

栗山町議会

議

報

告

会

合併を

みる...

きく...

しらべる...

栗山町議会は合併について、栗山町を含めたこの地域がどうあるべきか、この1年間をかけ、議会基本条例の精神「徹底した情報の公開と共有、住民参加」を基本に充分検証し、将来に禍根を残さないよう検討しています。

2008.12

栗山町民（以下「町民」という。）から選挙で選ばれた議員により構成される栗山町議会（以下「議会」という。）は、同じく町民から選挙で選ばれた栗山町長（以下「町長」という。）とともに、栗山町の代表機関を構成する。この2つの代表機関は、ともに町民の信託を受けて活動し、議会は多人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。

議会が町民の代表機関として、地域における民主主義の発展と町民福祉の向上のために果たすべき役割は、将来にかけてますます大きくなる。特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。

このような使命を達成するために本条例を制定する。われわれは、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法律」という。）が定める概括的な規定の遵守とともに、積極的な情報の創造と公開、政策活動への多様な町民参加の推進、議員間の自由な討議の展開、町長等の行政機関との持続的な緊張の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保、議会活動を支える体制の整備等について、この条例に定める議会としての独自の議会運営のルールを遵守し、実践することにより、町民に信頼され、存在感のある、豊かな議会を築きたいと思う。

■ もくじ

みる…	全国の「先行自治体」を視察……………	2
きく…	全国町村会の「報告書」を検証……	6
しらべる…	3 町の借金……………	8
	借金の特徴……………	9
	土地開発公社の分析……………	10
	近隣市町村の財政状況……………	11
まとめ	……………	12

■ 全国の「先行自治体」を視察

- ・全国町村会が実施した合併検証事例を中心に9自治体において、合併に至るまでの状況及び合併後の問題点、将来展望に重点をおき実施。
- ・この調査資料により議員間の自由討議を重ね、全体で十分協議した上で、議会報告会に臨む。
- ・調査の結果を、町民の皆さんに見ていただくために議員全員が報告書を作成。（議会図書室で閲覧可能）

【視察先選定基準】

- ・人口規模が概ね2万～5万人
- ・合併の形態が対等合併
- ・主に全国町村会が実施した合併検証事例市町村

調 査 年月日	調 査 先	議員氏名
H20.7.2 ～20.7.4	京都府京丹後市 兵庫県朝来市 " 篠山市	第1班 八木橋義則 鵜川 和彦 本田 諭 大平 逸男
H20.7.14 ～20.7.16	熊本県あさぎり町 " 芦北町 鹿児島県始良町	第2班 伊達 佐重 蛇谷富士男 重山 雅世 置田 武司 橋場 利勝
H20.7.16 ～20.7.18	広島県安芸高田市 " 三次市 鳥取県大山町	第3班 小寺 進 檜崎 忠彦 山本 修司 桂 一照

「合併のモデルから財政再生のモデルへ」—兵庫県篠山市—

背景

4町はもともと歴史的にも、文化、経済、生活圏での結びつきが強く、一部事務組合や広域行政事務組合を設置し、住民生活に密着した取り組みをしてきた。新しい地方自治体システムの受け皿として合併機運を盛り上げるため研究会だよりの発行、住民説明会や合併シンポジウムの開催等住民に理解を求めるため積極的に啓発を行っていた。

特徴

合併時点で協議されていない項目が多く見受けられた。合併後、危機的な財政状況となり、平成19年7月に「篠山再生市民会議」を設立し、15人の委員により18回の会議を経て市に答申。平成20年11月「篠山再生計画」（第3次行政改革）が策定された。

考察

平成11年に平成の大合併の全国第1号として篠山市は生まれた。「篠山詣で」という言葉が生まれるほど、最近まで全国から視察が絶えず、平成の合併のモデルケースとして、もてはやされていた。

篠山市が発足し10年目を迎え、この間、合併以前からの広域課題の解決に向けて、施設の整備をはじめ、環境・教育・福祉などのさまざまな分野において、都市基盤整備を平成15年度までの短期間に進めてきた。投資的事業に特例債をつぎ込み、大型事業をやったために、借金の割合が多く、返済が年間50億円となり、あわせて三位一体改革による交付税の削減で収支のバランスが完全に崩れ、極めて深刻な財政状況に陥ったようである。平成の大合併のモデル篠山市は、今度は市民あげて再生のモデルにもなっていくことになった。

先の三位一体の改革、市町村合併などどちらにしても財源の確保の点では自治体の失望と不信感を招いているのではないか。

首長が代わってから職員に対し、年3回、勧奨退職の募集を実施。平成19年度には60名の職員が退職している。雇用の需要も少なく、再就職の目途も立たないまま退職していく中、残された職員の士気の低下も多々感じられた。



合併時の状況

合併期日	1999/4/1
合併の形態	新設
構成市町村	篠山町 22,229人 西紀町 4,125人 丹南町 14,503人 今田町 3,895人
人口	44,752人
面積	377.61km ²

合併後の状況（平成19年度末数値）

人口	45,972人
議員定数	20人
実質赤字比率	-
連結実質赤字比率	-
実質公債費比率	19.5%
将来負担比率	298.8%
市税	57億7千7百万円
地方交付税	90億2千1百万円

「貧しきものが合併しても、やはり貧しい」 —熊本県あさぎり町—

背景

平成の大合併の先進モデル。熊本県下第1号として平成15年4月1日に1町4村で対等合併。集落形成が中央部の球磨川沿いにあり約2.5km範囲内にすべての町村の役場が点在している。

あさぎり町は、昭和の大合併時に町（村）有林の扱いを巡り一度頓挫している。合併前からし尿・ゴミ・消防等広域行政を進め、農地の圃場整備も一部事務組合が設置されていた。また、江戸時代相良藩の時から地域間交流が盛んであり、日常生活圏が一体となっていた。

特徴

昭和の合併が不調となった理由に、町村有林（公有財産）の扱いを構成町村の判断に任せたことが上げられる。岡原、須恵、深田の三村が所有する山林は全て新町に引継ぎ、上村の負債は合併前に一括償還。合併当初は国の合併支援策、「合併特例債」「交付税の算定替え」に過剰な期待が持たれ、「ばら色」の新町計画が描かれたが合併直後から状況が一変した。

考察

合併後の財政状況の悪化は、合併町村特有の一時的な職員数の多さ、財政力の低い小規模町村同士の合併、合併直前の投資水準の高さを反映している。

「月刊 自治研 558号」の中に、あさぎり町職員の投稿に「本県で初となる合併に弾みをつけるため、県の後押しは強く、住民に対し、合併によって財政的に楽になり、小さな規模では難しかった大きな箱もの事業が可能となるといったニュアンスでの説明も行われた。その錯覚の下、合併へと踏み込んでいった」とあるが、これが駆け込み投資につながっていった一番の要因と思われる。

また、交付税の算定替えについても「10年間は合併前の交付税が保障される」ことが「交付税は減らない」ように誤解され、財政計画との著しい乖離をみせた。

改めて、情報の開示と住民参加による合意形成の重要性を感じた。この町の合併を検証した熊本県立大学の『零細過疎町村同士の対等合併は「貧しきものが合併しても、やはり貧しい」というのが実感である。』という報告書の一文が非常に印象的であった。（「市町村合併とこれからの熊本の姿」より抜粋）



合併時の状況

合併期日	2003/4/1
合併の形態	新設
構成市町村	上村 5,641人 免田町 6,160人 岡原村 3,029人 須恵村 1,519人 深田村 2,021人
人口	18,370人
面積	159.49km ²

合併後の状況（平成19年度末数値）

人口	17,436人
議員定数	18人
実質赤字比率	-
連結実質赤字比率	-
実質公債費比率	17.4%
将来負担比率	193.7%
町税	11億3千万円
地方交付税	49億4千1百万円

「貧しいながらも楽しい我が家」 —鳥取県大山町—

背景

人口5～7千人と3町とも均衡のとれた同規模の町による合併。これまで取り組んできた地域づくりを将来にわたって継続させていくためには、今後の行財政基盤はどうあるべきかについての検証の必要性が求められ、合併問題勉強会を設立。合併特例債、地方交付税の優遇など、今後の行政運営の執行において、当初5町村による合併協議会が検討されたが、最終的には3町による合併協議会となった。

特徴

事務事業については他の視察先と比較すると合併前にかんがりの調整をしていた。調整できなかった項目は水道・下水道料金と保育所の統廃合くらいである。

事務所の位置は人口規模ではなく、地理的に中心部に位置する人口の一番少ない旧名和町、新名称は国立公園で有名な大山町と比較的スムーズに決定した。

平成17年の合併時は総合支所方式としたが、旧町単位である程度まとめたものを3町分総括するという二重行政のような構図となり、事務が煩雑となり、支所間の距離も近いことから平成20年度より分庁方式へ変更している。

考察

鳥取県は国からの指導を受け、合併を推進してきた。住民も行政も合併することがあたり前と考え、合併に対する反対運動もなかった。

地域的にも人口の自然減が続き、財政状況も悪化しつつある現状を踏まえ、「合併しないとたたない」という風潮が高まった。町長は「決して合併してもよいことはない」と言い続け、「夢多き合併」を否定してきた。とりわけ、町長のリーダーシップが大きく、住民を引っ張っていくという責任感を強く感じた。「貧しいながらも楽しい我が家」がいいのか、「寄らば大樹の陰」がいいのかアンケートで聞いた。そして住民は「貧しいながらも楽しい我が家」、いわゆる小さい町村が集まりながら、個性的なまちづくりをめざす方を選択した。

自治体の主役はあくまでも住民であり、最終的な選択は住民の意向が重要である。行政が必要と考えるものでも、最終的には住民の理解と同意が必要であり、合併への理解を得ることに終始努めていた。



合併時の状況

合併期日	2005/3/28	
合併の形態	新設	
構成市町村	中山町	6,730人
	名和町	5,233人
	大山町	7,598人
人口	19,561人	
面積	189.79km ²	

合併後の状況（平成19年度末数値）

人口	18,810人
議員定数	21人
実質赤字比率	-
連結実質赤字比率	-
実質公債費比率	16.1%
将来負担比率	130.1%
町税	15億7千7百万円
地方交付税	48億1千6百万円

■ 全国町村会の「報告書」を検証

「平成の合併」をめぐる実態と評価（全国町村会 平成20年10月公表）

プラス効果

財政支出の削減効果

職員数の削減による人件費の減少、重複投資の解消等により、財政支出を削減。

職員の能力向上

職員の政策形成能力・実行能力が向上。旧町村間の垣根を越えた職員同士の交流が生まれた。

マイナス効果

行政と住民相互の連帯の弱まり

支所の職員数削減により、地域における行政の存在感が希薄化し、これまで培ってきた行政と住民相互の連帯が弱体化。これにより、住民の地域づくり活動に支障が生じている事例が多く見られる。

財政計画との乖離

合併と地方交付税の大幅削減が時期的に重なったため、合併時に立てた財政計画から大幅に乖離した財政運営を余儀なくされた。

また、合併前の駆け込み事業や、「サービスは高く、負担は低く」という調整方針が、新市町での財政を圧迫している事例が見られた。

周辺部の衰退

役場がなくなることによる経済波及効果の減少、役場の存在によって保たれてきた安心感の喪失、行政単位の過大化等により、周辺部の衰退が加速した。

■ 全国町村会の「報告書」を検証

合併推進の問題点

財政問題

合併算定替措置、合併特例債などの財政措置をする一方で、地方交付税の削減等「アメとムチ」により、自主財源に乏しい小規模市町村は合併を余儀なくされた。

府県の強力な指導

府県の指導を合併理由にあげた市町村が少なくなかった。なかには、半ば強制に近い形で合併を主導したという声も存在した。

財政措置に偏った合併推進策

国が合併推進のために用いた手段は、合併特例債、地方交付税の削減など、その多くが財政措置。こうした行政手法は、分権時代の流れに逆行するものであり、将来に禍根を残すことになったのではないか。

広域行政・地方分権に対する誤解

国は、合併推進の目的として、基礎自治体の強化、日常生活圏の広域化への対応をあげたが、そこには、市町村規模と行政能力が比例する 広域行政は1市町村単位でしか行えない、という2つの誤解があった。

合併推進の強引さ

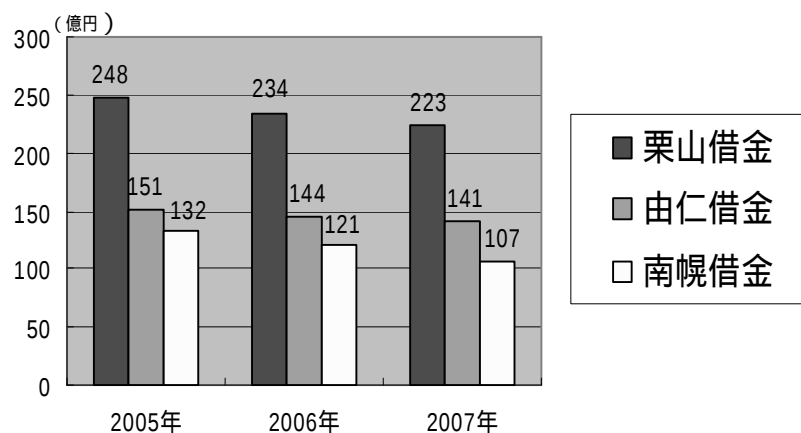
国と府県による強引な合併誘導策が目立ち、市町村の自主性が尊重されたとは言い難い実態が顕在化。

■ 3 町の借金

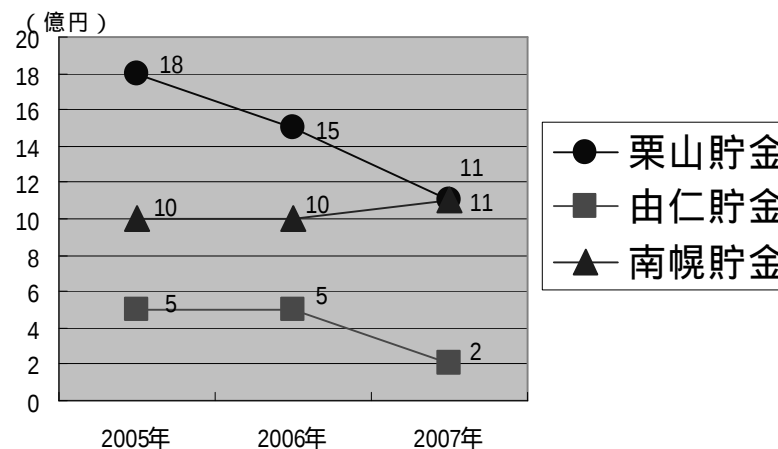
(平成18年度決算数値)

	栗 山	由 仁	南 幌	合 計
借金残高	2 3 4 億円	1 4 4 億円	1 2 1 億円	4 9 9 億円
その他 将来負担と なるもの	債務負担行為()	1 4 億円	9 億円	1 4 億円
	町立病院の赤字		5 億円	5 億円
	土地開発公社の債務保証		1 7 億円	1 7 億円
合 計	2 4 8 億円	1 5 8 億円	1 5 2 億円	5 5 8 億円
貯金残高	1 5 億円	5 億円	1 0 億円	3 0 億円

「債務負担行為」は、将来にわたる債務を負う契約を結ぶことをいいます。



3 町の借金の推移



3 町の貯金の推移

■ 借金の特徴

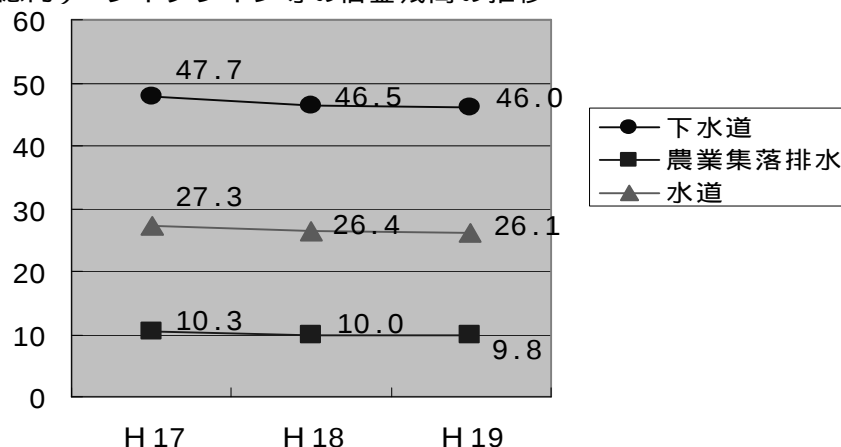
栗山町

200億円を超える借金の主なものに公営企業会計等（下水道、農業集落排水、水道）によるものが

82億円（平成19年度末）

（返済計画が正確にたてられているもの）

（億円） ライフライン等の借金残高の推移

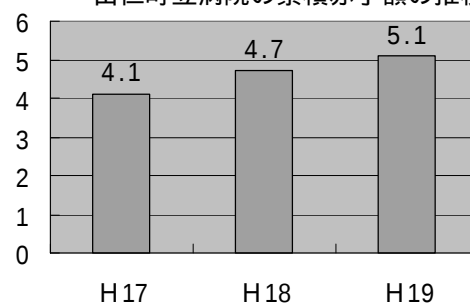


由仁町

町立病院の累積赤字が毎年増えています。（平成19年度末）

5億1千万円

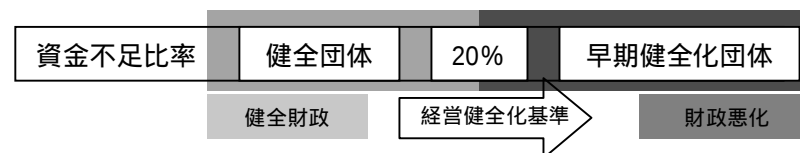
（億円） 由仁町立病院の累積赤字額の推移



道内の公立病院資金不足の状況

高低順	市町村名	資金不足比率
1	羅臼町	298.9%
2	美唄市	191.7%
3	由仁町	150.3%
4	赤平市	148.3%
5	白老町	66.2%

平成19年度決算速報値において20%を超えた市町村は道内16団体



南幌町

土地開発公社の債務保証が

17億円

南幌町土地開発公社の土地資産と長期借入金状況

（平成19年3月末現在）

完成土地（民間等へ売却） 15億4千3百万円
 未成土地 1億3千6百万円

土地保有額	16億7千9百万円	長期借入金	17億1千5百万円
-------	-----------	-------	-----------

■ 土地開発公社の分析

「長期間保有している土地の状況」（平成18年度）

（百万円）

町名	年度末 保有額 A	10年以上 保有額 B	保有割合（%） B / A
南幌町	1,679	1,554	92.6
由仁町	84	79	94.0
栗山町	202	36	17.8

特徴

南幌町の10年以上保有の土地価格が全体の9割以上、10年以上保有価格は**15億5400万円**と多い。

由仁町も10年以上保有が9割以上と多いが、保有額は**7900万円**と少ない。全体の保有額は8400万円。

栗山町の10年以上保有は2割を下回り、3町の中では最も少ない。全体の保有額**2億200万円**。

考察

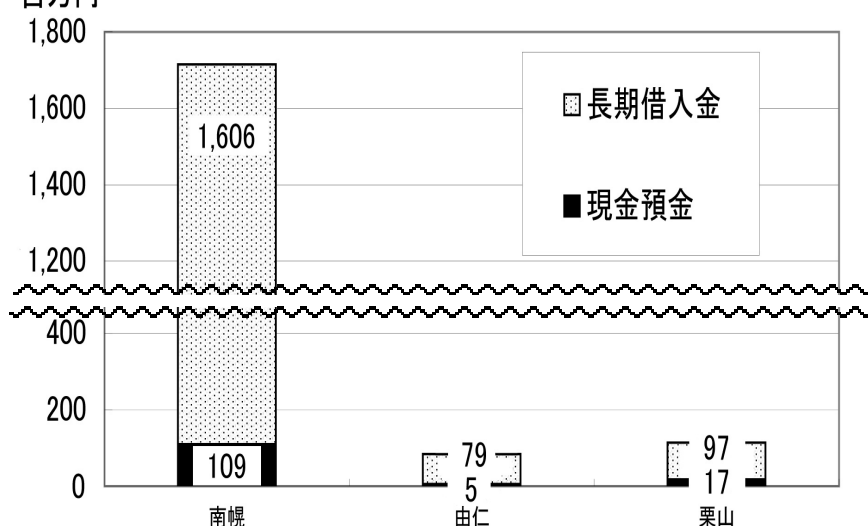
帳簿価格に対して実勢価格は下落して含み損を抱えている。土地の需要は冷え込んでおり、売却は容易ではない。解散前には負債を整理するのが基本。

債務超過など借入金の返済が滞る場合、損失保証している行政が借入金の額を負担。

南幌町では平成23年3月から17億円の借入れの元金償還（年間1億5千万円）が始まる。

これらの土地が売却できない場合、新たな住民負担となります。

図 返済に現金預金を充てた場合の長期借入金の残額



■ 近隣市町村の財政状況

道内180市町村

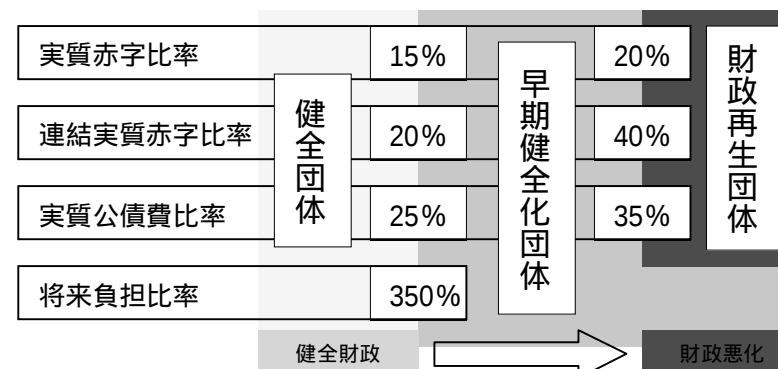
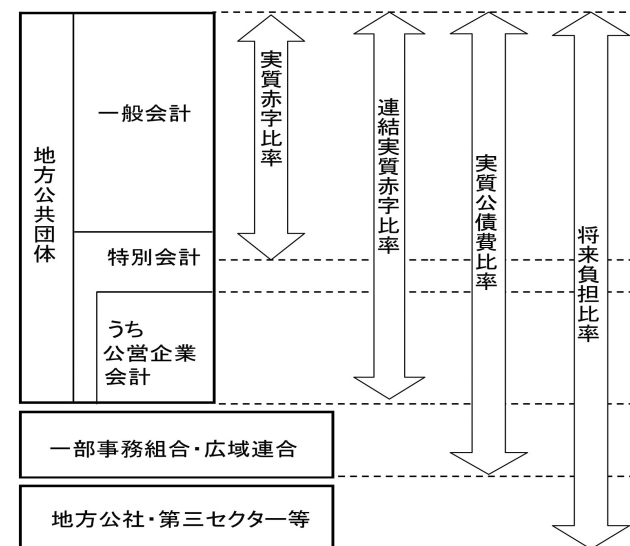
平成19年度決算に基づく健全化判断比率（速報値）

高低順	市町村	実質赤字比率	連結実質赤字比率	実質公債費比率	将来負担比率
1	夕張市	730.71	739.45	39.6	1237.6
2	赤平市	-	68.76	27.5	318.6
3	由仁町	-	11.81	24.3	299.2
23	長沼町	-	-	20.8	201.0
33	南幌町	-	-	25.3	181.3
38	栗山町	-	-	21.9	174.0

（参考）現在、合併協議中の喜茂別町・留寿都村と上湧別町・湧別町

95	喜茂別町	-	-	16.5	116.3
135	留寿都村	-	-	11.8	64.1
152	上湧別町	-	-	16.0	11.8
156	湧別町	-	-	15.5	2.2
全道平均		-	-	14.4	138.3

実質赤字額や連結実質赤字額等がない場合は、「-」と表記。



健全化判断比率は 実質赤字比率 連結実質赤字比率 実質公債費比率 将来負担比率の**4つの指標**で、それぞれの比率に応じて、「**健全**」「**早期健全化**」「**財政再生**」の3段階に区分されます。この比率のうち**1つ**でも早期健全化基準以上となった場合は財政健全化計画を**議会**の議決を経て定める必要があります。

■ まとめ

栗山町議会では、「平成の合併」を先行実施した現場を実際に訪問し、議会、首長、自治体職員、その他地域づくりに携わる関係者などの**生の声**に耳を傾けることで、「平成の合併」とは何だったのかを**改めて**考えてきた。

全国町村会の報告書にもあるとおり、今回の調査からは、従来の**中央集権体制**に基づくトップダウン的手法によって、合併が推進されたことが明らかとなった。

地方交付税の急激な削減や、**国・府県**からの強力な指導によって合併を余儀なくされたという声が**現場**から多く聞かれたことは、それを端的に示している。

しかし一方で、いずれの市町村も、**先行き不透明**な状況にありながら「平成の合併」に真剣に向き合い、新たな**地域づくり**に対して、懸命に取り組んでいることも分かった。

栗山町の将来、地方自治のあり方を検討する際には、財政上の問題とともに将来にわたり**一体感を持った地域経営**が出来るかという点にあると考える。

栗山町議会はこれまでどおり住民に開かれた議会、住民とともに歩む議会（議会基本条例）の継続維持を進めます。

合併関連の議会活動

6月18日	合併問題等調査特別委員会を設置	
6月30日	合併問題等調査特別委員会（1回目）	
	第1回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	由仁町）
7月2～4日	合併関連政務調査（京都・兵庫方面）八木橋議員他3名	
7月7日	合併問題等調査特別委員会（2回目）	
7月14～16日	合併関連政務調査（熊本・鹿児島方面）伊達議員他4名	
7月16～18日	合併関連政務調査（広島・鳥取方面）小寺議員他3名	
7月19日	第2回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	南幌町）
7月31日	合併問題等調査特別委員会（3回目）	
8月4日	第3回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	栗山町）
8月12日	合併問題等調査特別委員会（4回目）	
8月20日	第4回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	由仁町）
8月26日	合併問題等調査特別委員会（5回目）	
9月8日	第5回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	南幌町）
9月19日	合併問題等調査特別委員会（6回目）	
9月24日	第6回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	栗山町）
10月6日	合併問題等調査特別委員会（7回目）	
10月8日	第7回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	栗山町）
10月14日	合併問題等調査特別委員会（8回目）	
10月27日	第8回南空知3町合併検討協議会 議長他2名出席（於	南幌町）
10月30日	合併問題等調査特別委員会（9回目）	
11月10日	議会報告会報告書作成検討委員会（1回目）専門的知見の活用	
11月11日	議会報告会報告書作成検討委員会（2回目）	
11月13日	議会報告会報告書作成検討委員会（3回目）	
11月17日	合併問題等調査特別委員会（10回目）専門的知見の活用	
11月19日	議会報告会報告書作成検討委員会（4回目）	
11月20日	議会報告会報告書作成検討委員会（5回目）	
11月26日	合併問題等調査特別委員会（11回目）専門的知見の活用	
12月2日	合併問題等調査特別委員会（12回目）	

報告書作成検討委員

小寺 進／榑崎 忠彦／山本 修司／置田 武司／鵜川 和彦／大平 逸男

発行所／北海道栗山町議会
編集／報告書作成検討委員会
2008.12. 1 発行

〒 069-1512 北海道夕張郡栗山町松風 3 丁目 2 5 2
Tel 0123-72-1111/Fax 0123-72-3179
E-mail gikai@town.kuriyama.hokkaido.jp