

政令指定都市に移行する静岡市の課題

2004年12月

財団法人 政治経済研究所

はじめに

本研究報告書は静岡市の行財政の調査研究成果をとりまとめたものである。（調査期間 2004年3月1日から2004年11月30日）

日本経済は一部大企業に景気回復の明るさが見え、増収、増益基調にあると言われているが、他方では、中小企業はもとより、勤労者世帯の所得の減少、失業の高止まりなど、決して楽観できる状況にないのが現実である。

こうした状況の中で、地方自治体の行財政にも様々な矛盾が拡大し、平成の大合併によってもこの危機の打開は困難であり、静岡市、清水市の合併により発足した静岡市も、例外でないことが今回の調査研究結果で明らかになった。

本調査では、両市の合併に伴う諸問題を検討し、政令指定都市としての21世紀のあるべき姿を解明するとともに、可能な限り実態を踏まえた代案（Alternative）を提起した。

今回は当研究所の行財政研究室、地域経済研究室に地元の研究者（当研究所研究会員）を加え、三名の大学教授の体制でのぞみ、現地調査、地元の各界の方々も参加した研究会を数回にわたって行なって、率直で積極的な意見の交換をするとともに、議会における議事録も大いに参考にし、まとめられたものである。

ここに調査研究にあたり、資料の提供をはじめご助言を賜るなど、実態調査へのご協力を頂いた各位に厚く御礼申し上げる次第である。

本報告書は研究者や議会、行政関係者のみならず、「市民が主人公」といわれる地方自治体の本旨からも様々な市民運動に携わる多くの市民の皆様が一読され、ご活用頂ければ幸いである。さらに率直なさまざまなご意見を頂ければ今後の研究に活かすこともでき、当研究所としても幸甚の至りである。

最後に当研究所は、1946年8月14日に内閣総理大臣の許可を受けて発足し、さらに文部省（現、文部科学省）所管の民間学術研究機関として活躍、多くの研究者を輩出し、諸研究、委託研究分野でも数々の成果を上げてきていることも申し添えておきたい。

尚、2002年3月に各界、各位のご賛同、ご協力により、当研究所敷地内に「東京大空襲・戦災資料センター（早乙女勝元館長）」が建設され、2年有半、都市空襲の研究とともに資料を公開、展示し、マスコミ、学会、海外の研究者にも注目されていることも付け加える次第である。

2004年12月

財団法人政治経済研究所

理事長 山口 孝

（明治大学名誉教授）

目 次

第 1 章 静岡市の財政―「政令指定都市」前夜	1
はじめに	1
第 1 節 地方財政危機と「三位一体の改革」の関係	1
1. 創り出された「地方財政危機」	1
2. 地方分権改革と「三位一体の改革」	2
第 2 節 旧清水市・旧静岡市の財政分析―1992 年度～2002 年度	4
1. 旧清水市の財政状況	4
2. 旧静岡市の財政状況	15
3. 旧清水市・旧静岡市の主要指標での比較	25
第 3 節 政令指定都市の財政―さいたま市を例に	29
1. 政令指定都市さいたま市の財政	29
2. さいたま市の 2003(H. 15) 年度予算	33
3. 政令指定都市さいたま市の財政支出の特徴	39
第 4 節 『新市建設計画』と財政上の特徴	42
1. 『新市建設計画』の基本方針とその実現施策	44
2. 『新市建設計画』の財政上の特徴	46
第 5 節 合併後静岡市(旧清水市・旧静岡市)の予算と問題点	49
1. 2004(H. 16) 年度予算の特徴	49
2. 2004(H. 16) 年度予算の問題点	53
おわりに	54
参考：合併協議会「静清合併のメリット」より抜粋	57

第2章	(新) 静岡市の地域産業	61
第1節	静岡市における地域産業の現状	61
1.	静岡市の事業所数・従業者数の推移	61
2.	静岡市の農林水産業	65
3.	静岡市の製造業	69
4.	静岡市の商業	74
第2節	静岡市の産業政策	80
1.	合併協議会による「産業振興プラン策定」の提案	80
2.	合併後の静岡市「新総合計画」策定作業	82
3.	「市民1万人世論調査」による静岡市がとるべき産業支援政策	84
4.	静岡市「産業振興プラン」策定の進捗状況	86
第3節	静岡市に要望される地域産業政策とは	90
1.	地域経済振興における中小企業・中小業者の役割	90
2.	地域における中小企業・中小業者の存立意義	90
3.	地域中小企業の要望・要求を汲み尽くす産業政策作り	94
第3章	静岡市行政の現状と課題	99
	はじめに	99
第1節	合併による新静岡市の誕生と「合併効果」の検証	99
1.	「平成の大合併」のモデルとしての「静清合併」	99
2.	静清合併の内容を検証する	102
3.	新市建設計画の特徴と問題点	108
4.	小括	109
第2節	静岡型政令指定都市の行政組織上の課題	111
1.	静岡型の政令指定都市の誕生	111
2.	静岡型政令指定都市の事務と権限	113
3.	行政区制度と区役所のあり方	114
4.	行政区改革の動向と課題	117
	おわりに	121
	あとがき	123

第1章 静岡市の財政―「政令指定都市」前夜

はじめに

静岡市は、2003年5月に旧清水市と旧静岡市が合併し、発足した。2005年には、政令指定都市化を目指している。「政令指定都市」は、この間の“平成の「大合併」”の静岡市の終着点であるが、国と地方の税財政改革である所謂「三位一体の改革」(地方向け補助金の削減、国から地方への税源委譲、地方交付税交付金の圧縮)の中での一つの終着点でもあり、考え方によっては「通過点」でもありうる。この意味では、静岡市の財政分析は、旧清水市、旧静岡市のこれまでの財政のありようと問題点を確認するとともに、将来、政令指定都市になった後の静岡市財政のありようを予想することもその内容として含まなければならない。この目的のために、静岡市に先行して2003年5月に政令指定都市となったさいたま市を取り上げ、その予算分析を通して静岡市の将来の財政(予算)を占うとともに、予算策定過程への市民参加という問題についても考えていくことにする。

第1節 地方財政危機と「三位一体の改革」の関係

1. 創り出された「地方財政危機」

1990年代初頭において、わが国地方自治体はその財政面において、国の財政赤字に対し、「健全」な状態を示していた。しかし、バブル経済が弾け、国内企業の海外移転と国内工場の閉鎖・移転が進む中で、地方自治体の財政収入も減少し始め、1990年代半ばには地方財政危機が全国レベルで叫ばれる状態になった。所謂「空洞化」が地方財政にも広がったと言えるであろう。

財政面に限定すれば、豊かな自治体の財政を出動させて、バブル破綻後の国内経済を下支えさせ、あわよくば景気反転の契機としたいと考えていたと推察される。公的支出(公共事業)であれ、民間投資であれ、それは「開発」もしくは「再開発」という形で地域に「活力」を生み出し、行政の側から「自立自助」「自己責任」を強く要求してきた自治体住民に事業目的の合理性を納得してもらうものでなければならなかった。

ブームを創り出し、地方の財政出動への疑問を生み出さないどころか、むしろ積極的に支持を生み出していくという手法は、具体的には以下のような形で進行してきている。

1980年代後半のリゾート開発、その後のワールドカップ会場誘致のための「サッカースタジアム」建設競争、そして、今は「合併・中核都市・政令都市化」による、「高次機能集積都市」の建設や一体的な「都市計画」や「土地利用」である。

これらは、第三セクター問題やワールドカップ後の低利用率に伴う赤字問題を露呈し、その建て直しのためのキック・オフを余儀なくされているのである。

以上のように、現在の地方財政危機は国により創り出されたものであることを確認しておくことは重要である。皮肉にも財政面では「地方分権」が実現し、財政負担は転嫁されていたとも言えるのである。もっとも、国の方も飴を用意していた。それは、地方の自主財源を基にした起債に対し、国が地方交付税交付金で後年度負担を約束していたことであり、残された問題は飴がいつ無くなるか、すなわち、事後的にどの程度補填し続けられるかということになったのである。

2. 地方分権改革と「三位一体の改革」

地方分権改革は、「国と地方の役割分担を明確にし、地方の自己決定の範囲を拡大し、地方の自立性を高めること」を目標にしている。（地方分権改革推進会議『地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見』2004年5月12日）それは、単に財政運営に関わるものに限定されているわけではない。

国が、「国家としての存立に関わる事務や全国的な規模・視点で行われることが不可欠な施策や事業の実施など国が本来果たすべき役割を重点的に担うことが可能」になるように、地方公共団体には「地域の総合的な行政主体として、自主的・自立的な判断に基づいて住民に身近な行政を効率的に処理すること」を可能にするという訳である。

地方分権改革推進会議は、以下の5つの改革方向を提示していた。

- ① 国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ
- ② 地域における行政の総合化
- ③ 地域の創意工夫の発揮と知恵とアイデアによる地域間競争
- ④ 地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成

⑤ 国の決定についての地方の参画の確保

こうした方向性を前提に、国の関与を廃止・縮減し、地方公共団体の自己決定が可能となる領域を拡大することとして、国庫補助負担金の改革、税源委譲を含む税源配分の見直し及び地方交付税の改革が所謂「三位一体の改革についての意見」として求められてきたのである。

地方分権改革推進会議は、「地方の自由度の拡大」「住民自治の拡充と効率的行財政運営」とともに「地方行財政体制整備」を諮問事項の内容として審議してきたのであるが、そこでは「基礎自治体(市町村)」の中でも、特に、地域経済の中核である政令指定都市や中核都市等の都市の担う役割の大きさが強調されている。基礎自治体は、住民に身近な福祉、保健衛生、教育、まちづくり等を担っており、住民参加の機会を広げる面と効果的・効率的なサービス供給の達成が見込まれるという点の優位性をもつ存在として位置づけられとともに、合併により規模と能力の拡大した政令指定都市や中核都市等の都市基礎自治体には、一層の権限委譲の推進が求められるとしている。

白藤博行氏が指摘するように、この間構想されまた議論されてきた「分権型国家」もしくは「分権型社会」は言い換えれば「協働型国家」「協働型社会」であり、それは、単純な中央集権型国家批判ではすまされない段階にあると言えよう。(白藤博行「地方構造改革」の論理と憲法の原理)『行財政研究』56号、2004年、2～3頁)であるとすれば、「公私協働」の行政スタイルが、新たな「ガバナンス(統治)」の観点を提示していることを掴み、ガバナンス(統治)のシステム作りとそれへの市民参加、また、予算プロセス(予算策定 ⇒ 事業評価・決算評価 ⇒ 次期予算策定 ⇒ 予算策定)への参加を構想することも重要な課題となる。

以上の様に、「地方行財政体制整備」は「地方構造改革」とも呼びうるものであり、たんに財政面での「三位一体改革」に置き換えられるものではない。住民・市民の基礎自治体への計画・執行・評価・監査というプロセスへの参加の制度化と主体の形成を地道に行っていかなければならない息の長い取り組みである。

創り出された地方財政危機の下、行財政のスリム化を当然視する「効率性」に偏した「行政改革」あるいは「ニュー・パブリック・マネジメント NPM」に影響され、地方自治のスリム化までが当然視されるとすれば、それは本末転倒であり、それを避けるために「地方分権改革」という広い視野で捉え、財政面での住民の統治(自治)能力を高めることが不可欠であると考ええる。

第 2 節 旧清水市・旧静岡市の財政分析—1992 年度～2002 年度

本章では、合併前の旧清水市並びに旧静岡市の財政分析を行う。対象期間は 1992 年度（H.4）～2002 年度（H.14）の 10 年間である。バブル経済が弾け、国内産業の空洞化が進行する「長期不況」のなかで、二つの市は財政上の健康度を損なってきたことを確認していくことにする。

財政上の健康度はフローとストックという 2 面で見ることが必要である。すなわち、財政バランスややり繰りといったフローの側面からのアプローチとその帰結としての債務の確認というストック面でのアプローチである。

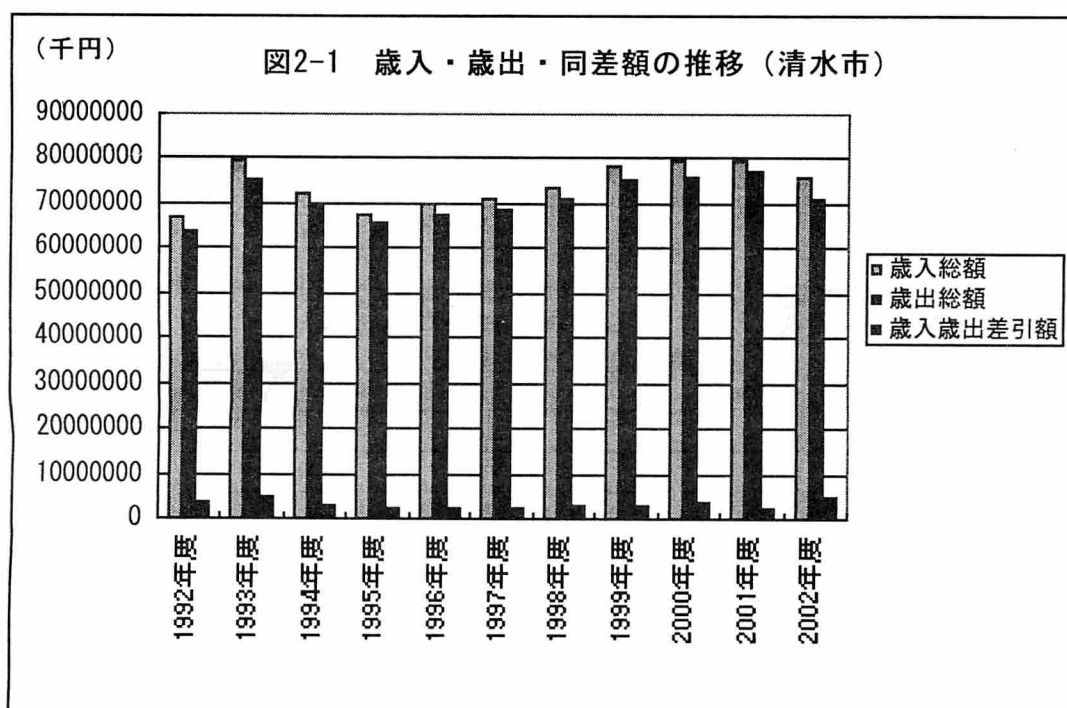
以下では、財政規模、財政バランス、やり繰り、地方債現在高や債務負担行為額などを見たうえで、いくつかの財政指標を用いて、旧清水市、旧静岡市の財政状況の推移と合併前夜の状況を確認していくことにする。

1. 旧清水市の財政状況

A. 財政規模の推移

旧清水市の財政バランスは、表 2-1、図 2-1 に示されている。一般会計の財政規模は歳入・歳出いずれでみても同様の動きを示している。そこで、歳入ベースで見ると、1992 年度の 671.6 億円から 1993 年度には 17.4% の大幅増、額にして 117 億円増の 798 億円と 800 億円に届く市財政上最大規模となった。しかし、翌 1994 年度には 72 億円減の 726.6 億円となり、1995 年度は 48.6 億円減の 678 億円とこの 10 年間で最小の規模となった。その後、2001 年度までは増加傾向が続いていることが分かる。合併前年の 2002 年度は 761 億円となっていた。

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
歳入総額	67158704	79804630	72659030	67793346	69905771	70955049	73828878	78229226	79462258	79732222	76120026
歳出総額	63573485	75127411	69726409	65456976	67639023	68632767	71038465	75337963	75870234	77402351	71386225
歳入歳出差引額	3585219	4677219	2932621	2336370	2266748	2322282	2790413	2891263	3592024	2329871	4733801
翌年度繰越財源	140090	264759	156217	403856	347197	270784	808932	451423	519815	442201	2710573
実質収支	3445129	4412460	2776404	1932514	1919551	2051498	1981481	2439840	3072209	1887670	2023228
単年度収支	598234	967331	-1636056	-843890	-12963	131947	-70017	458359	632369	-1184539	135558
積立金	66411	20861	1221363	14795	7711	329114	360749	2691939	807622	211170	5508
繰上償還額	0	0	0	203200	90170	926	49973	0	224155	0	0
積立金取崩額	200000	0	0	0	1300000	1100000	0	0	0	0	4643272
実質単年度収支	464645	988192	-414693	-625895	-1215082	-638013	340705	3150298	1664146	-973369	-4502206



B. 3つの財政バランス(財政収支)

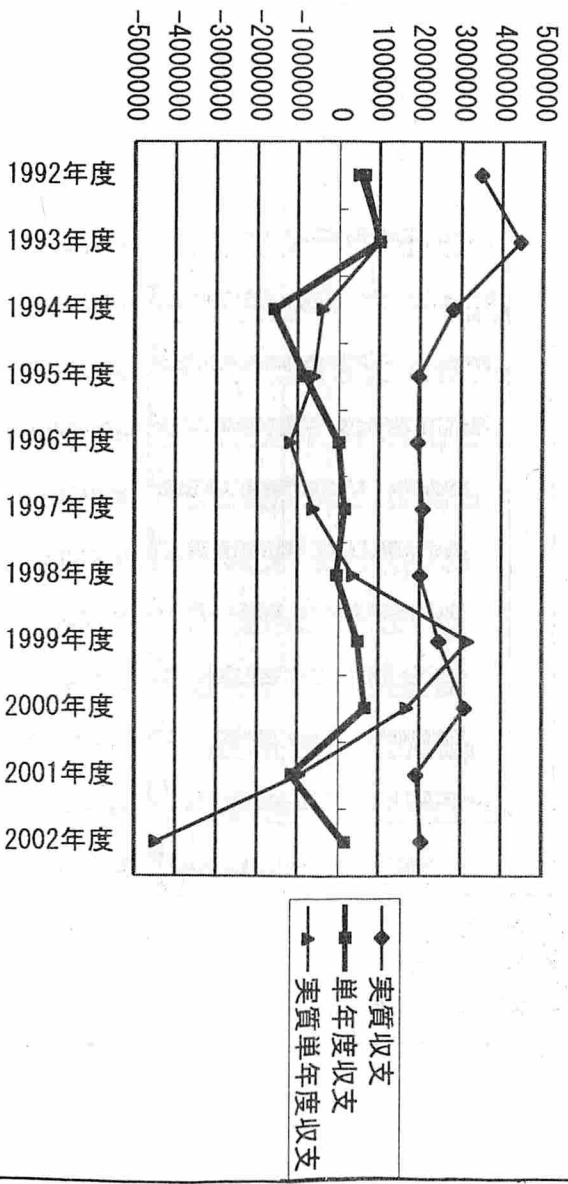
1) 実質収支

こうした財政規模の動きがあった 10 年間を、実質収支、単年度収支、実質単年度収支という 3 つのバランスで見てみたのが図 2-2 である。ここに実質収支とは、歳入総額から歳出総額を引き、さらに翌年度繰越財源を控除したものであり、地方自治体の財政余剰（プラスであれば純情よ、マイナスであれば純損失）を示している。

旧清水市は、実質収支の黒字額が 1992 年度から翌 1993 年度にかけて 10 億円弱増加したものの、それ以降 1998 年度まで減少傾向が続き、1998 年度は 19.8 億円と 1993 年度の 44.1 億円の半分以下となった。その後、1999 年度には 24.3 億円、2000 年度には 30.7 億円と黒字額が再び増加したが、2001 年度には 18.8 億円と再び 20 億円を切り、翌 2002 年度の 20.2 億円という黒字額で合併を迎えることとなった。

(千円)

図2-2 清水市・決算収支2



2) 単年度収支

単年度収支とは、当該年度の実質収支から前年度の実質収支を引いたものであり、当該年度のみの実質的な収入と支出の差額を示すものである。

旧清水市は、単年度収支は1992年度から翌1993年度において黒字であったが、実質収支の減少傾向が続いた1994年度から1998年度の間は1997年度を除きすべて赤字であった。その後、1999年度は黒字となり、翌2000年度も黒字が続けたが、2001年度には再び12億円の赤字となった。2002年度はかろうじて1.4億円の黒字となっはいるがものの、財政状態の悪化は読み取れる。こうしてみると、既に見た2002年度における実質収支の20.2億円の黒字は、旧清水市の財政状態の悪さを必ずしも反映していなかったといえる。

3) 実質単年度収支

実質単年度収支とは、積立金の積立や過去の債務の繰上償還さらには積立金の取崩しなどの要素を単年度収支から取り除いたもので、これらの措置がとられなかった場合の実質的な単年度収支を示すものである。いわば、積立金の積立や過去の債務の繰上償還あるいは積立金の取崩しといった財政上のやり繰りがもし行われなかったならば、どのような財政バランスになっていたかを示すものである。

旧清水市の実質単年度収支は、単年度収支同様 1992 年度から翌 1993 年度にかけては黒字であったが、実質収支の減少傾向が続いた 1994 年度から 1998 年度の間は 1997 年度まで赤字が続き、1998 年度に 34 億円の黒字となった。その後、1999 年度も 31.5 億円の黒字、翌 2000 年度も 16.6 億円の黒字を続けたが、2001 年度には再び 9.7 億円の赤字となり、2002 年度は大幅に赤字額を増やし、45 億円の赤字となっていた。

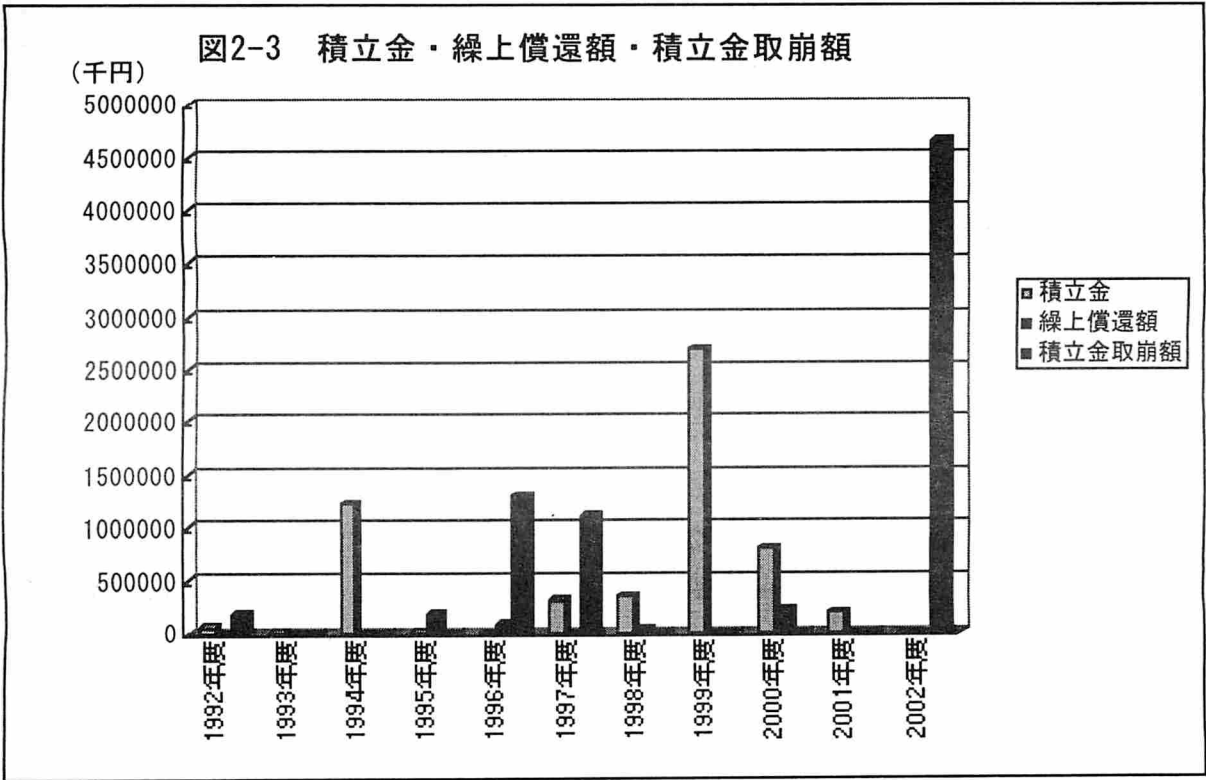
実質単年度収支の動きは、旧清水市の財政バランスの悪化をもっとも明確に示してくれている。

以上 3 つのバランスでみると、旧清水市の財政は 1994 年度から危険信号が点灯し始め、1998 年度から 1999 年度まではバランスでは小康状態が続いたものの、2000 年度を境に再び悪化してきたことが分かる。

4) やり繰りの中味

それでは、旧清水市のやり繰りはどのように行われたのであろうか？ やり繰りとは、積立金の積立や過去の債務の繰上償還あるいは積立金の取崩しである。

やり繰りの動きを示したのが図 2-3 である。



まず、ここから分かることは、積立金積立の持続とりわけ 1994 年度の突出と 1997 年度から 2000 年度までの持続である。1994 年度には歳入が減少している中で 12.2 億円の積立が行われ、1997 年度からは歳入が増加する中 3.3 億円、3.6 億円(1998 年度)、2.7 億円(1999 年度)と 3 億円前後の積立がなされた。そして、2000 年度には 8.1 億円もの積立が行われている点が目立つ所である。

繰り上げ償還は、1995 年度に 2 億円ほど行われたが、1996 年度以降 1998 年度までは小額に止まり、1999 年度には行われなかったが、2000 年度に再び 2.2 億円ほどが償還され、2001 年度、2002 年度は償還はゼロであった。この 10 年間を通じて、繰上げ償還にはそれほど熱心ではなかったといえよう。

それでは、積立金の取崩しはどうであろうか？

グラフには示されていないが、実質単年度収支が赤字となった 1991 年度には 6 億円の取崩しが行われていた。そして、図にあるように 1992 年度も 2 億円の取崩しが行われた。その後、1993 年度から 1995 年度までの 3 年間には取崩しは行われなかったが、1996 年度には 13 億円、また翌 1997 年度には 11 億円という巨額の取崩し 2 年連続でなされた。

とりわけ 1996 年度はこうした取崩しが行われなかったならば実質単年度収支が示すように 12 億円の赤字となっていた訳であるから「非常事態」であった。1997 年度は一方で 11 億円の取崩しを行いながら、他方では 3.3 億円の積立を行うというやり繰りとなっているのが特徴である。その後、1998 年度から 2001 年度までは取崩しゼロの状態が続いたが、2002 年度には 46 億円の取崩しという「異常事態」となっているのが旧清水市の財政悪化を象徴的に示している。合併を余儀なくされた背景が浮かび上がってくるのである。

C. 市税収入の推移—主税源は固定資産税と市町村民税(個人分)

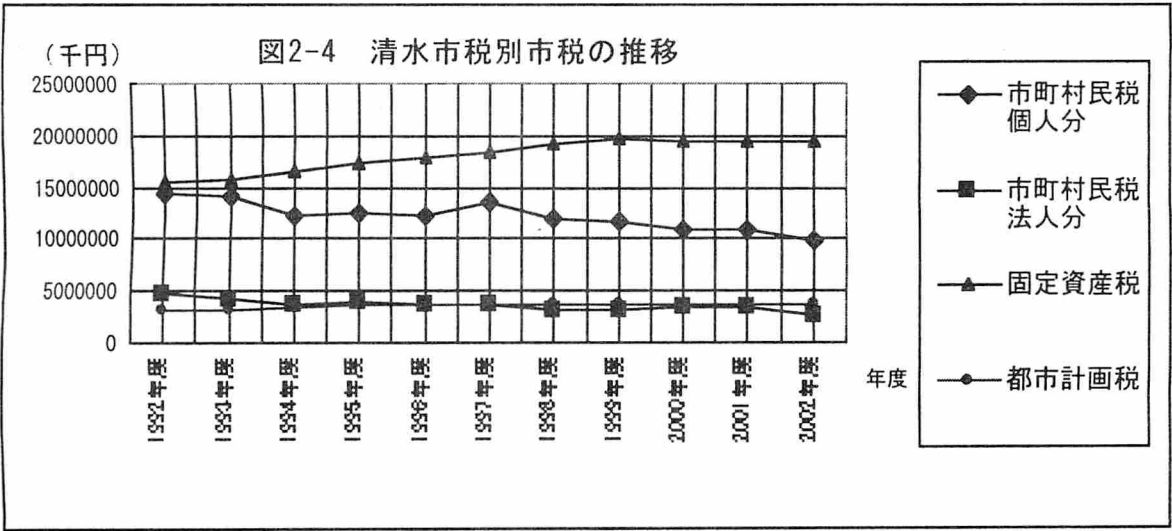
旧清水市の歳入に占める地方税の割合は 1992 年度において 58.1%であったが、2002 年度には 49.0%と 19.1 ポイントの大幅な低下となったが、額としては 390 億円から 373 億円への 17 億円の低下に留まっていた。

これを税別に見ると、固定資産税が一番大きく、次いで市町村民税の個人分、さらに近年では都市計画税そして市町村民税の法人分という順位になっている(表 2-2、図 2-4 参照)。

表2-2 清水市市税別歳入額の推移

(単位:千円)

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
市町村民税 個人分	14274835	14224540	12114935	12510941	12334941	13518826	11937040	11663401	10858004	10796742	9877423
市町村民税 法人分	4826438	4231884	3833749	4042440	3759480	3680971	3255573	3144079	3420020	3468005	2533961
固定資産税	15367895	15794276	16541607	17268998	17783485	18378968	19084971	19579832	19338714	19438322	19513079
都市計画税	3133749	3257912	3423568	3611629	3743912	3618195	3722539	3816903	3704224	3743722	3707523
軽自動車税	188731	191509	196838	203839	211562	219265	225956	230297	240743	252639	260442
市町村たばこ消費税	1072891	1085347	1089082	1098060	1087186	1276389	1299640	1424835	1429944	1417810	1373656
特別土地保有税	181598	190158	239631	203252	186984	103622	47818	37826	25889	17332	10971
入湯税	-	-	1022	558	452	438	153	187	421	180	153
合計	39046137	38975626	37440432	38939717	39108002	40796674	39573690	39897360	39017959	39134752	37277208



税別の推移を構成比で見ると、市税の中で固定資産税は1992年度の39.4%から翌1993年度には40.5%と40%台に乗り、その後も増加傾向が続き、2002年度には52.3%となり、市税の半分以上を占める税源となった。1992年度に比し12.9%の増加となっている(表2-3参照)。

表2-3 清水市市税構成比の推移

(単位:%)

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
市町村民税 個人分	36.6%	36.5%	32.4%	32.1%	31.5%	33.1%	30.2%	29.2%	27.8%	27.6%	26.5%
市町村民税 法人分	12.4%	10.9%	10.2%	10.4%	9.6%	9.0%	8.2%	7.9%	8.8%	8.9%	6.8%
固定資産税	39.4%	40.5%	44.2%	44.3%	45.5%	45.1%	48.2%	49.1%	49.6%	49.7%	52.3%
都市計画税	8.0%	8.4%	9.1%	9.3%	9.6%	8.9%	9.4%	9.6%	9.5%	9.6%	9.9%
軽自動車税	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%
市町村たばこ消費税	2.7%	2.8%	2.9%	2.8%	2.8%	3.1%	3.3%	3.6%	3.7%	3.6%	3.7%
特別土地保有税	0.5%	0.5%	0.6%	0.5%	0.5%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
入湯税	-	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

また、市町村民税の個人分は、1992年度の36.6%から逡減傾向が続き、1999年度に29.2%と30%を割った後、2002年度には26.5%となった。1992年度に比べ10.1%の低下となっている。都市計画税は1992年度には8.0%を占める程度であったが、2002年度には9.9%と1割近くを占めるようになった。これに対し、市町村民税の法人分は1992年度では12.4%を占めていたが、その後、低下傾向が続き、2002年度には6.8%となり、都市計画税を下回るという状況になっている。バブル経済後の産業活動の停滞がここにも示されている。

総じて、旧清水市は固定資産税と市町村民税の個人分に依存するという型が明確になってきているといえよう。

D. 積立金・地方債・債務の推移

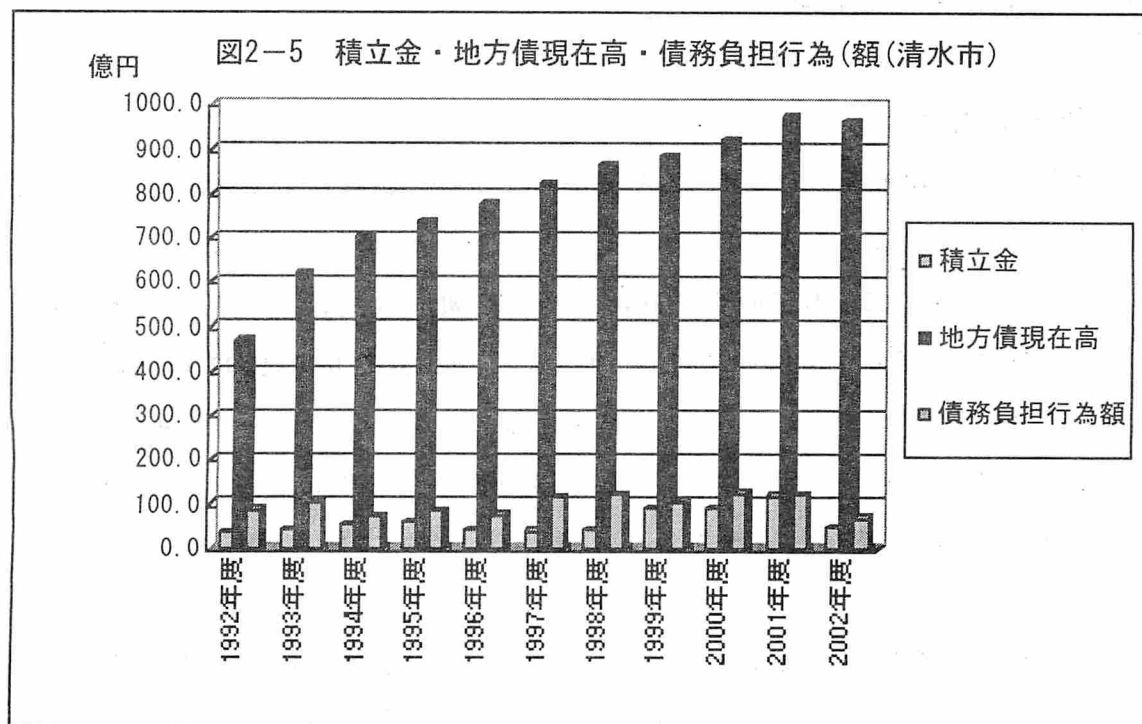
旧清水市の財政状況を積立金現在高、地方債現在高や債務負担行為額といったストックで確認してみることとする。

1) 積立金現在高

旧清水市の積立の特徴は、積立金積立の持続とりわけ1994年度の突出と1997年度から2000年度までの持続にあった。取崩しの動きとの相関の中で、結局、積立金残高は1998年度までは37億円から60億円の間を上下していたが、1999年度以降2001年度まで3年間は90億円から118億円台という高水準を持続していたが、2002年度は46億円の取崩しもあり、50億円と1994年度の56億円も下回ることになった(表2-4、図2-5参照)。

表2-4 積立金・地方債の現在高及び債務負担行為額の推移(旧清水市)

	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
a.積立金現在高	3761605	4147232	5644018	5930567	4286603	3856954	4257977	9270393	9161150	11814546	5001262
b.地方債現在高	46876332	62152436	70227947	73856065	77690998	82213759	86520074	88487182	92033960	97404283	96328917
c.債務負担行為額	8792729	10521230	7173841	8434672	7672412	11509795	12400230	10456696	12510553	12085689	6963884
d.(=b+c) 合計	55669061	72673666	77401788	82290737	85363410	93723554	98920304	98943878	104544513	109489972	103292801
e.借金・貯金比率(=d/a)	14.8	17.5	13.7	13.9	19.9	24.3	23.2	10.7	11.4	9.3	20.7
f.歳入総額	67153704	79804630	72659030	67793346	69905771	70955049	73828878	78229226	79462258	79732222	76120026
g.地方債現在高/歳入総額	0.70	0.78	0.97	1.09	1.11	1.16	1.17	1.13	1.16	1.22	1.27
h.借金/歳入総額	0.83	0.91	1.07	1.21	1.22	1.32	1.34	1.26	1.32	1.37	1.36



2) 地方債現在高の推移

地方債現在高は、図 2-5 が明確に示しているように著増傾向となっている。1992 年度には 468.7 億円であった残高は、翌 1993 年度には 621.5 億円、1994 年度には 702 億円と 700 億円台になり、1997 年度には 822 億円、2000 年度には 920 億円となり、合併直前の 2002 年度では 963 億円に膨れ上がった。

この地方債現在高の異常さは、歳入総額と比べてみることで確認できる。

1992 年度には 1 倍を下回っていた地方債現在高の歳入に占める割合は、1994 年度には 1.09 と 1 倍を超え、以降も増加が続き 2002 年度には 1.27 倍となった。1 年間の歳入を 3 割近く超えた地方債という借金があるという訳である。

3) 債務負担行為額の推移

旧清水市の場合、債務負担行為額はこの期間の当初から高い水準にあったこともあり、上下に変動しているが、1997 年度以降 2001 年度まで 100 億円を超える額で推移していた。2002 年度は 69.9 億円と低い水準となった。

しかしながら、地方債現在高と債務負担行為額を加えた「借金」は 1992 年度の 556.7 億円から 2002 年度には 1032.9 億円とほぼ倍増している。この「借金」の歳入に占める割合の推移は 1993 年度にいち早く 1 倍を超え 1.07 となり、2002 年度

E.財政指標の推移

以下では、旧清水市の財政状態を財政指標で診断してみることにする。

1) 財政力指数

旧清水市の財政力指数は、1992年度から1996年度までは1を超え、地方交付税の不交付団体であったが、1997年度からは1を下回り、交付税の交付団体に「転落」し、その後も2020年度の合併直前まで低下傾向は続いた（表2-5参照）。すなわち、1992年度の1.032から1996年度の1.020、そして1997年度の0.994、そして、2002年度の0.913という推移を示した。1997年度は2年連続して、積立金を大幅に取り崩した年であり、10億円の普通交付税の交付がなされたが、市税収入額は1996年度を上回っており、歳出入バランス見る限り、前年度並みの歳出水準に抑えていれば、交付税の10億円は必ずしも必要は無かったと考えられる。扶助費4億円、物件費9.8億円、積立金4.2億円、補助費6.6億円、繰出金3.2億円、普通建設事業費の単独分16.7億円等の増加が交付税の交付を導き出したと考えられる。

表2-5 財政力指数・公債費比率・起債制限比率(清水市)

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
財政力指数	1.032	1.035	1.040	1.033	1.020	0.994	0.977	0.934	0.907	0.895	0.913
A.公債費比率	10.9	10.9	12.1	13.8	13.7	14.1	14.6	14.5	14.0	14.3	15.2
B.起債制限比率					11.5	11.9	11.9	12.0	11.9	11.7	11.8
経常収支比率	74.7	76.6	76.1	84.4	86.3	82.7	83.6	75.7	77.9	78.9	80.4
A-B					2.2	2.2	2.7	2.5	2.1	2.6	3.4
C.実質収支比率	9.0	10.9	6.9	4.7	4.6	4.8	4.5	5.4	6.8	4.2	4.6

2) 実質収支比率

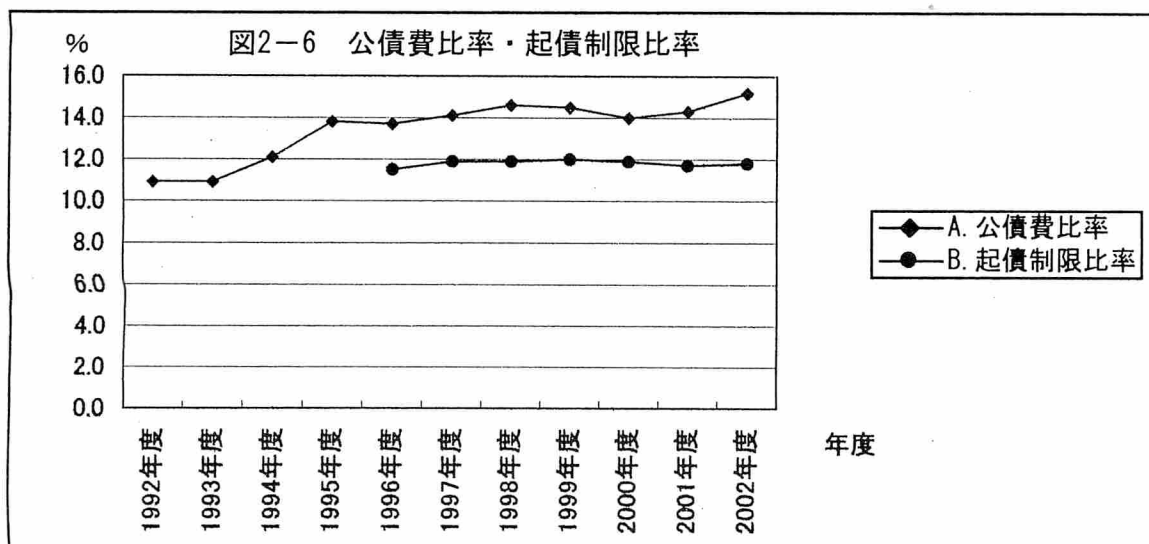
実質収支比率の動きは、旧清水市の財政状態の変調を示す兆しとなっている。すなわち、1992年度には9.0%、翌1993年度も10.9%という大きな財政余剰率を示していたが、その後1994年度には6.4%に急減し、1995年度以降は4%から6%の範囲内を推移し続けた。2002年度は4.6%と「適正な範囲」（3～5%）の数値となり、合併を迎えたのである（表2-5参照）。

3) 公債費比率・起債制限比率

公債費比率は、地方公共団体が借り入れた地方債の元利償還金及び一時借入金利子である公債費が標準財政規模（標準税収入額＋普通交付税額）に占める割合である。この比率は、地方債発行規模の妥当性を判断するための指標であり、財政の硬直性を測る指標でもある。

また、起債制限比率は、自治体にその使途が任されている一般財源に対して経常的な歳入の中で地方債返済に充てる金額が占める割合である。3年間の平均が15%を超えると黄信号で、県と相談して「適正化計画」の策定が必要になり、また、20%を超えると赤信号で、原則として新たな起債ができなくなる（図2-6）。

旧清水市の場合、これらの比率は公債費比率が漸増傾向で、1992年の10.9%から2002年度には15.2%にまで上昇した。財政の硬直が進んだことを示している。起債制限比率は1996年度以降の数値しか示していないが、ほぼ11から12%台に抑制されている。



4) 経常収支比率

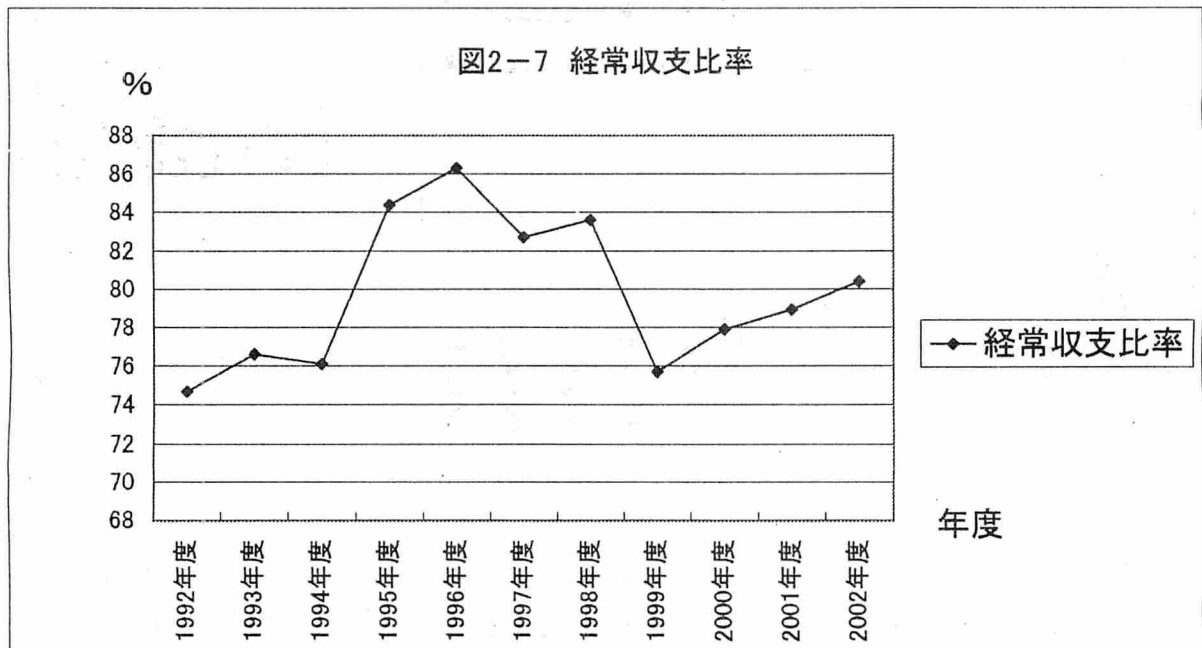
経常収支比率は人件費、扶助費、公債費など容易に削減しにくい義務的性格の強い経常経費に地方税、地方交付税、地方譲与税を中心とする経常一般財源収入がどの程度使われているのかを示すもので、公債費比率と反対に財政の弾力性を測る指標である。通常80%を超えると弾力性を欠いていると判断されます。

旧清水市の場合、経常収支比率は1992年度から1994年度まではほぼ横這いとなり、その後1995年度に80%に急上昇し、以降1998年度まで80%台を続け、1999年度から2001年度までは再び70%台となったが、2002年度には80.4%と再び弾力性を欠く状態に陥り、合併を迎えることとなった。こうした状態に陥った原因として、通常、人件費や公債費の上昇が指摘されるが、旧清水市の場合、人件費は対前年度比3.1億円の増加があったが、経常収支比率としては0.2ポイント低下したのであり、公債費の8億円の増(対前年度2.1ポイントのアップ)、補助費等の6.9億円の増(同1.4ポイントのアップ)、物件費の1.8億円の増(同0.2ポ

イントのアップ)が寄与していることを確認しておくべきであろう(図2-7)。

また、1999年度以降は交付税の大幅な増加が計算式の分母を大きくし、結果として経常収支比率を低めたのであって、弾力性を欠く状態は基本的に変わっていないのである。

2002年度の経常収支比率は80.4%であるが、その内訳は、人件費が28.2%(対1995年度比 $\Delta 7$ ポイント)、扶助費5.1%(同+1.1)、公債費19.2%(同+3.7)、物件費12.1%(同+0.7)、補助費等10.8%(同 $\Delta 2.7$)、繰出金3.8%(同+1.1)となっており、ここでも人件費以外の公債費、扶助費、繰出金が経常収支比率の上昇に寄与していることを確認しておくべきであろう。



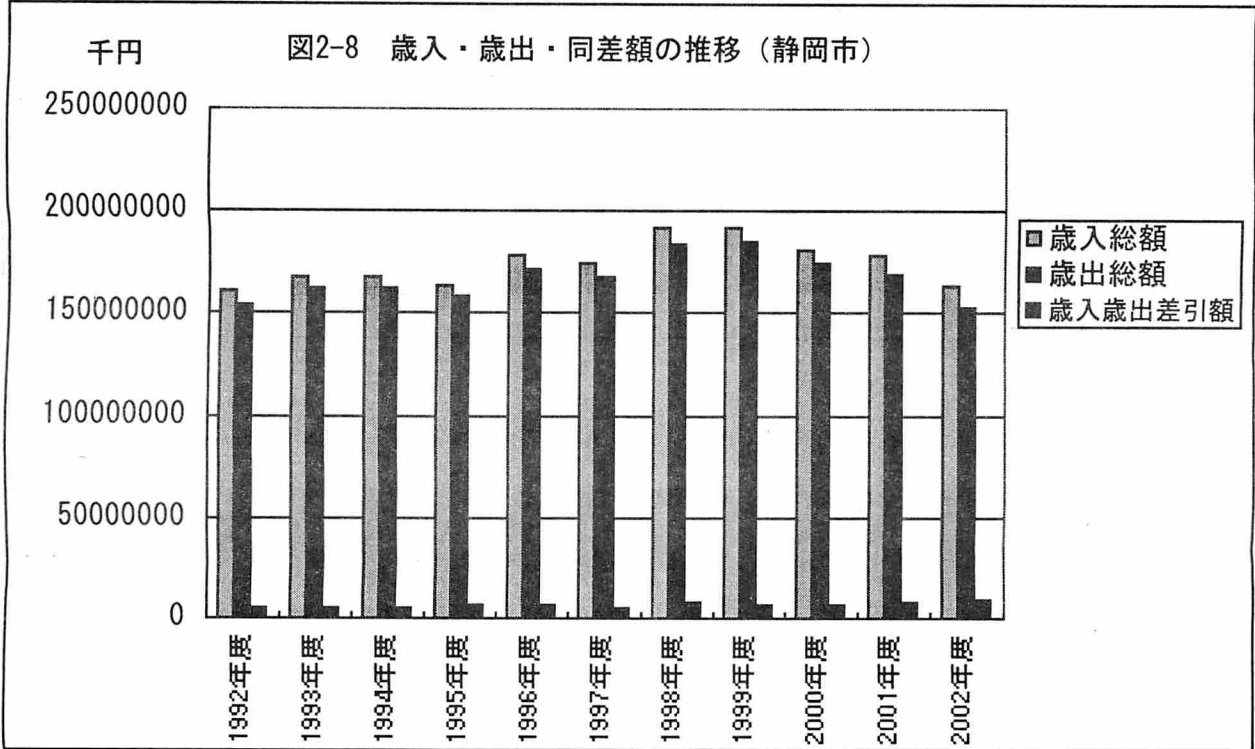
2. 旧静岡市の財政状況

A. 財政規模の推移

旧静岡市の財政バランスは、表 2-6、図 2-8 に示されている。一般会計の財政規模は旧清水市の 2.4 倍ほどであるが、歳入・歳出いずれでみても同様の動きを示している。そこで、歳入ベースで見ると、1992 年度から 1998 年度まで増加傾向を示し、1998 年度は 1918.4 億円と 1992 年度の 1608.3 億円に比し、額にして 310.1 億円、率にして 19.0% 増加した。このピーク時の額は、旧清水市のピークであった 1993 年度の 798 億円の 2.4 倍となっている。

その後、歳入額は減少傾向となり、合併直前の 2002 年度には 1634.7 億円と 1992 年度並の水準まで低下した。

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
歳入総額	160825212	167364355	167676153	164509372	178674457	174360096	191837022	191612990	181332517	178165563	163465044
歳出総額	155220774	162537085	162791264	158003935	172150674	168626720	184386953	185193371	174626654	170012693	153410801
歳入歳出差引額	5604438	4827270	4884889	6505437	6523783	5733376	7450069	6419619	6705863	8152870	10054243
翌年度繰越財源	1907192	1577393	1519347	3337694	3895303	2677694	4178653	3294433	3432564	6180247	6003004
実質収支	3697246	3249877	3365542	3167743	2628480	3055682	3271416	3125186	3273299	1972623	4051239
単年度収支	310081	-447369	115665	-197743	-539263	427202	215745	-146230	148113	-1300676	2078616
積立金	1175792	1439971	1354528	309531	238375	516713	721622	205552	612613	731648	21604
繰上償還額	0	1270680	1000300	1619700	2894920	2756888	3422396	3584075	1959165	2135900	2354600
積立金取崩額	0	107792	1950000	1000000	650000	350000	1200000	500000	4385	0	4376743
実質単年度収支	1485873	2155490	520493	731432	1944032	3350803	3159763	3143397	2715506	1566872	78077

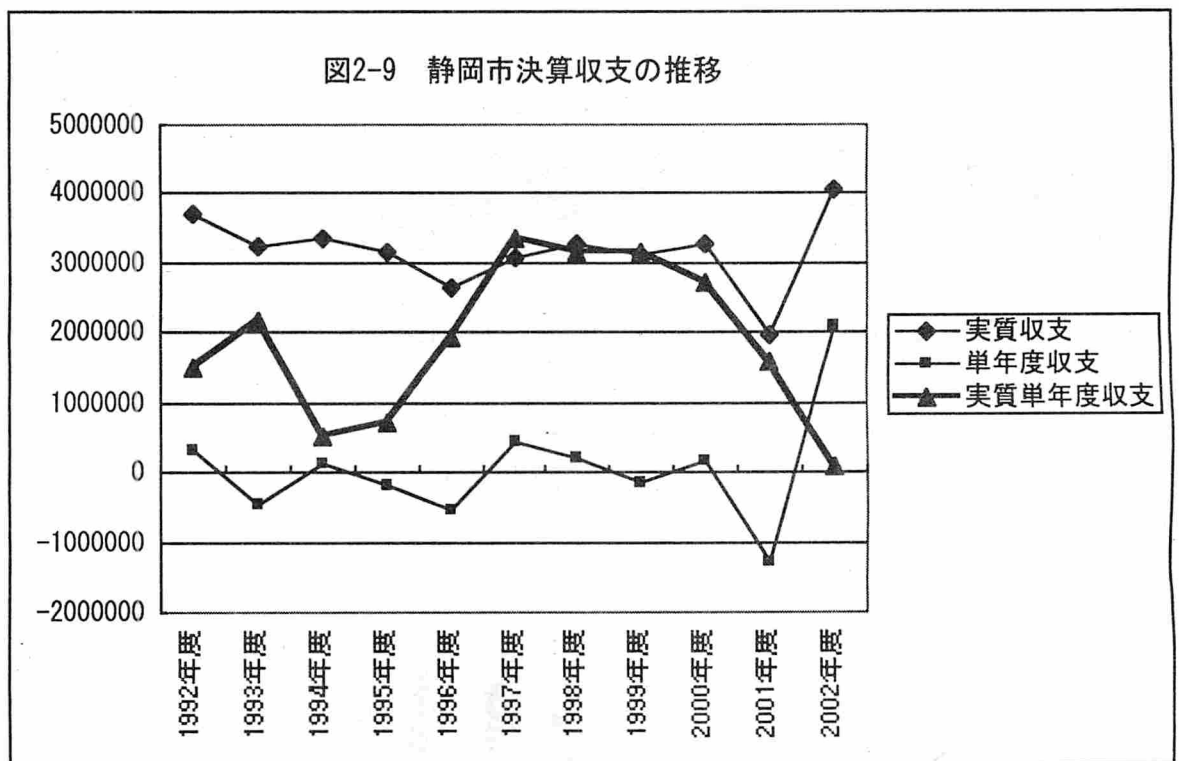


B. 3つの財政バランス(財政収支)

1) 実質収支

こうした財政規模の動きがあった10年間を、実質収支、単年度収支、実質単年度収支という3つのバランスで見てみたのが図2-9である。

旧静岡市の実質収支はこの10年間すべて黒字であった。また、その黒字額は1992年度の37億円から1996年度の26.3億円まで減少傾向が続き、その後1997年度から2000年度まで30億円台の横這いで推移し、2001年度には19.7億円と初めて20億円を切ったが、翌2002年度には40.5億円という黒字額で合併を迎えることとなった。



2) 単年度収支

当該年度のみの実質的な収入と支出の差額を示す単年度収支をみると、旧静岡市は実質収支と同じ動きを示している。すなわち、この間、上下の変動を繰り返し、5つの年度で赤字となった。黒字となったのが1992年度(黒字額3.1億円)、1994年度(同1.2億円)、1997年度(同4.3億円)、1998年度(同2.2億円)、2000年度(同1.5億円)そして2002年度であったが、他の年に比べ2002年度は20.8億円という巨額となっているのが目立つ所である。

また、赤字となったのは 1993 年度（赤字額△4.5 億円）、1995 年度（同△2.0 億円）、1996 年度（同△5.4 億円）、1999 年度（同△1.5 億円）、そして 2001 年度であるが、2001 年度は△13 億円の大幅な赤字となっている。

3) 実質単年度収支

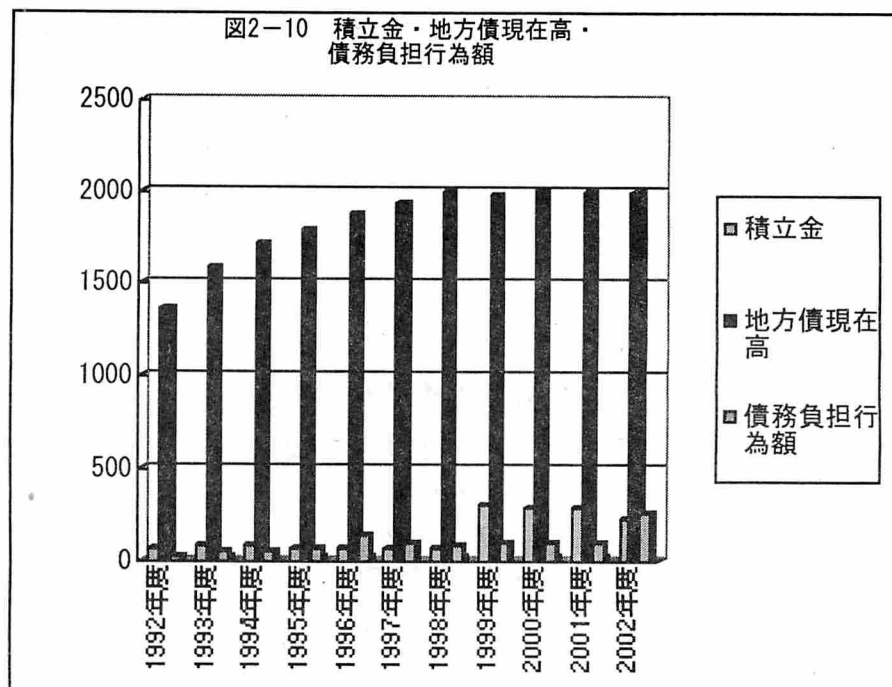
旧静岡市の実質単年度収支は、この 10 年間黒字となっている。しかしながら、図 2-9 に示されているように、実質単年度収支の動きは、実質収支や単年度収支とは異なり、3 つの収支の中でもっとも大きな変動を示しているのがこの実質単年度収支であった。

黒字額の推移を追ってみると、1993 年度から翌 1994 年度にかけての 16 億円の黒字額の大幅減、その後 1997 年度にかけて増加し、1999 年度まで 30 億円台の黒字が続いたが、これをピークに減少傾向が明確となり、2000 年度の 27 億円の黒字から 2001 年度には 15.7 億円の黒字、そして 2002 年度に 7800 万円の黒字で、辛うじて黒字を維持した感がある。実質単年度収支の動きは、旧静岡市の 1997 年度から 1999 年度までの安定と 2000 年度以降の財政バランスの悪化を示している。

以上 3 つのバランスでみると、旧静岡市の財政は 1994 年度から翌 1995 年度にかけて危険信号が点灯したが、その後、やり繰りの中でバランスを回復したが、2000 年度以降、急激に悪化してきたことが分かる。

4) やり繰りの中味

それでは、旧静岡市のやり繰りはどのように行われたのであろうか？ ここでも、やり繰りとは、積立金の積立や過去の債務の繰上償還あるいは積立金の取崩しである（図 2-10 参照）。



まず、ここから分かることは、積立金積立の持続であり、とりわけ 1992 年度の 11.8 億円、1993 年度の 14.4 億円、1994 年度の 13.5 億円が目立っている。1993 年度は単年度収支が赤字（△4.5 億円）となる中で巨額の積立が行われ、以降、積立金の積立と繰上げ償還が行われる一方で、そのための財源という目的を含め積立金の取崩しが行われるというパターンで財政運営がなされたことがわかる。

しかしながら、こうした財政運営も 2000 年度には変化を見せた。積立金の取崩しの激減である。1999 年度の取崩し額 5 億円から 2000 年度には僅か 438.5 万円となり、翌 2001 年度にはゼロとなった。そして、2002 年度には繰上げ償還額を 23.5 億円と漸増させるとともに積立額は 2160.4 万円と低く抑えられる一方で、積立金が 43.8 億円と大きく取り崩された。

旧静岡市の繰り上げ償還は積極的であった。1993 年度の 12.7 億円を皮切りに 2002 年度の 23.5 億円まで、繰上げ償還合計額は実に約 180 億円に上り、旧清水市の姿勢とは対照的であった。

しかしながら、2002 年度の 43.8 億円の積立金取崩しは前年度からの歳入総額の減少という財政環境の悪化により、余儀なくされたものである。合併前夜の旧静岡市も旧清水市と同様財政悪化のシグナルが点滅していたのである。

C. 市税収入の推移—主税源は固定資産税と市町村民税(個人分)

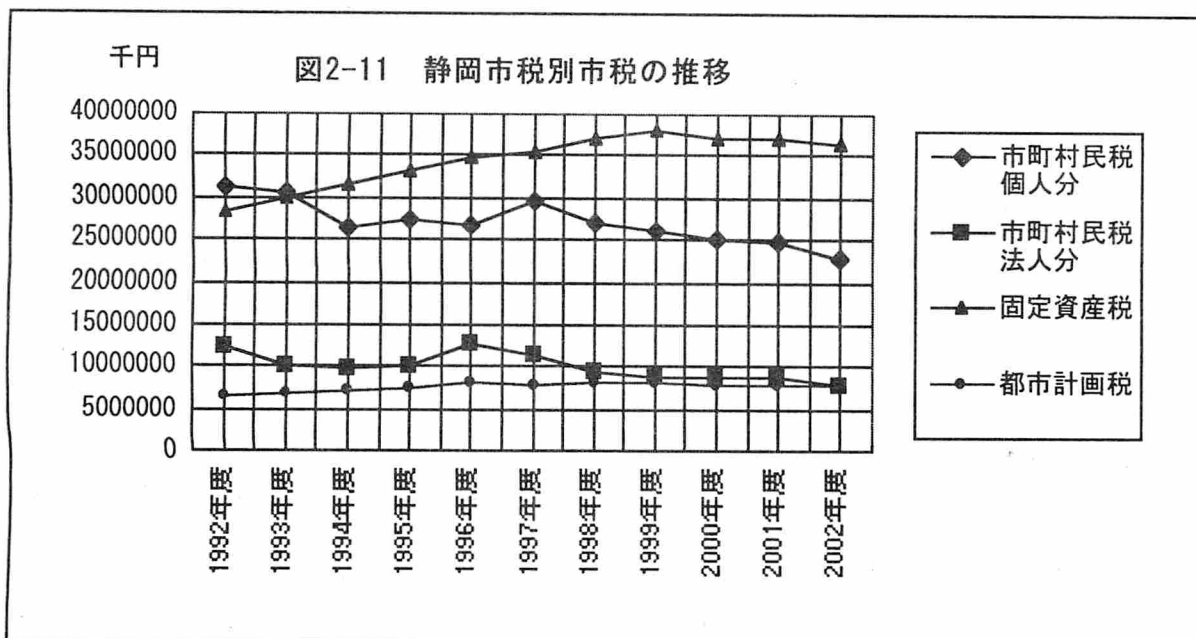
旧静岡市の歳入に占める地方税の割合は1992年度において51.9%であったが、その後傾向的に低下し、1998年度には45.6%と50%を大きく割り込み、その後、漸増傾向に転じ、2002年度には49.0%となった。額としては1992年度の835億円から801億円への34億円の大幅な低下であった。旧静岡市は財政規模が1998年度以降縮小してきていることが地方税の占有率の漸増の背景にある。

これを税別に見ると、固定資産税が一番大きく、次いで市町村民税の個人分、さらに市町村民税の法人分、都市計画税が続いているが、近年では市町村民税の法人分と都市計画税の額はほぼ等しくなっている(表2-6、図2-11参照)。

表2-6 静岡市実質収支推移

(単位:千円)

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
歳入総額	160825212	167364355	167676153	164509372	178674457	174360096	191837022	191612990	181332517	178165563	163465044
歳出総額	155220774	162537085	162791264	158003935	172150674	168626720	184386953	185193371	174626654	170012693	153410801
歳入歳出差引額	5604438	4827270	4884889	6505437	6523783	5733376	7450069	6419619	6705863	8152870	10054243
翌年度繰越財源	1907192	1577393	1519347	3337694	3895303	2677694	4178653	3294433	3432564	6180247	6003004
実質収支	3697246	3249877	3365542	3167743	2628480	3055682	3271416	3125186	3273299	1972623	4051239
単年度収支	310081	-447369	115665	-197743	-539263	427202	215745	-146230	148113	-1300676	2078616
積立金	1175792	1439971	1354528	309531	238375	516713	721622	205552	612613	731648	21604
繰上償還額	0	1270680	1000300	1619700	2894920	2756888	3422396	3584075	1959165	2135900	2354600
積立金取崩額	0	107792	1950000	1000000	650000	350000	1200000	500000	4385	0	4376743
実質単年度収支	1485873	2155490	520493	731432	1944032	3350803	3159763	3143397	2715506	1566872	78077



税別の推移を構成比で見ると、市税の中で固定資産税は1992年度の34.1%から傾向的に増加し、1994年度には39.4%、1998年度には42.4%と40%台に乗り、その後も増加傾向が続き、2002年度には45.6%となった。しかしながら、その割合は旧清水市よりも低い。1992年度に比し11.5%の増加となっている(表2-8参照)。

表2-8 静岡市市税構成比の推移

(単位:千円)

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
市町村民税 個人分	37.4%	37.1%	33.0%	32.8%	30.6%	32.8%	31.0%	29.9%	29.5%	29.3%	28.2%
市町村民税 法人分	14.9%	12.1%	12.2%	12.2%	14.4%	12.6%	10.9%	10.2%	10.5%	10.5%	9.6%
固定資産税	34.1%	36.2%	39.4%	39.6%	39.9%	39.3%	42.4%	43.6%	43.7%	44.0%	45.6%
都市計画税	7.7%	8.2%	9.0%	9.2%	9.1%	8.6%	9.1%	9.3%	9.2%	9.3%	9.6%
軽自動車税	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%
市町村たばこ消費税	3.1%	3.2%	3.2%	3.1%	3.0%	3.5%	3.6%	3.9%	3.9%	3.9%	3.9%
鉱産税	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
特別土地保有税	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
入湯税	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
事業所税	2.4%	2.6%	2.6%	2.5%	2.4%	2.7%	2.4%	2.6%	2.4%	2.4%	2.4%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

また、市町村民税の個人分は、1992年度の37.4%から通減傾向が続き、1999年度に29.9%と30%を割った後、2002年度には28.2%となった。1992年度に比べ9.2%の低下となっている。都市計画税は1992年度には7.7%を占める程度であったが、2002年度には9.6%にまでその割合を高めた。

これに対し、市町村民税の法人分は1992年度では14.9%を占めていたが、その後、低下傾向が続き、2002年度には9.6%と10%を割った。旧清水市よりは割合の低下は少ないもののバブル経済後の産業活動の停滞が旧静岡市にも示されている。

総じて、旧静岡市も固定資産税への依存の増大と低下しているとはいえ、市町村民税の個人分に財源を依存するという型が見て取れる。

D. 積立金・地方債・債務の推移

旧静岡市の財政状況を積立金現在高、地方債現在高や債務負担行為額といったストックで確認してみることとする。

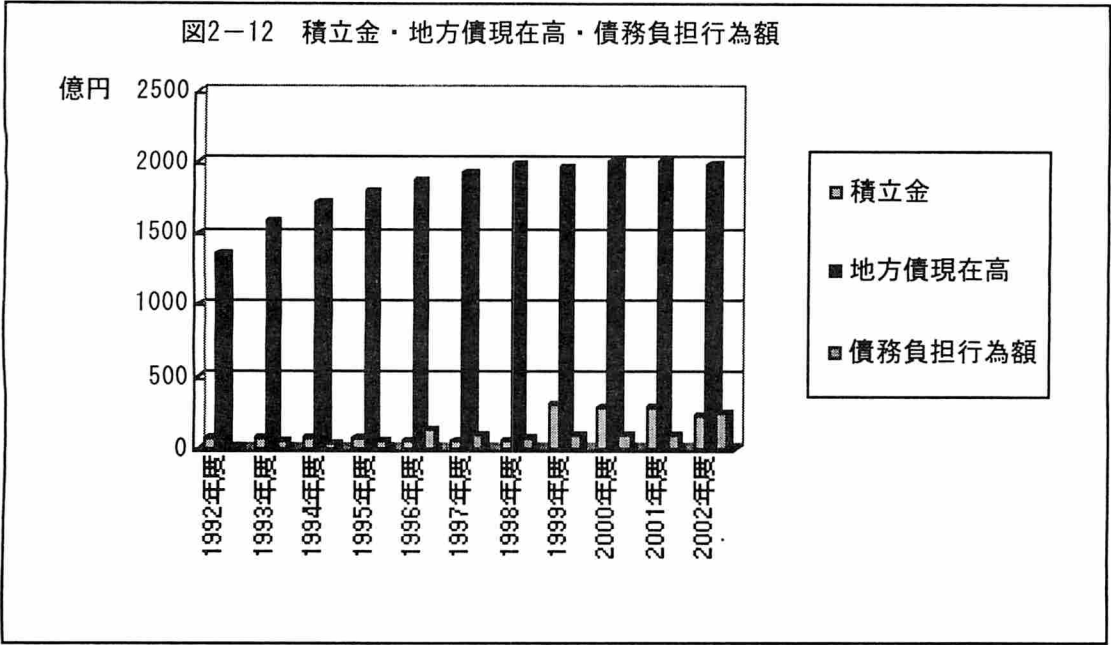
1) 積立金現在高

旧静岡市の積立の特徴は、1992年度以降の積立金積立の持続にあった。取崩しの動きとの相関の中で、結局、積立金残高は1992年度から1998年度までは67億円から84億円の間を上下していたが、1999年度以降には308.8億円に急増し、以降も290億円台を推移したが、2002年度は43.7億円の取崩しもあり、232億円となった(表2-9、図2-12参照)。

表2-9 積立金・地方債の現在高及び債務負担行為額の推移(旧静岡市)

	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
a.積立金現在高	7103620	8435799	7840328	7149859	6738234	6904947	6426569	30879969	29036841	29223195	23295356
b.地方債現在高	135722247	158630986	170886592	178411131	187676743	193091060	198784271	196915775	200489278	199485033	199133883
c.債務負担行為額	2936323	5514560	4926161	6850065	13637354	10251076	8642967	9356763	9330628	10402558	25569581
d.(=b+c) 合計	138658570	164145546	175812753	185261196	201314097	203342136	207427238	206272538	209819906	209887591	224703464
借金・貯金比率(=d/a)	19.5	19.5	22.4	25.9	29.9	29.4	32.3	6.7	7.2	7.2	9.6
f.歳入総額	160825212	167364355	167676153	164509372	178674457	174360096	191837022	191612990	181332517	178165563	163465044
g.地方債現在高/歳入総額	0.84	0.95	1.02	1.08	1.05	1.11	1.04	1.03	1.11	1.12	1.22
h.借金/歳入総額	0.86	0.98	1.05	1.13	1.13	1.17	1.08	1.08	1.16	1.18	1.37

図2-12 積立金・地方債現在高・債務負担行為額



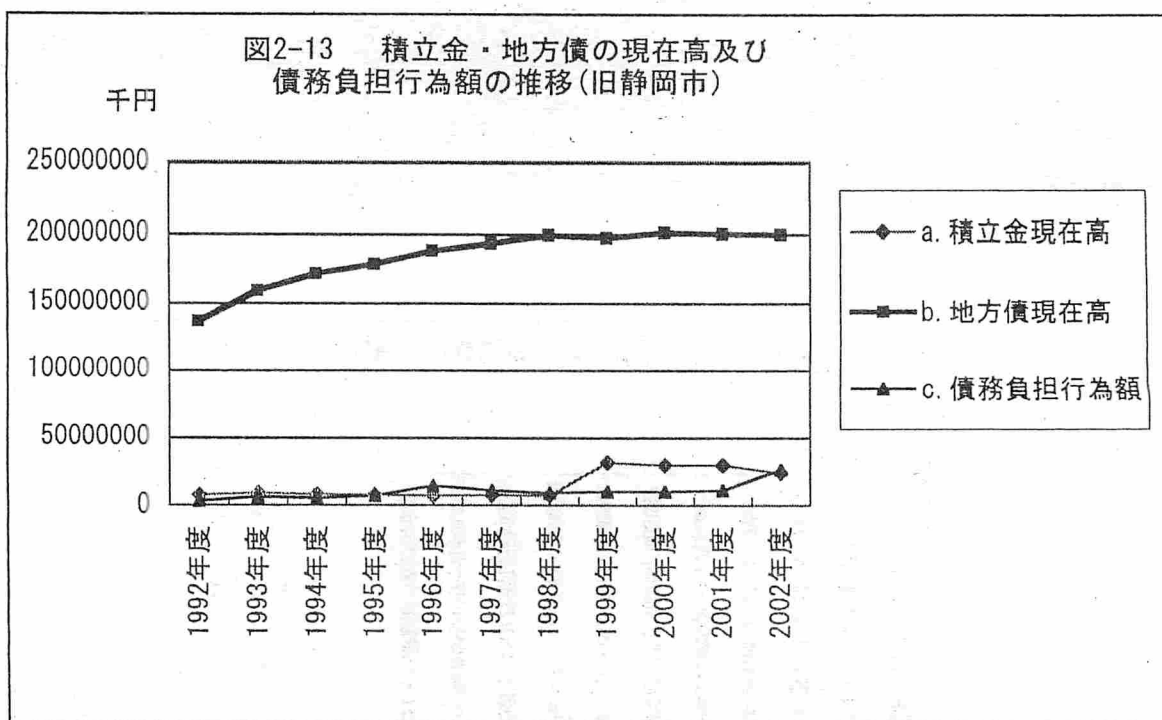
2) 地方債現在高の推移

地方債現在高は、図 2-13 が示すように 1992 年度から 1998 年度までは増加傾向を示し、その後ほぼ横這いとなっている。1992 年度には 1357.2 億円であった残高は、1998 年度には 1987.8 億円、合併直前の 2002 年度も 1991.3 億円となっている。

この地方債現在高の異常さは、歳入総額と比べてみることで確認できる。

1992 年度には 0.843 1 倍を下回っていた地方債現在高の歳入に占める割合は、1993 年度には 0.947 倍となり、1994 年度には 1.02 と 1 倍を超え、以降も増加が続き 2002 年度には 1.22 倍となった。1 年間の歳入の 2 割強の地方債という借金があると状況は旧清水市と大きな差は無い。

3) 債務負担行為額の推移



旧静岡市の場合、債務負担行為額は旧清水市に比べると少ない。しかしながら、この期間の当初から多少の変動はあるものの傾向的に増加してきた。1992年度には29.3億円であったが、1996年度には136.4億円と100億円を大きく上回り、その後やや減少したものの2001年度には104億円と再び100億円を超え、2002年度は255.7億円という巨額となった(図2-13参照)。

また、地方債現在高と債務負担行為額を加えた「借金」は1992年度の1390億円から2002年度には2250億円と1.6倍増えている。この「借金」の歳入に占める割合は1994年度に1倍を超え1.05となり、2002年度には1.37となった。旧清水市とほぼ同じ倍率である。

E. 財政指標の推移

以下では、旧静岡市の財政状態を財政指標で診断してみることにする。

1) 財政力指数

旧静岡市の財政力指数は、分析対象期間である1992年度から2002年度まで1を下回っており、一貫して地方交付税の不交付団体であった。すなわち、財政力指数は1992年度の0.996から93年度の0.998へと微増したが、これをピークに傾向的に低下し、1999年度には0.885と0.9を割り、合併直前の2002年度は0.865と

なっている（表 2-10 参照）。

実質収支、単年度収支、実質単年度収支という 3 つのバランスでは、旧静岡市の財政は 1994 年度から翌 1995 年度にかけて危険信号が点灯し、その後、遣り繰りの中でバランスを回復したものの、2000 年度以降、急激に悪化してきたことは既に確認したが、財政力指数のほぼ一貫した低下傾向は交付税依存型の財政体質の進行を意味していたのである。

表2-10 静岡市 財政力指数・公債費比率・起債制限比率

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
財政力指数	0.996	0.998	0.987	0.972	0.942	0.925	0.913	0.885	0.861	0.848	0.865
A.公債費比率	12.6	13.7	14.6	14.5	14.5	14.6	14.7	15.1	15.1	15.7	16.4
B.起債制限比率	11.1	11.2	11.7	12.1	12.0	11.6	11.2	11.1	11.2	11.5	11.9
経常収支比率	67.4	70.7	74.6	71.3	70.9	74.7	78.8	74.4	75.5	78.0	79.9
A-B	1.5	2.5	2.9	2.4	2.5	3.0	3.5	4.0	3.9	4.2	4.5
C.実質収支比率	4.4	3.8	3.8	3.5	2.8	3.1	3.2	3.1	3.2	2.0	4.2

2) 実質収支比率

旧静岡市の実質収支比率の動きは 1996 年度と 2001 年度を除き、ほぼ 3～6% という実質収支比率の適正範囲に収まっていた。すなわち、1992 年度には 4.4 %、その後 1993 年度の 3.8%から 2000 年度の 3.2%まで 1996 年度の 2.8%を除き 3%台を推移し、「適正な」財政余剰率を示しており、その後 2001 年度に 2.0%と「適正範囲外」となったものの 2002 年度は 4.2%と適正な範囲の数値となり、合併を迎えたのである（表 2-10 参照）。

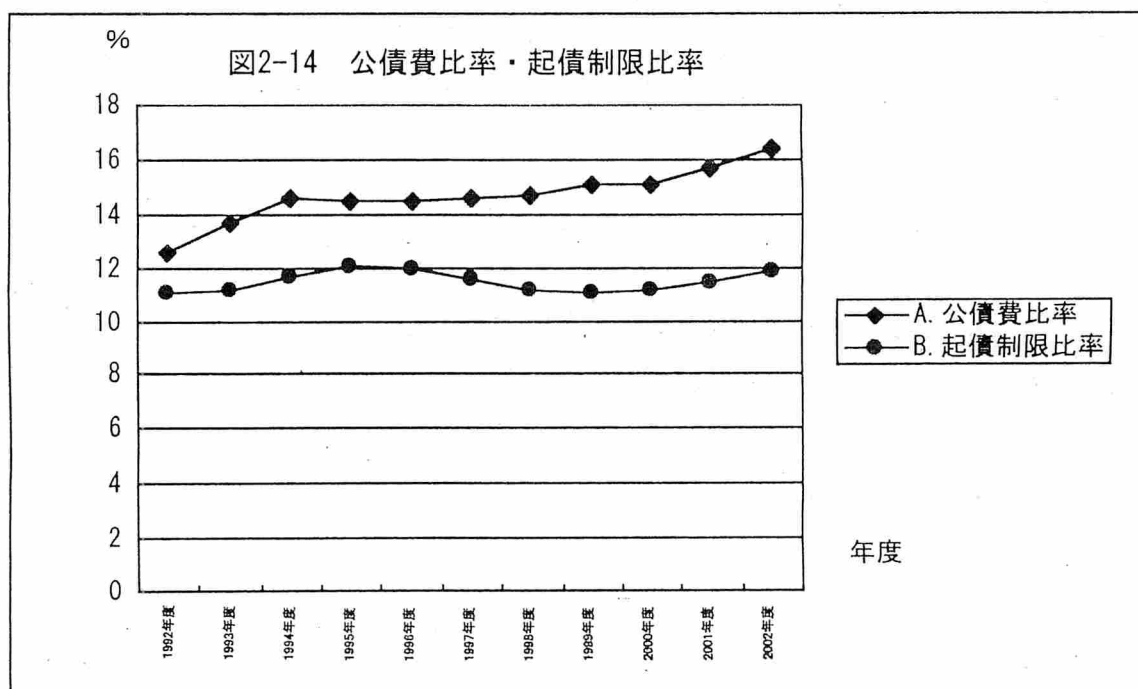
3) 公債費比率・起債制限比率

既にみたように、公債費比率は地方債発行規模の妥当性を判断するための指標かつ財政の硬直性を測る指標であり、地方公共団体が借り入れた地方債の元利償還金及び一時借入金利子である公債費が標準財政規模（標準税収入額＋普通交付税額）に占める割合として定義される。また、起債制限比率は、自治体にその使途が任されている一般財源に対して経常的な歳入の中で地方債返済に充てる金額が占める割合である。3 年間の平均が 15%を超えると黄信号で、県と相談して「適正化計画」の策定が必要になり、また、20%を超えると赤信号で、原則として新たな起債ができなくなる（図 2-14）。

旧静岡市の場合、これらの比率は公債費比率が漸増傾向で、1992 年の 12.6%から 1993 年度には 13.7%、1994 年度には 14.6%となり、その後 1999 年度には 15.1%と 15%台の大台に乗った。その後も上昇は続き、2002 年度には 16.4%となった。旧静岡市も財政の硬直化が進んだことがわかる。

これに対し、起債制限比率は1992年度の11.1%か1995年度の12.1%へと上昇したが、これをピークに緩やかな上下変動を経て2002年度は11.9%となっている。11から12%台に抑制されている。

起債制限比率の抑制と公債費比率の上昇という相反する動きは何を意味するのであろうか？起債制限比率すなわち、自治体にその使途が任されている一般財源に対する、経常的な歳入の中で地方債返済に充てる金額が占める割合を相対的に低くコントロールしつつ、公債費比率が傾向的に上昇しているということは、地方債返済の増加のスピードに、標準税収入と普通地方交付税の和の増加のスピードが追いつかないことを示しているのである。



4) 経常収支比率

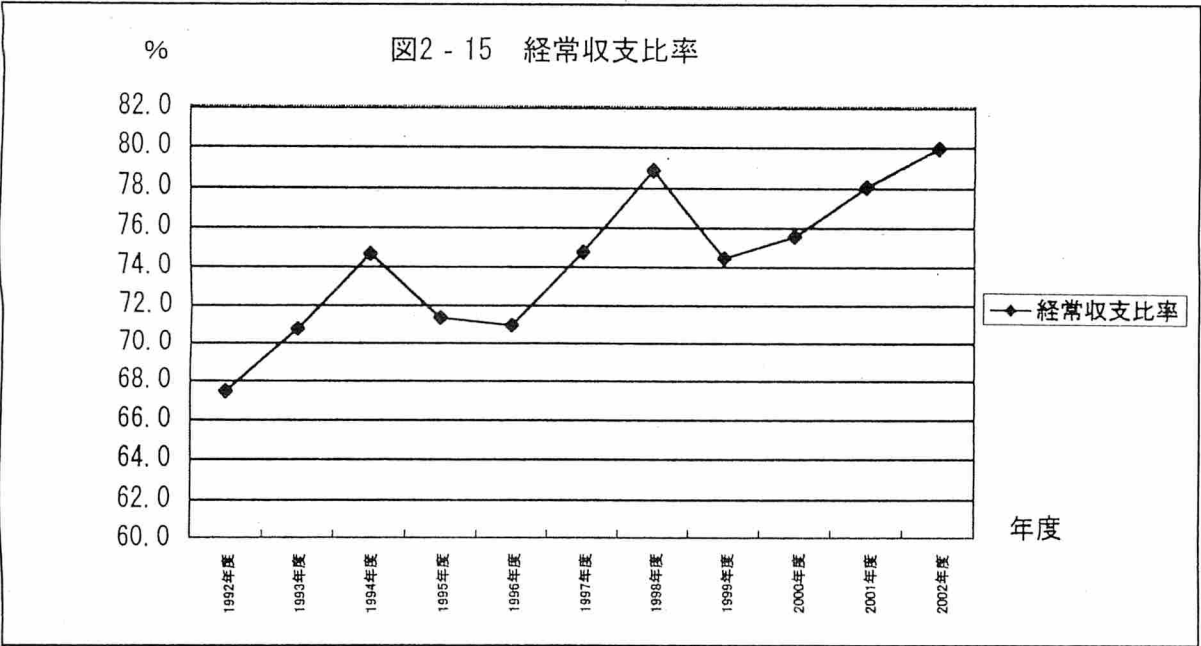
経常収支比率は人件費、扶助費、公債費など容易に削減しにくい義務的性格の強い経常経費に地方税、地方交付税、地方譲与税を中心とする経常一般財源収入がどの程度使われているのかを示すもので、公債費比率と反対に財政の弾力性を測る指標である。通常80%を超えると弾力性を欠いていると判断される。

旧静岡市の場合、経常収支比率は1992年度の67.4%から翌1993年度に70.7%と70%の大台に乗り、その後上下の変動を経ながら2002年度には80%目の79.9%となり、弾力性を欠きつつある状態で合併を迎えることとなった。

こうした状態に陥った原因として、通常、人件費や公債費の上昇が指摘されるが、旧静岡市の場合、人件費は1994年度の35.6%をピークにそのウェイトを低下させており、1992年度の33.4%に対し、2002年度は31.5ポイントと1.9ポイントの低下となっている。これに対し、公債費は1992年度の13.5%に対し、2002年度は20.4%と1992

年度に対し 6.9 ポイントの大幅なアップとなっている。このほか、物件費は 11.4%と同 0.2 ポイントのアップ、補助費等も 5.7%と 0.7 ポイントのアップ、また、繰出金も 5.7%と 0.7 ポイントのアップ 3.8%と 2.4 ポイントのアップとなっている（図 2－15）。

こうしてみると、旧静岡市の場合、経常収支比率の上昇は公債費、繰出金、補助費等、物件費の上昇がその要因であり、人件費はむしろ低下要因となっていることは確認しておく必要がある。



3. 旧清水市・旧静岡市の主要指標での比較

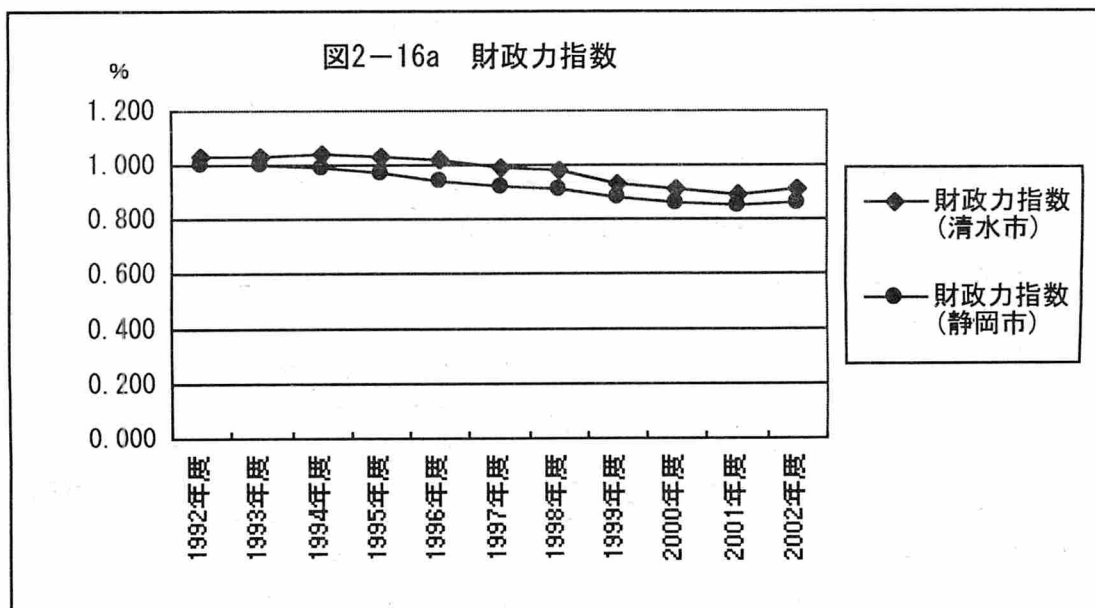
これまでの指標に実質収支比率を加えて、旧清水、旧静岡両市の健康状態の診断を行ってみることにしよう(表 2－11 参照)。

表2－11 主要指標における旧清水市と旧静岡市の比較 (上段 旧清水市、下段 旧静岡市)

	H.4	H.5	H.6	H.7	H.8	H.9	H.10	H.11	H.12	H.13	H.14
	1992年度	1993年度	1994年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度
財政力指数	1.032	1.035	1.040	1.033	1.020	0.994	0.977	0.934	0.907	0.895	0.913
	0.996	0.998	0.987	0.972	0.942	0.925	0.913	0.885	0.861	0.848	0.865
A.公債費比率	10.9	10.9	12.1	13.8	13.7	14.1	14.6	14.5	14.0	14.3	15.2
	12.6	13.7	14.6	14.5	14.5	14.6	14.7	15.1	15.1	15.7	16.4
B.起債制限比率					11.5	11.9	11.9	12.0	11.9	11.7	11.8
	11.1	11.2	11.7	12.1	12.0	11.6	11.2	11.1	11.2	11.5	11.9
経常収支比率	74.7	76.6	76.1	84.4	86.3	82.7	83.6	75.7	77.9	78.9	80.4
	67.4	70.7	74.6	71.3	70.9	74.7	78.8	74.4	75.5	78.0	79.9
A-B					2.2	2.2	2.7	2.5	2.1	2.6	3.4
	1.5	2.5	2.9	2.4	2.5	3.0	3.5	4.0	3.9	4.2	4.5
C.実質収支比率	9.0	10.9	6.9	4.7	4.6	4.8	4.5	5.4	6.8	4.2	4.6
	4.4	3.8	3.8	3.5	2.8	3.1	3.2	3.1	3.2	2.0	4.2

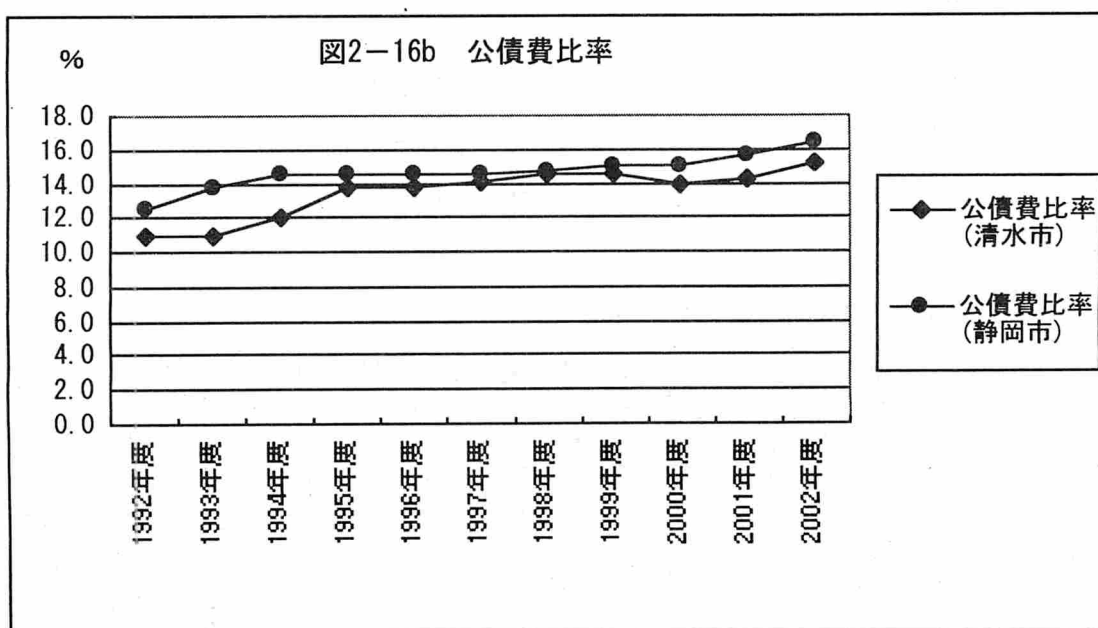
1) 財政力指数

財政力指数は財政基盤の強さを示すが、図 2-16a にあるように、旧清水市の方が旧静岡市より高い数値で推移していた。とりわけ、1992 年度から 1996 年度までは財政力指数が 1 を上回っており、交付税の不交付団体となっていたことは既述の通りである。



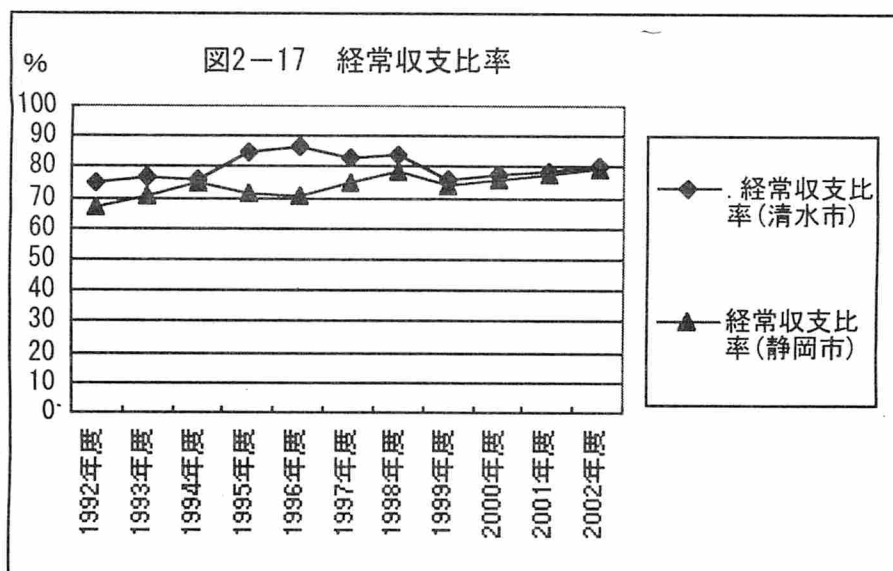
2) 公債費比率

公債費比率は両市とも上昇傾向をたどり、2002 年度には 15% を超えており、財政の硬直性が見られる(図 2-16b 参照)。



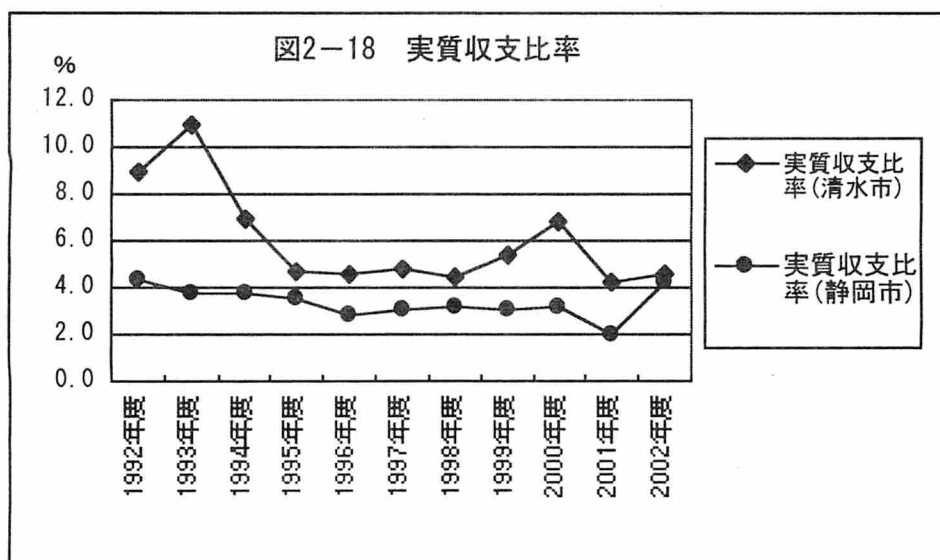
3) 経常収支比率

経常収支比率で見た財政の弾力性はどうであろうか?図 2-17 から、旧清水市が 1995 年度以降経常収支比率が 80%を上回り、静岡市に比べ弾力性を失ったこと、その後は両市とも 80%近辺の値という高止まりとなり、弾力性が失われていることがわかる。



4) 実質収支比率

実質収支比率は図 2-18 にあるように、旧清水市が大きな変動を示し、1992 年度以降「財政余剰」が大きな率となり、その後、やや高めながらほぼ「適正な範囲」に収まっていることが分かる。これに対し、旧静岡市はこの間、「適正な範囲」をキープし続けてきたことが分かる。



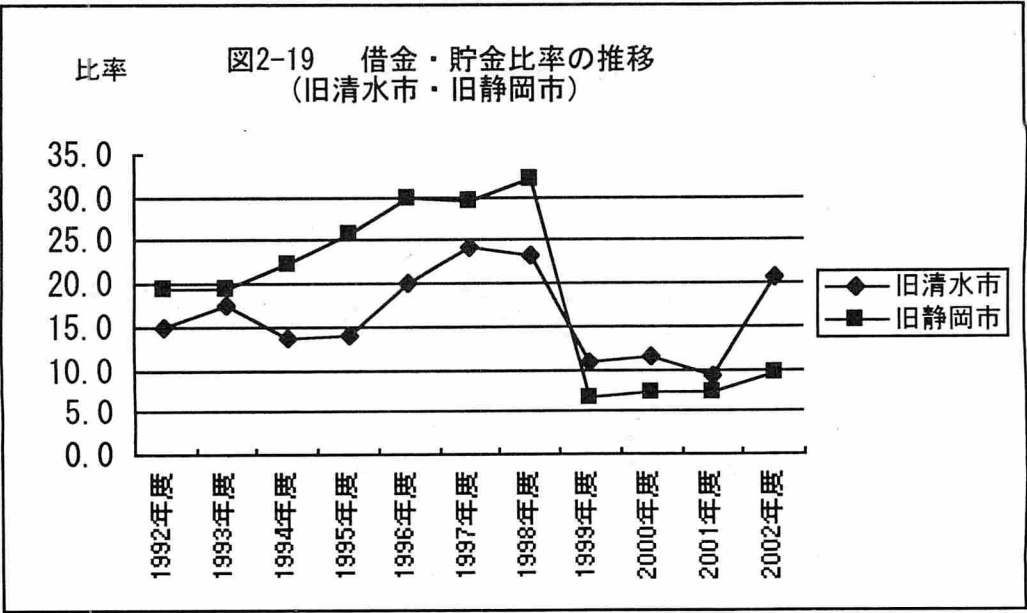
5) 借金・貯金比率

いま、地方債現在高と債務負担行為額を加えた「借金」が積立金残高である「貯金」の何倍あるのかを示したものを借金・貯金比率と呼ぶことにしよう。表 2-12、あるいは図 2-19 にあるように、1998 年度を境に両市のこの比率は逆転した。すなわち、1992 年度から 1998 年度まで、旧静岡市のこの比率は旧清水市を大きく上回っていたが、1999 年度以降は旧清水市の方が旧静岡市を上回っている。もともと、旧静岡市は地方債の起債が多く、旧清水市は債務負担行為額が多いという特徴があったが、旧静岡市の 1993 年度以降の繰上償還への取り組みの存在と旧清水市の欠落、そして、1999 年度以降の地方債起債における旧静岡市の抑制と旧清水市の増加が借金・貯金比率の逆転を生んだといえよう。

2002 年度における旧清水市の 20.7 倍、また旧静岡市の 9.6 倍という数値は、合併直前の両市の財政状態の悪化とりわけ旧清水市の状態の悪さを診断結果として伝えるに充分である。

表 2-12 借金・貯金比率の推移（旧清水市、旧静岡市）（%）

	1992 年度	93 年度	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度	98 年度	99 年度	2000 年度	01 年度	02 年度
旧清水市	14.8	17.5	13.7	13.9	19.9	24.3	23.2	10.7	11.4	9.3	20.7
旧静岡市	19.5	19.5	22.4	25.9	29.9	29.4	32.3	6.7	7.2	7.2	9.6



第3節 政令指定都市の財政—さいたま市を例に

静岡市は 2005（H.17）年 4 月に政令指定都市への移行を目指している。政令市に移行した場合には、その特例として、「事務配分上の特例（県から市に委譲される権限）」や「関与の特例」「行政組織上の特例」（行政区の設置等）「財政上の特例」があることは既述の通りである。ここでは「財政上の特例」に限定して、政令市移行後の財政問題を考えてみることにするが、その際、すでに 2003 年 5 月 1 日に政令指定都市としてスタートしたさいたま市を例に政令指定都市の財政の姿を確認しておくことにする。

1. 政令指定都市さいたま市の財政

政令指定都市さいたま市は 2003 年 5 月 1 日にスタートした。年度の初めからのスタートではなかったため、2003 年度予算は 11 ヶ月予算という変則的な予算となっていた。しかしながら、この予算には財政特例の活用による財源の拡大が含まれており、政令指定都市後の財源拡大のありようを確認することができる。

A. 本庁・局・区制度と予算配分

政令市移行後の行政組織と予算策定プロセス

政令指定都市のスタートに伴い、さいたま市には市長・助役の下、市長公室や政策企画部のほか 9 局（総務局、財政局、市民局、保健福祉局、環境経済局、都市局、建設局、消防局、水道局）が置かれ、これに市民病院、区役所、教育委員会などが同等の組織として新設ないし位置づけが行われた。

この結果、予算要求は、財政課による予算編成方針の説明を受けて、各局の総務課（もしくはそれに準ずる部署）が窓口となって、局内会議における局の要求方針の決定を経て、局内説明会、局内各課長による要求（案）の作成、部長ヒアリング、局長ヒアリングを 1 ヶ月くらいの間に行い、重点配分事業の決定などを決めた後、窓口となる各局の総務課（もしくはそれに準ずる部署）が取りまとめて財政局へ提出するという手順をとるといって段取りになっている。

さいたま市の場合、区長には予算権限がないが、本庁への予算提出・ヒアリングなどにおけるその役割は大きい。

グなどにおけるその役割は大きい。

B.合併に伴う財政特例

1) 大都市制度における財政特例の活用

政令指定都市化により、地方譲与税自動車取得交付金、軽油引取税交付金、普通交付税等、宝くじ収益金、合併推進債などの財政特例の活用が可能となった。その内訳については、2003（H.15）年度予算の項で詳述する。

2) 合併促進のための財政措置

「平成の大合併」として語られる今次合併の特徴の一つは、その促進のために財政措置がとられていることである。その内容は、①普通交付税による措置、②特別交付税による措置、③合併特例債による措置、④国費による補助などである(表3-1 参照)。

表 3-1 合併促進のための財政措置

1. 普通交付税による措置

(1) 普通交付税額の算定の特例（合併算定替）

合併後10カ年度は、合併がなかったものと仮定して毎年算定した普通交付税の額を保障。さらに5カ年度は激変緩和措置。

(2) 合併直後の臨時的経費に対する財政措置（合併補正）

合併後における行政の一体化（基本構想等の策定・改定、ネットワークの整備等）に要する経費等に対する措置。

(3) 都道府県の行う合併推進事業に対する財政措置

都道府県の行う合併のための調査研究・啓発事業等に対する経費を普通交付税措置。

2. 特別交付税による措置

(1) 合併市町村に対する財政措置

合併を機に行われる新しいまちづくり、合併関係市町村間の公共料金格差調整、公債費負担格差の是正や土地開発公社の経営健全化等についての需要に的確に対応するために包括的に措置。

(2) 合併準備経費に対する財政措置

合併協議会設置等、合併の準備に要する経費に対する措置

(3) 合併移行経費に対する財政措置

合併関係市町村が電算システムの統合等合併市町村の一体性の速やかな確立を図るため合併前に要する経費に対する措置。

(4) 合併支援のための公債費負担の平準化措置

合併市町村における旧市町村間の公債費負担の平準化を図るために行う地方債の繰上償還に伴う補償金に対する措置。

(5) 都道府県が行う合併支援経費に対する財政措置

合併重点支援地域に指定された市町村及び合併市町村の行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について措置

3. 合併特例債等による措置

(1) 合併市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置

合併後10カ年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債を充当(95%(公営企業に係るものは100%))。

元利償還金の70%を普通交付税措置。

(2) 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置

旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のため行う基金造成に対し合併特例債を充当(95%)。元利償還金の70%を普通交付税措置。

(3) 合併推進のための建設事業に対する財政措置

合併重点支援地域において合併に関係する複数の市町村が連絡調整して一体的に実施する公共施設及び公用施設の整備事業に対して合併推進債を充当(90%)。元利償還金の50%を普通交付税措置。

(4) 都道府県が行う合併支援事業に対する財政措置

合併重点支援地域等において都道府県が行う合併市町村の一体化を促進するために必要な道路、街路、農道等の整備事業に対して合併推進債を充当(90%)。元利償還金の50%を普通交付税措置。

4. 国費による補助

(1) 合併準備補助金

法定協議会を構成する市町村に対し、その経費として1市町村あたり500万円を補助。

(2) 合併市町村補助金

市町村建設計画に基づく事業に対し、合併関係市町村の人口に応じ、1関係市町村あたり3カ年で6千万円～3億円の合算額を補助。

普通交付税による措置が、合併10カ年度は、合併が無かった者として仮定して毎年算定した普通交付税の額を保障したり、さらに5カ年度は激変緩和措置を取るという「普通交付税額の特例(合併算定替)」、合併後における行政の一体化(基本構想の策定・改変、ネットワークの整備等)に要する経費に対する措置である「合併直後の臨時的経費に対する財政措置(合併補正)等」を内容としている。

また、特別交付税措置は、市町村合併の準備や移行における公共料金の格差調整や公債費負担の平準化のための地方債の繰上償還に伴う補償金に対する措置、土地開発公社の経営健全化等に対応する措置などをその内容としている。

さいたま市において、旧 3 市の決算額を単純に合計して計算した場合、地方交付税の歳入に占める割合は 2.2%程度であったが、13 年度決算では 1.6%、14 年度決算では 1.7%、15 年度決算でも 1.7%とほぼ横這いとなっている。しかしこれは見かけ上の動きであって、合併直後の 2001 年度予算以降歳入額は上昇してきており、この結果、地方交付税の割合が低下ないし横這いとなったに過ぎない。

合併特例債による措置にはいくつかの種類があるが、一つは「合併市町村のまちづくりのための建設事業に対する財政措置」で、合併 10 ヶ年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債を 95%まで充当(公営企業に関わるものは 100%)するというものである。この場合、後年度において元利償還金の 70%を普通交付税により措置される。したがって、当初の 5%分と元利償還金の 70%を除いた 30%、合計 35%の実質負担で 100%の事業が可能になるという、建設事業へのガソリン供給的なものとなっている。

また、「合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置」もあり、これは、市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のために行う基金造成に対し、合併特例債を 95%充当するというもので、元利償還金のうち 70%は後年度において普通交付税措置とされる。

さらに、「合併推進のための建設事業に対する財政措置」というものもあり、これは、合併重点支援地域において合併に関係する複数の市町村が連絡調整して一体的に実施する公共施設及び公用施設の整備事業に対して合併推進債を 90%充当するというもので、後年度において普通交付税が元利償還金の 50%措置されるというものである。鉄道整備事業もこの対象に含まれる。さいたま市の場合、大都市制度における財政特例と合併特例債、合併推進債等の地方債をフルに活用した「政令指定都市に相応しい財政運営」が行われたのである。

2. さいたま市の 2003(H.15) 年度予算

さいたま市の 2003(H.15) 年度予算は、一般会計ベースで 3335 億円、特別会計で 2154.9 億円、企業会計(水道、病院)で 502.8 億円、合計 5992.7 億円で、ほぼ 6000 億円の規模となった。

ここでは、政令指定都市移行に伴う「権限委譲への対応」「大都市制度における財政特例及び合併支援措置の活用」という順にその額を見ていくことにするが、その前に「財政の見通し」と「予算編成の基本方針」を簡単に確認しておくことにする。

A.さいたま市の財政見通しと予算編成の基本方針

さいたま市は政令指定都市への移行を「市政の大きな転換期」と位置づけ、大都市としての機能の充実強化を図る必要性を説いている。

「本市は、平成 15 年 4 月に政令指定都市（以下「政令市」という。）移行が予定されており、市政の大きな転換期を迎えようとしている。こうしたなかで、今後は政令指定都市として名実ともに大都市としてその都市機能の充実強化を図る必要がある。」(『さいたま市平成 15 年度予算の編成方針』2003 年 6 月)

しかしながら、「市税収入は、現下の厳しい社会経済情勢の影響により、平成 14 年度当初予算額を割り込むという大変厳しい状況」(同前)であり、「一方歳出は、少子・高齢化社会へ対応すべく各種社会福祉施策の推進、地域情報化の推進、先行政令指定都市との比較において課題のある都市生活基盤の整備、政令指定都市移行に伴う権限移譲に加え、必置機関施設の整備など多大な財政需要があり、政令指定都市における財政特例を活用しても、大変厳しい財政状況が見込まれる」(同前)としている。

こうした厳しい財政環境の中で示された政令指定都市移行初年度の「予算編成の基本方針」は、「行政改革大綱の趣旨のもと、既存事務事業の見直しと厳しい事業選択を行い、喫緊な課題、中長期的な施策など多方面から市民ニーズの変化に対応し、かつ「最小の経費で最大の効果」を発揮できる行財政運営の確立を目指すものとする」(同前、ただし、下線は引用者による)というもので、「政令指定都市移行に伴い新たに施策展開する事業のための区分を設けるほか、各財政需要について要求基準を定めて行うこととする」している。関係部局に対しても、「以

上のことを留意され、更なる市民福祉の向上を図るべく、予算編成にあたられるようお願いする」という言葉が付された(表 3-2 参照)。

表 3-2 参照『さいたま市平成 15 年度予算の編成方針』別表

要求区分内容 要求基準

1. 政令市事務移譲経費

1. 県との確認書にある所要額 移譲事務経費
2. その他政令指定都市関係経費

2. 政令市新規拡大等経費

1. 政令指定都市として 所要額新たに施策展開する事業及び拡大事業
2. 区役所独自予算 ((仮称) 区民まちづくり推進事業)
3. その他上記に準ずるもの

3. 義務的経費

1. 人件費
2. 公債費
3. 扶助費
4. 継続費
5. 債務負担行為
6. その他上記に準ずるもの

4. その他の経費

上記以外の経費 前年度の一般財源 (事業の終了に伴い平成 14 年度をもって当然減となる事業費を除く。) に、原則として 95/100 を乗じた額の範囲

(出所) 『さいたま市平成 15 年度予算の編成方針』別表

B. 委譲事務拡大や財政特例の活用等による財政規模の拡大

1) 政令指定都市移行に伴う「権限委譲への対応」

政令指定都市移行に伴う権限委譲は、「法令等委譲権限」と「県単独事務」に大別できる。この順に見ていくことにする。尚、数字は概数である。

a. 法令等委譲事務

283.1 億円

① 民生行政に関する事務

89.8 億円

- ・ 児童相談所の設置、児童相談業務の実施
- ・ ひとり親家庭介護人派遣事務

② 保健衛生行政に関する事務

138.6 億円

- ・ 精神障害者通院医療費公費負担信施に関する決定
- ・ 犬猫の引取りに関する事務

③ 環境行政に関する事務

0.03 億円

- ・ 第2種フロン類回収業者への指導

④ 都市計画・建築行政に関する事務

113.5 億円

- ・ 街路整備
- ・ 屋外広告物条例を制定し、条例に基づき屋外広告物の規制実施
 - ・ 開発審議会の立ち上げ、許可案件の審議及び不服申立ての採決等

⑤ 土木行政に関する事務

509.6 億円

- ・ 直轄国道以外の国県道の応急修繕、側溝清掃、街路樹管理
- ・ 直轄国道以外の国県道の歩道整備、交差点改良事業

⑥ 産業・行政に関する事務

1.2 億円

- ・ 計量法の事務、計量器及び特定計量器の検査、製造事業者に対する立入り検査等の実施

- ・ 大規模小売店法の事務、大規模小売店舗の新設や変更の届出受理等

⑦ 文教行政に関する事務

2.3 億円

- ・ 土木工事等に先立ち、埋蔵文化財包蔵地の試掘調査実施
- ・ スクールカウンセラーを中学校に設置し、教職員・保護者への指導助言を行う 等

⑧ その他の事務

11.4 億円

- ・ エイズ感染予防の普及啓発
- ・ 自動車運送業者のディーゼルトラック・バスへのディーゼル微粒子除去装置の装着に対する補助

⑨ 埼玉県に委託する事務

1.1 億円

- ・ 児童自立支援施設に関する事務
- ・ 療養手帳交付に係る判定事務

b. 県単独事務

115.4 億円

- ・ 更正相談所の整備
- ・ 中小企業支援のための財団設立
- ・ 商店街の活力再生を目的とした計画策定及び計画に基づくソフト事業への補助
- ・ 児童生徒の心の悩みに対して、各中学校にさわやか相談員を配置し、相談体制を充実等

以上見てきた政令指定都市移行に伴う権限委譲に伴う予算措置額は、「法令等委譲権限」にかかわる 283.1 億円と「県単独事務」に係る 115.4 億円、合計 398.5 億円に達する。

2) 「大都市制度における財政特例及び合併支援措置の活用」

さいたま市の 2003(H.15) 年度における「大都市制度における財政特例及び合併支援措置の活用」額を見ていくことにする。

a. 財政特例の活用による財源の拡大

財政特例の活用による財源の拡大以下の通りである。

< 財政特例の活用による財源の拡大 >		2003 (H.15 年度予算)
① 地方譲与税	3,182	百万円 (前年度比 41.4%増)
② 自動車取得税交付金	2,580	百万円 (前年度比 43.3%増)
③ 軽油取引税交付金	7,522	百万円 (皆増)
④ 普通地方交付税	25,421	百万円 (前年度比 137.2%増)
⑤ 宝くじ収益金	3,080	百万円 (皆増)
⑥ 合併推進債	3,432	百万円 (皆増)

こうした 6 つの財政特例のうち、皆増となっているのは新規のものであり、他の増加となっている財源については、「影響額」として、地方譲与税が 8.48 億円、自動車取得税交付金が 8.75 億円、普通交付税等が 105 億円となっている。

b. 合併支援措置の活用

また、合併支援措置の活用としては以下の2つの措置が予算化された。

① 合併特例債 11,513 百万円 (前年度比 48.4 %増)

合併特例債は対前年度 37.5 億円の増加となった。

c. 資金調達の多様化

資金調達の多様化として、市場公募債(全国型)の発行が予算化された。

① 市場公募債 100,000 百万円 (皆増)

3) 一般会計予算規模の拡大

政令指定都市移行に伴う財源の拡大や県からの委譲事務等の増加により、結果的に、さいたま市の 2003(H.15) 年度予算は 3335 億円、対前年度 12.0%という大幅な増となった(表 3-3 参照)。

22 の特別会計も 2 つの廃止と 2 つの新設を含め 215.5 億円、対前年度比 6.2% の増となった。また、企業会計も 502.8 億円で、対前年度比 0.9% の増、予算額総計では 7992.7 億円、対前年度比 8.8% の大幅な増加となった。

表 3-3 さいたま市予算(2003 年度)

(単位: 千円)

会 計 名		1 5 年 度	1 4 年 度	比 較	対 比 (%)
一 般 会 計		333,500,000	297,800,000	35,700,000	12.0
特 別 会 計	国 民 健 康 保 険 事 業	66,964,000	61,345,000	5,619,000	9.2
	老 人 保 健 事 業	61,179,000	62,023,000	△ 844,000	△ 1.4
	介 護 保 険 事 業	30,325,000	27,070,000	3,255,000	12.0
	介護老人保健施設・ケアハウス事業	廃 止	972,000	△ 972,000	皆 減
	母 子 寡 婦 福 祉 資 金 貸 付 事 業	54,000	—	54,000	皆 増
	市 営 北 浦 和 臨 時 駐 車 場 事 業	38,000	43,000	△ 5,000	△ 11.6
	市 営 北 与 野 駅 北 口 地 下 駐 車 場 事 業	373,000	373,000	0	0.0
	交 通 災 害 共 済 事 業	173,000	212,000	△ 39,000	△ 18.4
	食肉中央卸売市場及びと畜場事業	375,000	367,000	8,000	2.2
	競 輪 事 業	5,196,000	5,060,000	136,000	2.7
	用 地 先 行 取 得 事 業	8,927,000	6,794,000	2,133,000	31.4
	大 宮 駅 東 口 市 街 地 再 開 発 事 業	廃 止	161,000	△ 161,000	皆 減
	浦和駅東口駅前地区市街地再開発事業	5,760,000	3,293,000	2,467,000	74.9
	大 宮 駅 西 口 都 市 改 造 事 業	232,000	403,000	△ 171,000	△ 42.4
	東 浦 和 第 一 土 地 区 画 整 理 事 業	248,000	310,000	△ 62,000	△ 20.0
	深 作 西 部 土 地 区 画 整 理 事 業	189,000	212,000	△ 23,000	△ 10.8
	北 部 拠 点 宮 原 土 地 区 画 整 理 事 業	1,779,000	1,672,000	107,000	6.4
	東 浦 和 第 二 土 地 区 画 整 理 事 業	288,000	190,000	98,000	51.6
	浦和東部第一特定土地区画整理事業	248,000	252,000	△ 4,000	△ 1.6
	南 与 野 駅 西 口 土 地 区 画 整 理 事 業	809,000	1,074,000	△ 265,000	△ 24.7
企 業 会 計	下 水 道 事 業	32,212,000	31,157,000	1,055,000	3.4
	公 債 管 理	120,000	—	120,000	皆 増
	計	215,489,000	202,983,000	12,506,000	6.2
	水 道 事 業	36,990,199	36,452,728	537,471	1.5
	病 院 事 業	13,286,000	13,397,000	△ 111,000	△ 0.8
合 計		599,265,199	550,632,728	48,632,471	8.8

3. 政令指定都市さいたま市の財政支出の特徴

1) 政策方針

既にみた「基本方針」に基づく 2003 年度予算の「政策方針」は、以下の 8 つを内容としていた。

- ①「子育てするなら　さいたま市」
- ②地域経済の活性化
- ③更なる市民の融合
- ④区役所制度の円滑なスタート
- ⑤その他市民サービスの向上
- ⑥委譲事務の適切な対応
- ⑦大都市制度における財政特例及び合併支援措置の積極的な活用
- ⑧健全な財政運営の確保

①「子育てするなら　さいたま市」は文教都市浦和をイメージさせる方針であり、③「更なる市民の融合」といったやや抽象的な方針もあるが、⑥「委託事務への適切な対応」や⑦大都市制度における財政特例及び合併支援措置の積極的な活用」といった具体的な方針もあり、例えば⑧「健全な財政運営の確保」は、経常収支比率 80%、起債制限比率 15%以下の数値目標の達成のための消費的支出の徹底的な見直しといったことをその内容としている。

また、④「区役所制度の円滑なスタート」は「区民との協働によるきめ細やかなまちづくりを行うため、新たに区独自予算を創設する」というものであった。

では、実態はどうであったか？

2) オールラウンドの建設ラッシュ

政令指定都市に移行した 2003（H.15）年度以降のさいたま市の財政支出の特徴はどこに見出せるであろうか？

一言で言えば、それはオールラウンドの建設ラッシュであり、開発・再開発の推進である。

「政令市に相応しい事業」という名目の下、バブル経済の破綻後 10 余年塩漬けにされ、微塵の変化も見せていなかった土地が俄かに動き出している。大型公共

事業のラッシュの観を呈しているのである。同時に、「生活者」たる「市民のニーズ」に合わせたコミュニティ関連施設、特養老人ホームの建設や介護老人保健施設補助等さらには公園、緑地公園、遊歩道等、もう一つの「開発事業」のように多くの事業が動き始めている。

また、鉄道駅周辺における高層住宅の建設ラッシュは、都市内不均衡を一層拡大させており、鉄道におけるラッシュ、道路における渋滞、過密学級・学校の誕生等の問題を生み出し、インフラの整備を喫緊の課題としてきている。所謂合併支援道路はさいたま市の場合「さいたま新都心駅」周辺において建設済みもしくは建設中であるが、コミュニティ形成のための支援道路ではないから無理も無いが、殺風景な町並みの引き立て役になっている感がある。また、長年眠っていた過去の都市計画道路プラン復活への導火線的役割を果たしているかもしれない。

(「政令市に相応しい事業」…) = オールラウンドの建設ラッシュ

- ・市街地再開発(含む区画整理)；道路と鉄道；新駅と周辺整備
；高層住宅 → 都市内不均衡の一層の拡大
- ＊合併支援道路と都市計画街路
- ・コミュニティ関連施設
- ・特養老人ホーム建設、介護老人保健施設補助等
- ・公園、緑地公園、遊歩道等

3) まちづくり補助事業－「区民会議」＝小さな仕掛けの区民参加

「区役所制度の円滑なスタート」の中の区独自予算の創設は大きな期待を生み出していた。しかしながら、市内 9 区にほぼ 1 億円ずつ配分された独自予算は多くの区民の期待はずれに終わっている。

各区には、「まちづくり補助事業」ということで下記のような「区民満足度アップ経費」「まちづくり基本経費」「まちづくり事業経費」の 3 つがある。

まちづくり補助事業

＊区民満足度 UP 経費 ；区民の要望に即時対応する経費

＊まちづくり基本経費 ；区民会議、コミュニティ会議等住民参加のまちづくり推進経費

＊まちづくり事業経費；区民要望に基づき行う事業経費

これらのうち、「区民満足度 UP 経費」は一定金額以下の区民の要望にすぐ応えるための経費であり、80%弱を占めている。その内容は、道路緊急整備、交通安全施設修繕、下水道施設緊急補修工事、公衆便所維持管理、排水路・防柵等緊急修繕であり、必ずしも区民の企画・工夫に基づく予算ではなく、従来本庁で行っていた仕事を区役所という現場に移し変えたものに過ぎない。

これに対し、「まちづくり基本経費」は区民会議の運営支援や区コミュニティ広報誌発行、区の基礎調査・研究などをその内容としており、また「まちづくり事業経費」は区民によるまちづくり事業に対する補助やガイドマップの作成・配布をその内容としている。

これらの合計金額は、3000 万円ほどのものでさいたま市の予算の中ではごくわずかなものに過ぎないが、例えば区議会のないさいたま市の行政区における政策提案等を行う組織である区民会議などは「小さな仕掛けの区民参加」の一つの基盤となるものである。

4) 削減される職員数

合併や政令指定都市化は、企業における合併と同様にコスト削減を一つの目標としていることもあり、職員数はトータルで増加することではなく、むしろ削減方向となる。「既存事務事業の見直し」と「厳しい事業選択」を行い、かつ「最小の経費で最大の効果」を発揮できる行財政運営の確立を目指すことは職員数の削減を前提としているかのようである。

以上見てきたように、政令指定都市さいたま市の財政運営は、大都市制度における財政特例及び合併支援措置の積極的な活用により、大規模プロジェクトや高密度の住空間の形成によるインフラ整備の遅れを取り戻すための環境整備事業を推進し、オールラウンドの建設ラッシュを進める一方で、本庁と区制度という新しい仕組みの下での区独自の予算作りや事業計画の策定、何よりも区民(市民)参加の仕組みづくりは後手になっている。さいたま市の場合、政令指定都市化によるメリットを感じられない区民は、若い住民の中には「子育てするならさいたま市」という方針への懐疑が拡がり、長年住み慣れてきた住民には憩いと潤いのないまちという諦観を広げつつあるようである。

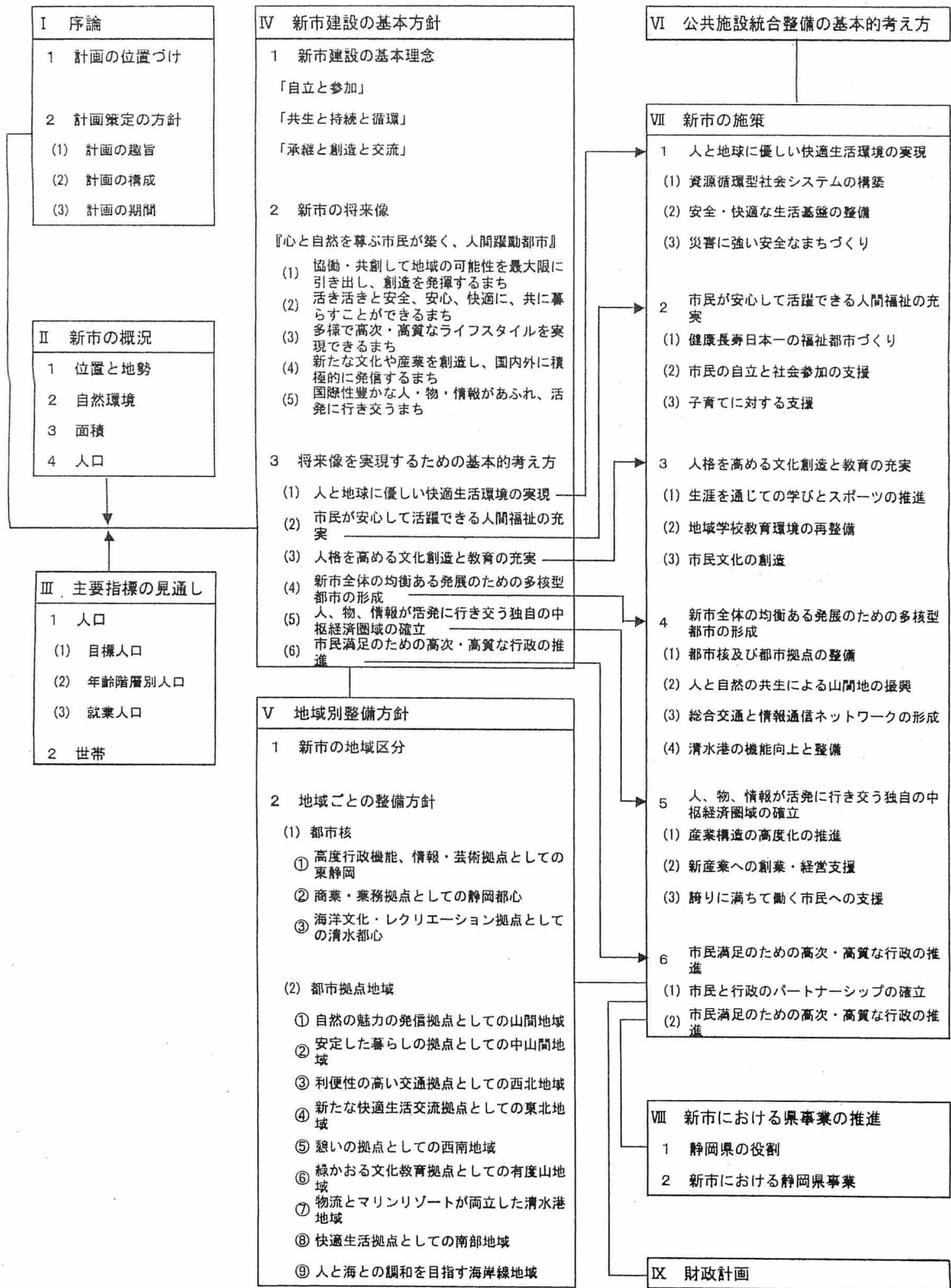
第4節 『新市建設計画』と財政上の特徴

合併前の清水市と静岡市は、合併協議会において『新市建設計画』の作成や事務事業のすり合わせ協議を行ってきた。この『新市建設計画』は、「市町村の合併の特例に関する法律」第5条に基づく法定計画として作成され、合併新市の将来のビジョンを示し、合併是非判断材料の一つとするものであった。「合併後の新市の建設を、総合的かつ効果的に推進していくための基本方針を定めるとともに、この方針に基づいた建設計画を策定してその実現を図ることにより、新市の速やかな一体化を促進し、新市の均衡ある発展と市民福祉の向上を図るもの」(『新市建設計画』序論)としている。

『新市建設計画』の計画期間は2003年度から2012年度までの10年間であり、Ⅰ序論、Ⅱ新市の概況、Ⅲ主要指標の見通し、Ⅳ新市建設の基本方針(基本理念、将来像、将来像実現のための基本的考え方)、Ⅴ地域別整備方針、Ⅵ公共施設統合整備の基本的考え方、Ⅶ新市の施策、Ⅷ新市における県事業の推進、Ⅸ財政計画により構成されているが、その中心内容は、新市建設の基本方針、基本方針を実現するための施策、公共施設の統合整備及び財政計画である(図4-1参照)。

以下では、新市建設の基本方針、基本方針を実現するための施策そして財政計画に絞って紹介と検討を行うことにする。

図 4-1 新市建設計画の構成



1. 『新市建設計画』の基本方針とその実現施策

A. 新市建設の基本理念と将来像

新市は面積で国内最大、人口で政令指定都市に次ぐ規模を有し、これに地理的位置、中枢拠点性、県庁所在地などの優位性を加味すると、世界的な拠点としての役割を担うことが期待されるとし、その理念は「自立と参加」、「共生と持続と循環」「承継と創造と交流」としている。

また、新市建設の主役を市民とし、風格ある自立した市民一人ひとりが、それぞれの能力に応じた役割と責任を担い、活発な相互作用を繰り返しながら、社会経済環境の変化をとらえて発展・進化する都市を目指していく都市の姿として新市をイメージし、その将来像を「心と自然を尊ぶ市民が築く、人間躍動都市」としている。

B. 基本方針を実現するための施策

将来像である「心と自然を尊ぶ市民が築く、人間躍動都市」の実現を図るために以下のような施策の体系が示されている。

1. 人と地球に優しい快適生活環境の実現

- (1) 資源循環型社会システムの構築
- (2) 安全・快適な生活基盤の整備
- (3) 災害に強い安全なまちづくり

2. 市民が安心して活躍できる人間福祉の充実

- (1) 健康長寿日本一の福祉都市づくり
- (2) 市民の自立と社会参加の支援
- (3) 子育てに対する支援

3. 人格を高める文化創造と教育の充実

- (1) 生涯を通じての学びとスポーツの推進
- (2) 地域学校教育環境の再整備

(3) 市民文化の創造

4. 新市全体の均衡ある発展のための多核型都市の形成

- (1) 都市核及び都市拠点の整備
- (2) 人と自然の共生による山間地の振興
- (3) 総合交通と情報通信ネットワークの形成
- (4) 清水港の機能向上と整備

5. 人、物、情報が活発に行き交う独自の中核経済圏域の確立

- (1) 産業構造の高度化の推進
- (2) 新産業への創造・経営支援
- (3) 誇りに満ちて働く市民への支援

6. 市民満足のための高次・高質な行政の推進

- (1) 市民と行政のパートナーシップの確立
- (2) 市民満足のための高次・高質な行政の推進

これら 6 つの施策のうち、財政支出という点から見て一番大きな施策は「新市全体の均衡ある発展のための多核型都市の形成」である。

例えば、「都市核及び都市拠点の整備」では、3 つの都市核すなわち東静岡＝高度行政機能、情報・芸術拠点、静岡＝商業・業務拠点、清水都心＝海洋文化・レクリエーション拠点にそれぞれの特性に応じた高次都市機能を集積するというもので、主要な事業と概算事業費を示すと以下の通りである。

- | | | |
|---|-------|----------|
| ① 新都市基本計画の策定すなわち『都市計画マスタープラン』や総合交通体系の策定 | 概算事業費 | 1 億円 |
| ② 市街地再開発事業 | | 89.7 億円 |
| ③ 区画整理事業 | | 169.4 億円 |
| ④ JR 静岡駅前広場整備事業 | | 148.0 億円 |
| ⑤ 東静岡地区新都市拠点整備事業 | | 458.0 億円 |

⑥ JR 草薙駅周辺整備事業	54.0 億円
⑦ JR・静鉄大坪相互駅整備事業	53.0 億円
⑧ JR 興津駅の橋上駅舎化	42.0 億円
⑨ JR 安倍川駅整備事業	30.0 億円
⑩ JR 清水駅東施設整備事業	22.7 億円
⑪ 主要幹線道路の整備	440.0 億円
⑫ 第二東東名 SA 周辺地域整備事業	18.0 億円
⑬ サイバーシティの建設	34.0 億円

など。

これらの合計は、1158.8 億円に達している。

これに、「人と自然の共生による山間地の振興」「総合交通と情報通信ネットワークの形成」「清水港の機能向上と整備」を加えた「新市全体の均衡ある発展のための多核型都市の形成」は文字通り「重点施策」である。

それでは『新市建設計画』の財政上の特徴と問題点はどこに存するのであるのか?項を改め、考察を進めることにする。

2. 『新市建設計画』の財政上の特徴

『新市建設計画』の財政上の特徴をみるために、ここでは『新市建設計画』10 ヲ年の平均値と合併初年度である 2003 年度 (H.15) 年度予算を比較するという手法をとる。

A. 『新市建設計画』の財政上の特徴

『新市建設計画』の 10 ヲ年の合計額と 2003 年度 (H.15) 年度予算を比較した表が表 4-1 である。歳入と歳出別に表は作成されているが、比較結果を表の右端の欄に、『新市建設計画』における 10 ヲ年の平均値が 2003 年度予算を上回っている場合には+を、下回っている場合は△というように示している。

表 4-1 『新市建設計画』の財政計画と 2003 年度予算との比較

歳入(10 ヶ年の合計)

(単位：百万円)

区 分	金 額	平均値(10 ヶ年)	2003 (H. 15)年度 歳 入 額	増減(符号) 平均値との比較
市税	1,345,000	134,500	115,300	+
地方消費税交付金	82,400	8,240	7,020	+
地方交付金	133,300	13,330	14,330	△
地方特例交付金	43,900	4,390	4,160	+
国・県支出金	279,000	27,900	32,175	△
市債	291,800	29,180	34,284	△
その他	461,800	46,180	31,931	△
合計	2,637,200	263,720	239,200	+

歳出(10 ヶ年の合計)

(単位：百万円)

区 分	金 額	平均値(10 ヶ年)	2003 (H. 15)年度 歳 出 額	増減(符号) 平均値との比較
人件費	543,900	54,390	5,275	+
扶助費	281,500	28,150	2,625	+
その他	497,000	49,700	3,826	+
(1)消費的経費 小計	1,322,400	132,240	117,269	+
普通建設事業費	539,000	53,900	62,176	△
(2)投資的経費 小計	539,000	53,900	62,270	△
公債費	344,800	34,480	30,379	+
その他	431,000	43,100	29,282	+
(3)その他 小計	775,800	77,580	59,661	+
合計 = (1) + (2) + (3)	2,637,200	263,720	239,200	+

表 4 - 2 『新市建設計画』の平均値と 2003 年度（H.15）年度予算の比較

1)歳入面	
①増加費目	；市税、地方消費税交付金、地方特例交付金、
②減少費目	；国・県支出金、市債*（2004 年度は上昇）
・企業会計分(上下水道事業、病院事業)と特別会計(農業集落排水事業等)は含まず	
2)歳出面	
①増加費目	；人件費、扶助費、その他消費的経費、公債費、その他(繰出金等)
②減少費目	；普通建設事業費(投資的経費)

この表 4-1 の比較結果をまとめたものが表 4-2 である。

表より、『新市建設計画』の財政上の特徴は、まず、歳入面では、予算規模が拡大している中で、市税を中心とする自主財源のウェイトが高まり、地方消費税交付金もアップしていることがあげられる。これに対し、地方交付税や国・県支出金のウェイトは低下している。「地方の鑑(?)」と言えるような歳入構造である。

また、歳出面では、消費的経費が人件費、扶助費などの増加によりウェイトを増し、また、公債費も増加しているのに対し、普通建設事業費(投資的経費)は低下している。

易経における「君子豹変す」という言葉は、君子は時代の変化に合わせて自分を素早く的確に変えていけるとの意味をなすが、その後続く「小人（しょうじん）は面（おもて）を革（あらた）む」は、小人も“変われる”が、それは「表面的なもの」とどまるという意味である。

静岡市の『新市建設計画』にも、これと同じことが言えないであろうか？『新市建設計画』は「優等生」過ぎるのである。それは、合併という目標を実現するための「説得の道具」ということなのかもしれないが、それは、合併後の予算において検証されることとなる。この点を合併 2 年目の 2004(H.16)年度予算との比較で確認してみよう。

第5節 合併後静岡市(旧清水市・旧静岡市)の予算と問題点

1. 2004(H.16)年度予算の特徴

2004(H.16)年度予算の特徴を歳入面と歳出面に分けて確認していくことにする。

A. 歳入面

歳入面の特徴としては、①抑制された一般会計、②特別会計の大幅減、③企業会計の減少、④自主財源の減少、⑤依存財源の大幅減という5つを指摘しうる。これらについて、いま少し触れておくことにしよう(表5-1参照)。

表5-1 2003(H.15)・2004年度(H.16) 年度予算(案)の概要

区 分		平成16年度 千円	平成15年度 千円	比較増減	
				金 額 千円	増減率 %
一 般 会 計 (減税補てん償の一括償還(借換)額を除く)		245,900,000 (231,237,100)	239,200,000	6,700,000 (△ 7,962,900)	2.8 (△ 3.3)
特 別 会 計	電気事業経営記念基金会計	773,000	803,100	△ 30,100	△ 3.7
	土地区画整理清算基金会計	11,500	14,100	△ 2,600	△ 18.4
	公共用地取得事業会計	921,800	4,409,300	△ 3,487,500	△ 79.1
	競輪事業会計	27,926,000	50,859,000	△ 22,933,000	△ 45.1
	国民健康保険事業会計	55,891,000	55,895,000	△ 4,000	△ 0.0
	老人保健医療事業会計	50,172,000	54,528,000	△ 4,356,000	△ 8.0
	簡易水道事業会計	679,000	572,000	107,000	18.7
	農業集落排水事業会計	449,000	460,500	△ 11,500	△ 2.5
	清掃工場発電事業会計	104,800	307,000	△ 202,200	△ 65.9
	母子寡婦福祉資金貸付金会計	278,000	306,000	△ 28,000	△ 9.2
	駐車場事業会計	327,800	1,130,200	△ 802,400	△ 71.0
	介護保険事業会計	31,507,000	27,376,000	4,131,000	15.1
	介護保険サービス会計	135,500	133,800	1,700	1.3
	中央卸売市場事業会計	819,000	850,000	△ 31,000	△ 3.6
	計	169,995,400	197,644,000	△ 27,648,600	△ 14.0
企 業 会 計	病院事業会計	25,637,000	26,143,000	△ 506,000	△ 1.9
	水道事業会計	18,310,000	18,788,000	△ 478,000	△ 2.5
	下水道事業会計	39,011,000	40,074,000	△ 1,063,000	△ 2.7
	計	82,958,000	85,005,000	△ 2,047,000	△ 2.4
合 計 (減税補てん償の一括償還(借換)額を除く)		498,853,400 (484,190,500)	521,849,000	△ 22,995,600 (△ 37,658,500)	△ 4.4 (△ 7.2)

減税補てん償の一括償還(借換)額 14,662,900千円

平成15年度は、未収・未払金を除いた額

①抑制された一般会計

一般会計予算はその規模が 2459 億円であり、前年度ほぼ横這いの 2003(H. 15) 年度の 2392 億円に比べ、抑制されている(表 5 - 1 参照)。すなわち、対前年度比 2.8% 増である。但し、減税補填債一括償還(借換)分を除くと△3.3%となっている。額としても 79.6 億円の減である。

②特別会計の大幅減

特別会計も大幅な減少を示した。すなわち、特別会計では、対前年度比△14.0%、276 億円の減となっている(表 5 - 1 参照)。減少した会計としては、例えば、対前年度比でみて、公共用地取得事業会計の△79.1%という顕著な減少、額にして 34.9 億円の減、また、競輪事業会計の△45.1%、229.3 億円の減、老人保健医療事業会計の△8.0%、43.6 億円の減などである。他方における、国民健康保険事業会計の横這い(対前年度比 0.0%)と介護保険事業会計の 15.1%の著増(同 41.3 億円の増)著増は『新市建設計画』における財政計画の予想と一致している。

③企業会計の減少

企業会計も大きく減少した。対前年度比でみて△2.4%、20.5 億円の減となっている(表 5 - 1 参照)。

④自主財源の減少

自主財源も大きく減少した(表 5 - 2 参照)。対前年度比でみて△1.8%、25.5 億円の減となった。ただし、市税と繰越金は対照的な動きとなった。すなわち、市税の減少(△2.5%、29.0 億円)と繰越金の著増(50.0 億円)である。

表 5 - 2 2003 (H.15)・2004 年度 (H.16) 年度予算(案)歳入の概要

区 分		平成16年度		平成15年度		比較増減	
		金額	構成比	金額	構成比	金額	増減率
自主財源	市 税	112,400,000	45.7	115,300,000	48.2	△ 2,900,000	△ 2.5
	分 担 金 及 び 金	2,633,468	1.1	2,613,551	1.1	19,917	0.8
	使 用 料 及 び 料	5,867,887	2.4	5,815,783	2.4	52,104	0.9
	財 産 収 入	1,108,688	0.4	1,030,222	0.4	78,466	7.6
	寄 附 金	85,418	0.0	88,279	0.1	△ 2,861	△ 3.2
	繰 入 金	8,535,676	3.5	8,864,651	3.7	△ 328,975	△ 3.7
	繰 越 金	5,000,000	2.0	—	—	5,000,000	皆 増
	諸 収 入 (うち競輪益金)	4,804,460 (1,400,000)	2.0 (0.6)	9,274,568 (1,000,000)	3.9 (0.4)	△ 4,470,108 (400,000)	△ 48.2 (40.0)
	計	140,435,597	57.1	142,987,054	59.8	△ 2,551,457	△ 1.8
依存財源	地 方 譲 与 税	3,175,000	1.3	1,972,000	0.8	1,203,000	61.0
	利 子 割 交 付 金	635,000	0.3	760,000	0.3	△ 125,000	△ 16.4
	配 当 割 金	216,000	0.1	—	—	216,000	皆 増
	株式等譲渡所得割 交 付 金	94,000	0.0	—	—	94,000	皆 増
	地 方 消 費 税 金	7,820,000	3.2	7,020,000	2.9	800,000	11.4
	ゴ ル フ 場 利 用 税 交 付 金	25,000	0.0	26,000	0.0	△ 1,000	△ 3.8
	特 別 地 方 消 費 税 交 付 金	100	0.0	1,000	0.0	△ 900	△ 90.0
	自 動 車 取 得 税 金	1,405,000	0.6	1,305,000	0.6	100,000	7.7
	地 方 特 例 交 付 金	4,000,000	1.6	4,160,000	1.7	△ 160,000	△ 3.8
	地 方 交 付 税	14,330,000	5.8	14,330,000	6.0	0	0.0
	交 通 安 全 対 策 特 別 交 付 金	180,000	0.1	180,000	0.1	0	0.0
	国 庫 支 出 金	24,821,255	10.1	25,476,757	10.7	△ 655,502	△ 2.6
	県 支 出 金	5,743,148	2.3	6,698,389	2.8	△ 955,241	△ 14.3
	市 債	43,019,900 (28,357,000)	17.5	34,283,800	14.3	8,736,100 (△ 5,926,800)	25.5 (△ 17.3)
	計	105,464,403 (90,801,503)	42.9	96,212,946	40.2	9,251,457 (△ 5,411,443)	9.6 (△ 5.6)
合 計		245,900,000 (231,237,100)	100.0	239,200,000	100.0	6,700,000 (△ 7,962,900)	2.8 (△ 3.3)

市債以下の()内は、減税補てん債の借換による収入額を除いた場合の数値
平成15年度は、未収金を除いた額

⑤ 依存財源の大幅減

依存財源も大幅に減少した(表 5 - 2 参照)。対前年度比でみて△5.6%、54.1 億円の大大幅減である。地方譲与税の増加 (61.0%、12.0 億円増) や地方消費税交付金の増加(11.4%、8 億円増)等はあるものの、国庫支出金(△2.6%、6.6 億円減)と県支出金(△14.3%、9.6 億円減)は合計で 16.2 億円の減少をなった。

B.歳出面

歳出面での特徴としては、土木費・人件費の抑制と民生費・教育費の増加を指摘しうる(表 5 - 3 参照)。

表 5 - 3 2003 (H.15)・2004 年度 (H.16) 年度予算(案)歳出の状況

区 分		平成16年度		平成15年度		比較増減	
		金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	増減率
消費的経費	人 件 費	50,891,583	20.7	52,753,936	22.0	△ 1,862,353	△ 3.5
	物 件 費	29,312,747	11.9	26,040,681	10.9	3,272,066	12.6
	維持補修費	2,191,923	0.9	2,373,944	1.0	△ 182,021	△ 7.7
	扶 助 費	28,563,619	11.6	26,252,650	11.0	2,310,969	8.8
	補助費等	8,928,179	3.7	9,846,877	4.1	△ 918,698	△ 9.3
	計	119,888,051	48.8	117,268,088	49.0	2,619,963	2.2
投資的経費	普 通 建 設 費	48,908,408	19.9	62,176,495	26.0	△ 13,268,087	△ 21.3
	(公 共)	9,172,535	3.7	15,782,183	6.6	△ 6,609,648	△ 41.9
	(単 独)	39,735,873	16.2	46,394,312	19.4	△ 6,658,439	△ 14.4
	災 害 復 旧 費	33,000	0.0	94,140	0.0	△ 61,140	△ 64.9
	失 事 業 対 策 費	—	—	—	—	—	—
	計	48,941,408	19.9	62,270,635	26.0	△ 13,329,227	△ 21.4
その他の	公 債 費	45,842,316 (31,179,416)	18.6	30,378,923	12.7	15,463,393 (800,493)	50.9 (2.6)
	積 立 金	23,722	0.0	252,953	0.1	△ 229,231	△ 90.6
	出資金・貸付金	377,392	0.2	347,390	0.2	30,002	8.6
	繰 出 金	30,827,111	12.5	28,682,011	12.0	2,145,100	7.5
	計	77,070,541	31.3	59,661,277	25.0	17,409,264	29.2
合 計		245,900,000 (231,237,100)	100.0	239,200,000	100.0	6,700,000 (△ 7,962,900)	2.8 (△ 3.3)

()内は、減税補てん債の借換に伴う償還額を除いた場合の数値

平成15年度は、未払金を除いた額

増加費目と減少費目を列挙すると、

①増加費目：物件費、扶助費及び消費的経費、公債費、その他(繰出金等)

②減少費目：人件費、維持補修費等の消費的経費、普通建設事業費(投資的経費)、
積立金

これらを、目的別(款別)にみると、

①増加費目：民生費、教育費、公債費、商工費等

②減少費目：土木費、総務費、衛生費、農林水産業費等
となっている。

2. 2004(H.16)年度予算の問題点

①『新市建設計画』とのズレ

2004(H.16)年度予算の特徴は、『新市建設計画』とのズレを意味している。例えばそれは、市税収入の予想の外れ、人件費に関する予想の外れなどである。これらについていまだ少し説明を加えることにしよう。

1)市税収入増の予想の外れ

市税収入については『新市建設計画』では「増」と予想していたのに対し、2004年度予算では「減」となっている。

2)人件費増の予想の外れ

人件費についても『新市建設計画』では、「増」と予想していたのに対し、2004年度予算では「減少」となった。「行政改革」あるいはニュー・パブリック・マネジメントの効果であろうか?

これらのズレは、『新市建設計画』における財政計画に対する信頼性への疑念を生じさせるものである。

②見え難い「政令指定都市」に向けた準備

静岡市は、合併を進めるプロセスで新市建設とりわけ「新市全体の均衡ある発展のための多核型都市の形成」を重点課題にしてきた。この課題の実現のための予算化は 2004(H.16)年度予算からは見えてこない。「虎は爪を隠す(?)」というが、2004年度予算はこうした性格のものなのであろうか?

既にみたように、「政令指定都市」移行初年度である 2003 年度のさいたま市の予

算は、対前年度比 12% の大幅な増加を示していた。静岡市も 2005 年度予算において、大きな変化を見せていくと思われる。そこには、『新市建設計画』の財政計画とは異なる特徴すなわち市税の減収や人件費の減少に加え、普通建設事業費の増加が見えてくるかもしれない。2003 年度において見出し難かった「政令指定都市」に向けた準備－「都市核及び都市拠点の整備」－が始まるのである。

おわりに

以上 4 つの章にわたり、「政令指定都市」前夜の静岡市の財政を考察してきた。

第 1 節の「地方財政危機と『三位一体の改革』の関係」においては、「地方財政危機」が創り出された危機であることを明らかにし、地方分権改革と「三位一体の改革」の関係についても考察した。

第 2 節「旧清水市・旧静岡市の財政分析」では、合併直前までの 1992 年度～2002 年度の決算分析を行い、1992 年以降の相対的に健全な財政状態に比べ、合併直前の両市の財政状況が悪化していたことを示した。

第 3 節「政令指定都市の財政」では、さいたま市の 2003(H.15) 年度予算を取り上げ、本庁・局区制度と予算配分が行われているさいたま市の政令市移行後の行政組織と予算策定プロセスをみるとともに財政特例の活用と政令指定都市後の財源拡大のありようを確認した。その特徴を、「政令市に相応しい事業」という名目の下での「オールラウンドの建設ラッシュ」、「開発・再開発の推進」であるとした。と同時に「まちづくり補助事業」という予算額では僅かではあるが、その決定に関する小さな仕掛けの区民参加システムである「区民会議」の存在と意義についても触れた。

第 4 節「『新市建設計画』と財政上の特徴」では、予算規模が拡大している中で、歳入面では、市税を中心とする自主財源のウェイトの上昇と地方消費税交付金のアップを想定し、他方で地方交付税や国・県支出金のウェイトの低下を想定していること、さらに、歳出面でも、人件費、扶助費などの増加による消費的経費のウェイトの上昇や公債費の増加を想定しているのに対し、普通建設事業費(投資的経費)は低下を想定しているなど「地方の鑑(?)」と言えるような「優等生振り」を指摘した。

第 5 節「合併後静岡市(旧清水市・旧静岡市)の予算と問題点」では、①『新市

建設計画』とのズレー市税と人件費増加という予想の外れと②見え難い「政令指定都市」に向けた準備―財政規模の拡大を盛り込んでいない―という 2 点を指摘した。

最後に、2つの点を指摘し、結びとしたい。

第一は、政令指定都市静岡の自治と財政決定への市民参加である。新市建設の理念は「自立と参加」、「共生と持続と循環」「承継と創造と交流」参加と協働の仕組みづくりと実践」であった。政令指定都市への移行は、区制度の導入による本庁と区役所の役割分担と決定の分担をその特徴とする。区役所は日常的な問題の対処療法的業務を担い、本庁は政策・計画の決定や予算の策定や最終調整という大きな権限をもつという二極化が進みかねない。新たに、「自治体内分権」とも呼べる問題を提起するのである。

市民は「区民」として区役所のまちづくりの策定や政策提言に参加し、市へは「市民」として同様の働きかけを行わなければならない。言うまでもなく、本庁と区役所は予算策定プロセスにおいて縦の関係を有している。政令指定都市化は市民と市役所の間に区役所を設けることで、市民と決定権をもつ本庁との距離を益々遠くする危険があり、区役所の日常的な問題の対処療法的業務とのみ向き合うことになりかねない。これを避けるためには、議会とは異なり決定権限をほとんど有しない小さな仕組みとはいえ、「区民会議」等の区民レベルの政策提言や協働のための組織を通じて、財政の仕組みや予算過程を学び、予算を通じた市民参加の仕組みを作り上げていくことは重要である。まちづくりと参加の仕組みとして「Plan → Do → See (Audit, Check)」という予算サイクルがしばしば引き合いに出されるが、このプロセス自体を批判することは難しい。しかし、このプロセスを実効あらしめるためには、「予算を通じた市民参加の仕組み」が制度面と運営主体面でしっかりと作られる必要があり、とりわけ運営面では市民と行政さらには自治会・町内会や商工会そしてボランティア・NPO 等による協働の経験の積み重ねが不可欠である。

第二は、『都市計画マスタープラン』への積極的参加である。政令指定都市移行によるまちづくりの基本は『市総合振興計画』と『都市計画マスタープラン』等にある。これらの策定プロセスに市民を積極的に参加させ、市民のためのまちづくりの「対案」を提示することが必要である。これには、ハード面での対案とソフト面での提案そして財源(ファイナンス)を含まなければならない。

政令指定都市化は「民主主義の学校」とされる地方自治の制度面と主体面での文字通りの最後の実験場となるのである。

参考：合併協議会「静清合併のメリット」より抜粋

合併は、最大の行政改革と言われていますが、静清合併が実現すると、次のようなメリットがあります。

①組織の統合、合理化による経費の節減、行財政運営の効率化を図ることができます。

★市長は1人に、その他の特別職も削減されます。

★市議会は1つとなり、議員数も大幅に削減されます。

★総務、財務などの管理部門が統合、合理化され、住民サービスに直結した事業部門の充実がはかられます。

★職員数は、適正な定員管理のもと、効率化されます。

★一元的な政策推進や財政運営により、行財政運営の効率化が図れます。

《参考》

現時点での試算では、合併による人件費の削減効果は、合併後10年間で101億円程度と推定しています。

②職員の専門性を高めるとともに、行政組織の整備充実を図ることができます。

★組織の統合、合理化により生み出された人材を、高度化・専門化した分野や、新たな行政課題に投入することができます。

★清水地区が中核市の区域となるため、新市全体で、中核市への移譲事務権限を活かした総合的な行政サービスが展開できます。

★本庁と総合事務所の設置により、計画部門と実施部門の役割分担や、全市的課題と地域的課題への対応の明確化等組織力が強化できます。

★組織の規模能力の向上により、変化がめまぐるしい社会経済情勢に対して、的確に対応した組織づくりを行なって行くことができます。

★都市のステータスの向上により、広く人材を求めることができます。

③市民の生活圏の実態に対応した地域の一体的な整備を促進していくことができます。

★両市の境界を超えた、一体的な行政施策の展開が可能となり、市民の生活実態に即した行政サービス提供拠点の配置や管轄区域の設定ができます。

★道路交通網等交通ネットワークの一体的、総合的な整備が促進できます。

★総合的、一体的な観点から都市計画や土地利用が促進でき、各地区の個性や特

色を活かした適正な機能分担と相互依存関係が確立できます。

★上下水道等面的な基盤整備が、一体的・効率的に推進できます。

★広大な中山間地域の一体的な整備や保全が促進できます。

《参考》

平成 7 年の国勢調査によると、両市それぞれへの通勤通学者の合計は、36,789 人となっており、毎日、福島県の喜多方市（37,181 人）の人口に匹敵する規模で、両市の境界を超えて、市民が行き来していることとなります

④公共施設の一体的な利用や効率的な配置を推進していくことができます。

★両市の旧市役所を総合事務所として活用するとともに、公民館等に地域総合窓口等を設置するため、居住地や勤務地など、より多くの場所で行政サービスを受けられます。

★図書館、公民館、保健福祉センター等を、効率的、計画的に配置できます。

★清掃工場、斎場等の必置施設の効率的利用が促進できます。

★政策推進体制の一元化により、類似施設の重複や個々の事業の連携が図られ、効率的な事業推進が行われます。

★両市の既存施設を市民として利用することとなるため、各施設利用のための情報が入手しやすくなるとともに、居住地、勤務地等に合わせて利用することができます。

《参考》

総合事務所とは、市民サービスの面で従来の市役所と同等の機能を有する施設として整備するもので、新市の市民は、旧静岡市役所・旧清水市役所のどちらの総合事務所でもサービスが受けられることになります。

⑤合併特例法による財政上の特例を活かした新市建設の根幹となる事業が実施できます。

★静岡駅周辺の整備や東静岡地区の整備、清水駅周辺の整備等、新市の高次都市機能の集積に向けた、都市核の機能向上のための事業を推進します。

★両市にまたがっている有度山を総合的に整備し、新市の一体性を確立していきます。

★新交通システムの導入の検討を始めとした交通ネットワークの整備を推進し、新市全体の均衡ある発展を実現します。

★上下水道や公園等生活環境の整備が促進できます。

★その他、新市全体の均衡ある発展や新市の一体性の速やかな確立に資するための事業を積極的に推進していきます。

《参考》

合併特例法等による財政上の特例は、次のとおりです。

①普通交付税額の算定の特例（合併算定替） ②新市建設に資する事業に対する財政措置【合併特例債を充当（充当率 95%）することができるものとし、元利償還金の 70%について普通交付税措置（新市で 400 億円起債予定）】 ③特別交付税措置等

⑥政令指定都市への移行可能性を飛躍的に高めるとともに、実現に向けた具体的な展望を開くことができます

★70 万都市という我が国有数の都市規模の実現により、民間投資の拡大や重要プロジェクトの誘致が行われ、都市機能の飛躍的向上と情報発信力の強化が推進できます。

★首都圏と名古屋圏の中間における 70 万都市の誕生は、我が国の国土経営上の観点から、中枢拠点整備のための各種投資が行われることになります。

★新市の発足後、直ちに、区制施行の準備や県との移譲事務の調整等の政令指定都市への移行に向けた具体的準備に着手します。

《参考》

政令指定都市とは、人口 50 万以上で政令で指定する市のことで、札幌市・仙台市・千葉市・川崎市・横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市・広島市・北九州市・福岡市の 12 市が、現在指定されています。このほか、平成 15 年 4 月 1 日からはさいたま市が新たに加わります。

第2章 （新）静岡市の地域産業

第1節 静岡市における地域産業の現状

1. 静岡市の事業所数・従業者数の推移

ここでは 2003 年に合併した静岡市の産業について総務省統計局「事業所・企業統計」を用いて概観しておこう。まず、図表－1 から 1996 年（平成 8 年）と 2001 年（平成 13 年）における、旧静岡市と旧清水市の事業所数及び従業者数の変化を見る。事業所数は、旧静岡市で 31,754 から 28,734 へと 9.5%の減少、旧清水市でも 14,163 から 13,470 へと 4.9%減少となっている。新静岡市として旧 2 市を合計すると、同期間に 3713 事業所が減少しており、8.1%の減少となっている。静岡県全体では、同期間に 10,133 事業所が減少し、減少率は 4.6%である。つまり、新静岡市での事業所減少は静岡県事業所全体での減少数の 36.6%を占めていることになる。減少率でも県全体を大きく上回る状況であり、特に旧静岡市での減少率は県全体の減少率のほぼ 2 倍という状況である。

同図表から明らかなように従業者数でも事業所数同様に減少している状況である。96 年から 04 年までに旧静岡市 24,032 人、旧清水市 6,496 人と新静岡市では 3 万人以上が減少していることになる。同期間に静岡県全体では 50,738 人減少していることから、新静岡市での従業者減少数が県全体の 6 割を占めていることになる。減少率は県全体が 2.6%に対して、旧静岡市で 8.5%、旧清水市 5.5%、合わせた新静岡市は 7.6%と 3 倍弱となっている。従業者数の減少は大企業・中小企業を問わず、地域社会の購買力の低下に直結し地域経済が疲弊するだけでなく、地域社会の不安定化に拍車をかけることになる。

図表－1 静岡県、旧静岡市、旧清水市の事業所数・従業者数の推移

	事業所数						従業者数									
	平成 13 年 2001			平成 8 年 1996			平成 13 年 2001				平成 8 年 1996				平成 8 年～13 年 1996-2001	
	実数	構成比 (%)		実数	構成比 (%)	増加数 増加率 (%)	実数	構成比 (%)	男	女	実数	構成比 (%)	男	女	増加数	増加率 (%)
静岡県	207,923	100.0		218,056	100.0	-10,133 -4.6	1,887,611	100.0	1,088,605	799,006	1,938,349	100.0	1,127,374	810,975	-50,738	-2.6
市部	163,826	78.8		172,613	79.2	-8,787 -5.1	1,504,559	79.7	868,021	636,538	1,551,952	80.1	903,818	648,134	-47,393	-3.1
郡部	44,097	21.2		45,443	20.8	-1,346 -3.0	383,052	20.3	220,584	162,468	386,397	19.9	223,556	162,841	-3,345	-0.9
静岡市	28,734	13.8		31,754	14.6	-3,020 -9.5	259,912	13.8	147,309	112,603	283,944	14.6	164,064	119,880	-24,032	-8.5
清水市	13,470	6.5		14,163	6.5	-693 -4.9	112,286	5.9	64,695	47,591	118,782	6.1	69,576	49,206	-6,496	-5.5
2市合計	42,204	20.3		45,917	21.1	-3,713 -8.1	372,198	19.7	212,004	160,194	402,726	20.7	233,640	169,086	-30,528	-7.6

資料：総務省統計局『事業所・企業統計』平成 13 年版より作成

A. 旧静岡市の大分類別事業所数及び従業者数の推移

事業所数、従業者数の推移を大分類業種別に 1991 年（平成 3 年）、96 年（平成 8 年）、2001 年（平成 13 年）の 3 調査時点で見たものが図表-2（旧静岡市）、図表-3（旧清水市）である。旧 2 市の合算した数値で推移を分析することも可能であるが、ここでは旧 2 市に分けてそれぞれの大分類別の特徴を分析する。その理由としては、上述のように合算した数値の分析では旧静岡市と旧清水市の地域産業の特徴が薄まってしまい、本来の地域産業の趨勢を見誤ることになることを懸念しているためである。

図表-2 旧静岡市の産業大分類別事業所数及び従業者数（全産業）の推移

産業分類	平成3年				平成8年						平成13年					
	事業所数	構成比 (%)	従業者数	構成比 (%)	事業所数	構成比 (%)	対前回増減率 (%)	従業者数	構成比 (%)	対前回増減率 (%)	事業所数	構成比 (%)	対前回増減率 (%)	従業者数	構成比 (%)	対前回増減率 (%)
総 数	32,119	100.0	273,527	100.0	31,754	100.0	△ 1.1	283,944	100.0	3.8	28,734	100.0	△ 9.5	259,912	100.0	△ 8.5
A農 業	10	0.0	96	0.0	5	0.0	△50.0	55	0.0	△42.7	5	0.0	0.0	62	0.0	12.7
B林 業					7	0.0	△30.0	48	0.0	△50.0	7	0.0	0.0	61	0.0	27.1
C漁 業					2	0.0	△80.0	16	0.0	△83.3	2	0.0	0.0	6	0.0	△ 62.5
D鉱 業	20	0.1	192	0.1	14	0.0	△80.0	193	0.1	0.5	11	0.0	△ 21.4	131	0.1	△ 32.1
E建設業	2,766	8.6	23,161	8.5	2,897	9.1	4.7	23,857	8.4	3.0	2,574	9.0	△ 11.1	20,096	7.7	△ 15.8
F製造業	5,119	15.9	53,363	19.5	4,495	14.2	△12.2	48,442	17.1	△ 9.2	3,563	12.4	△ 20.7	38,391	14.8	△ 20.7
G電気・ガス・熱供給・水道業	25	0.1	1,297	0.5	29	0.1	16.0	1,932	0.7	49.0	27	0.1	△ 6.9	1,959	0.8	1.4
H運輸・通信業	619	1.9	15,031	5.5	649	2.0	4.8	15,821	5.6	5.3	634	2.2	△ 2.3	13,349	5.1	△ 15.6
I卸売・小売業,飲食店	14,670	45.7	88,894	32.5	14,242	44.9	△ 2.9	94,492	33.3	6.3	12,559	43.7	△ 11.8	86,260	33.2	△ 8.7
J金融・保険業	569	1.8	12,928	4.7	613	1.9	7.7	11,595	4.1	△10.3	563	2.0	△ 8.2	9,697	3.7	△ 16.4
K不動産業	1,127	3.5	3,977	1.5	1,085	3.4	△ 3.7	3,279	1.2	△18.0	1,075	3.7	△ 0.9	3,158	1.2	△ 3.7
Lサービス業	7,112	22.1	65,969	24.1	7,637	24.1	7.4	72,169	25.4	9.4	7,632	26.6	△ 0.1	75,329	29.0	4.4
M公務(他に分類されないもの)	82	0.3	8,619	3.2	79	0.2	△ 3.7	12,045	4.2	39.7	82	0.3	3.8	11,413	4.4	△ 5.2

資料 総務省統計局『事業所・企業統計』より作成

図表-3 旧清水市の産業大分類別事業所数及び従業者数の推移

産 業 大 分 類		平成 3 年				平成 8 年				平成 1 3 年					
		事業所 数	構成比	従業者数	構成比	事業所 数	構成比	従業者数	構成比	事業所数	構成比	対前回増 減率 (%)	従業者数	構成比	対前回増 減率 (%)
総	数	14,397	100.0	121,624	100.0	14,163	100.0	118,782	100.0	13,470	100.0	△ 4.9	112,286	100.0	△ 5.5
A 農	業	10	0.1	100	0.1	10	0.1	170	0.1	10	0.1	0.0	73	0.1	△ 57.1
B 林	業	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	-	0.0	-
C 漁	業	6	0.0	88	0.1	6	0.0	97	0.1	4	0.0	△ 33.3	25	0.0	△ 74.2
D 鉱	業	1	0.0	1	0.0	-	0.0	-	-	-	0.0	-	-	0.0	-
E 建 設	業	1,494	10.4	9,919	8.2	1,590	11.2	11,237	9.5	1,496	11.1	△ 5.9	9,649	8.6	△ 14.1
F 製 造	業	1,864	12.9	38,450	31.6	1,671	11.8	34,062	28.7	1,462	10.9	△ 12.5	28,896	25.7	△ 15.2
G 電気・ガス・熱供給・水道業		16	0.1	455	0.4	18	0.1	576	0.5	19	0.1	5.6	502	0.4	△ 12.8
H 運 輸 ・ 通 信 業		544	3.8	12,443	10.2	518	3.7	11,098	9.3	524	3.9	1.2	11,190	10.0	0.8
I 卸売・小売業・飲食店		6,332	44.0	29,243	24.0	6,146	43.4	30,281	25.5	5,713	42.4	△ 7.0	30,962	27.6	2.2
J 金 融 ・ 保 険 業		239	1.7	5,342	4.4	241	1.7	3,573	3.0	229	1.7	△ 5.0	2,795	2.5	△ 21.8
K 不 動 産 業		412	2.9	904	0.7	430	3.0	881	0.7	463	3.4	7.7	1,023	0.9	16.1
L サ ー ビ ス 業		3,444	23.9	22,683	18.7	3,496	24.7	24,701	20.8	3,514	26.1	0.5	24,954	22.2	1.0
M 公 務		35	0.2	1,996	1.6	37	0.3	2,106	1.8	36	0.3	△ 2.7	2,217	2.0	5.3

資料：総務省統計局『事業所・企業統計』より作成

図表－２から、旧静岡市の業種別事業所数と従業者数の推移をみると、第１次産業である農林水産業は 2001 年に事業所数で農業 5、林業 7、漁業 2 が存在するだけで、従業者も農業 62 人、林業 61 人、漁業 6 人となっている。旧静岡市の全事業所 28,734 での構成比は 0% 表示となっている。ただ、96 年から 01 年までの 5 年間で従業者が農業では 12.7% 増加、林業でも 27.1% 増加と数少ない従業者増加業種となっている。しかし、漁業は事業所数は変化しないが、従業者数が同期間にマイナス 62.5% と大分類別では最も減少している。

次に第２次産業を見ると、建設業は 96 年から 01 年で、事業所で 11.1% 減少、従業者で 15.8% 減少と事業所・従業者ともに減少に転じている。従来、他産業の失業者を吸収する業種として事業所・従業者ともに増加してきた建設業であるが、いよいよ 21 世紀に転換点が訪れていると言える。

従来から静岡県は工業立県との評価が高いが、旧静岡市は県庁所在地として他産業の割合が高い市である。それでも静岡市は 91 年には 5 千事業所強と構成比で約 16%、5 万人以上の従業者、構成比ではほぼ 2 割と、製造業が高い割合を占めていた。しかし、96 年には事業所で 12.2% 減少、従業者 9.2% 減少しており、96 年から 01 年では事業所で 20.7% 減少、従業者で 20.7% 減少を示している。旧静岡市では 10 年間で事業所数で 1,500 減少、従業者数でも 1 万 5 千人減少と、製造業の地盤沈下がハッキリと現れている。

静岡県内でも第３次産業の割合が高い旧静岡市であるが、中でも構成比で最も高い割合を占めているが卸・小売業、飲食店である。01 年現在では事業所数 12,559 (43.7%)、従業者数 86,260 人 (33.2%) である。次いでサービス業の事業所数 7,632 (26.6%)、従業者数 75,329 人 (29.0%) である。しかし、卸売・小売・飲食店の事業所数は 96 年から 01 年で 11.8% の減少、従業者数でも 8.7% の減少である。また、サービス業でも事業所数で 96 年から 01 年で 0.1% 減少へと頭打ち状況になっている。従業者でも 4.4% 増加にとどまっている。事業所向けを中心としたサービス業がこれからの日本経済を支える産業と言われて久しいが、いわゆるニュー・サービスが静岡市の課題となっているようである。

他の第３次産業は金融・保険業 ($\Delta 8.2\%$) と電気・ガス・水道 ($\Delta 6.9\%$) といった業種での事業所数の減少が、従業者数でも金融・保険業で 16.4% 減少、運輸・通信業でも 15.6% 減少と、地域での雇用を減らしている状況が現状といえる。

B. 旧清水市の大分類別事業所数及び従業者数の推移

旧清水市における大分類産業別の事業所数と従業者数の推移を図表－３から見ると、96年までは事業所数14,163から01年には13,470へと4.9%減少し、従業者数も96年118,782人から01年112,286人へと5.5%の減少となっている。旧静岡市ほどの減少率ではないものの厳しい経済状況は同じである。第1次産業では、ここ10年間に農業は10事業所でほぼ安定しているが、従業者は96年から01年で100人近くが減り57.1%の減少率となっている。漁業も90年代は6事業所を保っていたが、01年には4事業所へと減少している。従業者も01年には25人と96年から01年では74.2%の減少となっている。

第2次産業の建設業は旧静岡市同様に、96年から01年で1,496事業所へと5.9%減少、従業者数でも1万人を割り込んで、9,649人と14.1%の減少となっている。旧清水市では製造業は90年代まで従業者数の最も多い産業であった。しかし、96年から01年に事業所数で1,462となり12.5%の減少、就業者数でも28,896人と15.2%減少へと歯止めがかかっていない状況である。旧静岡市に比べると、製造業の割合が高いが着実な雇用の場としての役割が低下していることが分かる。

第3次産業では卸売・小売・飲食店が01年で5,713事業所、構成比42.4%と圧倒的に多い。従業者でも30,962人で構成比27.6%と製造業の25.7%を抑えて、旧清水市での雇用の場としての第1位になっている。96年から01年の増減を見ると、事業所は7.0%の減少であるが、従業者数は2.2%増加となっている。

サービス業は01年の事業所数で3,514構成比26.1%と卸売・小売・飲食店に次いで第2位を占めている。従業者数でも24,954人で構成比22.2%と、やはり第2位を占めている。第3次産業で96年から01年に事業所の増加している業種は不動産業463(7.7%増)、電気・ガス・水道業19(5.6%増)、運輸・通信業524(1.2%増)がある。従業者数では不動産業1,023人(16.1%増)と卸売・小売・飲食店(2.2%増)であり、事業所数の増加した電気・ガス・水道業は12.8%減少となっている。金融・保険業は事業所数で5.0%減少、従業者数で21.8%減少と旧静岡市と同じく厳しい状況となっている。

2. 静岡市の農林水産業

旧静岡市、旧清水市ともに第1次産業の事業所、従業者ともに少ない状況は上述の通りである。しかし、その理由は総務省統計局の『事業所・企業統計調査』では農業、林業、漁業の個人経営の事業所については調査しないためである。圧倒的な農林水産業は小零細な個人経営であり、そのデータは事業所企業統計では把握しきれていない。そこで農林水産関係の統計データから静岡市（合併後）の農林水産業の現状を探ってみよう。

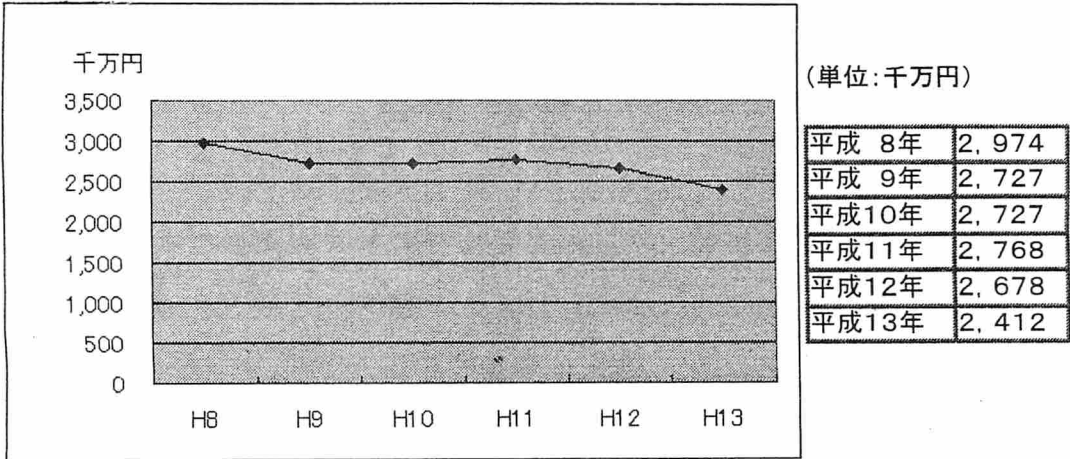
図表－4 静岡市の農家数の推移 (単位:戸 %)

	自給的農家数	専業農家	兼業農家	総農家数	静岡県農家数
平成7年	2,421	1,414	8,425	12,260	118,432
平成12年	2,438	1,249	5,122	8,809	83,149
増減率	0.7%	-11.7%	-39.2%	-28.1%	-29.8%

自給的農家…経営耕地面積が30a未満または農産物販金額が50万円未満の農家
専業農家・兼業農家…経営耕地面積が30a以上または農産物販金額が50万円以上の農家

世界農業センサス

図表－5 静岡市の農業産出額の推移



関東農政局「静岡農林水産統計年報」

図表－6 静岡市の農産物別の農業算出額（上位10品目）(単位:千円 %)

旧静岡市				旧清水市			
順位	農産物	H13	構成比	順位	農産物	H13	構成比
－	総額	1,498	100.0	－	総額	914	100.0
1	茶(生茶)	571	38.1	1	みかん	191	20.9
2	いちご	163	10.9	2	茶(生茶)	190	20.8
3	荒茶	147	9.8	3	いちご	79	8.6
4	みかん	105	7.0	4	荒茶	61	6.7
5	わさび	67	4.5	5	えだまめ	51	5.6
6	しょうが	66	4.4	6	ばら	51	5.5
7	米	53	3.5	7	トマト	35	3.8
8	生乳	41	2.8	8	ブロイラー	22	2.4
9	ブロイラー	33	2.2	9	豚	21	2.2
10	ねぎ	28	1.8	10	ねぎ	19	2.1

関東農政局「静岡県の生産農業所得統計」

図表－４は静岡市の農家数を示しているが、2000年（平成12年）での両市合計の総農家数は8,809戸で、静岡県農家数の1割強を占めている。しかし、95年（平成7年）と比べると28.1%の減少であり、特に同期間の兼業農家の減少率はほぼ4割に達している。図表－５は静岡市の農業算出額の推移である。96年の297億円から徐々に減少し、2001年には241億円と、96年のほぼ8割程度になっていることがわかる。

図表－６は01年の静岡市の農産物別の農業算出額の上位10位までを示したものである。日本一の生産額を誇る茶、荒茶をはじめ、ミカン、イチゴなどが上位に顔を出している。これらは地元の製造業で加工されて日本全国に出荷されている。しかし、これらの上位3位の品目は96年から比べると生産額を減少させている。下位ではあるが旧静岡市の「ねぎ」は同期間に44.3%増、旧清水市の「えだまめ」は54.5%増と算出額を伸ばしているが、上位農産物の減少を補えるものではなく、市全体としては2割程度の減少となっている。

静岡県は明治期からの天竜林業のスギ植林、戦後の富土地域でのヒノキ植林などが有名であり、シイタケ、タケノコなどの特用林産物などの栽培も盛んである。また、静岡市では林業を背景とした木製品・家具などの生産も地場産業として評価されてきている。

図表－７は静岡市の林業の1990年と2000年の比較したものである。保有山林面積の若干の定義の違いから10年の変化をそのままの数値で把握できないものの、県全体では総林家数で3分の1近くまで減少しており、静岡市ではほぼ半減と言った状況となっている。従事世帯員総数でも県全体でほぼ6割まで減少し、静岡市でもほぼ7割まで減少している。図表－８は県全体に占める静岡市のシェアであるが県全体での減少が大きいことから、静岡市のシェアは上昇している。

図表－7 静岡市の総林家数、林家世帯員数の推移

	総林家数（戸）			林家世帯員数（人）		
	静岡県	旧静岡市	旧清水市	静岡県	旧静岡市	旧清水市
平成2年	58,286	4,184	2,243	10,295	1,224	402
※保有山林面積0.1ha以上			※保有山林1ha以上の林家			

	総林家数（戸）			林業従事世帯員総数（人）		
	静岡県	旧静岡市	旧清水市	静岡県	旧静岡市	旧清水市
平成12年	22,031	2,532	1,058	5,976	965	223
※保有山林面積1ha以上			※保有山林3ha以上の林家			

図表－８ 静岡県に占める静岡市の林業のシェア (単位：%)

	総林家数			林家世帯員数		
	旧静岡市	旧清水市	静岡市	旧静岡市	旧清水市	静岡市
平成 2年	7.2	3.8	11.0	11.9	3.9	15.8
平成12年	11.5	4.8	16.3	16.1	3.7	19.9

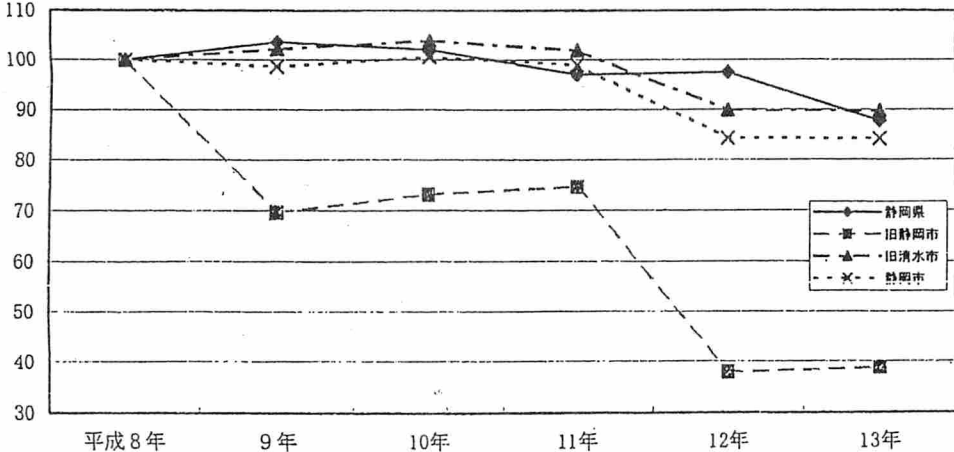
資料：世界農林業センサス

図表－９ 静岡市の漁業経営体数と従業者数の推移 (単位：経営体、人、%)

	旧静岡市		旧清水市		静岡市		静岡県 従業者数
	経営体数	従事者数	経営体数	従事者数	経営体数	従事者数	
平成 5年	50	146	138	319	188	465	3,113
平成10年	31	127	74	236	105	363	2,869
増減率	-38.0	-13.0	-46.4	-26.0	-44.1	-21.9	-7.8

資料：漁業センサス

図表－１０ 属地生産量の推移 (平成 8年=100)



資料：関東農政局「静岡農林水産統計年報」

静岡市の生産量（属地） (単位：t)

平成 8年	9年	10年	11年	12年	13年
55,412	54,665	55,725	54,841	46,682	46,653

図表－１１ 静岡市の属地生産量の推移（上位 5 漁種） (単位：t、%)

静岡市					清水市						
順位	魚種	生産量（属地）				順位	魚種	生産量（属地）			
		(H13)	構成比	(H8)	H13/8			(H13)	構成比	(H8)	H13/8
ー	合計	2,338	100.0	6,027	-61.2	ー	合計	44,315	100.0	49,385	-10.3
1	しらす	841	36.0	974	-13.7	1	めばち	13,411	30.3	14,278	-6.1
2	めばち	396	16.9	1,234	-67.9	2	きはだ	8,833	19.9	6,838	29.2
3	その他の魚類	394	16.9	1,374	-71.3	3	まぐろ	5,776	13.0	8,167	-29.3
4	きはだ	243	10.4	821	-70.4	4	かつお	4,205	9.5	6,838	-38.5
5	びんなが	203	8.7	733	-72.3	5	びんなが	4,187	9.4	6,086	-31.2

資料：関東農政局「静岡農林水産統計年報」

この様に林業に関わる経営体が減少する理由として、主な需要先である住宅業界での安価な外材使用に伴う輸入増などがあげられる。しかし、山林の荒廃による自然災害への懸念だけでなく、国産材の伐採事業や植林事業の停滞にもつながると考えられる。

図表－9で静岡市の漁業経営体などの推移を見ると、93年（平成5年）には、旧静岡市で経営経営体数50戸、旧清水市138戸であったが、98年（平成10年）には旧静岡市31戸、旧清水市74戸へと、それぞれの減少率は38%、46.4%と激減している。従業者数も93年から98年で旧静岡市は146人から127人（減少率13%）、旧清水市でも319人から236人（減少率26%）へと減少している。

図表－10から属地生産量を見ると、96年（平成8年）55,412tであった生産量が2001年には46,653へと15.8%減少している。特に旧静岡市の落ち込みが大きく、01年の生産量は96年実績の40%を割り込んでいる。

図表－11は01年の生産量上位5漁種の推移をしめしているが、旧静岡市では第1位の「しらす」が841t（対96年13.7%減少）、第2位「めばち」67.9%減少、第3位「その他魚類」71.3%減少、第4位「きはだ」70.4%減少、第5位「びんなが」72.3%減少である。旧清水市でも1位「めばち」13,411t6.1%減少、2位「きはだ」は8,833tで29.2%増加しているが、3位「まぐろ」29.3%減少、4位「かつお」38.5%減少、5位「びんなが」31.2%減少と、両市での生産量の減少が目につく。

3. 静岡市の製造業

静岡県は製造業が県全体に広範に集積している県である。新幹線の車窓からも確認できる富士市の製紙工場群、静岡市では徳川家により全国から集められた職人の技から発展した地場産業となっている木材・木製品・家具、遠州綿織物の繊維工業、浜松市のオートバイに代表される機械加工など多くの製造業が存在し、地域経済を支えてきている。

図表－12 は静岡県、旧静岡市、旧清水市の事業所数、従業者数、製造品出荷額等を示している。4人以上のみの事業所数は県全体では 2002 年（平成 14 年）13,730、旧静岡市 1,399、旧清水市 736 である。1998 年（平成 10 年）からの推移を見ると、県全体で 2 割減、旧静岡市 26%減、旧清水市 25%減と県及び両市ともに製造業の事業所数は漸減しつつある。同図表から従業者数は、県全体では 98 年 48 万 6 千人から 02 年 43 万 7 千人へと 1 割減少している。同期間に旧静岡市では 32,821 人から 25,078 人へと 23.6%減少し、旧清水市でも 28,616 人から 24,416 人へと 14.7%の減少となっている。

製造品出荷額等を見ると、県全体ではこの 5 年間は 1 6 兆円台を何とか維持している状況であるが、旧静岡市では 98 年 8,700 億円から 02 年 6,552 億円へと 24.7%減少している。また、旧清水市でも 98 年は旧静岡市と同等の 8,683 億円から 02 年は 7,273 億円へと 16.2%の減少である。

図表－12 静岡市の製造業の事業所数、従業者数、製造品出荷額等の推移(4人以上)

市町村	事業所数					02年対98年増減率(%)
	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	
県全体	17,098	15,781	15,736	14,630	13,730	△ 19.7
旧静岡市	1,886	1,710	1,667	1,526	1,399	△ 25.8
旧清水市	975	863	862	793	736	△ 24.5
市町村	従業者数(人)					02年対98年増減率(%)
	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	
県全体	486,036	467,232	461,184	455,455	437,004	△ 10.1
旧静岡市	32,821	30,407	29,125	27,267	25,078	△ 23.6
旧清水市	28,616	26,364	25,952	25,431	24,416	△ 14.7
市町村	製造品出荷額等(万円)					02年対98年増減率(%)
	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	
県全体	1,634,188,616	1,591,218,673	1,661,077,552	1,618,625,943	1,618,505,991	△ 1.0
旧静岡市	87,002,158	78,079,827	78,042,677	75,583,558	65,525,755	△ 24.7
旧清水市	86,837,475	78,267,356	77,904,763	75,862,086	72,731,721	△ 16.2

経済産業省『工業統計表』より作成

製造業は下請の小零細企業も多いことが特徴の業種であり、3人以下の事業所についての数値は経済産業省『工業統計表』では市町村別では掲載されていない。各都道府県・市町村レベルでの独自集計により発表されている。旧静岡市では平成13年（2001年）までは事業所数と従業者数については全数調査結果を公表しており、そのデータを図表-13としておく。01年で製造業事業所数を見ると旧静岡市では3,235、旧清水市では1,353である。上記の4人以上事業所数は同年で旧静岡市1,526、旧清水市793と、旧静岡市で1,706事業所少なく、旧清水市でも560事業所少なくでていることになる。つまり、4人以上事業所数と同じかそれより多くの事業所が3人以下の製造業として営業を続けていることを見逃してはならない。

ちなみに図表-13の全数事業所数、従業者数の推移を見ても図表-12の通り、年々に減少し続けていることが分かる。旧静岡市の場合、事業所数は2000年から01年にかけて6.3%が減り、従業者数でも98年から5%を超える減少が続けている。旧清水市では98年から99年で従業者数が7.5%減少し、99年から00年にかけて事業所数が6.6%減少している。事業所数の減少率よりは従業者数の減少率が高ければ、中規模から大規模な工場の減少があったといえ、その逆であれば小零細規模の事業所が多く減少したと言える。

図表-13 静岡県、旧静岡市、旧清水市の製造業の推移

区 分	平成 9年			10			11			12			13		
	事業 所数	従業 者数	製造品 出荷額等	事業 所数	従業 者数	製造品 出荷額等	事業 所数	従業 者数	製造品 出荷額等	事業 所数	従業 者数	製造品 出荷額等	事業 所数	従業 者数	製造品 出荷額等
	所	人	百万円	所	人	百万円	所	人	百万円	所	人	百万円	所	人	百万円
静岡県	28,025	509,471	17,008,725	27,905	508,782	16,341,886	27,452	490,530	15,912,187	25,717	482,098	16,610,776	25,450	476,822	16,189,259
静岡市	3,628	36,024	908,092	3,620	36,413	870,022	3,558	34,002	780,798	3,243	32,346	780,427	3,235	30,543	755,839
清水市	1,507	30,081	948,251	1,531	29,757	868,375	1,476	27,523	782,674	1,378	27,032	779,048	1,353	26,499	758,621
区 分				対前年 増減率 (%)	対前年 増減率 (%)	対前年増減 率 (%)	対前年 増減率 (%)	対前年 増減率 (%)	対前年増減 率 (%)	対前年 増減率 (%)	対前年 増減率 (%)	対前年増減 率 (%)	対前年 増減率 (%)	対前年 増減率 (%)	対前年増減 率 (%)
静岡県				-0.4	-0.1	-3.9	-1.6	-3.6	-2.6	-6.3	-1.7	4.4	-1	-1.1	-2.5
静岡市				-0.2	1.1	-4.2	-1.7	-6.6	-10.3	-8.9	-4.9	0	-0.2	-5.6	-3.2
清水市				1.6	-1.1	-8.4	-3.6	-7.5	-9.9	-6.6	-1.8	-0.5	-1.8	-2	-2.6

資料：経済産業省『工業統計表』を加工

注：「事業所数」と「従業者数」は全数であるが、「製造品出荷額等」は、従業者数4人以上の事業所のものである。

図表－14 は 02 年の従業者規模別構成を示している。県全体でみると、事業所数では 4～9 人が 47.5%と半数近くを占めている。次いで 10～19 人が 23.3%、20～29 人が 11.7%と 30 人未満に 8 割の事業所が集中していることが分かる。旧静岡市では 9 人以下規模にほぼ 6 割、19 人以下に 8 割の事業所が集中している。旧清水市はほぼ全県と同程度である。ところが全県の従業者数は 100～299 人 19.4%、50～99 人 13.3%と中規模レベルが上位を占めているが、それ以下の 50 人以下規模で 35.5%であり、まだ公表されていない 3 人以下規模を加えると、小零細規模での従業者が最も多くなることは明らかである。

図表－14 規模別工場数、従業者数、製造品出荷額等（2002年、4人以上の工場のみ）

	事業所数	構成比	従業者数	構成比	製造品出荷額等（万円）	構成比
静岡県	13,730	100.0	437,004	100.0	1,618,505,991	100.0
4～9人	6,523	47.5	39,370	9.0	44,196,981	2.7
10～19	3,198	23.3	43,388	9.9	65,463,037	4.0
20～29	1,609	11.7	39,551	9.1	76,021,162	4.7
30～49	837	6.1	32,770	7.5	74,641,048	4.6
50～99	848	6.2	58,245	13.3	154,638,227	9.6
100～299	514	3.7	84,847	19.4	322,065,247	19.9
300～499	110	0.8	41,446	9.5	244,647,147	15.1
500～999	61	0.4	40,146	9.2	192,884,936	11.9
1000人以上	30	0.2	57,241	13.1	443,948,206	27.4
旧静岡市	1,399	100.0	25,078	100.0	65,525,755	100.0
4～9人	828	59.2	4,836	19.3	5,538,005	8.5
10～19	314	22.4	4,312	17.2	6,880,216	10.5
20～29	137	9.8	3,324	13.3	6,361,543	9.7
30～49	45	3.2	1,708	6.8	3,616,591	5.5
50～99	44	3.1	2,863	11.4	5,286,686	8.1
100～299	26	1.9	4,299	17.1	9,423,178	14.4
300～499	3	0.2	X	X	X	X
500～999	1	0.1	X	X	X	X
1000人以上	1	0.1	X	X	X	X
旧清水市	736	100.0	24,416	100.0	72,731,721	100.0
4～9人	325	44.2	1,980	8.1	2,247,217	3.1
10～19	182	24.7	2,428	9.9	3,625,352	5.0
20～29	91	12.4	2,230	9.1	5,038,350	6.9
30～49	44	6.0	1,721	7.0	3,991,490	5.5
50～99	53	7.2	3,648	14.9	10,138,298	13.9
100～299	32	4.3	5,338	21.9	22,875,887	31.5
300～499	6	0.8	2,433	10.0	8,916,909	12.3
500～999	2	0.3	X	X	X	X
1000人以上	1	0.1	X	X	X	X

経済産業省『工業統計表』より作成

旧静岡市の製造業は、旧清水市が県全体と同じような構成であることに比べ、より小零細層のシェアが高いことがわかる。つまり、静岡市を構成している旧静岡市、旧清水市ともに事業所数、従業者数では、小零細層が中心の企業構成となっていることから、この階層をどう振興していくのかがもっとも重要となる。

次に旧2市の業種構成の推移を見ておこう。図表－15は旧静岡市の製造業中分類別事業所について、1997年（平成9年）から2001年（平成13年）までの推移である。事業所数と従業者数は全数で示しているが、製造品出荷額等は4人以上規模のみの数値である。

図表－15 旧静岡市における中分類業種別製造業の事業所数、従業者数、製造品出荷額等の推移

産業中分類	1997年			1998年			1999年			2000年			2001年		
	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等
総数	3,628	36,024	90,809,196	3,620	36,413	87,002,158	3,558	34,002	78,079,827	3,243	32,346	78,042,677	3,235	30,543	75,583,558
12 食料品製造業	210	3,180	5,357,465	215	3,361	5,762,492	217	3,207	5,567,632	202	3,175	5,620,968	206	3,212	4,808,472
13 飲料・たばこ・飼料製造業	162	1,571	5,537,485	185	1,827	5,839,324	185	1,763	4,912,595	166	1,570	4,685,908	172	1,595	4,659,639
14 繊維工業	16	45	10,642	18	66	16,938	17	39 x		14 x	x		17 x	x	
15 衣服・その他の繊維製品製造業	28	162	104,131	37	197	122,635	38	191	113,771	30	184	110,345	30	175	91,874
16 木材・木製品製造業	360	1,732	2,890,402	314	1,765	2,840,729	336	1,644	2,339,522	282	1,460	2,374,337	287	1,308	2,100,160
17 家具・装備品製造業	873	4,138	3,714,766	924	4,091	3,356,722	855	3,728	2,929,129	810	3,403	2,668,892	771	3,082	2,172,864
18 パルプ・紙・紙加工品製造業	114	2,367	5,477,489	117	2,484	5,955,928	114	2,220	5,280,667	107	2,263	5,458,551	104	1,868	4,996,392
19 出版・印刷・関連産業	299	3,960	8,518,404	314	4,118	8,459,365	305	3,843	7,571,080	286	3,697	7,622,386	293	3,656	7,328,857
20 化学工業	16	1,037	1,982,600	19	1,076	2,228,909	19	1,122	2,067,546	18	880	2,112,020	17 x	x	
21 石油製品・石炭製品製造業	2 x	x		3	38	153,596	3	36 x		2 x	x		2 x	x	
22 プラスチック製品製造業	95	1,421	2,780,420	100	1,353	2,578,692	104	1,213	2,332,583	94	1,128	1,984,391	98	1,124	2,119,103
23 ゴム製品製造業	153	1,004	1,357,117	156	909	1,004,546	136	803	886,668	135	718	867,960	108	553	557,736
24 なめし革・同製品・毛皮製造業	18	249	376,630	22	236	348,639	20	258	399,961	21	223	358,444	20	223	376,960
25 窯業・土石製品製造業	55	543	1,063,338	56	586	1,099,892	54	487	1,011,094	52	495	1,071,544	51	429	881,243
26 鉄鋼業	23	277	873,996	34	320	924,530	29	271	410,690	24	271	467,846	26	274	460,903
27 非鉄金属製造業	14	69	42,134	18	103	89,200	20	104	96,130	17	86	125,173	18	81	111,849
28 金属製品製造業	379	3,386	5,825,595	366	3,420	5,766,554	382	3,331	4,933,376	340	3,210	4,954,231	349	3,061	4,782,911
29 一般機械器具製造業	245	2,846	5,335,703	242	2,950	5,142,948	236	2,676	4,174,606	207	2,532	4,109,637	211	2,354	4,019,880
30 電気機械器具製造業	84	4,694	29,361,631	80	4,479	28,651,969	75	4,155	26,824,871	72	4,114	27,892,569	71	3,719	28,671,741
31 輸送用機械器具製造業	53	1,251	3,052,858	54	1,153	2,719,229	52	1,050	2,806,601	51	1,087	2,692,829	62	1,121	2,773,152
32 精密機械器具製造業	7 x	x		10	93	71,159	10	89	71,932	10 x	x		8 x	x	
33 武器製造業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34 その他の製造業	422	2,028	6,937,430	336	1,788	3,868,162	351	1,772	3,190,131	303	1,673	2,566,300	314	1,553	2,519,557

資料：経済産業省『工業統計表』

注：旧静岡市情報政策課作成を再編

事業所数、従業者数は、すべての事業所、製造品出荷額等は従業者4人以上の事業所の合計です。

01年に事業所数でもっとも多いのは「家具・装備品製造業」で771事業所である。また、その関連の「木材・木製品製造業」事業所287と合わせると1,058と伝統的な地場産業である木材加工関連業種が製造業全体の3分の1近くを占めている。しかし、趨勢として事業所数は1980年をピークとして減少し続けている。この2つの業種は従業者数でも97年5,800人以上であったが01年4,400人まで減少している。旧静岡市は、近世になって徳川家光が駿府に浅間神社を造営する時に宮大工、指物師、漆塗職人など多くの職人を全国から呼び寄せたことがきっかけとなって木材加工産地として発展し、第2次大戦後は和家具、西洋家具、机・椅子などを取り扱う総合家具産地へと発展してきた。だが90年

代以降に外国家具の輸入急増、国内での家具需要の落ち込み、集合住宅における組込式家具の増加などから産地として厳しい状況が続いている。

木材・家具に次いで事業所数が多い業種が「金属製品製造業」349 である。金属製品が使われる業種として「一般機械器具製造業」211、「電気機械器具製造業」71、「輸送用機械器具製造業」62 と、機械・金属加工関連 4 業種をあわせると 693 事業所となる。機械金属関連産業は従業者数でも 4 業種で 10,255 人と製造業全体の 3 分の 1 の雇用を確保している。特に、電気機械器具製造業 1 業種のの製造品出荷額等は 01 年で 2,867 億円と、旧静岡市全体の製造品出荷額等の 38%を占めている。4 業種合わせると、全体の 53.2%が機械加工 4 業種となり、旧静岡市での製造業における主要産業となっていることが分かる。

旧静岡市における伝統的な地場産業である木材・家具製造業と 70 年代以降に主役となった機械金属製造業であるが、趨勢としては事業所、従業者ともに減少傾向を示している。この趨勢の中で製造業の中で、事業所数を何とか維持している業種としては「食料品製造業」「出版・印刷・同関連製造業」「プラスチック製品製造業」があげられる。

図表-16 旧清水市の製造業中分類別事業所数、従業者数及び製造品出荷額等の推移（従業者数 4 人以上の事業所）

産業中分類	平成 9 年			10			11			12			13			14		
	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等	事業所数	従業者数	製造品出荷額等
	所	人	万円	所	人	万円	所	人	万円	所	人	万円	所	人	万円	所	人	万円
総数	919	28,948	94,825,139	975	28,616	86,837,475	863	26,364	78,267,356	862	25,952	77,904,763	793	25,431	75,862,086	736	24,416	72,731,721
食料品	127	5,598	17,315,129	137	5,772	17,205,343	122	5,410	16,164,011	119	5,166	14,789,830	111	5,037	13,388,267	105	5,088	14,364,009
飲料・たばこ・飼料	25	778	6,712,084	22	756	6,400,451	20	688	5,862,758	18	648	5,095,657	18	704	5,519,521	14	657	973,382
繊維工業	-	-	-	1	X	X	2	X	X	2	X	X	2	X	X	3	27	40,221
衣服	12	190	315,456	13	161	268,185	12	143	249,981	16	155	234,636	11	123	142,305	8	87	90,005
木材・木製品	64	1,621	4,614,310	67	1,512	3,492,963	62	1,377	3,390,196	64	1,362	3,454,537	51	1,224	3,135,697	49	1,215	1,090,222
家具・装備品	32	419	806,253	33	430	756,391	30	392	768,849	26	352	726,864	24	298	646,289	17	232	528,687
パルプ・紙	33	1,119	4,021,259	39	1,125	3,810,066	35	1,105	3,837,441	32	1,054	4,130,078	29	932	3,949,166	29	935	3,389,082
出版・印刷	39	609	1,039,918	42	596	1,056,134	37	478	475,462	36	433	412,538	36	568	493,015	30	606	435,926
化学工業	13	X	7,552,140	14	1,063	7,357,002	14	1,018	7,255,416	14	965	7,245,863	14	903	6,888,480	15	831	6,362,192
石油・石炭	1	X	X	1	X	X	1	X	X	1	X	X	1	X	X	1	X	X
プラスチック製品	38	553	853,914	45	593	862,806	40	544	787,579	43	556	854,888	40	503	707,131	39	531	942,755
ゴム製品	3	118	X	2	X	X	3	X	X	2	X	X	3	X	X	2	X	X
なめし皮・同製品	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
窯業・土石	17	X	875,994	15	281	764,836	16	285	863,207	16	280	859,442	12	227	693,097	13	208	722,705
鉄鋼業	13	332	1,831,205	17	328	1,607,070	12	279	1,384,159	13	196	287,015	13	224	582,648	9	213	685,797
非鉄金属	6	468	1,760,192	6	459	1,623,342	5	442	1,558,123	6	467	1,680,530	5	462	1,656,105	6	457	1,536,250
金属製品	141	3,295	10,930,524	149	3,198	9,073,902	137	2,885	7,254,242	137	2,949	7,936,661	123	2,561	6,470,980	120	2,367	5,746,844
一般機械	184	5,141	14,131,575	198	5,101	12,698,119	162	4,269	9,699,837	175	4,475	11,191,363	159	4,428	10,405,810	141	4,048	9,256,348
電気機械	99	5,803	16,513,626	95	5,638	15,696,432	81	5,580	15,600,901	79	5,574	15,904,754	77	5,464	17,100,082	72	5,228	15,716,598
輸送機械	33	682	3,202,742	39	705	1,946,401	33	627	1,053,193	28	491	636,748	25	566	994,939	25	582	1,325,934
精密機械	8	X	937,926	9	488	1,168,097	7	274	784,122	8	X	770,584	10	X	1,575,111	8	675	1,548,050
武器	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
その他の工業	31	351	951,587	31	366	1,018,985	32	442	1,130,436	27	375	1,544,348	29	383	1,374,106	29	385	1,673,635

資料：経済産業省『工業統計表』

次に図表－16 から旧清水市の製造業（従業者数4人以上のみ）をみると、02年（平成14年）の事業所数では第1位が「一般機械器具製造業」141、次いで「金属製品製造業」120、「食料品製造業」106、「電気機械器具製造業」72、「木材・木製品製造業」49が上位5業種である。従業者数では第1位は「電気機械器具製造業」5,228人、次いで「食料品製造業」5,088人、「一般機械器具製造業」4,048人「金属製品製造業」2,367人、「木材・木製品製造業」1,215人が上位5業種である。製造品出荷額等では第1位が「電気機械器具製造業」1,572億円次いで「食料品製造業」1,436億円、「一般機械器具製造業」925億円、「化学工業」636億円、「金属製品製造業」575億円が上位5業種である。

旧清水市でも旧静岡市同様に電気機械器具製造業、一般機械器具製造業、金属製品製造業といった機械金属加工分野の業種が大きなシェアを占めているものの、水産物加工基地としての旧清水市の特徴は食料品製造業の事業所、従業者、出荷額等の大きさとして現れていると言える。しかし、事業所数及び従業者数がこれらの主力産業でも減少していることは今後の懸念材料といえる。

4. 静岡市の商業

ここでは経済産業省『商業統計』から、静岡市における卸・小売店の商店数、従業者数、販売額などを概観しておこう。

図表－17 は静岡県全体と旧静岡市、旧清水市の卸小売業の商店数を示している。90年代以降、県、静岡市の旧2市で商店数は減少し続けている。県全体では94年の62,266事業所から02年には53,891事業所へと8,375事業所の減少が見られる。旧静岡市での97年/94年での商店数の増減率はマイナス9.1%、99年/97年でもマイナス10.0%と、94年に9,964事業所から02年には8,003事業所へと2千近い商店が消えている。旧清水市でも21世紀への変わり目前後の減少が多く、02年/99年での増減率はマイナス10.5%である。94年4,209事業所から02年3,649事業所へと560事業所が減少している。静岡県に占める構成比は旧静岡市が94年から02年までに1.1ポイント低下させているが、旧清水市では90年代半ばに7%を超えたが、02年は6.8%へと戻っている。旧2市を合わせた静岡市では21.7%を占めている。

図表－17 県、静岡市の商店数の推移(卸小売合計)

市町村名	商 店 数			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静 岡 県	62,266	58,614	57,063	53,891
静 岡 市	9,964	9,057	8,155	8,003
清 水 市	4,209	4,210	4,076	3,647
構成比				
市町村名	商 店 数			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静 岡 県	100.0	100.0	100.0	100.0
静 岡 市	16.0	15.5	14.3	14.9
清 水 市	6.8	7.2	7.1	6.8

対前回調査増減率

市町村名	商 店 数			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静 岡 県		△ 5.9	△ 2.6	△ 5.6
静 岡 市		△ 9.1	△ 10.0	△ 1.9
清 水 市		0.0	△ 3.2	△ 10.5

資料:経済産業省『商業統計表』より作成

従業者数(図表－18)は県全体で94年の348,165人から増減しながら02年には338,914人と9千人強の減少となっている。旧静岡市は97年/94年の増減率ではマイナス11.7%、02年/99年でも6.8%と、従業者数を大きく減少させ、94年69,843人から02年56,557人へと1万3千人以上減らしている。旧清水市は90年代は94年の20,988人から97年21,000人、99年22,460人と従業者数を増やしたが、02年/99年増減率ではマイナス6.4%となり、02年現在21,032人となっている。県内での構成比では旧清水市がほぼ6%を維持しているものの、旧静岡市では94年の20.0%から02年16.7%へと地位を低下させてきている。

図表－18 県、静岡市の商業の従業者数の推移(卸小売合計)
人

市町村名	従 業 者 数			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静 岡 県	348,165	330,839	347,469	338,914
静 岡 市	69,843	61,673	60,653	56,557
清 水 市	20,988	21,000	22,460	21,032
構成比				
市町村名	従 業 者 数			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静 岡 県	100.0	100.0	100.0	100.0
静 岡 市	20.1	18.6	17.5	16.7
清 水 市	6.0	6.3	6.5	6.2

対前回調査増減率

市町村名	従 業 者 数			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静 岡 県		△ 5.0	5.0	△ 2.5
静 岡 市		△ 11.7	△ 1.7	△ 6.8
清 水 市		0.1	7.0	△ 6.4

資料:経済産業省『商業統計表』より作成

図表－19 は年間販売額の推移をみると、県全体では 94 年の 14.5 兆円から 02 年は 11 兆円強にまで減少している。旧静岡市は 94 年で 4 兆円強の販売額、構成比 28.7%を占めていたが、97 年／94 年増減率マイナス 7%、99 年／97 年マイナス 19.7%、02 年／99 年マイナス 13.5%と、02 年販売額 2 兆 6 千億円強まで減少し、構成比でも 23.8%とほぼ 5 ポイント落ち込んでいる。一方、旧清水市は 94 年 9,548 億円から 97 年には 1 兆円を超えたが、97 年 8,934 億円、02 年 7,736 億円へと、前回調査増減率では 99 年と 02 年ともにマイナス 13.4%販売額減少となっている。県に占める構成比では、94 年の 6.6%から 97 年と 99 年 7%台で推移していたが、02 年には 6.9%へと低下傾向を示している。

次に旧 2 市の商業の動向を業種別に見ておこう。旧静岡市（図表－20）では 02 年の商業における全商店数 8,003 のうち卸売業 2,478、構成比 30.9%、小売業 5,525、構成比 69.1%と小売業がほぼ 7 割を占めている。従業者数では同年の全体 56,557 人のうち卸売業 23,981 人 42.4%、小売業 32,576 人 57.6%と、1 商店あたり従業者数は卸売業 9.6 人に対して小売業 5.8 人となっている。年間商品販売額は全体で 2 兆 6,812 億円のうち卸売業が 2 兆 935 億円 78.1%、小売業 5,877 億円 21.9%と、卸売業が圧倒的に多いことが分かる。

図表－19 県、静岡市の年間販売額の推移(卸小売合計)

	年間商品販売額 万円			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静岡県	1,448,161,829	1,418,285,656	1,251,392,126	1,126,637,898
静岡市	414,966,172	385,743,513	309,793,104	268,122,282
清水市	95,485,057	103,205,437	89,340,307	77,365,226

構成比

	年間商品販売額			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静岡県	100.0	100.0	100.0	100.0
静岡市	28.7	27.2	24.8	23.8
清水市	6.6	7.3	7.1	6.9

対前回調査増減率

	年間商品販売額			
	1994年	1997年	1999年	2002年
静岡県		△ 2.1	△ 11.8	△ 10.0
静岡市		△ 7.0	△ 19.7	△ 13.5
清水市		8.1	△ 13.4	△ 13.4

資料:経済産業省『商業統計表』より作成

図表-20 旧静岡市の産業分類別商店数・従業者数・年間商品販売額

(金額…万円)

産業分類	1991年			1994年			1997年			1999年			2002年		
	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額
総数	10,617	64,560	464,005,377	9,964	69,843	414,966,172	9,057	61,673	385,743,513	8,155	60,653	309,793,104	8,003	56,557	268,122,300
卸売業計	3,392	33,137	397,976,502	3,179	35,942	342,103,912	2,852	29,651	312,859,692	2,501	27,127	245,857,814	2,478	23,981	209,350,700
481各種商品卸売業	10	152	16,932,583	13	188	16,251,779	7	127	14,458,774	12	150	10,551,978	9	55	277,700
491繊維品卸売業	21	86	305,500	21	95	335,642	12	43	221,192	10	x	130,084	9	27	65,300
492衣服・身の回り品卸売業	132	1,007	4,198,077	138	1,150	4,773,011	122	859	3,495,437	100	814	3,187,659	92	641	2,246,700
501農畜産物・水産物卸売業	177	2,357	59,229,676	173	2,207	23,405,409	186	2,285	19,424,745	160	2,889	32,409,710	148	2,523	32,441,200
502食料・飲料卸売業	474	4,428	45,000,736	452	5,130	49,330,757	403	5,081	56,881,686	345	4,407	36,236,728	362	4,190	38,148,500
511建築材料卸売業	328	2,815	29,252,929	305	2,403	32,120,659	301	2,468	23,861,619	249	2,121	18,832,159	253	1,816	18,860,900
512化学製品卸売業	189	1,474	15,174,718	165	1,167	12,402,743	141	1,074	9,432,349	112	878	7,771,997	129	771	6,736,900
513鉱物・金属材料卸売業	148	1,932	58,321,851	132	1,498	42,371,765	122	1,336	43,768,825	95	920	20,822,427	101	1,109	20,825,800
514再生資源卸売業	65	344	1,092,610	49	324	813,834	43	247	814,897	44	248	1,042,670	33	216	884,800
521一般機械器具卸売業	463	4,398	42,044,092	369	6,855	25,569,151	307	2,683	20,652,970	220	1,978	14,052,628	244	1,968	14,678,300
522自動車卸売業	117	2,593	32,060,403	115	2,409	29,670,417	121	1,942	27,687,254	110	1,716	13,110,640	100	1,072	6,821,800
523電気機械器具卸売業	232	2,649	30,680,106	236	3,099	34,561,897	207	2,729	27,040,635	189	2,730	31,277,547	213	2,618	24,897,000
529その他の機械器具卸売業	117	955	8,182,329	127	1,196	5,671,683	116	1,162	7,936,257	116	927	5,796,573	102	992	5,093,200
531家具・建具・じゅう器等卸売業	340	2,503	13,331,434	303	2,245	15,553,159	243	1,916	9,509,879	219	1,522	6,914,428	204	1,305	5,583,900
532医薬品・化粧品等卸売業	164	2,692	17,560,158	163	2,516	19,317,841	146	2,310	20,705,397	139	2,534	20,755,623	130	1,876	13,574,700
533代理商、仲立業	10	41	-	6	19	-	6	31	-	1	x	-	-	-	-
539他に分類されない卸売業	405	2,711	24,609,300	412	3,441	29,954,165	369	3,358	26,967,776	380	3,251	22,964,963	349	2,802	18,214,200
小売業計	7,225	31,423	66,028,875	6,785	33,901	72,862,260	6,205	32,022	72,883,821	5,654	33,526	63,935,290	5,525	32,576	58,771,500
54各種商品小売業	6	1,826	9,278,476	10	1,815	9,274,447	14	1,941	9,818,843	16	1,505	7,019,581	15	1,866	8,519,800
55織物・衣服・身の回り品小売業	1,296	4,683	8,837,836	1,169	4,435	8,029,612	1,075	3,999	8,307,363	993	4,431	10,100,900	995	3,828	6,818,100
56飲食物品小売業	2,621	11,418	18,676,271	2,440	12,945	20,593,446	2,163	12,335	18,116,334	1,879	13,037	17,145,948	1,877	13,173	16,522,200
57自動車・自転車小売業	474	2,652	8,856,129	457	2,954	10,491,846	421	2,808	9,417,786	404	2,707	7,905,336	420	2,701	8,021,100
58家具・じゅう器・家庭用機械器具小売業	727	2,730	6,034,435	637	2,560	5,756,352	581	2,506	9,627,620	529	2,769	6,323,600	495	2,463	5,402,800
59その他の小売業	2,101	8,114	14,345,728	2,072	9,192	18,716,557	1,951	8,433	17,595,875	1,833	9,077	15,439,925	1,723	8,545	13,487,500

資料:経済産業省『商業統計』より作成

同表から旧静岡市の卸売業を業種別にみると、商店数の第 1 位は「食料・飲料卸売業」362、第 2 位「建築材料」253、第 3 位「一般機械器具」244、第 4 位「電気機械器具」213、第 5 位「家具・建具・什器等」204、第 6 位「農畜産物・水産物」148 が上位を占めている。これらの業種は旧静岡市に立地する農林水産業や第 2 次の家具、電気機械などの製造業、建設業と深く関わった卸売業種であることがわかる。90 年代の商店数の推移をみると、これら上位の 6 業種では 99 年まで一貫して減少し続けていたが、家具・建具・什器等卸売業だけが 02 年も減少しているだけで、他の 5 業種は歯止めがかかり、わずかながらも商店数が増加している。

旧静岡市の小売業は 02 年全体の商店数 5,525 のうち、「飲食料品小売業」1,877、「織物・衣服・身の回り品」995、「家具・什器・家庭用機械器具」495 が上位を占める。90 年代を通しての推移では減少傾向を強めている状況である。商店数の最も多い飲食料品小売業では 91 年に 2,621 であったが、02 年までに 744 が減少している。織物・衣服も 91 年 1,296 から 301 減少し、家具・什器でも 727 から 232 減少している。

図表－21 から旧清水市の商業を業種別に見ると、02 年の商店数 3,647 店のうち卸売業 744、構成比 20.4%であり、小売業は 2,903、構成比 79.6%と、旧静岡市よりは小売業の構成比が 10 ポイント高くなっている。従業者数では全体の 21,032 人のうち卸売業 6,217 人、構成比 29.6%、小売業 14,815 人、構成比 70.4%となっている。1 商店あたり従業者数は卸売業 8.4 人に対して小売業 5.1 人となっている。年間商品販売額は全体で 7,736 億円のうち卸売業が 5,636 億円 72.9%、小売業 2,100 億円 27.1%となっている。

図表－21 旧清水市の産業分類別商店数、従業者数及び年間商品販売額の推移

産業分類	1991年			1994年			1997年			1999年			2002年		
	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額	商店数	従業者数	年間商品販売額
総数	4,478	20,409	98,493,815	4,209	20,988	95,485,057	4,210	21,000	103,205,437	4,076	22,460	89,340,307	3,647	21,032	77,365,200
卸売業	839	6,729	74,302,507	793	6,535	70,433,671	833	6,342	78,004,402	812	6,744	64,744,068	744	6,217	56,368,700
一般卸売業計	839	6,729	74,302,507	792	X	70,433,671	831	6,336	78,004,402	809	6,739	64,744,100	744	6,217	56,368,700
代理商・仲立業	-	-	-	1	X	-	2	6	-	3	5	0	-	-	-
小売業	3,639	13,680	24,191,308	3,416	14,453	25,051,386	3,377	14,658	25,201,035	3,264	15,716	24,596,239	2,903	14,815	20,996,500
各種商品	7	485	1,494,430	7	355	1,365,797	15	480	1,300,652	16	780	1,115,300	9	867	1,747,400
織物・衣服・身の回り品	575	1,745	2,587,049	539	1,630	2,362,274	517	1,469	2,117,797	484	1,347	15,805	436	1,294	1,434,000
飲食料品	1,454	5,530	9,025,286	1,362	6,320	9,217,792	1,319	6,360	9,084,545	1,214	7,027	9,230,100	1,125	6,864	8,183,900
自動車・自転車	206	1,173	3,827,923	195	1,172	3,465,268	220	1,167	3,710,594	209	1,147	4,479,300	212	1,064	2,913,600
家具・什器・家庭用機械器具	320	968	1,684,179	294	1,002	1,647,554	286	1,082	2,447,921	272	986	2,027,000	249	849	1,276,700
その他の小売業	1,077	3,779	5,572,441	1,019	3,974	6,992,701	1,020	4,100	6,539,526	1,069	4,429	6,164,100	872	3,877	5,440,900

資料：経済産業省『商業統計』より作成

卸売業の 90 年代の推移を見ると、商店数は 91 年 839 から 94 年 793 へと減少し、97 年には 831 へと増加したが、徐々に減少している。従業者数は 91 年の 6,729 人から 97 年 6,342 人まで減少し、99 年に 6,744 人まで戻したが、02 年には減少している。年間商品販売額は 97 年に 7,800 億円まで戻したが、その後は減少して 02 年の 5,636 億円まで落ち込んでいる。旧清水市小売業は、90 年代までは商店数で 3,000 台を維持していたが、02 年には 2,902 へととなっている。02 年の業種別商店数では「飲食料品小売業」が 1,125、「織物・衣服・身の回り品」436、「家具・什器・家庭用機械器具」249 と、旧静岡市同様な業種が上位を占める。これらの業種の 90 年代の推移を見ると、飲食料品小売業は 91 年に 1,454 店であったが 94・97 年に 1,300 店台に、99 年に 1,214 店と減らして 02 年に 1,125 店と減少傾向を維持している。織物・衣服・身の回り品と家具・什器・家庭用機械器具も全く同様な推移となっている。

旧静岡市の静岡駅前からの中心市街地商店街から始まった「一店逸品」運動は全国の商店街で取り入れられているほどである。また、旧清水市でも清水駅前銀座商店街による貸出自転車設置やエコ・マネー（地域通貨）導入も進んでいる。こうした地域住民と一体となった商店街活動が展開しているにも拘わらず、静岡市の小売業の衰退が続いている現状を止めるには至っていない。何も静岡市だけの現象でなく、全国で広がっている問題でもある。

中小小売業に対する大型店の出店問題は今に始まった問題ではないが、2000 年の大規模小売店舗立地法の施行以来、大型店のまちづくりを無視したかのような出店攻勢はあとを絶たない。2000 年以後に静岡市（旧静岡市と旧清水市）内での大型店の新設申請は 2002 年 2 件（売り場面積合計 12,210 m²）、03 年 4 件（8,076 m²）04 年 3 月 31 日現在 2 件（27,425 m²）である。

2004 年 6 月 11 日には静岡商工会議所は市長と議長宛に「静岡市のまちづくりについて」の中で、「市内石田地域への大型ショッピングセンターの出店計画について、・・・中略・・・市内大谷の農業振興地域へ超大型ショッピングセンター進出計画が報道されるなど・・・中略・・・大型店同士の熾烈な京商による無秩序な出店は消費者に歓迎されないことでもあり、行政が積極的に指導すべきです。・・・」など、更なる大型店の出店攻勢が静岡市に向けられており、それに対する中小小売業者の反対の意思表示が明確になされていることが分かる。

第 2 節 静岡市の産業政策

1. 合併協議会による「産業振興プラン策定」の提案

2002 年 2 月に旧静岡市と旧清水市の合併に伴う新市建設計画を合併協議会が作成し、「人、もの、情報が活発に行き交う独自の中核経済圏域の確立」をテーマに、三つの施策の方針として(1)産業構造の高度化の推進、(2)新産業への創業・経営支援、(3)誇りに満ちて働く市民への支援を打ち上げている。そして、新市が実行する主要な事業の第一にあげられたのが、図表－22 の「産業振興プランの策定」であった。平成 15・16 年度（03 年,04 年）で作成し、17 年度（05 年）から実施する予定で予算 1 千万円が計上されている。

新市建設計画では「産業振興プラン策定」以外に「2. 農林業生産基盤の充実」「3. 市民の森建設」「4. 中心市街地活性対策の推進」「5. 清水港管理体制の検討」「6. 日本平の総合的整備」「7. コンベンションシティの想像」の 6 つがあげられている。産業振興プラン以外は、既に予定されていた建設計画や開発・整備計画を並べたようにも感じられるが、2 市合併に向けての急ごしらえでは仕方がないともいえよう。

この産業振興プラン策定により今後 10 年の静岡市の産業の目標が設定されるのであるから声の大きな大企業や業界ボスの声だけを聞くのではなく、静岡市民の声、特に地域経済を支えている中小零細企業経営者やそこで働く従業員の声を反映させることが望まれている。

図表－22 合併協議会の新市建設計画

<新市が実施する主要な事業>

1 新市産業振興プランの策定			
新市の地域資源を活かしつつ、新時代にふさわしい産業構造に転換し、独自の活力ある中核経済圏域を確立していくための産業振興プランを策定する。			
事業名	事業概要	概算事業費	実施予定年度
産業振興プランの策定	産業の融合化・多様化、高度化・高付加価値化をはじめとした新市の産業振興を図っていくための産業振興プランの策定	百万円 10	15～

2 農林業生産基盤の充実 個性や競争力ある農林業の振興に向けて、農林業生産基盤の充実を図るため、農道や林道等の整備を進める。			
事業名	事業概要	概算事業費	実施予定年度
土地改良事業	農業の生産基盤を面的に整備していくための農道や水路等の建設	百万円 3,300	15～24
林道整備事業	林業の生産基盤を整備するため、林道の体系的なネットワーク化の推進	6,900	15～24

3 市民の森建設 市民と森とのふれあいにより、新市が有する広大な森林資源や林業に対する市民の理解を深めるため、市民の森を建設する。			
事業名	事業概要	概算事業費	実施予定年度
市民の森建設	静岡地区（1か所） 林業体験の場、自然観察の場、青少年の教育の場として整備 清水地区（1か所） 人と自然の共創を目指し、親しまれる「森林空間」を確保	百万円 3,200	15～24

4 中心市街地活性化対策の推進 新市の都市核である静岡都心、清水都心の活性化を図るため、中心市街地活性化対策を推進する。			
事業名	事業概要	概算事業費	実施予定年度
中心市街地活性化対策の推進	中心市街地活性化法に基づく「中心市街地活性化基本計画」を踏まえ、特定市街地の整備改善と商業等の活性化を一体的に推進	百万円 100	15～24

5 清水港管理体制の検討 新市の政令指定都市移行を視野に入れ、特定重要港湾である清水港の更なる機能向上に向けた管理体制の検討を行う。			
事業名	事業概要	概算事業費	実施予定年度
清水港管理体制の検討	清水港管理の新体制に関する調査、研究の実施	百万円 30	15～17

6 日本平の総合的整備 新市市街地の中央に位置する有度山山頂の日本平を、新市市民の交流と発展のシンボル事業として総合的整備を推進する。			
事業名	事業概要	概算事業費	実施予定年度
日本平の総合的整備	新市の中庭となる日本平を自然環境に配慮しつつ総合的に整備 展望施設、屋内花園の建設等	百万円 10,100	15～24

2. 合併後の静岡市「新総合計画」策定作業

一方、合併後の静岡市「新総合計画」策定も産業振興プランと同時に進められている。2005年度から2014年度までの10年間の第1次基本構想を実現するために、5年間の第1及び第2次基本計画の策定とそのための第1次・第2次実施計画が2004年度には完成する予定である。

その内容は「総論」「健康・福祉」「文化・学習」「生活環境」「産業・経済」「都市基盤」の6つの部門からなっている。「産業・経済」部門では商工業の振興、観光開発、農林水産業の振興などが対象分野としてあげられ、坂本光司氏（当時、福井県立大学教授）が担当委員となっている。静岡市総合計画審議会は03年11月10日の第1回開催から2005年1月17日の第10回審議会で基本計画を答申する予定である。

静岡市の総合計画であるから市民の声を大事にするとのことで、PTA、NPO、老人クラブ、子供会、建設業協会など「各種団体懇話会」、市長専門委員が各地区の市民の声を聞くとする「タウンヒアリング」、公募方式の「市民懇話会」などが実施され、また予定されている。「1万人市民アンケート調査」も03年8月に実施され、既に「市民1万人世論調査」報告書（有効回答4,647人）として03年12月に公表されている。

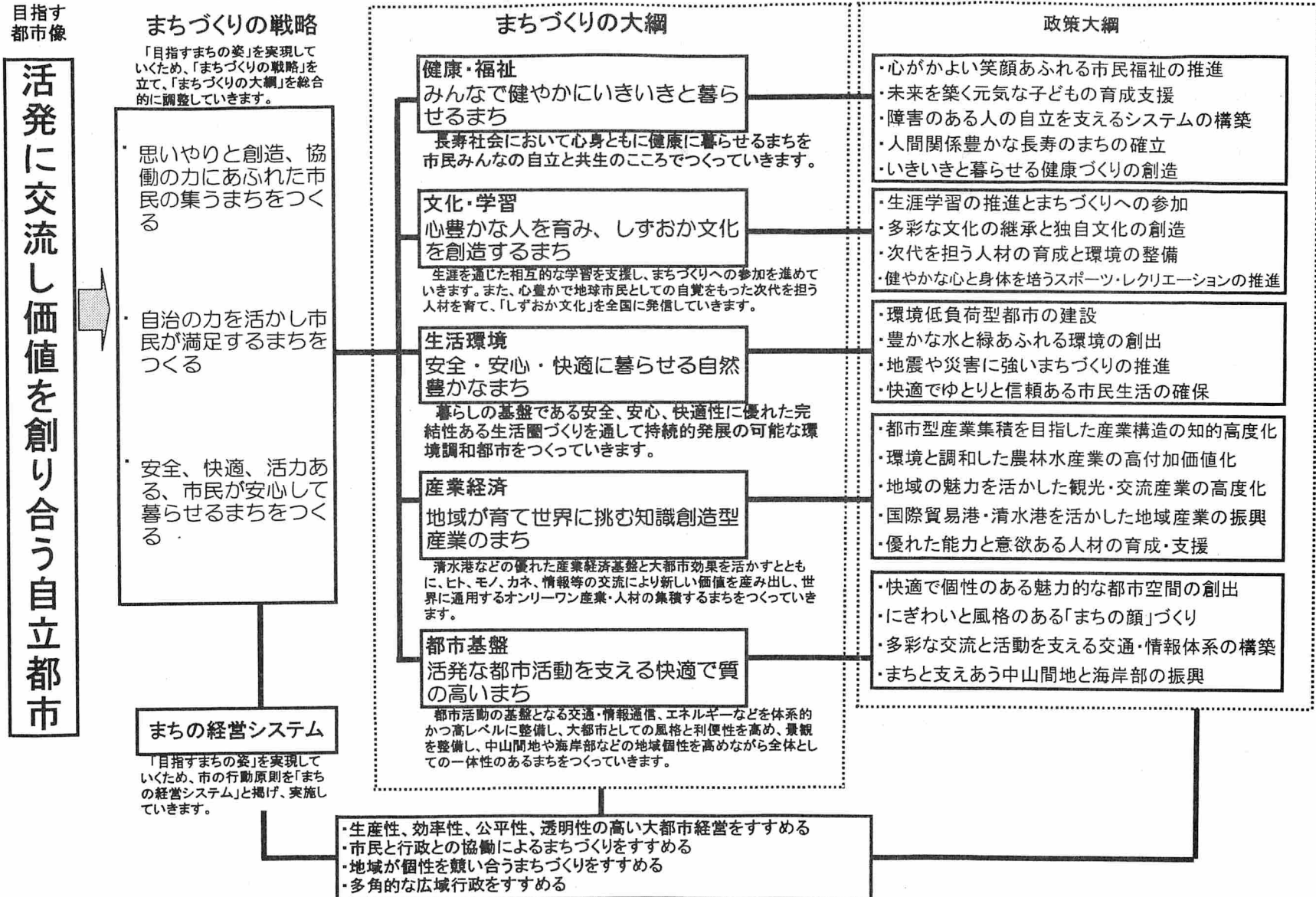
また、04年4月23日「静岡市基本構想の骨子（案）」（図表-23）が提案されている。骨子案では、「まちづくりの大綱」として上記6部門を取り上げ、産業経済では「地域が育て世界に挑む知識創造型産業のまち」を作るとして「清水港などの優れた産業経済基盤と大都市効果を活かすとともに、ヒト、モノ、カネ、情報等の交流により新しい価値を産み出し、世界に通用するオンリーワン産業・人材の集積するまちをつくっていきます。」としている。

実現のための「政策大綱」では

- ①都市型産業集積を目指した産業構造高度化、
- ②環境と調和した農林水産業の高付加価値化、
- ③地域の魅力を活かした観光・交流産業の高度化、
- ④国際貿易港・清水港を活かした地域産業の振興、
- ⑤優れた能力と意欲ある人材の育成・支援の5点をあげている。

図表-23

静岡市基本構想の骨子案



この骨子案をもとに、5月26日から6月7日までに10回の地区別意見交換会（タウンミーティング）の実施、パブリックコメント的手法（ホームページ、FAX、郵送による意見収集）、公民館、図書館、井川支所など意見箱設置などで市民の意見をあつめて、審議会での参考に資するとしている。すでにタウンミーティングでの意見聴取が済み、様々なコメントも寄せられているのだろう。是非、審議会の答申に反映させてもらいたいものである。

ところで、骨子案はいろいろと解釈できるような幅広い概念を提示しているように思える。たとえば、①と③で「高度化」という言葉が2回使われている。これは同じ意味なのか違う意味なのか、筆者は能力不足で理解できない。また、骨子案の文章部分では後段で「産業構造の知的高度化」といつているが、「知的」であるはずの「都市型産業集積」とは何かもはっきりしない。何やら訳が分かったのか分からないのか、はっきりしない言葉が並んでいる印象があるのは筆者だけであろうか。

3. 「市民1万人世論調査」による静岡市がとるべき産業支援政策

03年12月公表「市民1万人世論調査」報告書（有効回答4,647人）では問33と問34の2問で、産業に関わる設問がある。図表-24は問33「これからの静岡市はどのような産業をのばしていくべきだと思いますか。」という設問の回答である。最も多い回答が「医療、福祉、介護サービス産業」53.9%、「環境、廃棄物、リサイクル関連産業」32.1%「余暇、観光・コンベンション産業」20.6%「港での貿易や造船などの港湾・海洋関連産業」18.2%「伝統的地場産業」16.7%「先端技術や付加価値の高い製造業」14.9%と続いている。「その他」の意見では「広域であるため個別の産業に偏らない方がよい」「海山川、みんなあります。静岡市に助けて頂いてそれぞれ産業振興につながってもらえたら働く人たちもガンバれます。」「商業、商店の活性化」などがあつたと報告している。

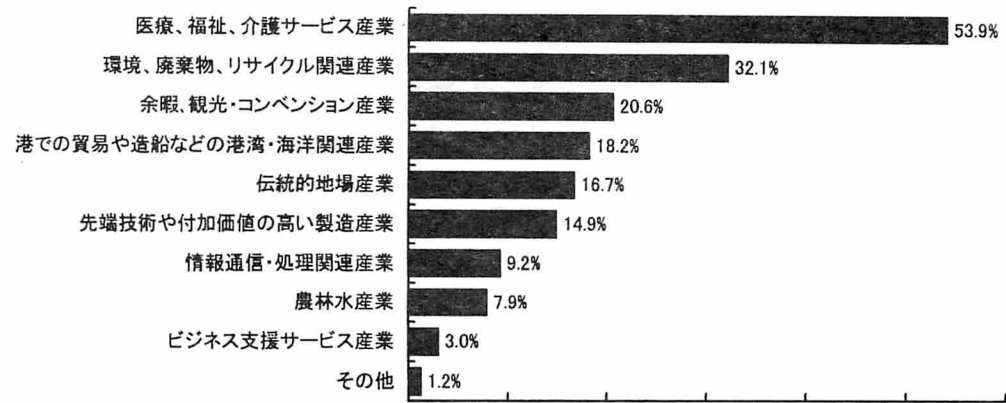
また、図表-25は問34「産業を支援するために、どんなところに力を入れるべきだと思いますか。」という設問の回答である。「消費者と事業者の交流のための支援」31.4%「新しい産業分野での研究開発の支援」30.8%「独立して自立創業するための支援」25.2%「異業種の企業が交流の機会をもつための支援」21.3%「大学と企業が産学連携を行うための支援」19.5%「企業、事業者の操

業資金の支援」18.2%「企業が情報発信を行うための支援」16.4%が10%以上の回答である。「その他」の中では「職人芸術や日本の文化への支援」「中小企業の育成」「老人福祉施設の拡大支援」などがある。これら市民の声を尊重することが自治体の責務であることは明らかである。

図表－24 市民1万人世論調査 1

問33 これからの静岡市はどのような産業を伸ばしていくべきだと思いますか。
2つお選びください。

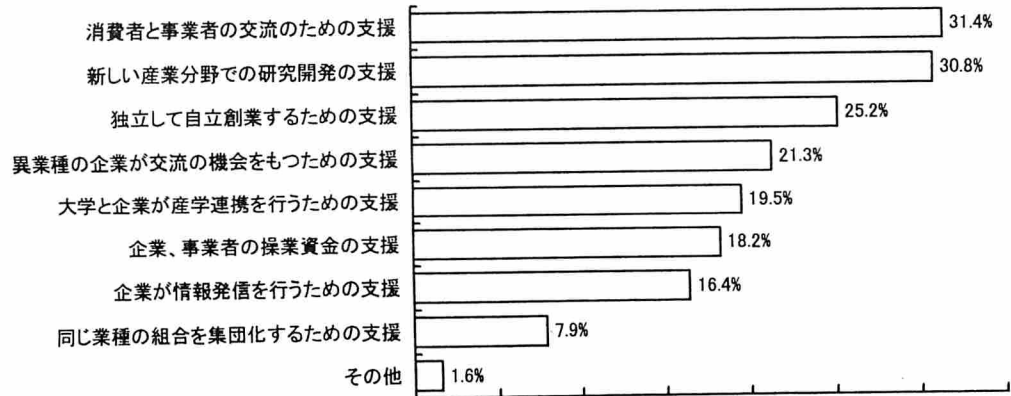
<全体>



図表－25 市民1万人世論調査 2

問34 産業を支援するために、どんなところに力を入れるべきだと思いますか。
2つお選びください。

<全体>



4. 静岡市「産業振興プラン」策定の進捗状況

「静岡市新総合計画」との調整をはかりながら、「産業振興プラン」の策定委員会（図表－26）による検討をへて、図表－27 の通り、静岡市が目指すべき産業・経済の将来像を5点にまとめ、4つの基本方向でその実現を図るとしている。

静岡市が目指すべき産業経済の将来像の5点とは

①起業や新事業にチャレンジする人を地域全体で後押しし、新ビジネスが脈々と生み出されるまち

- ・“日本で一番創業しやすいまち”となり、創業を志す者が市内外から集まってくる
- ・伝統産業は、ライフスタイルに応える「本物」を開発し、その価値が世界で認められている
- ・「フーズ・サイエンスヒルズ」事業を核に、健康・医療関連ベンチャー企業や機能性食品が次々と誕生している

②女性やシニアがいきいきと働き、暮らせるまち

- ・女性が、生活者の視点から新たな製品やサービスを創造し、ビジネスを展開している
- ・シニアは、長年培ってきた経験や知識、知恵を生かしてビジネスを展開している

③自然の恵みと都市の魅力が実感できるまち

- ・森や海が、都市に住み働く人々がリフレッシュできる憩いと遊びの空間となっている
- ・安心・安全な農林水産物が生産され、地産地消が展開されるとともに、静岡ブランドを確立して広く市外にも供給されている
- ・人材育成・供給機能や文化・娯楽機能などの高次都市機能が厚い集積をみせる

④市民や来訪者が楽しく買い物し、豊かな自然・歴史・文化・スポーツに身近に触れ合うことができるまち

- ・市民や来訪者を意識した中心市街地整備やコミュニティの再構築が進み、多くの人々が集まってくる
- ・自然資源や歴史・文化資源、産業資源がネットワーク化され、国内外から観光客をひきつけている
- ・一流の演劇や文化・経済フォーラム、エスパルス・ブランドを生かしたスポーツイベントが開催され、全国に向けて情報発信されている

⑤人、モノ、情報の交流拠点となり、世界に向かって成長するまち

・清水港は国際物流・交流拠点としての地位を高め、環境関連産業などが集積するようになっている

・J R 東静岡駅周辺の新都心は、国際的な業務都市として発展し、多くの人・情報が行き交っている
をあげている。



図表-26 静岡市産業振興プラン策定委員会名簿

	氏 名	所 属 ・ 職 名	備 考
学識経験者	佐 藤 克 昭	静岡市外部アドバイザー（財団法人静岡経済研究所専務理事）	委員長
	土 居 英 二	静岡大学人文学部経済学科 教授	
	大 坪 檀	静岡産業大学 学長	
産 業 界	神 谷 聰一 郎	静岡商工会議所 会頭	
	杉 山 公 一	清水商工会議所 会頭	
	片 井 範 男	静岡市農業協同組合 代表理事組合長	
	望 月 眞佐 志	清水農業協同組合 代表理事組合長	
	中 西 幹 育	しみず新産業開発振興機構 会長（鈴木総業株式会社 顧問）	
	遠 藤 芳 伸	清水港振興会 委員長	
	矢 澤 治 美	静岡特産工業協会 会長	
	村 松 孝次 郎	静岡市商店会連盟 会長	
	古 地 義 龍	静岡市清水商店街連盟 会長	
	鈴 木 英 次	静岡市森林組合 代表理事組合長	
	山 本 劭	静岡漁業協同組合 代表理事組合長	
	鈴 木 亀 雄	静岡市観光協会 会長	
	西村 予史 男	株式会社竹茗堂茶店 代表取締役社長	
	田 島 豊 久	ナルテック株式会社 代表取締役	
	横 尾 良 明	首都圏コンピュータ技術者協同組合 理事長	
消費者・生活 者	佐 藤 エイ 子	静岡市消費者協会 会長	
	森 美佐 枝	（有）ハウジング森 代表取締役	
行政	谷 和 実	静岡県商工労働部長	
静岡市	小 嶋 善 吉	静岡市長	
		（事務局）鉄 経済部長	
		青島 静岡経済事務所長	事務局
		柴田 清水経済事務所長	
アドバイザー	竹 内 宏	財団法人静岡総合研究機構理事長	

図表-27 静岡市産業振興プラン概要図



これらのビジョンを実現するために産業振興の展開方向と振興方策として4つの基本方向をあげている。それは、

①まちを「楽しむ」産業の振興として、

○産業観光の振興、・都市観光の振興、○体験型観光の振興、

○空港、港を活用した国際的観光の振興、○コンベンション都市の振興、

○新しい観光の拠点作り、○中心市街地の魅力向上をあげている。

②生活の質を高める産業の振興として、

○マーケットを重視した事業展開の促進、○スローライフ型産業の振興、

○コミュニティ・ビジネスの振興。

③次代を担う産業集積の構築として、

○健康・医療、情報、環境関連産業の育成と集積促進、

○清水港を核とした物流クラスターの強化、

○企業等の誘致

④チャレンジ精神に富む人材・企業の輩出・育成として、

○創業支援、○技能や働く楽しさの継承、○プロフェッショナル人材の育成・充実、

○新事業創出（第2創業）・新製品開発支援

などをあげて、今後は「重点プロジェクト」を予算により軽重・濃淡をつけていく方向であると聞いている。新総合計画骨子よりは、具体的な文言が並んでいることは確かである。すでに骨子も肉付けが済み、産業振興プランと同様な状況となりつつあるようだ。ただ、両者が全く異なった報告を提示することは考えにくく、おおよそ産業振興プランの内容と似た内容となることは予想できる。

第3節 静岡市に要望される地域産業政策とは

1. 地域経済振興における中小企業・中小業者の役割

ここでは地域経済の中核としての中小企業・中小業者の役割論について述べておく。静岡市だけでなく産業政策を考える際に、地域産業の担い手を大企業を中核に据えるのか、反対に中小企業・中小業者を中核として地域振興策を策定するのかで大きく政策が異なる。

大企業は自治体などが援助しなくても自由に世界中を飛び回る存在であり、地域経済など無視して、ある地域を切り捨て他の地域に移動することを何とも思わない存在である。これは「資本の論理」の貫徹の結果当然のことであり、自治体の思惑など自らの利益と繋がらなければ切り捨てていくことは是とされる世界なのである。

しかし、地域を生活の場とするだけでなく、地域の中で経営・営業することが必要な中小企業・中小業者を振興することは、自治体の地域経済振興政策の本旨と一致するものであり、中小企業・中小業者を地域産業振興の核とする必然性ともなっている。

2. 地域における中小企業・中小業者の存立意義

今ほど自治体が地域の中小企業・中小業者に目を向けるようになった時代はないはずである。それは、地域における中小企業・中小業者の役割を再認識させる大きな機会となっている。東京都の墨田区、大田区など中小企業を振興する条例を制定、実施している先進的な自治体は未だに少数派であり、多くの自治体は中小小売業者を含む中小商工業者に対して「企業の金儲けを自治体が手助けすべきでない」とする認識が未だに根強く残っている。しかし、24時間住民であり、地域の顔として消費者と一体となってコミュニティを維持している中小企業・中小業者を無視しての「まちづくり」は不可能といえるほど、その存立は重要なのである。

地域経済・社会における中小企業・中小業者の存立意義としては「創造性」「利

便性」「社会性」「経済性」があげられる。

第一の「創造性」は国民の生活を潤いのある、豊かなものにしてきた歴史を、もう一度思い返す必要がある。創造性といえば製造業だけのように感じられるが、小売店でも大規模販売による品揃えよりは、それぞれの地域生活に密着した地域商店で生産・販売されているものが人気があることは日々の生活の中で実感されている。

「かどの八百屋は地域の農家が作った野菜だけを取り扱っている。この店のフランスパンは一日何本しか創らないがとてもおいしいとか、あの肉屋のコロッケはすぐに売り切れるとか、そこのラーメン屋はいつも行列ができている」など、ほとんどが中小小売業者であり、彼らは販売だけでなく、一定程度生産を担いながら地域住民を喜ばせる創造性を持っているといえる。

商店街は個店の集合体として、消費者と個店とを結びつける集客面での創造性を発揮することになる。東京都足立区の東和銀座商店街では商店街の有志が「アモール・トーワ」という別会社を作り、一度商店街から消えてしまった鮮魚店を復活させ消費者の足を向けさせることに成功することで創造性を発揮している。また、京都市の西新道錦会商店街は年間に大小43の商店街事業を行うことで地域住民を囲い込むことに成功している。

欧米でも、標準化・均質化された大企業製品だけでは、消費者は豊かさを実感できなくなり、均質性よりは1つ1つの製品の違いが潤いと感じるようになっている。歴史をもつ国の伝統的な製品が評価されていることから、中小企業・中小業者のもつ創造性が、これからの21世紀の生産、消費には必要であることがわかる。

第二の「利便性」とは時々の流行りなどの一時的なニーズではなくて、その地域に発生する長期的な構造的ニーズをつかむために、日々の人と人との接触到目的をもち意識的に、相互理解を求める接触を通じて消費者の生活行動などまでを把握して、商品・サービスを提供する努力をする事をいう。

価格について見ると、一見大型店の方が低価格の商品を提供しているように見えるが、決して安くないことは各種の物価調査などでも明らかである。かえって中小小売業者のほう野菜、肉、魚など生鮮食品は安く出来き、古くなりそうなものは漬け物、佃煮、干物にしたりといったいろいろな形で加工することで価格を下げる役割を果し、利便性を維持する条件となっている。物流

面でも大型店の大量取引メリットも少ないないが、同時に同じくらい適量性も重要な要素となっている。それが発揮されることが輸送や在庫の効率を高め、更には迅速性につながる。必要なものを必要なときに必要なだけ売ることが重要なのである。引売りや出前などこれまで日本で古くから行なわれてきた商行為は適正な迅速性に支えられてきたものである。

利便性の多くは大企業の作業のようにみえるが、その内容は中小企業・中小業者が担っており、今後もいかに大きな利便性が実現できるかという条件を維持拡大するかが、中小企業・中小業者の存在と不可分であるという認識は重要である。

この点に着目して地域住民に地域情報ネットワークとしての「ファックスネット」の構築を果たしている商店街が京都の西新道錦会商店街である。ここではＩＣカードである「エプロンカード」にはじまり、いかに商圈内の顧客に利便性を提供できるかを追求している格好の事例といえよう。安藤宣夫理事長の「地域住民あつての商店街であり、商店街から利便性を提供することで、住民と共に生きる」という言葉は中小小売業者の利便性を言い当てている。

第三には「社会性」をあげることができる。地域で経済活動を支えている人々の暮らし、人間関係とその活動を円滑にするという観点からみると、大規模生産、大規模取引は必要とされる社会関係を失わせ、冷たい金銭関係を広げてしまいがちになる。

中小小売業者は地域に集積して存在している事から、対話を伴う対面取引が維持され、これが地域のコミュニティーの崩壊を食い止めている力となっている。地域の商店街での子供たちと大人たちとの触合いは子供の社会教育の場になっている。また、夜になっても同じ町内の人と親しい「なじみ」の間でかたり合う喫茶店やスナックなど飲食店が必要な存在なのである。

祭が地域コミュニティーを代表するイベントになっているが、最近は大企業に支援された金集めとか、そのための人集めの手段となると、それは経済活動のみで社会活動が伴わないか、狭い社会活動となって人間対人間のつきあいのない人の集団が出来上がる。中小企業・中小業者が活きているまちでは日常的交流に始まり、自然のうちに祭を担う事が出来る技能や取りまとめ能力をもった人々の社会組織が展開することになる。もちろん子供たちの成長過程において習得すべき社会性をも教育できるのが地域コミュニティーである。このよ

うに地域で人間が健全に発達するためには中小企業・中小業者は必要な存在であり、大資本にその代役は出来ない。

第四には「経済性」である。中小業者が創造性、利便性、社会性といった役割を担うことは経済的にはコストのかかることである。「乾いた雑巾を絞る」たとえにある下請を締め上げる大企業の行動や納入中小企業に法外な値段や条件で納品させている大型店などのスーパー、ディスカウントストア、ホームセンターなどはこうした役割をほとんど果たしていないどころか、全く反対の役割をすることになっている。

誘致してきてもらった大企業の分工場や落下傘で降りてくる大型店は立地している地域のことを考えて経営しているのではなく、いつも本社の方向を見つけている。あくまでも企業の利潤追求が目的なのであり、自らが巻き起こす地域コミュニティ破壊には一切目をつぶることになる。それどころか、いつ不経済、不採算だからといって出ていくかもわからない。

誘致企業や大型店が稼ぎ出した地域での売上金は翌日には本社のある見知らぬ地域へとながれ、次の投資先、場合によっては海外、のために使われていく。大型店では状況を見ると、明らかに地域の購買力を無視した過度な出店があちこちで行われている。採算がとれなくなった周辺の店舗を閉鎖させる事は朝飯前であり、そうすることで出世できる体制が問題となっている。

地域住民が、地域の農林水産業者や製造業者が作り出した物を地域商店街で購買すると資金が他の地域に逃げていかない。農業者、製造業者だけでなく中小小売店は地域の卸類業者から仕入れをし、地域の消費者や同業者（小売店、飲食店）に販売していく。売上金は地域の銀行や信用金庫・信用組合など地域金融機関に預金され、それが地域の他の中小企業・中小業者に貸し出されていく。地域で活気ある商店街は、年間にいろいろなイベントを開催するが、地域の消費者からの売上金を消費者に還元するためのものとなっている。このように地域内の資金循環があるとその地域は一層豊かなものとなっていく。

東邦学園大学の森靖雄先生の試算では、地域商店街の中小小売業者で買い物をした場合、地域への波及効果は大型店の20倍とも、それ以上ともいわれている。本当の地域経済振興のための中小企業・中小業者のもつ4つの存立意義と地域性を失わせることなく、営業を維持させていくための国・地方自治体レベルの政策が必要となる。

その際、中小企業・中小業者も要求を地域の関係各方面と連帯しながら、綿密で正確な調査にもとづいた要求として運動を展開していくことが重要である。特に地域経済振興政策は地域の住民や労働者・労働組合、他の中小企業・中小業者などその地域に根ざした人々の協働・連帯によって策定されるべきであり、各階層、階級の人々との連帯を抜きにしては考えられない。そうすることで地域住民に喜ばれる、地域に根ざした具体的な「提案型」要求を実現できるのである。

一方、自治体も住民の声に耳を傾け、要望を反映させた「まちづくり」を一層強めていかななくては、真の地域経済振興にはならない。「議会ボス」や「業界ボス」主導がまかり通る自治体では結局、大型店のみが利益を得るような政策しかでてこないのである。1999年に改訂された中小企業基本法における自治体の権限強化は、今後の中小企業・中小業者の地域振興政策の充実、大型店出店規制に道を開いたものといえよう。

3. 地域中小企業の要望・要求を汲み尽くす産業政策作り

最後に地域自治体が地域経済振興を行っていくための留意点についてまとめておこう。中小企業基本法では「地方公共団体の責務」が条文に明記され、中小企業の振興を自治体が責任を持って実行することができる」とされている。

まず、第1に国が作った「オール・ジャパン政策」でない、各地域の個性を全面に押し出す中小企業政策の策定が必要となってくる。つまり、現在存在する地域の産業集積を前提として、その中における中小企業・中小業者をどう振興するかが自治体の役割となってくる。

すでに1979年（昭和54年）に東京都墨田区では「墨田区中小企業振興基本条例」を制定している。その特徴は、いかに地域中小商工業者の実情を反映した政策としたかにある。当時の墨田区では係長以下の職員全員がすべての区内中小製造業者を訪問し、その実情を自らの目で見、耳で聞くという作業を通じて自分たちの自治体の中小製造業者の実態を把握していった経緯がある。また、「墨田区産業振興会議」など地域中小製造業者を中心とした会議に自治体労働者が参加する中ではじめて、業者の要求を知ることができ、実情に即した施策が展開されていった。自治体職員が地域経済の実態を自分たちの足と目と

耳で把握し、要求を汲み上げる方向で策定された政策こそが実効性を持ちうるものといえる。墨田区に次いで、近年、東大阪市でも中小企業・中小業者の悉皆調査がおこなわれ、振興条例制定されている。

静岡市では、悉皆調査と合わないものの、市民の声を「市民1万人世論調査」くみ取り、真摯に耳を傾け地域経済振興ビジョンに反映させることが必要である。

第2には、環境・福祉を守るまちづくりとリンクさせた地域経済振興政策でなければならない。「環境・福祉」が21世紀のキーワードといわれて久しいが、埼玉県の新潟ダイオキシン事件が世間を騒がせたことは記憶に新しい。そのために新潟の農業が大きな痛手を受けたことも風評被害といえよう。その後に発覚してきた大手食品メーカーや農協などの情報隠蔽工作が明るみに出につれて、食に関する消費者の意識は格段に高まっている。また、海外生産の農作物への農薬に関する情報が開示されるにつれて、地域で育成された安全な農作物への需要も急速に高まりつつある。さらにイタリアのスローフード運動や地産地消運動が高まりを見せ始めていることから、地域の農林水産業、製造業、卸売業、小売業といった地域経済循環の輪の再構築が可能となる条件は満たされつつある。

お題目だけでない、本当に環境と福祉を前面にすえたまちづくりが安心して住み続けられる地域をつくり出すことになる。地域自治体が振興しなければならないのは先端ベンチャー企業よりは、地域の環境にやさしい、住民に喜ばれる中小企業・中小業者中小商工の振興でなければならない。市民1万人アンケートで静岡市に無くてはならない産業の第1位が「医療、福祉、介護サービス産業」53.9%、第2位が「環境、廃棄物、リサイクル関連産業」32.1%であったことをもう一度確認しておく。

第3として、自治体と地域住民との新たなネットワークづくりの構築が必要がある。これまでのようなアライバイ作りのための公聴会や少数の市民だけが参加する懇談会・委員会など作らず、広く地域住民の声を政策に反映させることが自治体には期待されている。

前述の通り、地域経済・中小商工業振興政策は地域住民個人、自治体労働者、労働組合、中小商工業者、生協など地域に根ざした人々によって策定されるべきであり、どこかのシンクタンクや調査機関に丸投げする方法はやめなければ

ならない。

すでに自治体労働組合でも先駆的な事例が出始めている。1994年（平成5年）大阪府守口市職労は第2次「守口市民の生活実態調査」を実施しただけでなく、96年～97年にかけて第3次調査として地域製造業実態調査を行った。さらに97年11月には守口市を含む北河内地域7市で地域商店街調査・買い物行動調査を地域労働組合・民商と協力して実施している。これら地域実態調査は自治体労働者が自主的に実施しているものであり、自治体労働者が地域を知る絶好の機会となっている。それだけにとどまらず守口市市職労では地域中小商工業調査活動を通じて、労働組合に地域経済振興についての提案力があることを証明することができ、市長の諮問機関である「守口市地域商業活性化推進協議会」に労働組合を参加させることができた。98年12月の「平成11年度守口市商業施策について提言書」により1500万円の予算を商業振興に付けさせることができ、引き続いて地域製造業活性化をも提案しつつある。

大阪府泉州地域の岸和田市では「きしわたの会」による労働者、中小商工業者、農民、消費者など地域住民の各階層を巻き込んで、泉州地域の地場産業である繊維産業再生への運動が着実に成果をあげている。96年に岸和田市主催で第1回が開催されている「コットンカーニバル」は毎年積み重ねで、地域外からの参加者も増えている。ここでは産業振興政策が中小商工業者だけを振興する政策としての枠を超え、地域の顔づくり、地域の存在意義を明確にする住民が主人公となる方向性を示している。

今、合併した静岡市に求められている地域経済振興・中小商工業者振興政策にも、これらの事例は示唆に富んだものといえる。

初代中小企業庁長官であり、京都民主府政の蜷川知事の言葉「要求ないところに政策なし」、そして「調査なくして発言権なし」をすべての新生「静岡市民」に捧げる。

第 3 章 静岡市行政の現状と課題

はじめに

2003 年 4 月 1 日、静岡市（旧）と清水市との合併により新しい静岡市が誕生した。そして、合併から 2 年後の 2005 年 4 月に新静岡市は政令指定都市へ移行することになった。かくして、この 2 年間、新静岡市は、一方において、合併に伴う新たな制度の構築や各種の新市建設事業を推進しつつ、他方において、政令指定都市への移行に伴う新たな制度設計や各種準備事業に追われてきたのである。合併後の新しい自治体づくりと政令指定都市としての自治体づくりは、いずれも大きな制度的改変を伴う課題であるが、そのふたつの課題への対応が同時的に求められてきたのが、この 2 年間の静岡市であった。

本稿は、合併と政令指定都市移行の問題について、静岡市の現状を分析し、今後の静岡市行政のあり方を考えることを課題とする。

第 1 節 合併による新静岡市の誕生と「合併効果」の検証

1. 「平成の大合併」のモデルとしての「静清合併」

旧静岡市と清水市の合併（以下、「静清合併」という。）をめざす具体的動きは、1997 年 8 月、清水青年会議所が中心になって取り組んだ合併協議会設置の住民発議に始まった。1998 年 4 月に静岡市・清水市合併協議会が設置され、4 年間の協議を経て、2002 年 3 月末に、合併協議会は合併を「是」とする結論を出した。同年 4 月 2 日、両市長が「合併協定書」を締結調印し、4 月 18 日、両市の議会は合併の議決を行った。両市からの合併申請を受けた静岡県知事が、県議会の議決を経て、両市の「廃置分合」を決定し、同年 9 月 9 日、総務大臣が官報による告示を行った。かくして、2003 年 4 月 1 日をもって、旧静岡市と清水市は廃止となり、その区域をもって新しい静岡市が誕生したのである。

静清合併は、いわゆる「平成の大合併」の静岡県内における最初の合併事例であり、その特色は、政令市指向型の都市間大規模合併であるという点にある。

過去を振り返ると、静岡と清水との合併問題は 1960 年代半ばより議論されてきたが、1990 年代になり、それは静岡県中部地域における政令指定都市の実現をめざす動きとして積極化してきた。静岡商工会議所や清水商工会議所などの地元経済界が主導的役割を果たして、政令指定都市の実現をめざす調査研究、講演会や提言などの取り組みを行ってきたのである。

静岡県は地形が東西に長く、このため県内地域は、東部、中部、西部の各地域が独自の風土、歴史、産業特性をもちながら、そして、各地域は、東西を貫く東海道新幹線・東名高速道路などの交通幹線にそって拠点都市（沼津市、静岡市、浜松市など）を形成しつつ発展してきた。そのなかで、県中部には、県庁所在地としての中核管理的機能が集積しているとはいえ、すでに人口規模では浜松市が静岡市（旧）を上回っており、静岡・清水の地元経済界には、工業都市・浜松を中心とする県西部地域の発展と比較しての閉塞感があった。とりわけ、静岡市の経済界には、県都である静岡が県内において占めてきた政治的経済的地位の優位性が崩壊の危機を迎えているという危機意識が広く存在していた。本格的な高齢社会を迎える前に道路や下水道などの社会基盤の整備をして、地域間競争に生き残る活力あるまちづくりを進めるために、中部 5 市 5 町（静岡市、清水市、焼津市、藤枝市、島田市、富士川町、蒲原町、由比町、岡部町、大井川町）が合併をして政令指定都市の実現をめざすというのが、地元経済界の構想であった。

そのような地元経済界の意向と取り組みを背景にして、合併協議会設置の直接請求を取り組んだのは清水青年会議所であった。合併協議会の住民発議制度は、市町村合併特例法の 1995 年改正で創設された制度である。かくして、静岡合併は、いわゆる「平成の市町村大合併」のひとつとして、政府が合併促進のために用意した各種の合併推進策・合併優遇策を活用しながら進められていくことになったのであり、政府の市町村合併推進策は静岡合併の推進力として大きく作用したのである。

政府は、地方分権一括法の制定（1999 年）以来、①全国 3200 余の市町村自治体を 2005 年 3 月までに 1000 にするという数値目標を掲げて、②合併促進のための各種の優遇的措置を講じつつ、③すべての基礎的自治体に対して積極的に合併推進を働きかけてきた。かつての「昭和の大合併」が人口 8000 人を自治体としての最低人口目標として進められたのに対し、「平成の大合併」は、合併後の自治体の標準人口規模や最低人口規模を示すことなく、小規模町村の合併も大規模市の合併も同様に扱われている。すなわち、「平成の大合併」は、小規模な農山村地域の自治体に合併を強要するだけで

なく、「都市中心の内政構造」をつくるために都市間合併をも積極的に推進するものであり、静岡・清水の合併は後者の都市間合併に当たる。

2001年8月、政府の市町村合併支援本部は「市町村合併支援プラン」を決定したが、そのプランでは、合併支援策として「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」との方針が明記された。この「弾力化」は、合併の場合に限って政令指定都市の指定基準を緩和することを意味し、当時、総務大臣や総務省幹部は静岡・清水を来訪するなどの機会あるごとに、静岡・清水が合併した場合、政令市指定の人口要件を70万人程度まで引き下げる意向であることを繰り返し発言していた。4年間の合併協議の過程では、新市の名称や事業所税などをめぐり両市委員がきびしく対立する場面や清水市経済界では合併時期を2年間延期すべきとの動きもあったが、政令都市指定が現実味を帯びるに従い、合併慎重派を抱えた清水市議会の最大会派自民党も合併推進に転じて、当初予定どおりに合併という結論にこぎつけたのである。政令指定都市の人口要件緩和という政府の合併支援策は、静岡・清水の合併推進の大きな力になったのである。

かくして合併新市である静岡市の政令指定都市移行は、政令指定都市の人口要件緩和した「市町村合併支援プラン」の適用第1号となったのである。

合併により誕生した新静岡市が政令指定都市に移行することにより、人口約70万人の政令指定都市がはじめて誕生することになり、全国各地の自治体再編に与えるインパクトは大きい。新聞報道によれば、新潟市を中心とする地域、前橋市地域、川口市・鳩ヶ谷市・蕨市地域、川越市地域、浜松市地域、岐阜市地域、四日市・鈴鹿市地域、枚方市・交野市・寝屋川市地域、堺市地域、姫路市地域、岡山市・玉野市地域、熊本市地域などで政令指定都市をめざした合併の動きが積極化している。

また、現在、第28次地方制度調査会が、これからのわが国の地方自治制度のあり方として、現行都道府県制を廃止して道州制とすることの検討や大都市制度について検討しているが、静岡市の政令指定都市化はわが国の地方自治制度のあり方の検討にもインパクトを与えている。静岡県知事は、既に、第27次地方制度調査会において、静岡県の構想である「政令県構想」について、参考人としての意見陳述を行っている。さらに静岡市の政令指定都市化は、広域自治体である静岡県行政の縮減をもたらすことから、県に対しても大きな現実的な影響を及ぼしている。

2. 静岡合併の内容を検証する

旧静岡・清水両市の合併は、新設合併方式（いわゆる対等合併）により行われた。すなわち、旧静岡市と旧清水市を廃して、その区域をもって新しい市が設置されたのである。

新静岡市の人口は、706,513 人（旧静岡市：469,695 人、旧清水市：236,818 人：いずれも 2000 年「国勢調査」）であり、面積は、1,373.89 k m²（市としては全国 1 位）である。合併新市の市長選挙は、2003 年 4 月 13 日に投票が行われ、前静岡市長の小嶋善吉氏が当選し、新市の初代市長となった。合併新市である静岡市が当面した重要課題は、「合併協定書」にそって事務事業の一体化をはかるとともに各種の新市建設事業を進めることであった。合併協定書は 32 項目について合意事項を記載しているが、それらの主なものについて、新市における具体化の状況と問題点をみておくことにする。

A. 新市の事務所の位置および組織・機構について

① 合併新市の事務所の位置について、合併協議の過程では、静岡・清水側の両市委員間で意見が対立したが、最終的には清水側委員の要求通り両市の中間点となる東静岡地区に置くことになった。合併協定書では、「新市の事務所は、東静岡地区に立地する。このため、合併後、速やかに東静岡地区に新庁舎を建設し、これをもって事務所の位置とする。ただし、新庁舎が完成するまでの間の取扱いについては、合併時までに、協議して決める」と明記された。新市建設計画では、新庁舎建設事業は、平成 15～17 年度を実施予定年度とし、「危機管理センターを併設する必要最小限の規模の新庁舎を東静岡地区に建設する」とした。4 階建て 6,000 m²程度の施設で、事業費 25 億円が計画された。

新市の組織および機構について、合併協定書では、「新市の組織・機構は、中枢本部及び 2 つの総合支所を骨格とし、以下の事項を基本に整備するものとする。(1)簡素で効率的な組織・機構、(2)市民が利用しやすく、分かりやすい組織・機構、(3)新市建設や新たな行政課題に的確に対応できる組織・機構」と記載されていた。

② 2003 年 4 月、合併新市のスタート時において、新市の事務所は、東静岡地区に新庁舎が完成するまでの間、旧静岡市役所に置かれることになり、また旧両市の市役所は市民サービスの拠点として、それぞれ静岡総合事務所、清水総合事務所と位置づけられた。

新市の組織機構は、20部36事務所183課で構成されることになったが、市全体の
本庁機能は静岡総合事務所に置かれることになった。本庁機能を担う市3役ほか、総
務、企画、財務などの20部が静岡総合事務所内に置かれ、教育委員会だけが清水総
合事務所内に置かれた。また、静岡総合事務所および清水総合事務所には、市民サー
ビスの直接的な窓口となる行財政、健康文化、福祉、経済、建設などの各事務所と所
管の各課が置かれた。このように合併新市の初年度は各事務所組織の二極化のままス
タートしたのであるが、合併後2年目の2004年度からは、事務事業の二極化を解消
するために、静岡・清水の両総合事務所に設置した健康文化・環境・経済・都市計画・
建設・水道・下水道・教育などの事務所の一元化が行われた。清水総合事務所にあっ
た経済・環境・都市計画・建設の各事務所は廃止されて、静岡総合事務所に一元化さ
れた。健康文化部と企業局（水道部・下水道部）は清水総合事務所に一元化された。

市議会関係の施設については、新庁舎ができるまで、本会議場は旧清水市の本会議
場を改修して利用することになった。会期中は、正副議長室および議会事務局は旧清
水側に置かれるが、通年的には正副議長室・議会事務局を旧静岡、旧清水の双方に置
くこととなり、6つの常任委員会は旧静岡・旧清水側の双方で開催するという、きわ
めて変則的で暫定的な形でスタートした。

新市の新庁舎建設事業については、合併後2年目の2004年10月になっても、なお
基本方針が定まらず、合併協定に基づく新市建設事業計画の大幅な見直しが迫られて
いる。新市の新庁舎および危機管理センターに関し必要な事項を審議するために、2003
年11月に、静岡市新庁舎検討委員会が公募委員を含む委員16人をもってスタートし
た。同委員会は、2004年10月までに7回の会議を開き、中間報告をまとめたが、そ
れは「政令市にふさわしいものを検討する」という考えと、「財政基盤が整うまで既
存施設を利用する」という考えを併記したものである。新聞報道によれば、静岡市長
は、年内にも方向性を示したいとしているが、新庁舎建設問題は多くの難問を抱えて、
合併協定通りに進行していない。

③ 静清合併による新市のまちづくりの基本目標のひとつは、「多核型都市」の形
成であった。それは、「新市に3つの都市核（静岡、清水、東静岡）を形成するととも
に、複数の都市拠点を配置し、それぞれを交通・情報ネットワークで有機的に結ぶこ
とにより、新市全体の均衡ある発展と都市機能の飛躍的な向上を図ることを目標」（静
岡市・清水市合併協議発行『新市のグランドデザイン』参照）としていた。しかし、
現在のところ、そのような目標を実現する目途が立っていないばかりか、静岡市の執

行機関の本庁機能と組織が静岡地区と清水地区に分散して位置し、また静岡市議会本会議場が本庁から相当離れた清水地区に置かれていることなど過渡的とはいえ不正常な状態が続いており、自治体としての意思決定や政策形成・行政執行過程における非効率問題や、関係機関および職員において分散的立地からする特別な負担が生じているように思われる。

B. 市議会議員の定数および任期について

合併前の旧静岡市の市議会議員定数は 45 人、旧清水市は 33 人であった（なお現職議員数は両市合計 71 人）。旧両市の議員の身分については、合併特例法による在任特例の規定を適用して、合併後 2 年間は引き続き新市の議会の議員として在任することになった。議員報酬に関しては、旧静岡・清水両市の摺り合わせで一本化できずに、新市の特別職報酬等審議会の判断に委ねられた。同審議会は、2003 年 5 月、議員の在任特例の 2 年間に限り、それぞれ旧市の報酬額を踏襲する「1 市 2 制度」で合意し市長に答申した。かくして、合併新市の 2 年間は、市議会議員としての職務は同じであるにもかかわらず、旧静岡市議と旧清水市議の報酬は同一ではないという異例の取扱いとなった。なお、在任特例期間後の静岡市議会議員定数については、合計 53 人（地方自治法で定められた上限は 56 人）とし、各選挙区ごとの議員定数は、第 1 区（葵区）20 人、第 2 区（駿河区）15 人、第 3 区（清水区）18 人となった（平成 16 年 3 月 25 日、条例第 10 号）。

C. 副市長職の新設

合併により旧静岡・清水両市の市長は失職となり、2003 年 4 月 13 日、合併新市の市長選挙の投票が行われ、前静岡市長の小嶋善吉氏が当選し、新市の初代市長となった。小嶋市長は、「旧清水市域の相談相手になってほしい」との趣旨から、新たに副市長職を創設して、旧清水市長を任命した。静岡市副市長設置規則（平成 15 年 4 月 24 日・静岡市規則第 272 号）によれば、静岡市に副市長を 1 人置くこととし、その職務は、「市長が特に命じた区域の行政運営に関し、市長に助言し、又は意見具申すること」であった。身分は常勤の特別職とし、任期は 2 年間とされた。地方自治法では、市長を補佐する職として、助役一人を置くことになっており、また助役の定数は条例で増加することができると規定されている（地方自治法 161 条）が、静岡市副市長設置規則により創設された副市長職は地方自治法においては予定されていない職の

創設である。しかも副市長の受ける給与・旅費等の待遇が助役と同じ（静岡市副市長の給与及び旅費に関する条例〔平成 15 年 4 月 24 日・条例第 322 号〕であったことから、市民からは、副市長職の必要性や待遇について、相当の批判があった。なお、任命された旧清水市長は、「旧静岡市と旧清水市の合併が一段落し、新市が政令指定都市になることが確実にになった」ことなどを理由として、任期途中の 2004 年 9 月末日をもって副市長を辞職した。

D. 地方税の取扱いについて

合併協定において、「地方税については、現行のとおりとする。ただし、個人市民税均等割の税率は、平成 16 年度以降年額 3,000 円となる」と記載されていた。その結果、合併初年度の個人市民税均等割の税率は、旧来通り、旧静岡市域は 3,000 円、旧清水市域は、2,500 円であったが、平成 16 年度以降は、年額 3,000 円となった。合併協議の過程で意見対立した清水市域の事業所税の取扱いについては、合併特例規定を適用して、合併が行われた日の属する年度およびそれに続く 5 年度に限り、課税免除を適用することになった。

以上は合併協定通りの取扱いであったが、合併協議の過程では検討・協議の対象にならなかったことで、合併新市の発足後、政令指定都市への移行準備の過程で顕在化した新たな問題として、市街化区域内の農地の宅地並み課税の問題がある。

政令指定都市移行に伴い静岡市は、「三大都市圏の特定市」と位置づけられることになり、2006 年度からは市街化区域内の農地の固定資産税および都市計画税が宅地並みの課税（ただし、市街化区域農地のうち生産緑地地区〔面積要件は 500 平米以上〕の指定を受けた場合には農地としての課税）になることが明らかになったのである。2004 年 3 月、静岡市議会の総括質問では、農家にとって負担増となる宅地並み課税制度について、市が広く公表してこなかったことに対して、厳しく批判する意見が議員から出された。静岡市は、小規模農業の経営費などを一部助成する支援策をまとめて、同年 8 月から市内各地区で農業関係者を対象に計 25 回の説明会を開いた。説明会で市が提示した支援策とは、①宅地並み課税の適用対象外となる生産緑地地区の指定を受けられない小規模農地のうち、飛び地の農地の合計面積が 500 平米以上となる場合、年間 20 万円以上の農業収入があつて 5 年以上営農活動が見込める農家に対して、2007 年度から 5 年間に限って、作物を作る経費の 3 分の 1 を助成する。②2006 年度から 5 年間、市街化区域外への農地移転を支援する。③宅地化する農地に対して

は、土地利用計画の検討について相談窓口を設置するとともに、2006 年度から現行の静岡市土地区画整理事業助成金制度の助成対象を緩和する、という内容であった。

静岡市には、現在、808 ヘクタールの農地、約 3500 世帯の農家がある。宅地並み課税が明らかになって、多くの農業者からは市当局が説明責任を果たさなかったことに対する批判や支援措置を要求するが挙がった。ＪＡ静岡市やＪＡしみずも静岡市に対して支援策を要請し、それに対して、2004 年 11 月初旬、静岡市は、2006 年度から 5 年間、宅地並み課税による増額分の 5 分の 4（80％）を農家に還付する提案を示して、この問題について、農業関係者の了解を得ようと協議を続けている。かくして、合併新市である静岡市が政令指定都市に移行するに伴い、市街化区域内の農家には一時的緩和策が講じられるとしても、宅地並み課税という重い負担が課せられ、今後、市街化区域内の農地の宅地化が急速に進行するものと予測される。合併と政令指定都市化は、市街化区域内の農家にとって予期しない結果をもたらしたのである。

E. すり合わせ対象の事務事業について

合併協議会で確認された「すり合わせ」の基本方針は、「①合併により、市民生活が向上することを原則とする。②手数料、使用料等市民が負担する事項については、負担増にならないように努めるものとし、負担増を伴うものについては、具体的な理由等を明示する。③手当、事業など市民が受けるサービスについては、一元化を図ると共に、向上するように努めるものとする」というものであった。

合併協議会では、すり合わせの対象となる事務事業を「特別職の職員の身分」から「各種事務事業の取扱い」に至るまでの 20 項目に分類して、項目ごとにすりあわせ方針（合併協定書参照）を決定し、その方針にそって担当部局においてすりあわせ作業が行われた。すり合わせの対象となった事務事業の件数は、総数 2,192 件にも及ぶ膨大なものであった。そのうち、新市においても特段の調整をせずに「1 国 2 制度」的に存続させる事務事業は、681 件（全体の 31.1％）であった。新市においては執行する目的・役割がないとして廃止する事務事業は、11 件（全体の 0.5％）であった。新市において「一元化」させる事務事業は、1,500 件（全体の 68.4％）であり、そのうち合併時までに 863 件（全体の 39.4％）の一元化作業が終了し、残りの 637 件（全体の 29.1％）の一元化作業は合併後に持ち越された。合併後の一元化事務事業のすり合わせ状況については、2004 年 9 月 1 日付けの広域行政課まとめによれば、対象事務事業 637 件のうち、483 件の一元化作業が終了し、未確定分は 154 件となった。

一元化の方式には、旧両市の制度を改変して新市として新たなものにする「再編」する場合と旧市のいずれかの方式に「統一」する場合があるが、合併後に一元化された483件を一元化方式別に分類すると、62.9%が再編方式、32.5%が旧静岡市方式に統一、4.3%が旧清水市方式に統一という結果になっている。ミニコミ紙「わたしもひとこと・合併通信」（磯谷千代美代表）が、静清合併の実態・影響調査のアンケート調査を旧清水市民を対象に実施（2004年4月から5月）したが、その報告書『合併から一年・急速に変わっていく清水』によれば、旧清水市民においては、大型ゴミの回収、自治会活動への補助金方式、公民館活動、学校給食などについて、「旧静岡方式に合わせられた」という不満が多数存在し、市民においては、「形式は対等合併であったが、実態は吸収合併である」という意識が相当幅広く存在するようである。

すり合わせの結果、負担減となったものもあるが、負担増となったものもある。例えば、介護保険料基準額の月額、旧静岡市が3,017円、旧清水市が2,967円であったが、合併後は、旧清水市側に合わせた結果、旧静岡市民においては50円の引き下げとなった。

大幅な負担増となったものに、国民健康保険事業の取扱いがある。

合併協定書においては、「国民健康保険事業については、被保険者に対するサービスの均一化や負担の公平に留意し、合併後1年以内を目途に、新市において統一するものとする」と記されていた。合併初年度は、旧来通りで、賦課徴収方法は、静岡地域が保険料方式、清水地域が保険税方式であったが、2004年度からは、静岡・清水地域とも保険料方式とし、保険料の算定基準の一つである所得割額を「旧ただし書方式」に一元化した。また、医療費の増大などにより保険料率を改定し、下記の通りとなった。その結果、旧静岡市民の年金収入300万円前後の夫婦世帯にとっては大幅な増額となった。静岡市は2004年度に一般会計から20億円を国民健康保険事業会計に繰り入れて、最高1.5倍までに抑える負担緩和の措置を講じることにした。

		2004 年度	旧 静岡市	旧 清水市
医 療 分	所得割	6.1 %	13.6%	5.7 %
	資産割	25.0 %	25.0%	35.0 %
	均等割	28,800 円	21,600 円	20,400 円
	平等割	24,600 円	19,800 円	21,600 円
	賦課限度額	53 万 円	51 万 円	51 万 円
介 護 分	所得割	1.2 %	3.2 %	1.3 %
	均等割	9,900 円	9,300 円	8,100 円
	賦課限度額	8 万 円	7 万 円	7 万 円

3. 新市建設計画の特徴と問題点

新市建設計画は、合併特例法 5 条に基づく法定計画として作成されたものであり、計画期間を 2003 年度から 10 年間とし、新市建設の基本方針、地域別整備方針、公共施設整備の基本的考え方、新市の施策、県事業の推進、財政計画などで構成されている。

新市建設計画において、計画期間を 10 年間した理由は、「新市の基本方針を実現するためには 10 年程度の期間が必要である」ことのほか、合併特例債の対象期間が 10 年間であるためである。新市建設計画は、合併特例債の発行予定額を約 400 億円（同限度額 441 億円）と想定して、合計 79 の事業（総事業費 5,582 億 5 千万円）を掲載している。それらの事業は、合併特例法 5 条 2 項の定める配慮基準にそう事業として計画された。すなわち、①新市の一体性の速やかな確立を図るために行う事業、②新市の均衡ある発展に資するために行う事業、③新市の建設を総合的かつ効率的に推進するために行う事業である。かくして、新市建設計画は、新市における公共施設の建

設事業計画であって、合併新市の総合計画とは区別されるべきものである。

計画策定者である静岡・清水合併協議会は、新市建設計画の位置づけとして、「新市建設計画は、合併新市の将来のビジョンを示し、これを合併是非判断のひとつとするものである」と述べる。確かに、この新市建設計画は、大型公共事業による地域活性化を期待する合併推進者の期待に応えるものではあったが、市民レベルでどのような意味で合併是非の判断材料になったかは不明である。また、現実の合併協議の過程では、旧静岡市側委員と旧清水市側委員との間で、市の名称や事務所の位置、事業所税の取扱いなど、意見の異なる場面がたびたび見られ、合併に対する基本姿勢においてかなりの温度差が見られた。新市建設計画に登載された事業のうち、旧静岡市域で実施される事業の大部分は旧静岡市が 1999 年に策定した第 8 次総合計画に盛り込まれていた事業であり、旧静岡市域で実施される事業費総額と旧清水市域の事業費総額のバランスをとった結果、実質的には旧清水市側を手厚く配慮した形になっていることから、新市建設計画は、旧静岡側委員と旧清水側委員の折り合いをつける機能を果たしたようにも思われる。

なお、合併新市になり、新市建設計画に記載されていた事業のなかで、新庁舎・危機管理センター建設事業や東静岡地区新都市拠点整備事業などのように全く計画通りに進行していないものや清水茂畑地区における清掃工場の建設事業のように計画そのものが廃止変更となったものがある。

また、新市建設計画は中核市である合併新市の法定計画として策定されたものであるが、合併 2 年後に政令指定都市に移行することから、現在、静岡市では、2004 年度を初年度とする新総合計画を策定中である。新総合計画は、「合併協議会が策定した新市建設計画の基本的考え方、事業計画等を踏まえるものとする」とされているが、新市建設計画において予定した建設事業の一部の見直し・変更もありうることである。

4. 小括

静岡・清水の合併協議の過程において静岡・清水合併のメリットとして強調されてきたことは、次のことがらである。第 1 に、組織の統合、合理化による経費の節減、行財政運営の効率化を図ることができること。第 2 に、職員の専門性を高めるとともに、行政組織の整備充実を図ることができること。第 3 に、市民の生活圏の実態に対応した地域の一体的な整備を促進していくことができること。第 4 に、公共施設の一体的な利用や効率的な配置を推進していくことができること。第 5 に、合併特法による財政

上の特例を活かした新市建設の根幹となる事業が実施できること。第 6 に、政令指定都市への移行可能性を飛躍的に高めるとともに、実現に向けた具体的な展望を開くことができることである。

新市建設計画は 10 年間を計画期間とするものであり、合併後 2 年にして合併効果の評価を下すことは時期尚早であるが、既に計画が破綻したり、新たな問題が生じているところがあるということである。また、合併が市民生活に及ぼした影響について、旧静岡市民と旧清水市民の評価には違いがあるようである。

第2節 静岡型政令指定都市の行政組織上の課題

1. 静岡型の政令指定都市の誕生

2004年10月27日、静岡市を政令指定都市に指定する政令が公布された。かくして、静岡市は、2005年4月1日に政令指定都市に移行することになり、大阪市・名古屋市・京都市・横浜市・神戸市（1956年指定）、北九州市（1963年指定）、札幌市・川崎市・福岡市（1972年指定）、広島市（1980年指定）、仙台市（1989年指定）、千葉市（1992年指定）、さいたま市（2002年指定）の13市に続いて、全国14番目の政令指定都市となる。

政令指定都市とは、地方自治法252条の19に規定する「大都市に関する特例」として、「政令で指定する人口50万人以上の市」である。

わが国の現行地方自治制度は、広域自治体である都道府県と基礎的自治体である市町村という二層制の地方自治制度を基本としているが、政令指定都市は、そのような二層制を前提として、大都市問題に対処するため、一定の範囲で都道府県に配分される事務を処理し、当該事務の範囲においては、都道府県の関与を受けないこととする特例制度である。大都市においては、人口や産業が集中することにより、基礎的自治体が対処しなければならない行政需要が増大し、高度で広範多岐にわたる行政サービスが必要となることから、地方自治法やその他の法令において一般の市とは異なる特例（事務配分上の特例、関与の特例、行政組織上の特例および財政上の特例）を定めて、市民生活に関わりの深い事務や権限を都道府県から大都市に移譲するとともに、それらの事務処理を円滑に行うために住民に身近な事務を住民により近いところで処理するための組織として行政区を置くことにより、都市行政の合理的・能率的な運営を図ることを意図して創設された制度が政令指定都市制度である。

政令指定都市の指定要件として、地方自治法は、「人口50万人以上であること」と「政令で指定されること」の2つを規定するだけである。しかし、これまでの政令指定においては、立法の経緯や特例を設けた趣旨から、人口要件については、「近い将来、人口がおおむね100万人を見込めること」とされ、過去の実例では80万人以上の都市でなければ指定されなかった。そもそも、政令指定都市制度は、1956年の地方自治法の改正により、それ以前の特別市制度に替わって導入されたものであり、人

口 50 万人以上という基準は廃止された特別市の人口基準を引き継いだものである。また運用上の基準である人口 100 万人は、1956 年の政令指定都市制度の創設時ににおいて、指定の対象とされた 5 大市（大阪市・名古屋市・京都市・横浜市・神戸市）のうち、神戸市が人口 98 万人であり、100 万人に及ばなかったことが配慮されたものであると考えられる。かくして、運用上の基準としては、人口については、おおむね 100 万人をめどとしながら、面積（200k m²程度）、人口密度（1k m²当たり、2000 人以上）、産業別人口比率（第 1 次産業就業者比率が 10% 以下）、行政・経済・文化等の都市機能の充実程度などの「大都市的要素」や政令指定都市移行についての県と市の意思一致などを総合的に判断して指定されてきたのである。

ところが、政令指定都市として指定された静岡市は、従来の指定要件を緩和して指定が行われたことから既存の大都市型の政令指定都市にみられない実態的な特色があり、新しいタイプの政令指定都市といってよい。すなわち、従来の政令市の指定基準は、先に述べた政令指定都市制度の本来的趣旨を踏まえて、指定対象自治体の「大都市性」を判断する基準といってよいが、静岡市には、そのような「大都市性」に欠けるところが多々存在するのである。

第 1 に、人口規模と人口密度が既存指定都市と比べて著しく低いことである。2000 年国勢調査によれば、既存政令指定都市の中で人口規模が最下位の都市は、千葉市であり、887,164 人である。人口密度（1k m²当たり）の最下位は、仙台市で 1,287 人である。それに対して、静岡市は、人口 706,513 人、人口密度 514 人であり、既存政令指定都市に比べて著しく低い数値である。

第 2 に、就業者別人口の割合を比較すると、第 1 次産業就業者の比率が、既存の指定都市の中で最も高いのは、広島市の 1.3% である。それに対して、静岡市は 3.6% であり、既存政令指定都市と比べると飛び抜けて高い数値を示している。このことは、静岡市域には農林業に従事する者がなお相当数いることを示している。

第 3 に、自治体の総面積に対する市街化区域の面積割合を比較すると、既存の指定都市の中で最も低いのは、広島市の 20.6% である。それに対して、静岡市はわずか 7.2% を占めるにすぎない。静岡市の総面積は全国一の広さであり、南アルプスを含む広大な森林地域があつて可住面積そのものが低いうえに、都市的な土地利用地域は市域全体のわずかな部分であることを示している。

静岡県内政改革研究会報告書（2003 年 11 月）は、「新たに誕生する静岡県内の指定都市は、従来の大都市型指定都市とは異なり、都市部から農山村部まで含む自然豊

かな田園型指定都市といえる。行政サービスも都市的なものから農山村的なものまで担うこととなるため、道路管理、児童相談所の設置等法令により指定都市に移管する事務に加え、農林漁業関係の事務等県が実施しているその他の事務も、できる限り同指定都市に移譲する。」と述べる。静岡市のような「田園型指定都市」はもともと地方自治法の想定した政令指定都市のタイプではない。したがって今までにない新しいタイプの政令指定都市になる静岡市には、事務事業の移譲等の特例事項の取扱いや国や県との関係、基礎的自治体としての役割、行政区の編成などについて、大都市型の既存政令指定都市とは同じではない、静岡地域の実情に即した新たな工夫が求められているといえよう。

2. 静岡型政令指定都市の事務と権限

A. 政令指定都市の事務配分上の特例

地方自治法 252 条の 19 によれば、政令指定都市は、事務配分上の特例として、都道府県が処理することとされている事務のうち、社会福祉関係の事務、保健衛生関係の事務、都市計画の事務など 18 項目の事務の全部又は一部を処理することができる。地方自治法施行令 174 条の 26 以下においては、各項目の事務のうち、特に都道府県に留保することが必要な事務を除き、政令指定都市に移譲することができる事務を規定している。このほか、個別法令により移譲されるものとして、県費負担教職員の任免、給与の決定、休職・懲戒等に関する事務（地教行法）、指定区間外の国道及び都道府県道の管理（道路法）をはじめ、駐車場法、宅地造成規制法、公有地の拡大の推進に関する法律、悪臭防止法等で定められている都道府県の実務のほとんどが移譲される。さらに、県と市が協議して、その内容を県知事が事務処理特例条例として定め、政令指定都市が実施することとなる事務がある。以上が、政令指定都市の事務配分上の特例の概要である。

B. 静岡県から静岡市に移譲される事務事業について

静岡市と静岡県は、静岡市の政令指定都市への移行に必要な県の権限移譲等に関して、2003 年 11 月 6 日、「基本協定」を締結した。その結果、県から、合計 1,560 事務が移譲されることになった。その項目別内訳は下記の表の通りである。静岡県においては、県と市との適正な役割分担のもと、県の業務を積極的に市町村に移譲してお

り、特に、政令指定都市移行を目指す静岡市に対しては、まちづくりの基本に係る事務を中心に、積極的な権限移譲を進めることを方針としてきた。整備事業を実施中の河川管理の県からの移譲は他の政令指定都市では前例がなく、また、静岡県事務処理特例条例によるNPO（特定非営利活動法人）の設立の認証事務の移譲は全国で初めてのケースである。また、基本協定書では、その他の確認事項として、県から市への円滑な権限移譲をすすめるため、県が静岡市に対して必要な人的支援や財政的支援を行うものとしている。

項 目	概 要
法令等に基づく事務	945 事務（国・県道 34 路線の管理、4 河川の管理など） ・ 法令必須事務 822 事務 ・ 法令任意事務 28 事務 ・ 国の要綱・通知事務 95 事務
県事務処理特例条例による事務	540 事務（特定非営利活動法人設立の認証など） ・ 平成 16 年度 21 事務 ・ 平成 16 年度 419 事務 ・ 平成 17 年度 100 事務
県単独助成事務	75 事務（コミュニティ施設整備費補助など）

3. 行政区制度と区役所のあり方

A. 行政区制度の概要

政令指定都市は、行政組織上の特例として、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けて区を設け、区の事務所または必要があるとき認めるときはその出張所を置くものとされている（地方自治法 252 条の 20）。地方自治法が、このような市長の権限に属する事務の地域内分掌について特例を定める理由は、大都市における住民の身近な行政を円滑に処理する配慮からである。区は一般に行政区と呼ばれ、東京都の特別区（＝特別地方公共団体）と異なり、法人格を持たず、単なる行政上の区画であるが、市議会議員等の選挙区（公職選挙法 15 条）になり、また、住民基本台帳法や戸籍法等の個別法では、区を市とみなして市に関する規定を準用し

ている場合がある。

区の設置は条例によるが、区を設置する意義は、行政上の便宜のみならず、住民における民主性の保障や住民利益の確保にあることから、区の規模や区域を決定する際の判断基準としては、地域的なまとまりを考慮しなければならないものと解されている。以上のことに加えて、区が市議会議員選挙や県議会議員の選挙区になることについても適切な配慮がなされなければならない。区の事務所の位置を定めまたはこれを変更するに当たっては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な配慮を払わなければならない（地方自治法 252 条の 20 第 5 項）。

区の機関としては、事務所の長として区長が置かれ（地方自治法施行令 174 条の 3）、区長は事務吏員の中から市長が任命する（地方自治法 252 条の 20 第 3 項、同施行令 174 条の 43 第 3 項）。区長は、市長の補助機関であり、行政処分権限を有する行政庁ではなく、民事訴訟における当事者能力を有しない。そのほか、区には、区助役を置くことができ、また区収入役を置くことになる。区助役および区収入役はいずれも事務吏員の中から市長が任命することになる。

政令指定都市の行政組織上の特例としては、区の設置のほか、区選挙管理委員会（地方自治法 252 条の 20 第 4 項）、区農業委員会（農業委員会等に関する法律第 35 条）が必置とされる。

B. 静岡市の 3 行政区制と区役所機能について

① 政令指定都市移行後の静岡市の行政区画の編成および区役所の位置について

2003 年 5 月 6 日、静岡市長は、静岡市行政区画等審議会に「3 区制案」を諮問した。諮問書は、今回の行政区画の編成等については、合併して間もない静岡市の現状を踏まえ、「行政の効率化の観点のもとより、市域全体の融合一体化と、都市内分権推進の観点を総合的に勘案した結果である」と述べる。行政区画等審議会は、全 6 回の審議を経て、同年 6 月 26 日、諮問案通りの「3 区制案」を答申した。答申を受けた静岡市は、同年 7 月 10 日、答申を踏まえた 3 行政区の設置方針を決定するとともに、各行政区の名称について、行政区画等審議会に諮問した。その後、平成 16 年 1 月 15 日から 2 月 16 日までの 1 ヶ月間、3 行政区の区名市民投票が実施された。行政区画等審議会は、同年 3 月 24 日、投票結果を尊重して、各行政区の名称を、葵区、駿河

区および清水区とする答申を行った。以上のような経過を経て決定された行政区画の編成等の主な内容は以下の通りである。

第1に、3つの行政区を設置することとした。各区の名称は、葵区、駿河区および清水区である。3区制とした主な理由は、静岡市は旧静岡・清水両市の新設合併により誕生した市であることから、過去において両市の市民が培ってきた伝統、文化、歴史等の基本的枠組みとしての旧市域の区域をまず区画の基本線としたのである。そのうえで、旧静岡市の区域を概ねJR線で南北に区分したのであるが、各区の人口バランスから、安倍川以西の旧長田村の区域（JR線以北に位置する）だけは、JR線以南の駿河区に含めることになった。かくして各区の人口は、葵区：262,330人、駿河区：207,365人、清水区：236,818人とバランスよくなったが、駿河区に属することとなった長田地区は、駿河区役所の予定地からは安倍川に分断されて交通アクセスも不便であり、また生活圏域としての一体性が従来よりあったわけでもなく、不自然な編入であった。そこで、長田地区には出張所を置くことにより、その矛盾の緩和を図ることになった。第2に、区役所の位置については、市民の利便性と既存の公共施設の有効利用の観点等を総合的に判断して、葵区については旧静岡市役所、清水区については旧清水市役所、駿河区役所については、区域の中心部で公共用地が確保できるところに新築することになった。第3に、区制施行に合わせて、駿河区内の長田地区に出張所を置くことのほか、広大な面積を有することとなる葵区内に現在設置されている井川支所はそのまま存続させることになった。

②区役所の役割について

政令指定都市の行政区には区役所が置かれることになるが、地方自治法は、区役所の業務について、「市長の権限に属する事務を分掌させるため」と規定するだけで、そのあり方は自由度の高いものになっている。既存の政令指定都市における区役所が分担する事務事業の内容は自治体により異なるところがあり、その違いにより、一般に、「小区役所制」と「大区役所制」に分類されている。小区役所制は、1956年に誕生した指定都市（大阪市・名古屋市・京都市・横浜市・神戸市）が採用した制度であり、区役所業務については、法により区長に委任された事務を中心に、戸籍、住民基本台帳、税、国民健康保険、国民年金、福祉などの日常的・定型的な窓口業務を中心とする仕組みである。それに対して、「大区役所制」とは、定型的な窓口業務に加えて、地域振興に関する各種の事務、土木・建築等のまちづくり事務や保健業務など、通常の市民生活に係わるほとんど全ての生活課題への第一義的な対応を区役所レベル

で可能にする制度である。広島市や仙台市では、合併により広大な市域を有することになり、編入合併自治体の住民の利便性を維持するために大区役所制が採用された。

静岡市においては、当面、「小区役所制」を基本とした区役所機能とし、住民サービスの拠点としての３つの区役所は、住民サービスを公平・均一に提供するため、原則として同一の組織にすることとしている。また、今後、政令指定都市移行後における区制行政の習得と都市の熟成や近隣市町との合併等の進捗状況等をみながら、区役所機能のあり方を継続的に検討していくこととしている。

４．行政区改革の動向と課題

これまで既存の各政令指定都市は、それぞれの地域の実情を踏まえて行政区の制度改革を進めてきたが、改革の主要課題は、いわゆる都市内分権の推進であり、それは、ひとつは行政区機能の拡充・「区役所の地域総合行政機関化」、ふたつには住民自治・住民参加の拡充を柱としていた。

(１) 行政区の役割・機能を拡充し、区役所の地域総合行政機関化を進める改革としては、一つは、戸籍・住民登録・市税、国民健康保険・国民年金などの窓口業務に加えて、市民に身近な業務についてワンストップサービスができるように、福祉事務所や保健所・保健センターなどを市の出先機関から区役所機構の一部に編入することである。2002年度現在、12政令市のすべてにおいて、福祉事務所や保健所・保健センターの区役所機構への編入が行われたが、土木事務所については、広島市、札幌市など一部の自治体のみが区役所機構への編入を行なっている。第２には、区長への委任事務を増やすことである。各指定都市を比較すると、コミュニティ振興・社会教育関係では千葉市が、福祉関係では京都市が、土木関係では仙台市が比較的まとまって区長に事務委任している。第３は、区としての総合調整機能を拡充する仕組みづくりである。区長の職階位を本庁局長級にすることにより区長の総合調整機能の担保を図ったり、まちづくり推進組織や企画機能を有する組織を区に設置する試みが行われている。第４に、区が自主的に実施する事業に対して区長の裁量で自主執行できる予算制度の導入である、今日多くの政令市で行われている。

以上のように、行政区や区役所の役割・機能を拡充する試みが様々に行われている

が、行政区はもともと基礎的自治体ではないことから、行政区としての自主的自立的行財政権能が法制度的に認められているものではなく、また基礎自治体のような総合的行政体でもないことから、区役所の行政権限と財政権限には制度的限界がある。したがって、区役所と本庁との適正な関係をどのように構築するかということが重要な課題となる。どのような事務・事業を行政区に委ねることが合理的であるかは、それぞれの事務事業の性質や地域的事情により異なり、政令指定都市であるからといって一律的画一的に判断されるべきものでもないであろう。既存政令指定都市における各種の試みは、区役所行政において地域性と総合性を発揮させる試みとして、一般的には評価できるが、「大都市性」に欠ける静岡型政令指定都市においては、それらの単なるものまねではない、静岡の実情にあったシステムづくりが求められているといえよう。

(2) 近年、行政区の機能・役割として重要視されていることは、自治体の事務事業を執行する地域的単位としての役割ではなく、自治体としての住民自治を活性化する地域的単位としての行政区の役割である。

第 27 次地方制度調査会の最終答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003 年 11 月)は、政令指定都市の行政区において地域自治組織の活用を図るべきことを提言した。答申は大都市制度の現状に係わって次のように述べる。「大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長される可能性も否定できない。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。・・・住民サービスを充実するという観点からは、大都市における行政区がより住民に身近なものとなり、住民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要があると考えられる。このため、各指定都市における実情に応じ、前述の地域自治組織の活用を図ることが期待される。」

第 27 次地方制度調査会のいう「住民自治の充実」は、自治体を経営体としての側面から捉え、かつ「地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点」からの住民自治論である点において問題を含むものである。今日、わが国で主張されている「自治体内分権論」の中には、自治体の経営主義の延長線上に、自治体業務の事実上の下請けになるような「公私協働論」を基礎にした主張があり、第 27 次地方制度調査会のいう「地域内分権化」もそのような考えを基礎にしたものである。しかし、「大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという」現状認識は、今

日の大都市行政の現実を示すものであり、大都市の実情に即した都市自治体にふさわしい住民自治の活性化方策が求められている。

既存の政令指定都市においては、行政区レベルでの住民参加組織（「区民会議」、「区民懇談会」などと呼ばれる）が、13市のうち10市においてつくられ、活発に活動している。

例えば、横浜市では、「区民会議ハンドブック」を作成して、活動の手引きとしている。その手引きによれば、区民会議は、「身近な市民生活の視点から、市民相互が話し合いを行い、地域の合意形成や地域が抱えている課題を共有し、まちづくりをすすめていくことを目的」とする。また、「区民会議は、市民が自主的・主体的に運営する組織」であって、「話し合いの結果は、具体的な方策としてまとめ、行政に提案する」ことになっている。横浜市の区民会議の設置には法制度的根拠はなく、市民会議としての提案も市としては、「市政に反映するように努めています」というに止まるものであるが、このような住民参加組織を自治体制度の中に正規に位置づけて、住民自治を拡充しようとする試みがいくつかの自治体で見られる。そのひとつに川崎市の自治基本条例づくりがある。

川崎市では、川崎市自治基本条例検討委員会が2004年8月に市長に報告書を提出し、その報告書を受けて、市が、自治基本条例素案を作成し、市民へのパブリックコメントの手続きが取られた。素案では、自治基本条例の中で区民会議の設置と区民会議の審議結果の尊重が規定されている。自治基本条例素案における区および区役所に関する規定とあわせて、その内容を下記に引用して紹介しておく。

【川崎市自治基本条例素案のうち、区に関する部分】

1 区及び区役所

- (1) 市は、本市の区域を適正な規模の区域に分けて、当該区域における市政への市民の参加と市民との協働により暮らしやすい地域社会を築き、市民への身近な行政サービスを効率的、効果的かつ総合的に提供するため、それぞれの区域を単位として区を設置することを定めます。
- (2) (1)の目的を達成するため、それぞれの区に区役所を置くことを定めます。
- (3) それぞれの区役所に長として区長を置き、区長は、区役所における事務を処理することを定めます。

2 区長の職務

区長は、前記 1-(1)に定める区の設置目的を達成するため、次に掲げる職務を担うものとすることを定めます。

- (1) 区における地域の課題を的確に把握し、参加と協働を原則として、その迅速な解決に努めること。
- (2) 区民（区の区域内における市民をいいます。以下同じ。）に便利で快適な行政サービスを効率的かつ効果的に提供するように努めること。
- (3) 区民の自主的な活動を尊重した上で、その活動に対する支援に努めること。

3 区に関する市長の責務

市長は、区長がその職務を的確に遂行できるよう必要な組織、機能等の整備及び予算の確保に努めることを定めます。

4 区民会議

- (1) 区における重要課題を審議し、区長及び市長その他の執行機関に提言することを目的として、区民による会議（以下「区民会議」といいます。）の設置を定めます。
- (2) 区長及び市長その他の執行機関は、区民会議の審議結果を尊重し、その内容を市政に反映するように努めることを定めます。

現在、静岡市においても自治基本条例づくりが進められている。2004 年 9 月、静岡市自治基本条例等検討懇話会は、「（仮称）静岡市自治基本条例の制定に向けた提言書」を市長に提出した。その提言書における条例素案要綱には、区に関する制度の提案は全くない。

2004 年 5 月に改正された地方自治法では、地域自治区の設置（同法 202 条の 4）や地域自治区に置かれる地域協議会の構成・権限等（同法 202 条の 5 以下）について、新たな規定が設けられた。政令指定都市の行政区においては、今まで条例上の根拠なくして設けられていた区民会議を、改正地方自治法の地域協議会に準ずる形で条例化することは、政令指定都市の行政区における住民自治拡充の一方策であり、自治基本条例または個別条例を制定して行政区における住民自治組織の正規の制度化を図ることが望まれる。

おわりに

本稿では、静岡市のこの2年間の重要課題であった合併による自治体づくりと政令指定都市移行に向けての自治体づくりに絞って、その現状と問題点を考察してきた。それらふたつの課題についての静岡市の対応は、政府の推進する「地方分権改革」の政策動向に沿うものである。政府の推進する「地方分権改革」は、自治体の広域的再編と自治体行政の市場化・民営化を車の両輪として進められている。後者の自治体行政の市場化・民営化施策に関して、静岡市は、この間、静岡市行財政改革推進大綱（2002年2月）を策定して、体系的に推進してきている。わが国の地方自治制度と自治体行政の「構造改革」が進行するなかで、自治体としての静岡市の現在とこれからを考えるにおいて、地方自治のあり方と自治体行政の公共性の原点が問われている。

日本国憲法の保障する地方自治は、住民の人権・現代的生存を保障・実現するためにあり、それは住民自治と団体自治の原則から成り立っている。地方自治は、国民主権原理の地域的表現形態として住民による自己統治をその本質とし、地方自治の核心は住民自治にあることを、これからの自治体づくりの原点とすべきことを改めて強調しておきたい。

あとがき

「政令指定都市に移行する静岡市の課題」報告書が完成しました。

当初案よりページ数も増え、研究の中味も濃く充実したものとなりました。

平成大合併の目玉が先行した「浦和・与野・大宮の三市合併さいたま市の誕生、政令市」、次に「静岡・清水両市の合併で静岡市となり、平成 17 年に政令指定都市に移行」します。

当研究所は、この両市の調査・研究を担当し「さいたま市行財政分析－政令市の今後の課題」2003 年 1 月刊。次で今回と、大変学ぶことも多く、勉強になり、研究の成果を蓄積することが出来ました。

報告書は、3 章建てとなっておりますので、ご精読をお願いいたします。

あとがきでふれたい点があります。いうまでもなく、憲法の地方自治の本旨からも、市の主人公は市民の皆様です。

市長、市議会議員は、市民の直接選挙で選ばれ、執行部・議会を構成します。

市長は市の行財政運営の責任を担うわけですが、市議会は、一人一人の議員が市民の一番身近なところで選ばれ、役割を果たします。ですから市民の声が一番良くわかるし、市政へ反映させなければならない、声の提案者であるとともに、市の行財政のあり方についても本来厳しいチェック機能をもつ批判者でもあります。

近時、地方自治体においてはオール与党体制が目立ち、ややもすると機能の低下、議会の役割が形骸化される傾向もみられます。

市議会・市議会議員の機能役割が正しく発揮されることは、とりわけ、市民に密着した地方自治体の発展にとって不可欠です。今回の調査・研究の過程で、とりわけ、合併・政令市への移行という市民にとっての大問題ですから、市議会議員がどんな役割を果たしたのか注目しました。

市長施政方針（静岡市発行、平成 16 年市議会 2 月定例会）をはじめ、主な議会の議事録に目を通し、これはと思う質問、討論を五名の市議会議員の発言をとりあげました。

私も、衆議院議員を歴任した経験をもっておりますが、これら議員の方々は、良く勉強・調査をされ、何より大事な市民の声をしっかり聴かれ、鋭い質問と併せて、積極的な提案をされておられます。

あとがきの終りに、議事録から五名の市会議員の発言を、抜粋しましたので、本文とともに、一読されますことを期待するものです。

西ヶ谷忠夫市議会議員

政令指定都市に移行する市政の基本的立場、清水市との合併協定に基く、市長の責任。

「平成 17 年 4 月には政令市への移行問題が準備され、43 億円という準備予算が投げられようとしているところであります。

このようなときだからこそ、合併後の新市をしっかりと検証すると同時に、政令市についても市民に情報をしっかりと公開し、議論と合意を得て政令市の移行問題も検討すべきだというふうに思いました。

(…省略…) 静岡市、清水市の合併協定書は、合併協議会の検討、合意の内容のもとで両市の市長の責任において協定書が取り交わされてきております。そのもとで、事務事業の一元化の 5 原則が決められていると理解しております。市民は合併時の公約と異なりまして、約 1 年の現実を経験して、サービスはある意味で後退し、負担は多くなっていると受けとめておりまして、合併への批判を強めていることも、各自治会の会合などに参加をしたりして受けとめるところであります。

16 年度予算を見ましても、国保や同時に市立高校、看護学校等の授業料の大幅な負担増が提案をされております。市民への約束は一体どうなったのかということが我々も鋭く地域で問われているわけであります。

市長は市民への約束を守るという責任を当然果たさなくてはならない立場にあるわけでありますけれども、12 月の議会における企画部長の、ある意味で意味不明の答弁は断じて許すことはできないわけであります。この点について、改めて市長の態度について伺っておきたいというふうに思います。」

西谷博子市議会議員

地域コミュニティー活動、公民館の役割と充実、ボランティア活動の支援。小・中学校の給食問題など。

「昨日、市長は清水のコミュニティーを大切にした方式、これもすばらしく、当分は両方式を継続していく、このように答弁しています。この公民館活動のあり方、先ほどの答弁でも、当分はそれぞれの公民館の活動のあり方、使用料も含めて当分は続

けていくと、このように答弁がありましたけれども、この当分というのはいつまでのことを指すのか、このことについて伺っていきたいと思います。

(…省略…) 改めて、使用料の問題について伺いますが、先ほど挙げました地区社協の活動ですね、この地区社協の活動を見ましても、これらの活動を進めるためには、打ち合わせも含めて現在公民館を利用しています。その公民館が使用料を取るようになったらどういう現象が起きるのか、これは容易に想像ができることです。今、盛んに地域の力、地域力を見直そう、掘り起こそう、こういうふうに呼びかけられています。生きがいとして、ボランティアとして参加してきている人たちに使用料という負担を押しつけていったいいのか、非常に疑問です。

また、現在の社会状況からして、これ以上負担がふえることになれば、これまでボランティアに参加している人たちもボランティアに参加したくても参加できない、こんな状況が生まれてしまうことも考えられます。公民館の目的として社会教育法でうたわれている社会福祉の増進に寄与する。この活動を行うこと自体を有料化によって使用料を取るによって、後退させることにつながりかねない、そんなふうに思います。

(…省略…) 学校給食の質問に移ります。(…省略…)」

山本明久市議会議員

「三位一体」改革と市財政との関係、現状と問題点。新しい区役所の権限、機能の拡充。

「三位一体の 1 点目は、市民負担との関係です。50 万人都市になって、今、国会でやられている地方税法の改正とはかかわりなく個人市民税の均等割、上がります。これで 1 億 8,000 万円の市民負担増。お聞きしたいのは、2006 年までの三位一体の改革で住民の恒久減税の廃止がねらわれています。これが市の増収に、先ほど言いました 75% 算入されるという話になりますが、市民の負担増は幾らになるのか試算しますので、示していただきたい。ちなみに、県民税の負担増は 15 億円、市民の負担は 15 億円と。

市民の負担増で言えば、本議会でもやられている、政令市による市街化区域の宅地並み課税で年間 10 億円ということを合計しましたら、市民負担増は 70 億円程度になっていくという話なんですね。市の税収はちょっと違ってきますけれど、こうかつなやり方というのはこういうことですね。市民負担増で増収させて交付税を削っていく

というやり方なんですね。

(…省略…) 政令市についてですが、1 つ目には、各区の住民の独自のまちづくりを保障するという位置づけが、やっぱり総合計画の視点から必要じゃないかということです。

2 点目は、それを保障する組織づくりですね。まちづくりを保障するような組織づくりも、やはり展望しておく必要があるのじゃないかということです。

(…省略…) 本当に区が出発して住民本位のまちづくりをしようと思ったら、かなりの権限を区役所に持たせて、住民の声に基く施策の展開というのは必要になってきます。その場合、区役所が独自で判断できる権限、政策を決めていく権限、予算を執行できる権限というのが、やっぱりどうしても必要でありまして、それを総合計画に入れ込まないと、総合計画にないから区が出発しても逆にその総合計画が制約になってくるという可能性があるわけですね。」

河本やすほ市議会議員

東海大地震を想定し、木造住宅の耐震補強に市の補助制度の確立を求める。

「個人住宅への補助制度を創設すると、こういう動きが検討されているようです。地震対策、防災などを含めて本市は一般的に進んでいると言われているわけでありますから、私、前回の質問で触れさせていただきましたけれども、横浜市でも既に実施されている制度であります。ぜひ補助を受けられる基準の見直し、今、簡素化いろいろと言われましたけれど、手続なども含めて積極的に取り組んでいただきたいというふうに思います。

やっぱり市民の命と財産を守る上からも、今、3 回目、冒頭言いましたように、やっぱり市長の決断でこの実施に踏み切っていただけるかどうか、そこでお伺いしますけれども、市独自の木造住宅の耐震補強制度、ぜひ創設する考えがないかということをお伺いします。

(…省略…) 最後に、木造住宅の耐震補強制度について、1 点だけ要望を申し上げます。

市長は、新市の市長選挙に立候補を表明されているわけですがけれども、そこでこの市長はこの制度についての必要性、今、先ほどの答弁でもありましたけれども、必要性は認めていますし、公共施設を優先にさせていくと、これもいいでしょう。市民の命と財産を守る、こういう点からもぜひ地震対策上重要というふうに見られているわ

けですから、そしてさらに市民の目線で行政を進めていくというふうにも述べています。ぜひこの補助制度を市民がもっともっと利用すれば、この不況のもとで地元業者の仕事興しにもつながります。

ぜひ先ほど述べましたけれども、掛川市や藤枝市が県と同額でなく、新しい制度をスタートさせたわけです。新市では県と同額の上乗せを実現するよう、新しい市の計画に組み込まれるよう引き継ぐことを要望し、質問を終わります。」

鈴木節子市議会議員

清掃工場の建設に伴う住民との合意の形成、環境保全についての積極的提言。

「では、3回目の質問をします。私がこの場で言いたいのが、地元の合意についてということですが、住民の理解や協力や合意を得るプロセス、これが大変住民不在ではないか、これを申し上げたいんです。すべてトップダウン方式、上から決めたことを住民に押しつける。こういうやり方について地元からは異論が出ているわけです。それについてきちんと誠意のある対応をしてほしい、そういう意味で質問しているんです。

清水の清掃工場の稼働延期についても、西ヶ谷の清掃工場の規模拡張についても、両方とも住民の理解や協力や合意を得るプロセスがとられていません。整備規模についても、立地の場所についても、処理プランについても住民不在で決定をし、それをトップダウン方式で一方的に結論を押しつけ、住民が不安を訴えても聞く耳を持たない、傲慢な姿勢だとの批判は免れません。住民意見を尊重し、行政への信頼を回復をし、合意を得る。行政と住民が対等の立場で協力できるためにも、例えば協定書のあり方についてどのようにお考えかを伺います。

また、住民の自発性や環境意識を高め、積極的に行政にかかわることも重要です。住民や議会や職員、専門家を交えた組織をつくり、環境問題やごみ減量、清掃問題、これを行政と市民が対等の議論、検討していく、そういう視点に転換することが今こそ求められているのではないのでしょうか。

今、本市の清掃工場の整備計画に当たり求められているのは、環境についての情報提供や意見交換、討論できる組織をつくり、住民の理解や合意を得る、誠意のある対応です。そしてごみ減量についても住民を交えた真剣な取り組みです。その姿勢について、どのようにお考えかを伺います。」

最後に、新政令市として注目されているさいたま市の現状について、一、二触れて参考に供します。

① 市財政は厳しく多額の市債（借金）によって運営されておりまして、合併時の市債残高 2189 億円が、2004 年 2968 億円と実に 779 億円も増え、年間の利息は 61 億円余り、月 5 億円余、1 日 1674 万円と、結果市民サービスの低下、市民税、国保税等が大幅に引上げられました。

② 市長給与、議員報酬の大幅引き上げが、市長、与党（自民・公明・民主）らの議員により強行され、市民の厳しい批判をうけています。

市長給与 月額引上分 16 万 4 千円 退職金引上額 約 1 千万円（4 年で 3772 万 8 千円）

市議報酬 約 23 万円

市民の大運動が広がり、市長は退職金 1 千万円の引上げを撤回しましたが、市長、市議会議員とも、給与、報酬は引上げられました。反対している日本共産党市会議員団が「元に戻す議案」を提案しましたが、多数で否決されました。

この中で、岩槻市との合併が強行されました。

あ と が き 記 責 副 理 事 長 渡 辺 貢

財団法人政治経済研究所 静岡市行財政分析プロジェクトメンバー

執 筆 者

静岡大学人文学部教授

三橋良士明

中央大学経済学部教授

八幡一秀

(財)政治経済研究所主任研究員

千波主悦(経済学博士)

コーディネーター

(財)政治経済研究所副理事長

渡辺貢

(財)政治経済研究所主任研究員

金光淳(日本大学経済学部非常勤講師)

政令指定都市に移行する静岡市の課題

2004年12月発行

発行者 山口孝

発行所 財団法人政治経済研究所

昭和21年8月14日内閣総理大臣認可

文部省指定民間学術研究機関(研究機関番号72613)

〒136-0073 東京都江東区北砂1-5-4

電話03(5683)3325 FAX03(5683)3326

E-mail seikeiken@pop12.odn.ne.jp

許可なく複写することを禁ずる。