

市政の検証

2005年1月(平成17年)に三原郡四町が合併して南あわじ市が誕生しました。全国的に行われたいわゆる平成の大合併というものです。

淡路島で最初に平成の大合併のトップを切って誕生した南あわじ市は旧三原郡四町の約870件の事務事業を引き継いだのである。当初予算は自治体の貯金にあたる財政調整基金(※)の約6割に当たる8億円を取り崩し対応した。行財政改革が一番の目的であったはずが、合併特例債などという麻薬のようなものに逃れて、その方向に向かっているとは見えない。旧四町の合併協議では、672人いる職員を15年かけて約120人削減する計画も出されていた。日本創成会議が発表した推計では、2040年に896の自治体が消滅する可能性があるとされています。残念ながらわが淡路島の自治体もその対象となっています。合併後11年が経ちました。そして今年末には首長選挙がおこなわれるはずです。そこでこれまでの市政を検証しながら、これからの南あわじ市の将来を考えていかなければなりません。市民は先のことを考えることをしないから、「こんなはずではなかった」と悔いが残るが、いつまでもそれでオシマイで済ますわけにはいかないのである。

(※)財政調整基金

自治体が財源に余裕がある年に積み立て、不足する年に取り崩すことで財源を調整し、計画的な財政運営を行うための貯金。

南あわじ市は破綻した夕張市を他人事とは思えないくらい財政赤字である。

市町村合併特例法は「町村部店じまい法」という見方をする人もありました。合併前には合併協議会などで十分議論され、周辺部が寂れないような配慮がなされるということで合併に至りました。

役場を無くさない、当分の間は分庁舎でいくとなっておりますが、当分というのは曖昧なことだったようで、国盗ゲームで天下取りを果たしたような状況になっているのが南あわじ市ではないでしょうか。

高度成長期の日本の中で地場産業の隆盛で多くの雇用の役目を果たしてきましたが、民間企業と同様に役場も基幹産業の一つだということができます。

役場が無くなったり大幅に縮小されれば、青壮年層が住むことが困難になり、世代交替が出来ない寂れた地域になることにつながります。

合併しても旧町の庁舎を利用して分庁舎方式やっていくはずだったが、新庁舎反対議論のある中で十分な議論もないままに新庁舎の完成と同時に分庁舎を廃止して本庁に一極化しました。新庁舎を建設したら職員を削減すると市長は言っていたが、用もない職員がたくさんいて、1人が2人でいいことを5、6人もかかってやっているのを見かけます。

平成の大合併

合併特例法

平成の大合併を促進するため1999年に改正された。合併後10年間は、まちづくりの事業費に使う借金の7割を地方交付税で手当てするなど財政優遇策が盛り込まれた。適用を受けるには2005年3月までに合併を申請し、2006年3月までに合併する必要があった。2005年4月から5年間は新しい合併特例法が適用され、人口1万人未満の小規模町村の合併推進などを目指した。

市町村合併は、相対的に高くなった自治体職員の人件費を削減することを一つの目的としています。行政サービスにかかるコストの削減は必要です。しかし、公務員が単にコストとして見るか、必要不可欠な存在であるとするか考えると判断が分かれるところでもある。

役場という「良い職場」に勤めるのは地域のエリートのはずでした。ところがどこでどう間違えたのか公務を一つの職業としてしか見ず、労働者としての自己を守ることが正義であると考えているように見えます。このような公務員像を前提と見れば確かに彼らの給与は「コスト」なのでしょう。

しかし「公務員は究極の有償ボランティア」と善人的な考え方をすれば、新庁舎などを建設せず余っている職員を交通の便の悪い地区に派遣することの方がサービスの向上につながると新たな道が開けるのではないかと思うけれどアトの祭りでした。

総務省は、自治体の財政健全化を促す目的で、2009年4月に「地方公共団体財政健全化法」を施行した。

これにより自治体は、

- (1)一般会計などの赤字額の割合を示す「実質赤字比率」、
- (2)公営企業などを含めた全会計赤字額の割合を示す「連結実質赤字比率」、
- (3)借金返済の負担の重さを表す「実質公債費比率」、
- (4)公社や3セクを含め一般会計などで将来負担する借金の大きさを示す「将来負担比率」

この4指標を毎年度算定し、公表することになった。

4指標のうち1つでも基準を超えると破綻寸前の「早期健全化団体」となり、「将来負担比率」を除く3指標でさらに数値が悪化すると財政破綻を意味する「財政再生団体」となる。転落した自治体には健全化や再生の計画策定が義務付けられる。

「実質公債費率」とは

収入に対する借金(公債費)の返済の割合を示す(単位:%)。実質公債費比率は、

自治体財政健全化法で定められた自治体の財政指標のひとつ。

25%を超えると事業を制限される「早期健全化団体」に(ワースト 30 に名前のある自治体はすべて、「早期健全化団体」の基準値を上回る)、35%を超えると国の管理下に置かれる「財政再生団体」に指定される。

$$(A+B) - (C+D)$$

$$\text{実質公債費比率} = \frac{\text{-----}}{E-D} \times 100$$

A:地方債の元金償還金(公営企業分、繰上償還などを除く)

B:地方債の原理償還金に準ずるもの(準元利償還金)

C:元利償還金、または準元利償還金に充てられる特別財源

D:地方債にかかる元利償還に要する経費として普通交付税の額の算定に用いる基準財政需要額の算定された額および準元利償還に要する経費として普通交付税の額の算定に用いる基準財政需要額の算定された額

E:標準財政規模(標準的な規模の収入額)

「将来負担比率」とは

将来負担額 - (充当可能基金 + 特定財源見込額 +

地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額)

$$\text{将来負担比率} = \frac{\text{-----}}{\text{-----}}$$

標準財政規模 - (元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入額)

南あわじ市は週刊「エコノミスト」(12/7号)では将来負担比率では全 1750 自治体の中で悪いほうから 42 番目(224.9%)です。

将来負担すべき実質的な負債額を、その自治体の標準財政規模の額で割った数字で、財政における借金の返済の割合を示しています。

また、南あわじ市は平成 21 年度の実質公債費比率（借金返済負担の重さを示す）では 19.8。全 1750 自治体の中で悪いほうから 140 番目です。

予算額に占める借金返済負担額の割合を示しています。この比率が低いほど財政全体のなかでの借金返済の比率が少ない良い財政状況と考えることができます。

1750 自治体の中で下から 140 番目では危険水域に浮かんでいる船です。

実質公債費比率とはその自治体の予算額に占める借金返済負担額の割合を示しています。この比率が低いほど財政全体のなかでの借金返済の比率が少ない良い財政状況と考えることができます。現南あわじ市政のようにしなくてもいい事業をやって更に苦しくなる政治はいりませんね。市民サービスだと言っても実はサービス低下が目に見えているのに、数々の施策が行われました。その過程で住民サービスが切られていったのですが、お仲間行政とか摺り寄る人たちによって更に歪められた政治が行われているのではないかとみることができます。

神戸新聞に連載された「淡路のあした」より

1. アメとムチ

国の主導色濃く／交付税削減で弾みつく

「今後、地方交付税がカットされる。町の人口も減って町税も減る。今の行政サービスを維持しようと思えば、合併して効率化するしかない」

地方交付税の削減一。一市十町の首長が力説する合併の動機だ。実際、自治体収入は、自主財源である町税以外に、国からの地方交付税に大きく頼っている。

津名郡で財政力が一番強いとされる津名町でさえ、年間約百億円の支出のう

ち、二十四億円を地方交付税に依存する。「これが減額されれば…」。首長らの懸念もうなずける。

では、合併で効率化できるのか。例えば、洲本市と津名郡六町が合併したとする。現在各町七人いる首長と助役、収入役、教育長ら特別職はそれぞれ一人で済む。議員定数も地方自治法によって、現在の百十人から三十六人と、約四分の一になる。かなりの人件費が削減できる。このほか、体育館や文化ホールなど町ごとに造らなくなるため、支出もおのずから減少する。

加えて、今回の合併には国が強力なアメを用意している。「合併特例法」で、二〇〇五年三月までに合併した場合、新市には合併前の交付税額が十年間保障される。また、新市建設のために借金をしても、国がその七割弱を面倒見てくれる「合併特例債」が起債できる。

総務省の試算によると、三原郡四町で約二百九十億円もの起債、すなわち借金が可能という。地方交付税削減というムチと、合併特例法というアメを強力な推進力として平成の大合併は進む。だが、合併の前提となる交付税削減で、地方財政は本当に破たんするのだろうか。

2. 地方財政

破たんは不可避か／具体的なデータ開示を

「地方交付税がカットされれば、財政破たんは明らか。合併は避けられない」。各首長が口をそろえるように、地方財政に後はないのだろうか。

自治体が一年間に必要不可欠な経費を示す指標として、国が算定方法を定めた「基準財政需要額」がある。いわば、標準的な行政サービスをするのに必要な額だ。人口や面積、人口密度、道路の総延長や港湾面積、児童数、高齢者率、震災復興など、自治体ごとにあらゆる要素を加味した上で、算出したものだ。

理論上は、この需要額で標準的な行政はできるということになる。が、現実には、

淡路で一番少ない東浦町でさえ需要額の約二倍、三原町など多いところでは三倍も支出している。しかし、幹部職員の中には、こう指摘する人もいる。「需要額だけのやりくりは無理としても、地方交付税がカットされるだけなら、比較的余分な事業をいくつか削ればカバーできる」

住民団体「北淡町の将来を考える会」の岡田教夫・世話人代表も「道路や箱モノなど、住民から見ればムダと思える公共工事がまだまだある。合併必然論を唱える前に、まずは支出をきちんとチェックすべき」と警鐘を鳴らす。

福島県矢祭町。人口わずか七千三百人の東北の町が、「“合併しない宣言”をした町」として注目された。「これまでの総合計画でインフラ整備は完了した。十分自立できる。合併より、地域の独自性を守ることのほうが大切」と。

一方で、合併効果の大きさを示すデータもある。九九年に多紀郡四町が合併して誕生した篠山市。首長・特別職十人、議員三十二人、職員二十七人の計六十九人を減らすことで人件費だけでも年間約五億五千万円が削減されたという。

「合併した場合」と、「しなかった場合」。住民はそれぞれの場合について、自分の生活がどうなるのか十分知った上で、合併の是非を判断しなければならない。

そして行政は、具体的なデータを住民の前にはっきりと示す責任がある。

3. サービス

住民負担は安く／早くも限界見え隠れ

合併で住民の暮らしはどう変わるのか。この四月に、誕生丸三年を迎える篠山市の場合を紹介する。

同市はいま、急ピッチでハード整備が進む。

JR福知山線の複線化や舞鶴自動車道の開通は、急激な人口増加をもたらす一方、水資源対策やゴミ処理施設、斎場などハード面の不備を浮き彫りにした。これらを、合併による特例債で一気に解決しようという訳だ。

二〇〇一年度の一般会計当初予算は、合併特例債などを加え三百十七億円。合併前の四町予算に比べ、約三割増えた。

大対信文・政策部次長が言う。「合併してなければ、四町の負担は総事業費の六割になる。合併特例債を充てることで四割に縮小し、その分、他の事業に回す余裕も生まれてきた」

実際、旧町時代に計画が上がっていた温泉施設や図書館建設にも、予算が振り分けられている。

住民サービスと公共料金の格差はどう解消したか。

「住民サービスは高く、負担は低く」一。合併に当たって同市はこの方針を貫いた。例えば、水道料金。四町で最も安い旧篠山町に合わせて、調整が行われた。

これを単純に“中淡構想”に参画する四市町に当てはめると、二十トン当たりの月額使用料(家庭用)は、洲本市の三千円となり、津名町では千五百二十円安くなる。三原郡四町の場合は、四千二百十円(三原町)となり、南淡町では六百六十円安くなる勘定だ。

「住民の負担は安く」は、積もり積もって年間約二億三千万円が軽減された。が、裏を返せばその分、行政側の負担が増したことになる。限界も見えてきた。国民健康保険税。一人当たりの年間支払額を当初、四町で二番目に低い六万八千円に設定した。だが、試算上の適正額とは約八千円の開きがある。そこで旧町で被保険者一人につき四万円分を基金に積み、そこから補てんしているのが実情だ。

「このままでは新たなサービスの提供は難しい」住民受けを狙った施策は、いつまでも続くものではない。

4. 逆効果

進む“行政離れ”／支所機能の低下目立つ

「合併すると役所が遠くなって、住民サービスが低下するのでは…」。住民の頭に真っ先に浮かぶ不安がこれだ。

”中淡合併構想”では、本庁を洲本市に、各町役場は支所とし、情報技術(IT)ネットワークでそれぞれを結ぶという。篠山市を例に、支所が置かれた周辺地域の現状を報告する。

同市今田支所。旧今田町役場をそのまま引き継いだ。配置された職員は二十四人。住民票の写しや印鑑証明書の交付などの窓口業務に加え、旧町から継続して事業を行う建設や上下水道、農林振興担当の現地事務所として機能した。しかし、一年後、組織の大幅見直しで、水道以外の現地事務所は本庁へ統合。代わりに、地域づくり全般を受け持つ「地域振興課」が設けられた。職員は九人に減った。

「人手が足りない。時間をかけて住民の相談に乗るのも物理的に難しい」。職員の中からはこんな声が聞かれる。

住民の不満も強い。「行政は交流の場であり、コミュニティーの触媒。住民と接することが最も大事な仕事なのだが…」と今田町商工会の杉尾吉弘・事務局長。「少数の職員で足りる行政なら、住民は頼らない。住民に無関心層をつくってしまう」と懸念する。

合併のメリットに、組織の統合と人員削減が挙げられる。しかも、真っ先に手がつけられるべきところだ。

同市は六十歳が定年だが、五十九歳の管理職を対象に退職を勧奨。その三分の一を新規採用する方法で、二十七人を減員した。それでも同規模の自治体と比べ、まだ七十人多いという。「十年でなんとか適正規模までもっていきたい」と同市。

仮に、三原郡四町の合併を想定した場合、篠山市と同様、百人規模の職員削減

は確実となる。ITを活用するという”中淡構想”なら、それ以上が予想される。

重複する管理部門を一本化し、余った人員を福祉など必要とされる部署に配置して、きめ細かい対応ができるなら、合併の利点は確かに大きい。が、反対にそのしわ寄せで住民サービスが手薄になっては、「逆効果」といえる。

5. 学区見直し

統廃合は難航か／「昭和のしこり」解消も

篠山市誕生から一年半たった二〇〇〇年九月、「同市行政改革大綱」が策定された。合併前にはタブーとされていた住民の暮らしと密接にかかわる問題が多数、そ上に上がっている。

その一つが、公立学校の学区制見直しだ。

小学校のケースをみる。同市には、明治時代の行政区である一町十八村ごとに計十九校が林立する。しかも、少子化の進行で、児童数も四十一五百人と、ばらつきが目立つ。

小規模校の適正規模化一。これが、目下の最優先課題だ。市教委の諮問機関がまとめた中間報告によると、二〇〇九年度をめどに小規模校を統廃合し、十三校まで減らすという。

「文部科学省の指導は一学校十二―十八クラス。しかし、現実には一学年一クラスも仕方ない。まずは、複式学級の解消から」と市教委。とはいえ、学校は地域のシンボル。「子どもの声がなくなれば過疎化が進む」と、地元の反発は大きい。

淡路でも事情は同じ。三原郡の小学校二十校の児童数は三十一四百人、洲本市と津名郡の計三十七校なら十一六百五十人。規模の格差は歴然だ。「教育上の見地からも看過できない」（西淡町教委）状況だけに、統廃合は避けては通れない。

「旧町の枠組みを取り払えば、統廃合の選択肢は広がる」。生徒数の平準化を

図るため、篠山市は、旧町境を越えた中学校の通学区域の変更を計画している。当然、学校名も変える。まずは「意識の中の町境」から取り除く考えだ。

翻って、淡路の場合はどうか。逆に、「昭和の大合併」のしこり解消が期待できる、との見方がある。“分町問題の落とし子”である旧志知村。目と鼻の位置で、三原町と西淡町に分かれて同じ名の小学校が二校向かい合う。西淡町の志知小は児童数八十五人。対する三原町の志知小は四十八人。複式学級も一クラスある。

「仮に、行政合併が果たせれば、統合に向けた話し合いも容易に進むのでは…」と三原郡任意合併協議会。ただし、こうした例はごくまれ。大抵は調整に手間取るのが必至だ。

次世代にも影響を及ぼす学区制。過去の轍(てつ)を踏まない選択が求められる。

(久保和史、松本茂祥)

=おわり=

■位置図



