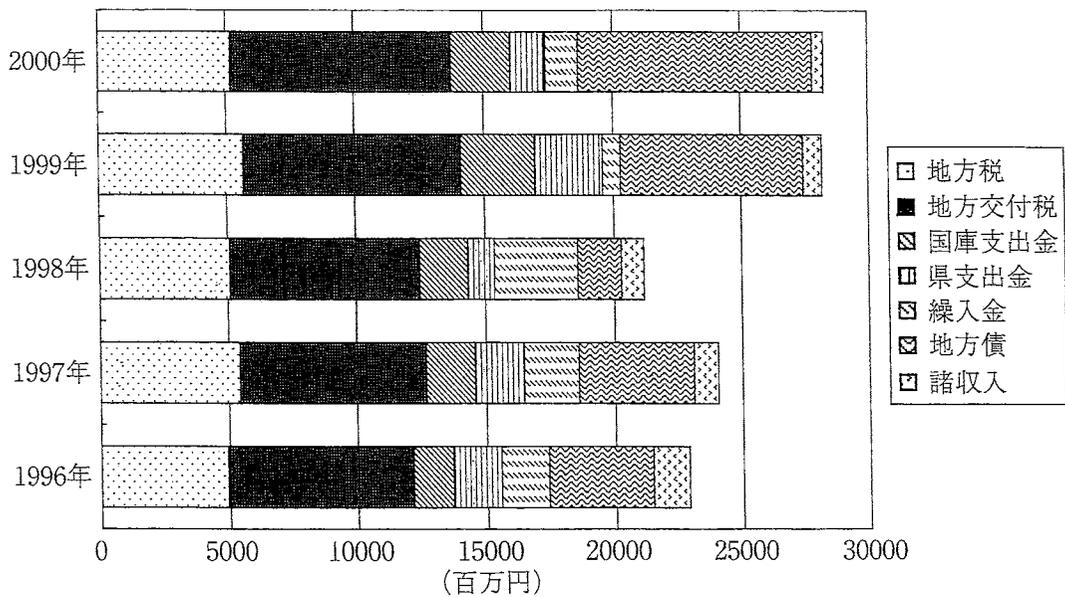
表2 合併前後における歳入構造の変化

(単位) 百万円

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
地方税	4933	5431	5080	5651	5184
地方交付税	7225	7249	7380	8457	8576
国庫支出金	1546	1894	1864	2840	2285
県支出金	1842	1885	1028	2641	1355
繰入金	1839	2136	3231	689	1270
地方債	4068	4482	1685	7164	9154
諸収入	1418	954	889	732	440

(出典) 柏原 誠「合併モデル・篠山市の検証」重森 暁・関西地域問題研究会編『検証・市町村合併—合併で地域の明日は見えるか—』自治体研究社, 2002年。

図1 合併前後における歳入構造の変化



(出典) 同上。

表3 会計別地方債残高

(単位 千円)

会 計 区 分	1999年度 末現在高	2000年度 末現在高	2001年度 末現在高	2002年度 末現在高	2003年度 末現在高	2004年度 末現在高	2005年度 末現在高	2006年度 末現在高	2007年度 末現在高 見込額
一 般 会 計	28,829,739	36,923,724	45,061,601	51,521,323	55,992,494	55,467,713	53,855,024	51,615,351	48,014,957
住宅資金特別会計	383,781	347,744	300,674	258,642	214,387	174,811	147,524	118,034	96,572
観光施設事業特別会計			200,000	200,000	200,000	200,000	188,236	176,472	164,708
土地取得特別会計	359,959	12,164	6,214						
普通会計 計	30,573,479	37,283,632	45,568,489	51,979,965	56,406,881	55,842,524	54,190,784	51,909,857	48,276,237
下水道事業特別会計 (公共下水道)	8,363,383	9,202,803	10,776,867	12,341,848	14,064,380	14,611,717	14,435,820	13,954,651	13,534,702
下水道事業特別会計 (特定環境保全公共下水道)	7,309,914	9,852,527	11,891,004	13,779,303	14,357,369	14,157,704	13,845,706	13,497,554	13,076,284
農業集落排水事業特別会計	6,233,522	7,791,719	9,117,861	10,752,132	11,736,017	11,854,283	11,637,400	11,370,309	11,047,739
宅地造成事業特別会計	46,710	50,620	104,520	92,420	80,320	68,220	56,120		
国民健康保険特別会計 (直営診療所)	83,488	74,565	65,224	55,442	45,451	34,991	24,036	15,363	
特別会計 計	22,037,017	26,972,234	31,955,476	37,021,145	40,283,537	40,726,915	39,999,082	38,837,877	37,658,725
水道事業会計	6,055,966	7,303,716	9,842,340	12,970,139	15,521,122	16,493,503	17,574,379	17,726,139	17,382,753
ガス事業会計	363,686	713,511	1,328,420	1,393,892	1,391,096				
国民宿舎特別会計	15,777	12,235							
公営企業会計 計	6,435,429	8,029,462	11,170,760	14,364,031	16,912,218	16,493,503	17,574,379	17,726,139	17,382,753
合 計	59,045,925	72,285,328	88,694,725	103,365,141	113,602,636	113,062,942	111,764,245	108,473,873	103,317,715

(出典) 篠山市財政課提供資料。

表4 地方債残高の類似団体との比較

	人口 (03年度末)	地方債残高 (普通会計)	全債務残高	実質収支比率	起債制限比率
篠山市	47,470	56,407	113,602	4.3%	13.0%
洲本市	41,017	23,469	43,959	0.9%	9.0%
豊岡市	47,464	23,096	57,138	5.3%	13.2%
赤穂市	52,825	31,201	76,102	1.5%	13.6%
加西市	51,289	21,942	59,300	3.0%	11.0%
小野市	50,653	16,911	45,479	4.7%	9.8%

(注) 全債務残高には特別会計・地方公営企業会計の債務を含む

(出典) 長峰純一・田中悦造「特例法適用第1号兵庫県篠山市の教訓」『週刊東洋経済』2005年6月25日号、104ページ。

40億6000万円となる2015年である。

さらに篠山市には、その見通しを一層厳しくする要因が2点つけ加わる。

1点目は小中学校の耐震改修である。これは、どうしても行わなければならない。しかも、早急な対応が求められている。

2点目は病院問題である。かつて旧篠山町には国立篠山病院があった。厚生省は1996年「国立病院等の再編成に伴う特別措置に関する法律の一部を改正する法律」を提出し、経費削減のために国立病院の再編成を進めた。篠山病院は、その再編・統合の対象となる病院であった。しかし、多紀郡にとって篠山病院は広域的中核医療機関であるため、失うわけにはいかない。そこで、篠山病院の経営移譲先を模索した結果、1997年、兵庫医科大学が国立篠山病院を兵庫医科大学篠山病院として引き受けることになった。だが、病院の経営は、その後も赤字が続き、大学側は病院の整備費用と医療補助を自治体に要求していた。もし、これを拒否すれば市から病院がなくなるとも限らない。

これらの要因を財政に盛り込むと、より一層厳しい財政見通しとなる。それを示したのが、表6であり図2である。このケースでは、2011年で基金はマイナスとなり、財政再建団体への転落は2013年に早まってしまう。

財政再建団体になれば、地方自治体はどうなるか。財政再建団体に転落し2007年から国の監督下で財政再建を進めている夕張市が、いい例である。353億3300万円の赤字を18年間で解消する夕張市の財政再建計画は、夕張市長自ら「全国最低のサービス、最高の負担を求める」と述べたように、以下のような非常に厳しい内容である⁽³⁾。その主なものを上げておこう。

表5 現状で推移した場合の財政収支の見通し

(単位：億円)

区 分	内容説明等	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	
歳入	市 税	市民税、固定資産税、たばこ税、軽自動車税など	55.3	56.3	55.0	55.7	56.7	55.4	56.1	57.1	55.9
	地方交付税	H21まで合併定額(通常分の裏上げ)：半年で約14億円措置 → H22～26段階的に縮減、H27に本来の交付額	90.0	90.8	91.2	88.6	82.8	80.9	78.7	76.7	74.2
	その他収入(基金繰入金除く)	國財債：H21まで合併定額(通常分の裏上げ)：半年で約2億円多く発行 → H22～26段階的に縮減、H27に本来の発行額、譲与税、交付金など	19.4	19.3	19.5	19.1	18.8	18.5	18.2	17.9	17.8
歳入計 A		164.7	166.4	165.7	163.4	158.3	154.8	153.0	151.7	147.9	
歳出	人 件 費	特別職、一般職、市議会議員の人員費や各種委員会の報酬など	38.6	38.1	37.5	37.1	36.7	35.6	34.4	33.7	32.3
	扶 助 費	児童扶養手当、生活保護、障害者福祉関係などの費用	6.5	6.5	6.6	6.6	6.7	6.7	6.8	6.8	6.9
	公 債 費	借金の返済費用。返済にあたり、約6割は交付税の補てん措置がある。	52.8	55.4	52.7	53.1	52.7	49.7	49.2	48.4	44.0
	投資的経費	中学校・小学校・幼稚園・特別支援学校改修、道路・橋梁・公営住宅整備、ため池整備、防火水栓設置、小型浄化槽補助など	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
	物件費	施設管理等に係る委託料、光熱水費、賃金、コピー代、郵便・電話代、学校の租イース等物品購入など	25.7	26.2	25.9	26.0	26.3	26.5	26.2	26.3	26.5
	補助費等	社協補助、養育院補助、商工会補助、子ども補助、少年・人材むけ補助、等々会補助、保育所補助、遊園地遊学補助、教育奨学金等	7.7	7.8	7.9	7.9	7.9	7.8	7.8	7.7	7.7
	その他	下水道会計、介護保険会計、国民健康保険会計、老人保健会計への繰出金、施設等の維持補修など	34.0	35.3	36.5	35.9	36.1	35.8	35.7	37.1	37.8
歳出計 B		171.3	175.3	173.1	172.6	172.4	168.1	166.1	166.0	161.2	
歳入歳出差引 A-B		△ 6.6	△ 8.9	△ 7.4	△ 9.2	△ 14.1	△ 13.3	△ 13.1	△ 14.3	△ 13.3	

基金残高	財政調整基金	家計の貯金に相当する	21.3	15.4	8.0	0.0	0.0	0.0	△ 13.0	△ 27.3	△ 40.6
	減債基金	満期一括償還の地方債(借金)などを返済するための貯金	5.0	2.7	3.3	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	地域振興基金	合併後の地域振興を図るための貯金	22.7	24.7	24.7	24.7	13.4	0.1	0.0	0.0	0.0
	計		49.0	42.8	36.0	27.5	13.4	0.1	△ 13.0	△ 27.3	△ 40.6
地方債残高	家計の借入に相当する。ただし、返済にあたり約6割近くは交付税の補てん措置がある。	484.1	445.0	406.9	367.3	326.0	286.4	249.1	207.1	173.8	
実質公債費比率	公債計による財政負担の程度を示すもの。公営企業(特別会計含む)の公債費への一般会計繰出金などを考慮して算出する。18%未満が望ましい	16.8	17.3	18.5	19.5	20.3	20.1	19.7	19.1	18.3	

(出典) 篠山市財政課提供資料。

表 6 兵庫医科大学篠山病院への補助と学校耐震改修を行った場合の財政収支の見通し

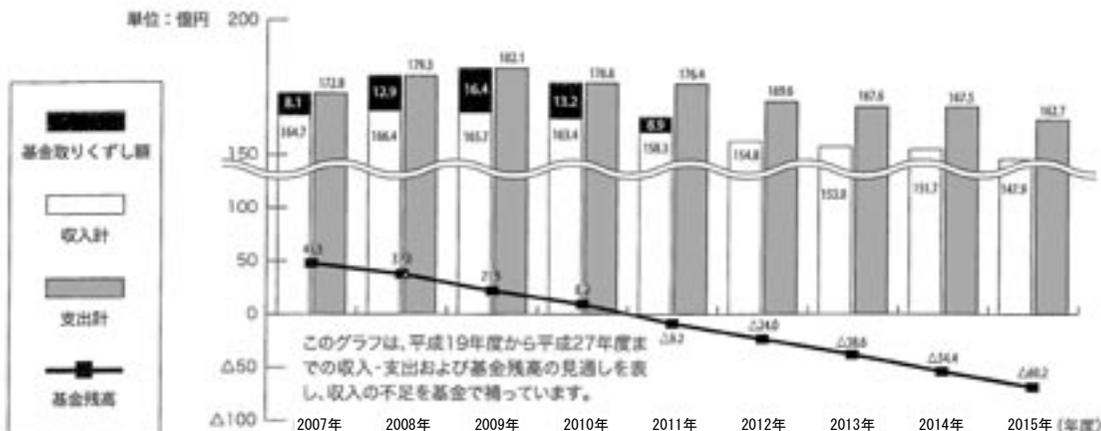
(単位：億円)

区 分	内容説明等	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	
歳入	市 税	市民税、固定資産税、たばこ税、軽自動車税など	55.3	56.3	55.0	55.7	56.7	55.4	56.1	57.1	55.9
	地方交付税	H21まで合併算定額(通常分の裏上げ)：単年で約14億円措置 → H22～28段階的に削減、H27に本来の交付額	90.0	90.8	91.2	88.6	82.8	80.9	78.7	76.7	74.2
	その他収入(基金繰入金除く)	臨財債：H21まで合併算定額(通常分の裏上げ)：単年で約2億円多く発行 → H22～28段階的に削減、H27に本来の発行額、繰上税、交付金など	19.4	19.3	19.5	19.1	18.8	18.5	18.2	17.9	17.8
	歳入計 A		164.7	166.4	165.7	163.4	158.3	154.8	153.0	151.7	147.9
歳出	人 件 費	特別職、一般職、市議会議員の人員費や各種委員会の報酬など	38.6	38.1	37.5	37.1	36.7	35.6	34.4	33.7	32.3
	扶 助 費	児童扶養手当、生活保護、障害者福祉関係などの費用	6.5	6.5	6.6	6.6	6.7	6.7	6.8	6.8	6.9
	公 債 費	借金の返済費用。返済にあたり、約6割は交付税の補てん措置がある。	52.8	55.4	52.7	53.1	52.7	49.7	49.2	48.4	44.0
	投資的経費	中学校・小学校・幼稚園・特別支援学校改修、道路・橋梁・公営住宅整備、ため池整備、防火水栓設置、小型合併浄化槽補助など	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
	投資的経費(病院整備)	病院整備として5.0億をH21に見込んだ			5.0						
	投資的経費(学校整備)	学校(耐震関係)改修としてH20からの4年間で10.0億を見込んだ		2.5	2.5	2.5	2.5				
	物 件 費	施設管理等に係る委託料、光熱水費、賃金、コピー代、郵便・電話代、学校の租いす等備品購入など	25.7	26.2	25.9	26.0	26.3	26.5	26.2	26.3	26.5
	補 助 費 等	社協補助、乗合バス補助、農工商補助、デジタル補助、泳び・人財育成補助、敬老会補助、保育所補助、遠征費補助、教育奨学金等	7.7	7.8	7.9	7.9	7.9	7.8	7.8	7.7	7.7
	補 助 費 等(医療関係補助)	医療関係補助としてH19から1.5億を見込んだ	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
	そ の 他	下水道会計、介護保険会計、国民健康保険会計、老人保健会計への繰入金、施設等の維持補修など	34.0	35.3	36.5	35.9	36.1	35.8	35.7	37.1	37.8
歳出計 B		172.8	179.3	182.1	176.6	176.4	169.6	167.6	167.5	162.7	
歳入歳出差引 A-B		△ 8.1	△ 12.9	△ 16.4	△ 13.2	△ 18.1	△ 14.8	△ 14.6	△ 15.8	△ 14.8	

財政調整基金	家計の貯金に相当する	19.8	9.9	0.0	0.0	△ 9.2	△ 24.0	△ 38.6	△ 54.4	△ 69.2
減債基金	満期一括償還の地方債(借金)などを返済するための貯金	5.0	2.7	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
地域振興基金	合併後の地域振興を図るための貯金	22.7	24.7	19.7	8.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
計		47.5	37.3	21.5	8.9	△ 9.2	△ 24.0	△ 38.6	△ 54.4	△ 69.2
地方債残高	家計の借金に相当する。ただし、返済にあたり約6割近くは交付税の補てん措置がある。	484.1	445.0	406.9	367.3	326.0	286.4	249.1	207.1	173.8
実質公債費比率	公債費による財政負担の程度を示すもの。公営企業(特別会計含む)の公債費への一般会計繰出金などを考慮して算出する。18%未満が望ましい。	16.8	17.3	18.5	19.5	20.3	20.1	19.7	19.1	18.3

(出典) 篠山市財政課提供資料。

図 2 兵庫医科大学篠山病院への補助と学校耐震改修を行った場合の財政収支の見通し



(出典) 篠山市「丹波篠山」(篠山市広報) NO. 99、2007年7月。

- (1) 増税では、市民税や固定資産税の値上げ、軽自動車税の1.5倍増
- (2) 使用料の引き上げでは、下水道使用料を66%、施設使用料の50%の大幅値上げ
- (3) 手数料は各種交付手数料の引き上げ、ゴミ処理手数料の新設
- (4) 公共施設は大幅に統廃合し、集会施設や体育施設は必要なものを除き休止または廃止
現在、7校ある小学校と4校の中学校を、それぞれ1校に統合
現在、181床ある市立総合病院は、19床公設民営の診療所に再編
- (5) 職員数は、2006年度の269人から2010年度に103人に削減
- (6) 給与は特別職で60~70%の削減、一般職で30%の削減
- (7) 各種補助金は8割程度の削減

以上のように、夕張市の財政再建計画は市民や市職員に大きな犠牲を強いるものとなった。財政再建の過酷さと、その道のりの困難さを示唆している数字である。

他方、篠山市はこうした事態に陥らないよう、現在、篠山再生市民会議（2007年7月設立）による「篠山再生計画」の策定を進め行財政改革に取り組んでいる。篠山再生市民会議は市長の諮問機関で、公募委員9名を含む市民12名と学識経験者2名、行政関係者1名の計15名で構成されている。篠山再生市民会議は2007年11月に「篠山再生計画（行財政改革編）第1次答申」を町長に提出した。

この答申では、「篠山市の財政状態は現在破たん目前にある」との認識のもと、(1) 現在566人の職員（表7参照）を2018年度には400人に削減、(2) 職員給与の20%削減、(3) 50歳での昇給停止、(4) 補助金の10%削減、(5) 投資的経費の1億円削減、(6) 物件費の2009年からの10%削減、2013年から20%削減、(7) 議員報酬の総額20%削減、の7項目を削減歳出の柱として、毎年15億円の歳出削減をはかり2015年から実質収支の黒字化をめざす計画となっている（表8を参照）。

表7 合併前および合併後の職員数の推移

合併前1998年.4.1		合併1999年.4.1		2000年.4.1	2001年.4.1	2002年.4.1	2003年.4.1	2004年.4.1	2005年.4.1	2006年.4.1	2007年.4.1
旧4町+広域	698	篠山市	686	680	659	655	644	630	606	592	566
篠山 市	279	本庁ほか	520	564	555	542	533	515	503	484	460
城東支所	4	城東支所	6 (2)	6	6	9 (3)	11 (5)	12 (6)	9 (4)	9 (4)	7 (3)
多紀支所	5	多紀支所	6 (1)	7	7	9 (2)	9 (2)	8 (2)	7 (2)	8 (3)	7 (3)
西紀町	71	西紀支所	32 (16)	14	9	12 (3)	10 (2)	11 (3)	10 (3)	10 (3)	9 (3)
丹南町	173	丹南支所	44 (26)	22	21	19	15	18 (6)	14 (5)	13 (6)	11 (5)
今田町	70	今田支所	26 (14)	16	9	12 (3)	12 (2)	11 (3)	9 (3)	9 (3)	8 (3)
多紀郡広域行政 消防・保健給付・ゴミ処理	96	消防本部	52	51	52	52	54	55	54	59	64

(出典) 篠山市人事課提供資料。

プレハブ庁舎完成

理地事務所の廃止、水道課丹南はH15末まで存続

支所と公民館の一体化

表8 削減対策を行った場合の財政収支の見通し

(単位：億円)

← 5年間の見通し期間延長 →

区 分		2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
歳入	市 税	55.3	56.3	55.0	55.7	56.7	55.4	56.1	57.1	55.9	56.6	57.3	55.8	56.3	57.1
	地方交付税	90.0	92.1	92.7	90.2	84.4	82.5	80.3	78.3	75.8	71.7	66.3	63.9	61.6	60.6
	その他収入(基金繰入を除く)	19.4	19.3	19.5	19.1	18.8	18.5	18.2	17.9	17.8	18.2	18.2	18.2	18.2	18.2
	歳入計 A	164.7	167.7	167.2	165.0	159.9	156.4	154.6	153.3	149.5	146.5	141.8	137.9	136.1	135.9
歳出	人件費	38.6	38.1	37.5	37.1	36.7	35.6	34.4	33.7	32.3					
	削減対策①	0.3	△ 2.2	△ 3.1	△ 3.4	△ 4.0	△ 3.9	△ 4.0	△ 4.9	△ 4.2					
	上記2項目の計	38.9	35.9	34.4	33.7	32.7	31.7	30.4	28.8	28.1	27.2	26.8	26.8	26.8	26.6
	削減対策②、③		△ 7.2	△ 6.9	△ 6.7	△ 6.5	△ 6.3	△ 6.1	△ 5.8	△ 5.8	△ 5.6	△ 5.6	△ 5.6	△ 5.6	△ 5.6
	削減対策⑦		△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3	△ 0.3
	・人件費	38.9	28.4	27.2	26.7	25.9	25.1	24.0	22.7	22.0	21.3	20.9	20.9	20.9	20.7
	・扶助費	6.5	6.5	6.6	6.6	6.7	6.7	6.8	6.8	6.9	7.0	7.0	7.1	7.1	7.2
	・公債費	52.8	55.4	52.7	53.1	52.7	49.7	49.2	48.4	44.0	37.0	27.8	24.5	16.4	15.1
	投資的経費	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
	病院整備			9.0				6.0							
	学校整備		2.5	2.5	2.5	2.5									
	削減対策⑤		△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0	△ 1.0
	・投資的経費	6.0	7.5	16.5	7.5	7.5	5.0	11.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
	物件費	25.7	26.2	25.9	26.0	26.3	26.5	26.2	26.3	26.5	26.7	26.4	26.5	26.7	26.9
	削減対策⑥			△ 2.5	△ 2.5	△ 2.5	△ 2.5	△ 5.0	△ 5.0	△ 5.0	△ 5.0	△ 5.0	△ 5.0	△ 5.0	△ 5.0
	・物件費	25.7	26.2	23.4	23.5	23.8	24.0	21.2	21.3	21.5	21.7	21.4	21.5	21.7	21.9
	補助費等	7.7	7.8	7.9	7.9	7.9	7.8	7.8	7.7	7.7	7.7	7.7	7.8	7.8	7.9
	医療関係補助	0.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
	水道高料金対策*		2.6	2.9	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
	削減対策④			△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5	△ 0.5
・補助費等	8.6	12.2	12.1	12.3	12.3	12.2	12.2	12.1	12.1	12.1	12.2	12.2	12.3	12.3	
・その他	34.0	35.3	36.5	35.9	36.1	35.8	35.7	37.1	37.8	37.2	37.4	37.7	37.8	37.9	
歳出計 B	172.5	171.5	175.0	165.6	165.0	158.5	160.1	153.4	149.3	141.3	131.7	128.9	121.2	120.1	
歳入歳出差引 A-B	△ 7.8	△ 3.8	△ 7.8	△ 0.6	△ 5.1	△ 2.1	△ 5.5	△ 0.1	0.2	5.2	10.1	9.0	14.9	15.8	
削減対策①～⑦計		10.7	14.3	14.4	14.8	14.5	16.9	17.5	16.8	12.4	12.4	12.4	12.4	12.4	
基金残高	財政調整基金	20.1	19.3	13.0	12.4	7.3	5.2	0.0	0.0	0.0	2.4	12.5	21.5	36.4	52.2
	減債基金	5.0	2.7	1.8	2.4	2.4	2.4	2.1	2.0	2.2	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
	地域振興基金	22.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7	24.7
	計	47.8	46.7	39.5	39.5	34.4	32.3	26.8	26.7	26.9	32.1	42.2	51.2	66.1	81.9
地方債残高	484.1	445.0	406.9	367.3	326.0	286.4	249.1	207.1	173.8	136.3	120.5	108.0	103.5	100.4	
実質公債費比率	19.9	22.6	24.4	25.7	26.3	26.1	25.5	24.8	24.1	22.5	19.7	16.5	13.4	11.5	

注1) 一般会計から水道事業高料金対策として、2008年：2.6億、2009年2.9億、2010年以降3.1億として経費を見込んでいる。

うち1/2分について歳入の交付税増を見込んでいる。

注2) 歳出削減削減対策については以下の通り見込んでいる。

- ・削減対策①：新規採用を3名とし、職員数を2017年までに400人に、以降400人体制とする。
- ・削減対策②：ボーナス(期末・勤勉手当)を4.45ヶ月→1.00ヶ月(3.45ヶ月の減)とし、2008年以降当分の間継続する。
- ・削減対策③：50歳で昇給停止とする。
- ・削減対策④：補助金の一般財源分10%(0.5億)を2009年以降削減する。
- ・削減対策⑤：投資的経費の一般財源分を1億削減する。
- ・削減対策⑥：物件費を2009年～2012年の間10%(2.5億)削減し、2013年以降さらに10%(さらに2.5億)削減する。
- ・削減対策⑦：議員報酬総額を毎年0.3億削減する。

(出典) 篠山再生市民会議 『「篠山再生計画に対する」第一次答申』2007年11月2日。

4. 篠山市の合併から何を学ぶか

「合併の優等生」として合併当初、全国的に注目を浴びた篠山市は、合併から10年を経た現在、「合併の反面教師」という不名誉な烙印を押されている。かつて京阪神では、田舎に住むなら篠山と答える人が多かった。それほど、城下町篠山のイメージは良く、人気があった。しかし合併後は、家庭が支払う水道料金が兵庫県でもトップクラスになり、公共施設の使用料や利用料も値上げされ、それまで増えていた人口も減少したとあっては、合併したための有形・無形の損失は計り知れない。篠山市の合併から何を学ぶのか。最後にまとめておきたい。

第1に、国策に踊る危険性である。

篠山市では昭和の合併以来、5度の合併運動が繰り返されてきた。その意味で、合併を推進してきた人にとっては悲願であったと言えよう。そして、6度目の運動によって、ようやく合併に漕ぎつけた。こうした経緯からみて、政府が1999年に改正した合併特例法による地方交付税合併算定替の特例期間の延長や合併特例債の新設などの財政優遇がなくても、篠山市は合併していたかもしれない。

現に、篠山市は当初、合併しても「市」への昇格を予定していたわけでもなく、また政府が提供する財政優遇措置に過度の期待を寄せていたわけでもない。しかし、合併協議を重ねていく過程で、強力に合併を進めようとする政府に期待を膨らませ、合併成立後は、めいいっぱい政府の財政優遇に依存していった。その証拠に、「新市建設計画」に盛り込んでいた合併後の事業を、次々に合併特例債で行う事業に切り替え、前倒して実施していく。そうした理由は、言うまでもなく、合併特例債は元利償還の際には、合併市町村の財政状況にかかわらず、その70%を国が地方交付税で措置することとされていたからである。

だが、そこに思わぬ落とし穴があった。国は自治体に市町村合併を促すため、地方交付税の合併算定替の特例によって、合併した自治体には10年間は地方交付税を減額しないと約束していたにもかかわらず、2004年度からの三位一体改革によって、一方的に地方交付税の大幅な削減を実施した。これでは、いくら合併特例債に関して地方交付税措置が行われるとしても、本体の普通地方交付税が減額されたのだから、たまったものではない。全国の自治体から、「予算が組めない」と悲鳴があがるほどであった。

地方交付税の削減額は、篠山市の場合、2003年度を基準に2004年度には8億1000万円、2005年度には9億2000万円、2006年度には、なんと12億7000万円、さらに2007年度の削減額は14億7000万円となった。その結果、この4年間だけでも地方交付税は44億7000万円削減されたことになる。

こうした地方交付税の削減は、合併した自治体にとって想定外のことであり、国が約束を破ったと受け止めたのも当然であった。もし、当初の公約どおり地方交付税の交付が続いておれば、地方自治体の財政危機も、こんなに深刻にはならなかった。国の責任は、極めて重大であると言わなければならない。

また同時に、もし、篠山市が容易に国策に乗らず自己のペースで合併をしたならば、現在のような財政状況にはなっていなかったであろう。篠山市の合併は、自治体が地方自治の原点を忘れ、国策に踊ったばかりに陥る危険性を、まざまざと見せつけたと言えよう。

第2に、合併に関する情報や論議をオープンにすることの必要性である。

先に、篠山市の合併の特徴として、「議会主導合併」であったという点を指摘した。その特徴が合併協議をスムーズにした反面、情報公開や住民参加をを不十分にし、合併を急ぐあまり、主権者である住民への配慮を欠く合併となった。

市町村合併の調査をしていた当時、合併に関する説明会への住民の出席率が低いとして、合併論議が盛り上がらない責任を住民にかぶせる意見を聞くことがあった。しかし、これは一面的な見方である。そもそも、市町村合併とは何か、なぜ合併が必要なのか、合併した後の地域はどうなるのかなどに関し、行政は情報を積極的に公開し、合併に向けて住民の関心を高める努力をすべきであろう。

それにもかかわらず、篠山市は合併協議会を非公開にして住民の傍聴を拒否し、住民への情報提供を怠った。さらに、市長や市幹部職員は、各地で、「合併は百利あって一害なし」と、もっぱら合併のメリットばかりを宣伝する啓蒙活動に終始したという⁽⁴⁾。行政は住民に合併のメリットだけでなくデメリットも公平に情報提供をし、オープンに議論できる環境を保障すべきであった。狭くて、かつ一面的な情報によって住民を合併に誘導しても、合併後、住民サービスはカットされ、住民負担は増えるばかりでは、「なんのための合併であったのか」「こんなはずでは、なかった」と住民の行政への不信感を高めるだけである。

第3に、合併に対する見通しの甘さである

このことは、篠山市が作成した合併時の財政計画と合併後の実績との著しい乖離に、典型的に見ることができる。表9は1999年から2005年までの合併後7年間における歳入計画と実績とを比較したものである。計画においては、市税はこの7年間で約15億円の増加が見込まれ、地方交付税は約20億円の増加を予定していた。しかし、実際には市税は増加するどころか、反対に1億5000万円の減少となり、地方交付税はたった2億6000万円の増加にとどまった。その結果、計画と実績との乖離額の合計は134億円にまで広がっていった。

表9 歳入計画と実績との乖離

(単位：百万円)

	計 画		実 績		乖 離 額
	市 税	地方交付税	市 税	地方交付税	
1999	5,557	8,403	5,533	8,457	30
2000	5,741	8,788	5,184	8,576	-769
2001	5,954	8,249	5,238	8,508	-457
2002	6,180	9,641	5,315	8,299	-2,207
2003	6,409	10,000	4,986	8,159	-3,264
2004	6,724	10,196	5,151	8,201	-3,568
2005	7,051	10,234	5,399	8,720	-3,166
合併後7年間の市税と地方交付税の乖離額合計					-13,401

(出典) 柏原 誠「合併の優等生・篠山市のその後」加茂利夫編『日本型地方自治改革と道州制』自治体研究社、2007年。

この原因は、人口と地方交付税の楽観的な見直しにある。篠山市の人口は、合併直前の1999年3月31日現在で4万7037人であった。合併時に制定した「新市建設計画」において、篠山市は合併10年後の2008年の人口を6万人にまで増加するとみた。それに従って、市税も地方交付税も大幅に増大すると計算したのである。しかし現実には、その後、予定したように人口は増加せず、2002年の4万7846人をピークに減少していく。このことが、市税および地方交付税をともに減らす要因となった。さらに現在、篠山市の人口は4万5680人(2008年1月末現在)に減少している。

おわりに

市町村合併を契機にして、最近、がぜん道州制がクローズアップされてきた。これまで3,200余りあった市町村の数が1,800へと減少し、基礎自治体が整備されて行けば行くほど、これまで市町村に対する都道府県の役割や存在意義が問われるようになるのも当然であるとして、現在、市町村合併から道州制への道が、いよいよくっきりと敷かれてきたのである。

しかし重大なことは、市町村合併は終わったわけではなく、政府はこの道州制の導入を、さらなる市町村合併の実行と一体となって進めようとしていることである。その状況を、合併新法の制定にみることができる⁶⁾。この法律は、旧合併法が2005年3月末日に期限が切れたことに基づいて、さっそく2005年4月1日から2010年の3月末日までの5年間の時限立法として策定されたものである。

合併新法は旧法と比較すると、地方税の不均一課税、議員の在任特例、人口3万人以上であれば市になることができる3万人特例などの旧特例法の特別措置は存続される。しかし一方、合併特例債は廃止となる。また、地方交付税の合併算定替の特例期間が旧法では10年であったが、新法では5年に短縮される。したがって、新法は旧法に比べると、自治体にとって財政上の利点が極めて小さい。

そのため、今後の市町村合併には、これまで以上の強制力を伴うことになる。合併新法では、それを、①総務大臣が、市町村合併を推進するための基本指針を策定する、②都道府県は、この基本指針に基づき、市町村合併の推進に関する構想を策定する、③都道府県知事は、この構想に基づき、市町村合併調整委員を任命し、合併協議会に係る斡旋や調停を行わせることができる、④都道府県知事は、合併協議会設置の勧告を行うことができる、⑤勧告を受けた市町村長は、合併協議会の設置を議会にはかり、否決された場合には、住民の6分の1以上の署名により、または市町村長が住民投票を請求することができる、⑥都道府県知事は、合併協議会における市町村合併に関する協議の推進に関し勧告を行うことができる、と述べて国が知事を使って強力に合併を推進させる内容となっている。

そもそも政府は、2000年の閣議において当時3,200余りあった市町村を1,000にするという目標を立てた。しかし、市町村合併の結果、1,800余りの自治体になったとはいえ目標達成率は55%程度に終わってしまった。これは、「昭和の大合併」の95%という達成率に比べると、決して満足できる数字ではない。

また、これまで道州制の導入を積極的に働きかけてきた財界は、「活力と魅力溢れる日本をめざして」(日本経団連、2003年1月)において300程度の自治体を提案した。さらに、経済財

政諮問会議がまとめた「日本 21 世紀ビジョン」（2005 年 4 月）では、人口 30 万人規模の基礎自治体を目標に掲げた。いずれも、それを実現しようとするれば、さらに強力な市町村合併を行わなければならないことになる。

こうして今後、道州制の導入を前提とした市町村合併が、再び強力に推進されていくであろう。この時、先の市町村合併が、どのような影響を地域に与えたのかを思い起こさなければならない。兵庫県篠山市の合併は、その際の参考事例として、私たちに貴重な教訓を与えていることを忘れてはなるまい。

注

- (1) 詳しくは、藤田安一「市町村合併と自治体財政」（『鳥取大学教育地域科学部紀要』第 4 巻第 2 号，2003 年）および同「現代日本における地方行財政改革の根本問題」（『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第 3 巻 第 3 号，2007 年）を参照。
- (2) 瀬戸亀男『今，なぜ合併か—篠山市の取り組みから』（地方自治土曜講座ブックレット NO. 75，公人の友社，2001 年）31 ページ。
- (3) 北海道夕張市「財政再建計画書」（2007 年 2 月 28 日夕張市議会可決）。
- (4) 柏原 誠「合併の優等生・篠山市のその後」加茂利男編『日本型地方自治改革と道州制』（自治体研究社，2007 年）85 ページ。
- (5) 詳しくは，2004 年 5 月 26 日に公布された「市町村の合併の特例等に関する法律」を参照。

参考文献

- ・兵庫県篠山市『篠山町・西紀町・丹南町及び今田町合併の記録 「篠山市」の誕生』2000 年 12 月。
- ・瀬戸亀男『今，なぜ合併か—篠山市の取り組みから—』（地方自治土曜講座ブックレット NO. 75）公人の友社，2001 年。
- ・篠山再生市民会議『「篠山再生計画（行財政改革編）に対する」第一次答申』2007 年 11 月 2 日。
- ・篠山市「丹波篠山」（篠山市広報）NO. 99，2007 年 7 月。
- ・篠山市「丹波篠山」（篠山市広報）NO. 105，2008 年 1 月。
- ・兵庫県篠山市「平成 19 年度 篠山市当初予算の概要」2007 年 5 月。
- ・篠山市「篠山市の財政収支見通し」2007 年 5 月 10 日。
- ・松本 誠「合併積極界に見る合併の落とし穴 兵庫県」小原隆治編『これでいいのか平成の大合併』コモンズ，2003 年。
- ・柏原 誠「合併モデル・篠山市の検証」重森 暁・関西地域問題研究会編『検証・市町村合併—合併で地域の明日は見えるか—』自治体研究社，2002 年。
- ・柏原 誠「合併の優等生・篠山市のその後」加茂利男編『日本型地方自治改革と道州制』自治体研究社，2007 年。

- ・兼村高文「合併特例債に踊った篠山市」町田俊彦『「平成大合併」の財政学』公人社，2006年。
- ・長峰純一・田中悦造「特例法適用第1号 兵庫県篠山市の教訓」『週刊東洋経済』2005年6月25日。
- ・長峰純一「篠山市誕生の軌跡と合併後の課題」松本 誠・森脇俊雅・長峰純一編『分権・合併最前線—自治体の現場から—』文理閣，2002年。
- ・藤田安一『地方行財政改革の課題と展望』米子プリント社，2006年。
- ・藤田安一「市町村合併と自治体財政」『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻 第2号，2003年。
- ・藤田安一「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考察」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第3巻 第1号，2006年。
- ・藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第2巻 第3号，2006年。
- ・藤田安一「道州制と現代地方自治の危機」『都市問題研究』2006年9月号。
- ・藤田安一「現代日本における地方行財政改革の根本問題」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第3巻 第3号，2007年。

(2008年2月23日受付，2008年2月26日受理)