

答申第19-2号
平成20年12月24日

篠山市長 酒井 隆明 様

篠山再生市民会議
議長 長峯 純一

篠山再生計画の策定にかかる第三次答申について

篠山再生市民会議設置条例第2条の規定により、平成19年7月31日付け
諮問第19-2号で諮問のあった篠山再生計画の策定について、慎重に審議し
た結果、別紙のとおり答申する。

「篠山再生計画」への第三次答申

～まちづくり編の策定に向けて～

平成20年12月24日

篠山再生市民会議

目 次

- 1 . はじめに
- 2 . 「篠山再生計画（行財政改革編）」の実現に向けて
- 3 . 「篠山再生計画（行財政改革編）」で残された課題への対応
- 4 . 「篠山再生計画（まちづくり編）」策定と市民会議の議論
- 5 . 総花的な「篠山再生計画〔案〕（まちづくり編）」への懸念と総合計画との関係
- 6 . 想定将来人口の下方修正とさらなる懸念
- 7 . 「篠山再生計画」の進行管理に向けて
- 8 . 「篠山再生計画（まちづくり編）」を通じた市民へのメッセージ
- 9 . 市民の参画機会の拡大に向けて
- 10 . 水道事業会計という火種について

関連資料

- ・ 委員名簿
- ・ 委員会開催記録

1. はじめに

再生市民会議が平成 19 年 7 月にスタートして 1 年 4 ヶ月、「篠山再生計画（行財政改革編）」が策定された。当時の見通しでは平成 23 年度に財政破たんという危機的な状況にあったが、まずはそれを回避し、行財政改革を軌道に載せるための第一歩を踏み出したというところだろうか。

今回、「篠山再生計画（行財政改革編）」に続いて議論され、市が策定した「篠山再生計画〔案〕（まちづくり編）」に対する意見書として、市民会議として 3 回目となる答申を提出する。

「篠山再生計画〔案〕（まちづくり編）」は、行財政改革編の時のように、市民会議からまず提言を出し、それを受けて市が原案を策定するという方法はとれなかった。短期間に計画策定をしなければならないという時間的制約の中で、市が案を提示し、それに対して市民会議からコメントをするという、キャッチボールをしながら策定されてきた。

その意味では、必ずしも十分に時間をかけて議論ができていないとの思いもあるが、篠山再生のための 3 年という期限もすでに 1 年が過ぎようとし、残り 2 年間でまちづくりの観点も含めて再生へのきっかけをつかまなければならない。そうした点を優先した結果、今回の「篠山再生計画〔案〕（まちづくり編）」も出てきたと理解している。

以下、すでに策定された「篠山再生計画（行財政改革編）」とその実現に向けての意見・要望、そして今回提示された「篠山再生計画〔案〕（まちづくり編）」に対する意見・要望という形で、言うべき点は言うというこれまでの市民会議のスタンスを保ちながら、本答申をまとめていきたい。

2. 「篠山再生計画（行財政改革編）」の実現に向けて

市民会議では、篠山市の財政破たんを回避すべく、これまで 2 回の答申を出してきた。その間も新たな歳出増要因が発生し、2 回の答申で示した提言は厳しいものであったと認識している。即効性のある歳出削減策には、市民・市職員等の痛みがどうしても伴う。そうした厳しい状況の中で、市も、市長を中心に交渉・調整を行いながら、必死の行財政改革案を模索してきたと受け止めている。

しかし、そうした厳しさゆえに、最終的な行財政改革案が市民会議の提言内容から大幅に後退したものになることを、危惧していなかったわけではない。その意味では、策定された「篠山再生計画（行財政改革編）」は、大筋の方向として財政破たん回避の展望が開けたという点で、評価できる内容であったと捉えている。市民会議の答申案と比較すれば、やや妥協を図った改革案や決断を先延ばしした懸案事項があること、単年度の収支均衡に回復する時期が平成 28 年度から 32 年度まで延びたことなど、後退した面もあるが、市民会議で議論しきれなかった点など、逆にさらに踏み込んだ内容のものもあり、総じて評価できるものと捉えている。

後は、この計画をいかに実行に移していくかということにある。策定されただけで、絵

に描いた餅の計画は山ほどある。しかしこの再生計画ばかりは、篠山市の運命を決すると
言っても過言ではなく、いま少しも実行の猶予は許されない。ついては、計画の進行管理
を行い、計画実行が担保される体制をつくることを市や議会に対して要望したい。その意
味では、この計画が真に評価に値するかどうかの判断は、いま少しの推移を見てからにな
ろう。この計画が実行に移されていくところまでを見守ることも、市民会議に残された役
割と考えている。

3. 「篠山再生計画（行財政改革編）」で残された課題への対応

「篠山再生計画（行財政改革編）」は総じて評価できる内容であったと述べたが、一部の
重要な課題についての改革案は先延ばしになっている。たとえば、補助金等をゼロベース
から審査・査定し配分する仕組みは、どのように構築するのか。また、西紀総合運動公園
やチルドレンズ・ミュージアムなどの公共施設については、「経費のかからない運営方法を
検討する」という表現で最終判断を今後に委ね、当面の妥協を図ったかのようにみえる。
あるいは、市民会議においてヒアリングを行った図書館については、住民へのサービス水
準の改善や資源の有効活用という点から、運営体制の抜本的な改革の余地もありそうだ
との印象を受けている。

一部の公共施設については、市民会議からも第二次答申の中で、整理・統合を提言して
きた。しかし、そうした政策方針のベースには、施設の整理・統合によって資源の集中化
を図ることで、むしろ住民へのサービスを充実できる面もあるのではないかと、という判断
も働いていた。市の公共施設に関する行財政改革案では、存続が示されたケースも、整理・
統合が示されたケースも、現状のサービス維持と経費の側面のみが考慮され、将来的なサ
ービスのあり方について十分な議論がなされたかどうか不明である。

これらの残された課題については、早急に次なる検討に入る必要があり、そうした対応
を図るよう要望したい。たとえば、課題に上っている公共施設について、改革方針として
「休館」を回避したいというのであれば、「経費のかからない運営方法」としてどのような
ことが考えられるのか。施設の現状維持と整理・統合とでは、将来的にどちらが住民にと
ってのサービス充実につながるのか、といった点である。

以上のように、「篠山再生計画（行財政改革編）」にはいくつかの懸案事項が残されてお
り、その本格的な見直しの議論はむしろこれからである。この点において足踏みせず、早
急に次なる行財政改革の議論へと邁進することを要望する。

4. 「篠山再生計画（まちづくり編）」策定と市民会議の議論

平成 19 年 7 月に市民会議がスタートした時点で諮問された「篠山再生計画」は、「第 1
次再生計画（行財政改革）」と「第 2 次再生計画（魅力あるまちづくり）」の 2 部構成とさ
れ、それらに関する議論や答申を平成 19 年度内に行うという予定であった。しかし、「第
1 次再生計画」は、その後「篠山再生計画（行財政改革編）」となり、その策定に関する議

論と答申にほぼ1年間を費やすこととなった。

したがって、「第2次再生計画(魅力あるまちづくり)」に関する議論が始まったのは、市民会議が第二次答申を平成20年6月に出して以降、市民会議がスタートして2年目となる平成20年7月以降であった。さらに、市においても、「再生計画」策定の遅れを取り戻すべく、「篠山再生計画(まちづくり編)」と名を変えた第2次再生計画の完成時期を平成21年1月と設定し、短期間で計画原案の策定を進めてきた。

その結果、市民会議での「再生計画(まちづくり編)」に関する本格的な議論は、その内容が見え始めた平成20年9月以降の実質3ヶ月ほどであった。つまり、時間的な制約があったとはいえ、市民会議では必ずしも十分な議論をすることができず、ましてや市が計画原案を策定するのに先立って、市民会議から“魅力あるまちづくり”に向けての提言をすることもかなわず、消化不良の感が残ったことは否めない。第二次答申の提出後に、市民会議での議論の対象がやや定まらなかった反省点もある。

5. 総花的な「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」への懸念と総合計画との関係

「篠山再生計画(まちづくり編)」は、前述したように、当初は“魅力的なまちづくり”をテーマにするとされていた。市民会議に対しても、当面の財政破たんを回避する歳出削減策だけでなく、中長期的に歳入が増え、地域が活性化するような具体的提案を議論して欲しいとの要望が出されていた。

しかし、平成20年9月以降に市から提示されてきた「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」は、市民会議が想像していた以上に総花的な内容であり、従来の「総合計画(基本計画)」と類似した構成・内容になっていた。総花的な内容にした理由として、市は、「行政サービスの低下に対する住民の不安感を払拭するため」という説明をしているが、現在動いているはずの「総合計画(後期基本計画)」との二重計画は、住民にとって分かりづらい。まずは両者の関係を明確にするよう要望したい。

市民会議のスタート時に市が説明していたように、「総合計画(後期基本計画)」「平成18~22年度」の最後3年間(平成20~22年度)を対象とした具体的な「実施計画」として、両者を明確につなげるということが一つの考え方であろう。ただし、この点についての市の説明は必ずしも統一されておらず、この再生計画の位置づけが明確になっていない印象を持つ。

ただし、かりに「総合計画(後期基本計画)」の「実施計画」と位置づけたとしても、3年間(実質的には残り2年間)で、“魅力的なまちづくり”という観点から再生の糸口をつかむための計画を示すことは、そう簡単ではない。3年間で何を実現するかという目的を明確にし、具体的な戦略とメリハリの付いた内容が必要である。

以下で述べるように、今回、将来人口の想定を変更したが、そうであれば、次期総合計画との関連性を明確に打ち出した方が分かりやすい。ただし、そのためには、現行の総合計画の検証作業がまずは必要になるだろう。いずれにしても、これらの議論を十分に行うには

時間が足りなかったというのが実感であるし、計画期間の 3 年間も、まちづくりの成果を生み出していくには短すぎるものである。

6. 想定将来人口の下方修正とさらなる懸念

現在の篠山市の「総合計画」では、平成 22 年度の人口が 60,000 人と想定されている。しかしすでに実態と乖離してきたこの人口想定は、財政計画等では使われず、平成 19 年 5 月作成の「財政収支見通し」では 45,000 人として、以降はその状態で推移していくとの想定が置かれていた。

今回「再生計画」を策定するに際して、平成 32 年度で 42,000 人とする将来人口のさらなる下方修正が行われ、その前提のもとで行財政改革や施策・事業の計画が立てられた。現実の人口が想定人口を常に下回り、事業計画等が過大に立てられてきたことには、これまでとなく批判が絶えなかった。その意味では、より実態に即した人口想定のもとで計画を立て直したことは評価したい。

しかしながら、それでもなお懸念されることは、平成 19 年度に兵庫県が行った将来人口予測によれば、平成 32 年度の篠山市の人口は、40,700 人(中位標準型)ということである。すなわち、42,000 人でもなお実態を上回っている可能性があり、それはゆくゆくは税金や公共料金収入などの見通し、ひいては財政再建計画にも狂いを生じさせる可能性がある。42,000 人を目標として掲げることはいかとしても、財政計画やそのもとでの事業計画を立てる上では、くれぐれも低位の予測値を使用し、人口が下方側の予測に振れたとしても財政が破たんしないよう、リスク・マネジメントを図っておく必要がある。

財政収支見通しは、将来人口 42,000 人と 40,700 人の 2 本立てで策定・公表していくことを要望する。

7. 「篠山再生計画」の進行管理に向けて

すでに述べたが、これまでの行政計画は、ある意味で“策定されればおしまい”であり、その計画が実際どうなったのかは問われなかった。「総合計画」も今回の「再生計画」も、計画の内容だけではなく、それがどれだけ達成されたのかということが、本来問われなければならない。その意味で、計画の実施が担保される仕組みが用意されていなければならない。

「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」の総論部分では、計画の進行管理や政策評価を行うということが謳われているが、その具体的な内容・方法は書かれていない。施策・事業ごとに目標数値や、数値化が難しいものについてもできる限り目標を、明示することが意図されている。

しかし、計画の進行管理の仕組みは一朝一夕で構築できるものではない。政策評価もそう簡単にできるものではない。市には、この「再生計画」を絵に描いた餅にせず、実効性あるものにするために、進行管理および政策評価の仕組み構築に向けた取り組みにかかる

よう要望したい。「再生計画」の進行管理・評価を通じて、それを行政組織が生まれ変わるきっかけとしても活かしてもらいたい。

住民とのコミュニケーションを図る必要性も、とかく指摘されているところであり、市長はそのことの重要性を強く訴えてきたとも認識している。再生計画で提示した内容について、どこまでが達成でき、どこが達成できなかったのか、計画どおりに行かなかったその理由は何かを検証・評価し、市民に情報公開を通じて説明責任を果たし、またそれに対して市民からの意見や批判を仰ぐことで、住民と行政の意思疎通を図ることが重要である。

8. 「篠山再生計画（まちづくり編）」を通じた市民へのメッセージ

「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」が総花的に過ぎることへの批判はすでに述べたが、それを打開する一つの案として、行政が行っている仕事、あるいは施策・事業の説明を羅列するのではなく、そこに市長からのメッセージを込めてはどうか、という提案をしたい。

この種の行政計画を市民がなかなか見てくれない原因の一つに、その無味乾燥な内容ということもあるだろう。しかし、現在、篠山市が置かれている状況に対して、市民の関心や不安が一段と高まっていることも事実であろう。こうした時だからこそ、市長が「再生計画」を通して、市民に語りかけるという姿勢が必要なのではないだろうか。それは住民とのコミュニケーションの手段にもなりうるし、今回、市民の不安を背景にして、「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」を総花的に膨らませてきた理由に答えることにもなるだろう。ぜひメッセージ性のある計画内容にするよう要望したい。

9. 市民の参画機会の拡大に向けて

「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」の総論部分には、「補完性の原則」ということが謳われている。各論のところに記載されている各種公共サービスについて、この考え方に則して、基本的に住民ができることは住民が行い、行政は住民ができないところに重点的に関与する、という役割分担の形を明確に打ち出して欲しい。

その一方で、対策案の一部を見ると、行政サービス供給の経費節減手段として、住民ボランティアの活用を掲げているとの印象も受ける。サービスの担い手としてのボランティアの活用はもちろん重要であるが、逆に言えば、行政がやるべき領域を明確にすることも必要である。ボランティアと外部委託の線をどこに引くのか、という議論を早急に進めて欲しい。

そして、まちづくりや都市経営という観点では、住民と行政が対等なパートナーであるという認識を持つよう、強く意識して欲しい。そうすることで、住民の公共サービスに対する満足度を改善しながら、同時に、公的資源を効率的かつ有効に使うことで、財政再建に寄与することにもなる。

「篠山再生計画（行財政改革編）」に記載されている地域自治組織（まちづくり協議会）

についても、早期に機能しうるように、また地域づくりのパートナーとなりうるように、従来の組織の再編、新たな仕組みや組織の育成・支援を進められるよう要望する。

また、すでに指摘したように、「再生計画」には、その実行に向けて、あるいは残された課題について、さらなる検討を続けることが必要である。補助金の審査・査定システム、公共施設の運営方法の見直し、「再生計画」の評価と進行管理のシステムなど、こうした課題の検討機会を含めて、市民が政策形成に参画する機会をよりいっそう増やしていくよう要望したい。

10. 水道事業会計という火種について

「篠山再生計画（行財政改革編）」では、平成 32 年度に単年度収支の赤字が解消される見通しが立てられているが、税収一つをとってみても、今後、それらの見通しがどうなるかで、財政状態の行方には予断を許さないものがある。

そうした中で、篠山市の財政にとって大きな懸念材料と言えるのが、水道事業会計である。水道事業の財政問題は、これまでの市民会議の場で十分に議論できてこなかった話題でもある。市の財政担当課が水道事業会計の実態について、十分に理解・把握ができていない点にも問題がある。今年度から施行した「財政健全化法」においては、普通会計だけでなく、特別会計、地方公営企業、公社等も含めた連結会計による財政状態の把握が意図されている。その点からも、少なくとも財政担当課は財政全体を把握し、マネジメントを行う必要がある。水道事業会計の実態と将来見通しを早急に明らかにすると同時に、各部門を連結した財政全体の将来見通しを立てる作業に取りかかるよう要望する。

水道事業会計は平成 20 年度、単年度で約 2 億円の赤字を計上する状況である。それに対して、国の水道高料金支援制度によって、赤字額の半分が補填され、市の普通会計からの負担（繰入れ）は残り半分に抑えられる。国からの財政支援によって一息ついたかに見えるが、とても楽観できる状況にはない。水道事業における地方公営企業債および合併特例債の元利償還は、これからも当分の間続く。すでに県内最高の水道料金になっているが、それにおいてさえ黒字経営は難しいのが現状である。

今後、水道事業に対する情報を市民に迅速に公開し、理解を促すと共に、先手を打って対策をとるよう肝に銘じていただきたい。

以上

平成 20 年 12 月 24 日

篠山再生市民会議 議長・長峯純一

篠山再生市民会議 委員一同

篠山再生市民会議名簿

平成 20 年 12 月 24 日現在(敬称略)

委員区分	氏 名	備 考
学 識 経 験 者	長 峯 純 一	議長 関西学院大学総合政策学部教授
	松 家 次 朗	神戸薬科大学社会科学第2研究室准教授
市 民 委 員	圓 増 亮 介	
	酒 井 加 世 子	副議長
	中 川 政 和	
	菟 原 元 彦	
	渋 谷 及 子	
	杉 尾 吉 弘	
	杉 田 正 見	
	園 田 美 子	
	林 茂	(平成 20 年 2 月 15 日付け辞任)
	溝 畑 好 美	
	森 本 長 寿	
山 崎 玄 夫		
副 市 長	金 野 幸 雄	

「篠山再生計画」への第三次答申に伴う篠山再生市民会議の審議記録

平成19年7月31日付け諮問第19 - 2号で諮問のあった篠山再生計画については、平成19年11月2日に「篠山再生計画(行財政改革編)」に対する第一次答申を行い、平成20年6月10日には、同第二次答申を行った。

第三次答申にあたっては、行財政改革編に加え、「篠山再生計画(まちづくり編)」についての審議を行った。

(平成20年12月24日)

第一次答申	内 容	「篠山再生計画(行財政改革編)」に対する第一次答申
	月 日	平成19年11月2日
	場 所	篠山市役所
第二次答申	内 容	「篠山再生計画(行財政改革編)」に対する第二次答申
	月 日	平成20年6月10日
	場 所	篠山市役所
第19回	開 催 名	第19回篠山再生市民会議
	開 催 月 日	平成20年6月19日
	開 催 場 所	篠山チルドレンズミュージアム
	審 議 事 項	1. 篠山チルドレンズミュージアムの現状及び今後の方向性について審議 2. 再生市民会議の今後の検討テーマについて審議
第20回	開 催 名	第20回篠山再生市民会議
	開 催 月 日	平成20年7月17日
	開 催 場 所	篠山市立中央図書館
	審 議 事 項	1. 篠山市立図書館の現状及び今後の方向性について審議 2. 「篠山再生計画〔案〕(行財政改革編)」について審議 3. 「篠山再生計画(まちづくり編)」の策定について審議
第21回	開 催 名	第21回篠山再生市民会議
	開 催 月 日	平成20年8月19日
	開 催 場 所	篠山市役所
	審 議 事 項	1. 篠山市中央図書館について(前回会議における質疑の回答等)事務局より報告 2. 「篠山再生計画〔案〕(行財政改革編)」について審議 3. 「篠山再生計画(まちづくり編)」の策定について審議

第22回	開催名	第22回篠山再生市民会議
	開催月日	平成20年10月1日
	開催場所	篠山市役所
	審議事項	1. 「篠山再生計画(まちづくり編)」素案について審議
第23回	開催名	第23回篠山再生市民会議
	開催月日	平成20年10月27日
	開催場所	篠山市役所
	審議事項	1. 上水道事業について事務局より報告 2. 財政指標について事務局より報告 3. 「篠山再生計画(まちづくり編)」素案について審議
第24回	開催名	第24回篠山再生市民会議
	開催月日	平成20年11月26日
	開催場所	四季の森生涯学習センター
	審議事項	1. 「篠山再生計画(行財政改革編)」について事務局より報告 2. 上水道事業について事務局より報告 3. 「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」について審議
第25回	開催名	第25回篠山再生市民会議
	開催月日	平成20年12月17日
	開催場所	篠山市民センター
	審議事項	1. 上水道事業について事務局より報告 2. 「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」について審議
第三次答申	内容	「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」への答申(第三次答申)
	月日	平成20年12月24日
	場所	篠山市役所

「篠山再生計画〔案〕(まちづくり編)」の個別箇所／個別内容に関する 意見・修正希望

- 小京都として姉妹都市提携をしようとしているが、その箇所だけが具体的な記載になっている。他の都市ではだめなのか、篠山市としての魅力あるまちづくりのビジョンは小京都ということでよいのか、再度、検討をされたい。
- 国交省・農水省・文科省相乗りの「歴史まちづくり法」に基づく歴史文化基本構想策定のモデル地区に、篠山市が選定されたとのことである。日本の原風景をテーマにするということであるが、まちづくりのビジョン、「総合計画」、「再生計画」との関連について早急に検討されたい。
- 「篠山が変わる！」という表現があるが、どのように変わるのかが見えてこない。どのように変わりたいのか、できる限り具体的に明示できるよう検討されたい。
- 年度目標の「検討中」の意味が明確でない。3年間は「検討の時期」あるいは「実施不可能」という意味なのか。現在の「まちづくり編」の策定過程において「検討中」という意味なのか、明確にされたい。
- 観光客数 300 万人という数字がどこまで信憑性があるのか、早急に検討されたい。
- 農業の再生について、実態を踏まえたより具体的な対策を検討して欲しい。農産物の丹波篠山ブランド化のための地域団体商標を取得中ということであるが、これに関係した取り組みを記載することはできないのか、検討してほしい。

以上