

[学術論文]

地方分権改革と地方財政

—東海圏の自治体を事例にして—

Decentralization Reform and Local Finance in the Tokai Area

山 田 明

Akira YAMADA

Studies in Humanities and Cultures

No. 16

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 16号
2011年12月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
DECEMBER 2011

[学術論文]

地方分権改革と地方財政

— 東海圏の自治体を事例にして —

Decentralization Reform and Local Finance in the Tokai Area

山 田 明
Akira Yamada

- 1 地方行財政「改革」と大都市
 - (1) 地方分権改革と地方財政
 - (2) 地方分権改革と大都市
- 2 市町村合併と自治体自立
 - (1) 東海3県の市町村合併
 - (2) 自治体自立の展望——三重県朝日町の取り組みから
 - (3) 市町村合併と自治体財政
- 3 名古屋市財政の構造と課題
 - (1) 財政構造の特質と課題—決算分析から
 - (2) 予算の推移と住民生活
 - (3) 河村市政「改革」と市民税減税

要旨 地方分権改革が本格化して20年近くになる。分権改革は多岐にわたるが、ここでは、「三位一体改革」や財政健全化法に代表される地方財政、市町合併・道州制構想と大都市制度改革に焦点をあてて、東海圏の自治体を事例に検証する。

まず1で地方分権改革の展開を概観する。2の市町村合併と自治体自立では、東海3県の合併動向と自立に向けた朝日町の取り組み、合併前後の自治体財政の問題点を検討する。3では大都市名古屋の財政構造の推移と河村市政「改革」下の財政について問題状況を明らかにする。こうした作業をつうじて、地方分権改革の検証と評価、今後の課題を提示していきたい。

キーワード：地方分権改革、市町村合併、三位一体改革、地方交付税、市民税減税

1 地方行財政「改革」と大都市

(1) 地方分権改革と地方財政

1993年6月の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」以降、地方分権改革が本格化

する。

1995年5月の地方分権推進法にもとづいて設置された地方分権推進委員会により、第1次分権改革が進められる。集権的な行財政システムの象徴であった機関委任事務が廃止されたが、地方税財源の充実確保などは十分ではなく、「未完の分権改革」などと呼ばれた。その後、小泉政権の「地方構造改革」のもとで第2次分権改革が推進されるが、地方財政の動向を左右したのが「三位一体改革」である。

「骨太の方針2002」は国庫補助負担金の廃止・縮減を踏まえ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、具体案を取りまとめる方針を提起した。

「三位一体改革」初年度の2004年度予算は、地方自治体に衝撃をあたえた。国庫補助負担金が1兆円余り削減され、地方交付税も臨時財政対策債を含め2兆8600億円の大規模削減となり、予算が組めないと全国の自治体から批判の声があがった。「三位一体改革」による地方財政の急激な悪化は、市町村合併を加速させることになる。平成の市町村合併は、国が期限を決めて強力で推進したが、合併特例債に代表される「アメ」とともに、地方交付税削減という「ムチ」も力を発揮した。合併期限が迫ると「アメ」より「ムチ」、兵糧攻めにより予算が組めなくなり、駆け込み合併に追い込まれた自治体が多かった。

「三位一体改革」の名のもとに、地方に3兆円規模の税源が移譲される一方で、国庫補助負担金は4兆7000億円減らされ、地方交付税もピーク時から5兆1000億円も圧縮された。地方自治体は差し引き6兆8000億円を失ったことになる。つまり税源移譲と国庫支出金・地方交付税削減をトータルでみた「三位一体改革」は、分権のための地方財政「改革」というより、国の財政再建のための「改革」といえる。とりわけ地方交付税に依存している財政力の弱い自治体ほど、「三位一体改革」の財政への影響は大きかった。長野県泰阜村の松島村長は次のように語る。「もともと地方交付税は税収の少ない泰阜村のような過疎の自治体でも、住民が最低限の暮らしができるだけの財源を保障する役割を果たしてきました。交付税は多くの自治体にとって命綱。……税源の少ない泰阜村もあれば、富が集中する東京都もある。これだけ税源が偏在する日本列島で、小さな市町村がやっていくためには、やはり交付税は必要だと思います。」¹⁾

竹中総務大臣は2005年12月、地方分権21世紀ビジョン懇談会を設置した。この私的懇談会は新自由主義的な地方分権路線を推進するものであり、地方財政の量的縮減にとどまらず、その質的変質を目指すものといえる。なかでも注目されたのが、人口と面積を基本とした「新型地方交付税」導入と「自治体破たん法制」の検討である。地方交付税は「三位一体改革」により大幅に削減され、地方財政危機に拍車をかけ地域間格差をますます拡大してきた。「簡素化」を掲げた地方交付税のさらなる見直しは、基準財政需要額の圧縮により地方交付税の財源保障機能をいちだんと低下させ、住民サービス切り捨てにつながる。

2007年の通常国会で財政健全化法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）が成立し、そ

れまでの地方財政再建促進特別措置法は廃止された。この財政健全化法制定に大きな影響を与えたのが「夕張ショック」である。2006年6月、夕張市長は財政再建団体申請を表明し、全国の自治体から注目を集める。自治体関係者から「第2の夕張」にならないことが叫ばれ、財政縮減ムードが高まり「自治体破たん法制」の追い風となる。夕張市が申請した従来の財政再建制度は、前年度決算の赤字比率が都道府県で5%以上、市町村で20%以上の場合、財政再建団体（正確には準用再建団体）にならなければ地方債を発行できなくなる。夕張市は財政再建団体となって厳しい再建計画を策定し、事実上国の管理のもとで巨額の債務返済を進めているが、住民流失により地域社会の衰退が加速している。

財政健全化法は特別会計の赤字や第三セクターの借金などを含めて、自治体財政を「連結ベース」で強力にチェックするものである。具体的には次の4指標をもとに財政再建に向けた手順、国の介入度合を決める。指標は一般会計中心の実質赤字比率、地方公営企業など特別会計までを対象とする連結実質赤字比率、毎年度の借金返済額をみる実質公債費比率、第三セクターまでの借金を対象とする将来負担比率である。「自治体破たん」にあたる財政再生基準は将来負担比率以外のいずれかの指標、「黄信号」の早期健全化基準はいずれかの指標が基準を超えるとあてはまる。財政再生団体は国の管理下で財政を再建し、財政健全化団体は外部監査を受けながら財政の健全化をめざすことになる。

この財政健全化法は民間企業のように「連結ベース」で自治体財政をチェックして、早い段階で財政再建を進めるものである。自治体財政の透明性を高めることは当然ではあるが、財政指標の改善や借金返済＝財政健全化が目的化してしまい、住民サービスの切り捨てにつながりやすい。画一的な財政指標には、個々の自治体の歴史や地域特性にもとづく固有のニーズ、財政需要が反映されにくい。財政健全化の指標のなかでも、とりわけ公営企業会計を含めた連結実質赤字比率に問題がある。公営事業の病院事業と観光事業などが一緒に評価され、赤字に悩む公立病院のリストラが勢いを増している。地方自治体の役割や存在意義、公共サービスのあり方に関わる問題であり、自治体の行財政運営に深刻な問題を投げかけている。

地方財政は「三位一体改革」や「新型地方交付税」、そして財政健全化法だけでなく、経済動向にも大きく左右される。2008年9月、アメリカのリーマンブラザーズ証券が経営破たんし、世界的な金融危機が日本経済にも襲いかかる。リーマン・ショックからトヨタ・ショックへと続くなかで、東海圏の経済ないし財政状況は一変する。トヨタ自動車はグローバル展開し、とりわけ北米市場を最大の収益源としてきたが、その落ち込みが激しく衝撃的な赤字転落を記録した。自動車産業はすそ野が広く、「減産ドミノ」により地域経済や雇用、さらには財政にも深刻な影響を及ぼした。

法人2税への依存度が高い愛知県財政だけでなく、市町村財政にも不況風が吹き荒れている。2009年度予算は東海3県70市のうち、69市で法人市民税が前年度を下回った。下落率の最大は豊

田市の96%減であり、田原・西尾・安城・碧南の各市が80%を越える下落率である。三重県のいなべ・鈴鹿・亀山の各市も大きく落ち込んでいる。これらの市はいずれも自動車産業をはじめとした製造業が立地する「企業都市」であり、世界同時不況が財政を直撃している。トヨタ・ショックに象徴される地域経済の構造変化は、東海3県の市町村財政を揺り動かすとともに、自治体再編や市町村合併を検証するうえでも重要な変化といえよう。

トヨタ・ショックから立ち直り、景気回復に向かい始めた2011年3月11日、東北地方を中心に巨大複合型災害に見舞われた。²⁾ 東日本大震災は日本の経済と財政を揺るがしており、地方財政の前途は多難なものがある。

(2) 地方分権改革と大都市

地方分権改革は「三位一体改革」に象徴される地方財政だけでなく、地方制度改革を推進してきた。地方制度の改革・再編の焦点となったのが市町村合併であり、都道府県の再編、道州制構想である。

「平成の大合併」は1999年7月に市町村合併特例法が改正され、合併特例債など財政優遇措置を盛り込んだ合併新法により本格的に始まった。2005年3月末に3232あった市町村は2006年3月末には1821となり4割以上も減り、日本列島の地図を大きく塗り替えた。この平成の大合併をどう評価するか。総務省に設置された市町村の合併に関する研究会報告書(2008年)によれば、合併が福祉分野をはじめとする住民サービスを拡充したとして、総じて肯定的に評価している。³⁾ その一方で、全国町村会の道州制と町村に関する研究会報告書は「平成の合併についての包括的な検証は不十分と言わざるを得ない」として、合併のマイナス効果の具体的な検証や合併推進の問題点を鋭く指摘している。⁴⁾

第29次地方制度調査会は2009年6月、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度の在り方に関する答申」を提出した。

第1の市町村合併を含めた基礎自治体のあり方で、10年にわたる市町村合併は全体では相当程度進捗したが、地域ごとに大きな差異があり、なお次のような課題があるとする。①小規模市町村における行財政基盤強化、②将来的に合併の必要性を認識している市町村の存在、③大都市圏の市町村が抱える問題(大都市圏においては、市町村合併の進捗率が低く、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりの観点から、合併や広域連携などを含めて、行政運営の単位のあり方が課題となっている)。そして、第27次地方制度調査会答申の「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体としてこれまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要」は、今後も妥当であるとする。

1999年以来の合併により、わが国の市町村は全体としてこのような総合的な行政主体(フルセ

ット型）の姿に近づいてきたが、個別にみた場合には合併の進捗状況によって市町村は多様になっている。答申では今後の市町村合併について次のように方向づける。「平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村をとりまく現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。したがって、平成11年以来の全国的な合併推進運動については現行合併特例法の期限である平成22年3月までで一区切りとすることが適当であると考えられる。」

合併推進運動を「一区切り」とすると提言されたことが、今回の答申の最大の特徴である。大都市圏の課題への対応についても、面積が小さな市町村では行政サービスの受益と負担が一致しておらず、行政運営の単位のあり方を課題にあげる。合併の可能性も視野に入れて、将来の都市像を描くこと、合併でさらに人口規模が拡大する場合には、旧市町村単位でのまとまりを維持する仕組みを検討すべきとする。また、市町村全域の設置が必須の地方自治法にもとづく地域自治区について、市町村の判断により一部区域の設置も可能にすべきと提言する。

2009年8月の衆院選は、本格的なマニフェスト選挙として注目された。地方分権も重要な争点となったが、自民党のマニフェストで目を引いたのが道州制である。道州制は第28次地方制度調査会が2006年に「導入が適当」と答申してから、政府自民党や経済界を中心に議論が活発化した。自民党の道州制推進本部が2008年にまとめた報告書では、「2015年から17年」を導入目標年次とし、市町村を「700から1000」に再編するとした。これを受けマニフェストでは、道州制基本法制定後6～8年後を目途とする導入目標時期を打ち出した。

政権交代を最大のスローガンに掲げた民主党のマニフェストはどうか。総選挙前まではさらなる合併推進による「300自治体構想」を掲げ、都道府県を廃止して、基礎自治体（市町村）と中央省庁の2層に再編するとしていた。選挙前の政策集では大きく軌道修正し、地域主権の確立として次のように述べる。「当面の5～10年間は地域主権国家の礎を築く期間とします。地域主権国家の母体は基礎的自治体（現在の市町村）とし、基礎的自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、……広域自治体については当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本とします。……都道府県等が効率的な運営を図ることなどを目的として、現行制度を前提とする広域連合や合併の実施、将来的な道州制の導入も検討していきます。」

総選挙で50年ぶりに本格的な政権交代が実現し、民主党政権が誕生した。これにより政府・自民党が掲げていた目標時期を定めた道州制、さらなる市町村合併の推進にひとまずストップがかかった。民主党政権は「地域主権改革」を最重要課題と位置づけ、国の出先機関の改革、一括交付金などに力を注いできた。東日本大震災などにより、「地域主権改革」の行方も先が見えにくくなっている。

これまでの地方分権改革は、大都市（政令指定都市）制度にも大きな影響をもたらしつつある。国主導で市町村合併が推進され、政令指定都市も2010年4月には相模原市の移行により19市とな

った。合併推進のために指定要件を70万人まで下げたことにより、浜松や新潟など大型合併が相次いだ。指定都市は人口規模や人口密度、中枢機能からみても多様化しており、指定都市・大都市制度のあり方に注目が集まる。神奈川県のように、3つの指定都市で県人口の6割以上を占めるようになり、県の役割が問われることになる。それと分権改革のもとで、大都市の住民自治や区のあり方についても改革論議が活発化する。3で検討する名古屋市の税・財政の実態とあり方も、こうした地方分権ないし大都市制度改革とかかわらせて位置づけていく必要がある。

2 市町村合併と自治体自立

(1) 東海3県の市町村合併

平成の大合併の構想と現実について、東海3県を例にみていこう。東海3県の合併第1号はいずれも2003年である。4月の岐阜県・山県市、8月の愛知県・田原市、12月の三重県・いなべ市である。1999年改定の合併特例法は2005年3月末が期限だが、財政優遇措置は1年間の経過措置が設けられ、2006年3月まで「駆け込み合併」が続いた。

東海3県は合併により、合併特例法改定前の256市町村が132へとほぼ半減した。愛知県は88から61へ31%減、岐阜県が99から42へ58%減、三重県が69から29へ58%減となっている。当初の合併構想と比べると、市町村の減少幅は少ないとはいえ、10年間の市町村合併は東海地域の地図を大きく塗り替えた。なかでも岐阜県と三重県は全国有数の合併「先進県」であり、地域と自治体を様変わりさせてきた。愛知県は岐阜・三重と比べると合併件数は少ないが、大都市圏の中では東京や大阪などと比べて合併「先進県」といえる。東海3県の市町村のなかで、とりわけ村は49から4（愛知2、岐阜2）へと激減し、三重は村ゼロの県となった。なにかと問題となる人口1万人未満の自治体は、愛知5、岐阜7、三重4となっている。

東海3県の合併は一見すると順調に展開したようにみえるが、合併破たんや合併パターンの変更を余儀なくされたケースも少なくない。愛知県内初の合併とみられていた豊川市と宝飯郡4町の合併は、最終盤になって破たんした。住民発議で始まった合併協議だったが、住民意識調査で一宮町と御津町で反対が多数を占め、合併協議会は解散した。そのほか西尾・幡豆地区や尾張北部と南部、西三河地域で破たんが相次ぎ、非合併の自治体が多くなっている。知多北部3市1町の合併構想は、大府市が法定合併協議会の設置議案を否決して破たんに追い込まれた。財政が相対的に豊かな自治体の合併構想ではあったが、合併協議に対する大府市などの住民運動が注目される。

岐阜県の場合も当初の合併協議が破たんして、市町村の組み合わせや規模を縮小して合併に至った事例が多数ある。政令指定都市をめざし岐阜市が進めていた広域合併構想は、岐阜市の産業廃棄物問題で深刻な影響をうけた。事件発覚後に実施された住民投票で羽島市が「合併ノー」の

意思表示、つづいて岐南町・笠松町・北方町が住民からの請願や住民投票により、ドミノ的に合併協議から離脱した。結局は岐阜市と柳津町の合併にとどまった。大垣市を中心とした西濃圏域合併協議は結局、全国でも珍しい大垣市と上石津町・墨俣町との「飛び石」合併となった。三重県においても、「四日市・鈴鹿大合併構想」が打ち出されたが、鈴鹿市議会が合併協議会の設置議案を否決したため、構想は早い段階で頓挫した。

山田公平氏は2004年7月段階の愛知県下の合併の特徴と問題点を次のように指摘している。⁵⁾ 合併パターンで「中核市・特例市型」はほとんど崩れ、市と周辺町村との合併型に収れんしている。人口20万以下の「都市機能充実型」は破たん・分裂・縮小のいずれかであり、広域行政圏（郡域）を単位とした合併構想は、行政主導・住民不在の欠陥を露呈している。むしろ隣接町村の自主的合併、広域連合的な連携関係が適切であったのではないかと。名古屋市周辺の「都市機能充実型」の合併構想は、ほとんど分解ないし変形している。周辺町村に名古屋市への合併志向が強いこと、大都市圏内の広域的な問題解決方法が欠如している結果である。そして、合併計画の破たんて分離した自治体で自立志向が強まってきている。住民投票が採用されるようになったが、全体として合併構想・計画が住民の関心と理解を得られず、住民の批判を受けるケースが多くなっている。

その後の市町村合併の展開を踏まえて、愛知県市町村合併推進審議会答申（2006年11月）では、旧合併特例法下の合併の成果を次のようにまとめている。県内の市は34に増加、町村は30に半減し、県内の市町村の過半数が市となった。旧合併特例法下では、2003年に人口1万未満であった19市町村のうち14市町村が、また、財政力指数が0.5未満の15市町村のうち14市町村が合併に取り組んだことにみられるように、人口規模が小さく財政力の脆弱な市町村の多くが合併に取り組んだ。この結果、人口規模が小さく財政基盤が比較的脆弱な市町村が再編され、県内の多くの地域で新しい時代にふさわしい行財政基盤を整備するための環境が整えられたと評価する。しかし、様々な事情により合併に至らなかった市町村も存している。愛知県市町村合併推進構想では、まず人口1万未満の市町村を対象として構想対象市町村の組み合わせを定め、以後、段階的に検討していくとした。

三重県政策部は2008年12月「市町村合併後の状況～現時点で把握される事項について」というレポートを発表した。県下の各市町が合併後2ヵ年度以上を経過したことから、8月に合併した16市町に対し、要綱に示された合併の効果や合併後の課題・懸案と考えている事項について調査を行い、それを整理したものである。合併自治体の平均人口は2.5万人から8.7万人に、平均面積は83.7平方キロから292.9平方キロと、それぞれ合併前の約3.5倍になっている。

合併後の課題として、①周辺部の衰退への対応、②住民負担の適正化、③住民サービス等の調整、④総合支所等における機能の確保、⑤公共施設の再編、⑥公共的団体の統合、⑦優遇措置期間終了後の行財政運営をあげる。そして今後の対応として、県、市町での情報共有、協議・検討、

合併市町の課題に応じた支援、中・長期的な合併効果の検証をあげている。こうした三重県の検証作業は中間的なものであるが、とくに合併後の課題を探っていくうえで参考になる。

ここ10年余りの市町村合併により、東海3県の自治体も大きく再編された。現在の自治体は大別すると、合併により規模が大きくなった自治体、引きつづき合併ないし再合併を志向する自治体、そして自治体自立ないし非合併の自治体である。第29次地方制度調査会第20回専門小委員会の提出資料「類型別の市町村の現状と課題について」は、基礎自治体のあり方と関わらせて次のような市町村類型を示す。一定の人口規模の市町村と小規模市町村に分け、現状と課題を整理するとともに、別紙で地域類型別に見た合併市町村の現状と課題をまとめている。合併類型として都市同士の合併、都市と中山間等との合併（都市+平地、都市+平地+中山間、都市+中山間）、平地、中山間同士での合併（平地同士、平地+中山間、中山間同士）と区分している。

このような地域類型や合併類型も参考にしながら、現段階の東海3県の市町村の現状と課題について調査研究を続けていきたいが、ここでは市町村合併と自治体自立への課題を箇条書き的に示しておこう。

第1に合併自治体の現状と課題である。市町村合併が地域社会と自治体、住民生活にもたらした影響、合併前との変化をリアルに把握して、とりわけ行財政と住民サービス、住民自治（議会や地域自治区など）の課題を明らかにすることである。合併協議の過程で策定された「市町村建設計画」の検証作業も重要である。

第2に、合併ないし再合併を志向している自治体は、安易に合併に突き進まないことである。再合併については、この間の合併の綿密な検証作業が欠かせない。合併自治体からできるだけ多くの情報を集め、自立の選択肢を含めて住民とともに課題をさぐっていくことが求められる。

第3に、非合併を含めて自治体自立を志向している自治体は、厳しい財政事情のもとで当面の財源確保と中長期的な戦略を住民とともに練っていく必要がある。自治体自律から自立に向けて展望していくうえで、先進自治体から学ぶとともに、周辺自治体との連携をさらに強めることが大切である。

第4に、合併・非合併に限らず自治体に共通する問題として、さらなる自治体再編と行財政をめぐる動き、とりわけ基礎自治体や地方交付税など財政改革をめぐる議論に注目し、財源確保の方策などを検討していく必要がある。

政財界を中心に道州制論議が本格化してきているが、道州制は市町村合併や大都市制度、基礎自治体のあり方にも大きな影響を及ぼす。国土形成計画の広域地方計画策定の動きとも絡んで、道州制構想の問題点を検討していくことが求められる。それと定住自立圏構想も構想の具体化が進んでいる。3大都市圏の区域外にある地域を主たる対象とするものだが、「中心市」への重点支援と一元的マネジメントが特色である。大合併後の地域政策の柱として構想されており、地域社会や基礎自治体のあり方を左右するものであり、道州制構想とともに注目していく必要である。

（２）自治体自立の展望---三重県朝日町の取り組みから

ここでは、三重県朝日町の田代兼二郎町長へのインタビューの抜粋を紹介して、自治体自立の展望を足元から考えたい。⁶⁾

（まず朝日町はどんな町か、朝日町の取り組みを町長さんからご紹介ください。）

町長：朝日町の真ん中をほぼ南北に旧東海道が通っていて、その回りに住民の方が住まれ生活されてきた町です。

桑名の七里の渡しから一里の範囲にあり、江戸時代は桑名藩の所領でした。東海道を歩く人たちとの交流の中で文化が培われ生活が営まれてきました。昭和13年に桑名の鋳物産業を基軸として東芝がモーターの拠点をつくりたいということで、ほぼ桑名地域に決まっていたが、当時の村長さんたちが頑張って将来の働き場が必要だということで東芝の工場が誘致されました。それ以後、工業を中心とした町として栄えてきましたが、田んぼも残っていて商工農のつり合いのとれた町として発展してきました。

最近、交通のアクセスも良いということで丘陵地に住宅団地が造成され、ここ4～5年の間に多くの人たちに定住していただきました。とくに若い人たちが定住してくれたこともあって「子どもの声がする元気な町」になってきたと思います。静かな歴史文化が薫る町ですが、新しい住人が増えてきています。

（歴史的な発展とともに町自体が変わってきて、商工農住バランスがよい町になって来たということでしょうか。）

町長：そうですね。商工農住とバランスのとれた町ですね。今、少子高齢化が言われていますが、朝日町は子ども達から若い人、高齢者まで人口のバランスもとれている町だと思います。

（町の面積はどれくらいですか。）

町長：5.99km²平方で、6 km²に満たない面積ですから端から端まで歩いても15分ちょっと、1時間もあれば町をぐるっと回ることが出来るコンパクトな町です。この3月で人口は9,100人くらいになると思います。

（コンパクトで、こじんまりとした町が注目されていますが、朝日町は歩いて回ることが出来る点はいいですね。）

町長：住民の人から役場が見える、町長が見える、またお互いに住民の人たちが声をかけあえる町ですね。

昨年の末くらいからガソリンの値段が上がりましたので、職員が節約も含めて自転車で役場の仕事を行うことが増えています。逆にそういうことが住民と声をかけあえる雰囲気をつくり出しています。

私自身も用事で出かけたら「家に自転車があるので乗っていきますか」と声をかけられます。そういう雰囲気が昔から朝日町の人にはあります。行政の側としても住民の人と交流できる町ですね。

まちづくりの中で「子ども達の見守り隊」ということで、通学路に大人の人たちが立ってくれています。やっているおじいさん、おばあさんも、子ども達との交流を楽しみに続けている人もみえます。

(平成の大合併で町や村がどんどん減ってきて様変わりしている訳ですが、朝日町として合併せずに単独でという方向は、田代町長さんが就任されてからハッキリと鮮明にされました。町として自立への道ということで「自律計画」も策定されていますが、その点を紹介してください。)

町長：合併の全国的な動きは平成15年以降だと思うんですが、平成15年4月に統一地方選挙がありまして、その時点で「合併に進むのか」、朝日町議会も合併協議会に参加していく中でほぼ方向が示されていました。しかし、住民の中にも、議会の中にも、合併によって町の様相も変わるわけですから将来の不安も含めて「住民投票をして欲しい」という声がありました。

「合併の方向に進むのか」「単独に進むのか」、その時点で検討するデータに欠けていました。「合併」にしても「単独」で進むにしても、こうしたら「安心できる町づくりになる」ということを示すことができず中途半端な形で住民の意思を問うたんじゃないかと思っています。その時の合併を考える資料として「合併しなかったら50%ぐらい税金が上がります」などと、これでは「合併をしなくちゃならない」ような、かなりひどい資料だったと思いますが住民に公表しました。だけど、それを乗り越えて、それでも「単独でのまちづくり」を住民の方が選択された訳なんです。

それ以後、一年近く無駄を削ることをやりました。職員も出張手当を自らなくすとか、掃除も自分たちでやるとか、細かな改革をやりながら将来の展望、いわゆる「自律計画」、自らを律する計画ですね、予算の考え方も身の丈の収入に見合った予算を基本に「第一次自律計画」を策定しました。

当然この計画の説明には、各地区を回って「住民懇談会」の中で「自律計画」を出してきました。当初、平成17年に策定した「自律計画」では役場として「事務事業評価」をやりながら、身の丈の予算が組めるよう「選択と集中」といいますか、いわゆる投資の部分も「選択」し事業評価しながら予算を組みました。

自立に向かっていく中で、歳入はもちろんですが、歳出を行政改革で減らしていくのはかなり限界があります。人件費を減らすにしても行政の仕事はますます増えていますのでなかなか減らせません。

それだけに当面投資をしなくても、自前の地方税だけでやっていけるようにするためには、とりあえず「税収が欲しい」ということで、既存の工場に頑張ってもらいたいと工場訪問をしながら、工場の本社にも行って資本投下をお願いしてきました。

その効果もあって、タイミングよく既存工場が投資をしてくれました。それと並行して丘陵地開発が進み出しました。これが、自律計画の裏打ちというか、柱になるんです。丘陵地開発は、民間の土地区画整理事業ですが、これに積極的に応えていこうと下水道・上水道などインフラ整備を造成にあわせて行いました。それと同時に、定住の恩典として、ターゲットを若い人にあてていましたから「医療費を就学前まで無料にする」こと、もう一つは「3年間、固定資産税を半額にする」という「定住奨励条例」をつくりました。景気が上向いてきた時期とも重なって、平成17年から計画通りに売れていきました。

それまでは、土地区画整理事業は金融危機とも重なりまして、お金が借りられないまま事業を進めたんですが、団塊ジュニアの30代半ばの年代の人に入居していただいたことで固定的な税収を上げることにつながりました。

(最初は、自ら律する「自律計画」から、自らの足で立つ「自立計画」というのが第1次から第2次への計画展開でしょうか。歳入、税収を掘り起こすことを戦略的に進められ、この間の取り組みが実を結んできたのでしょうか。)

町長：運が良かったこともあります。企業も、半導体などの先端産業もありましたが、もう一つは、ハイブリット車のモーターの拠点基地にいただいたことで、今は経済不況という問題もありますが、ハイブリット車の関係は増産体制ですからタイミングとして良かった部分もあります。

(「朝日いきいきプラン」など、就任されてからいろんなプランを掲げておられますが、「元気なまちづくり、元気な人づくり、一万人構想」というものがあります。町長としてこの「いきいきプラン」の精神と人口一万人構想という数値目標を掲げたことをご説明下さい。)

町長：先ほど申し上げましたように、私が就任して一年後になりますが、住民の皆さんに大変重い選択をしていただきました。それだけに、これからは住民の人と一緒に町づくりをやっていくと言う意味から「朝日いきいきプラン」を策定しました。

いきいきプランには4つの柱があります。それぞれの地区を活性化していくために「地区まちづくり」を始めながら、地区の人たち自らまちづくりを進める、そういう組織を役場と

一緒に作ってこうというのが一つです。それから、まちづくりは人づくりと言われますが、人づくりをどう進めるか、この点で私の気持ちが十分伝わらなかったのと、また、進め方がまなかった部分もありますが、教育長の公募をやりました。全国規模ではないんですが、県内を対象に教育長を公募し、将来の人づくりの一步としました。

それと同時に、役場は行政改革の下でどうしても人件費を抑え、効率化を求めるということで役場自体に元気がないという問題がありました。そういう中で、自分の仕事の説明責任をキチンとしようと、平成16年から始めたんですが「事務事業評価」をやりながらそれを予算に結びつける「自立型予算」をめざしました。最終的には町長がヒアリングをやるんですが、最近は町長として政策的経費として予算が欲しいと言っても、よほど早めに言っておかないと最終段階だと「お金がないですよ」と言われてしまいます。

最初に予算の枠を決めます。いわゆる事務事業評価に乗っ取って数字を出して、予算の範囲で各課に割り当てがありますので、まず自分の課で事業の取捨選択をしなければなりません。どうしても予算が欲しい課は、よほどうまくプレゼンテーションしないと事業に予算がつかいません。まだまだ十分とはいえませんが、それぞれの仕事に責任を持つという空気は出てきたと思います。また、役場も活性化してきました。

あとは、それぞれの企業、特に商工会関係者とのミーティングをしたり、若い商工会メンバーから「出前トーク」を要望されて交流しています。町の企業が元気になってもらえますよう、十分な援助は出来ませんがやっています。

いまデートスポットになっている駅前のは、冬になると土・日の2日間イルミネーションの設置を商工会の人がボランティアでやってくれたり、まちづくりに協力いただいています。昨年の9月から全国的には影響が出ていますが、朝日町では今のところいわゆる「派遣切り」などは起こっていません。

(いきいきプランの4つの活性化でかなり成果が上がっていると言うことでしょうか。)

町長：地区まちづくりについては、「まちづくり条例」を2年くらいかけてつくりました。静かな町のように、ちょっと都市化の影響がありますので「いまさら我々がボランティアでまちづくりとはどう言うことか」「そんなことは役場がやることではないか」という空気が最初の「地区まちづくり懇談会」ではありました。そんな空気をかなり根気よく乗り越え、ようやく平成18年から「地区まちづくり」が進んでいます。もちろん必要なお金は町が「まちづくり基金」として約1千万円を積立、各地の事業の要請に対して拠出していくシステムになっています。

(それは「まちづくり交付金」ですか。「まちづくり条例」には、第4条に「町民の責務」、つぎ

に「町の責務」、「町長の責務」、「議会の責務」と責務を4つに分けて打ち出されています。全国的にも「まちづくり条例」は策定されていますが、最初に「町民の責務」が書かれているので関心を持ちましたが、朝日町の「まちづくり条例」の特色はなんですか。）

町長：そうですね。条例が出来てから具体的に進んでいる訳ではないんですが、建設途中ですが、幼保一体化施設の建設があります。これについては、建設委員会に公募で住民の方に参加していただいて1年近くいろいろ議論して要望を出してもらい、それが実際の建設に反映されるよう建築もオープンな競争で公募しています。

建物をつくる場合、実際に使う人、先生とか、学校の場合は子ども達の意見も聞いて取り入れるようにしています。問題は建設した後の運営をどうしていくかが問われています。市では「行政評価」や外部評価もやっています。そういうことをキチンとやっていくことが「まちづくり条例」にも大切になっています。最初のスタートとその後の運営を評価していくことがこれからの課題だと思います。

(建物を造るだけでなく、造った後のことが大切ですね。特に幼保一体化施設ではそこに働く人と、利用する人の意見を反映できることが大切ですね。条例を具体化していく中で町民も変わっていくと言うことですね。ところで、新しい住民とこれまでの住民との関係はどうでしょうか。)

町長：そうですね。ちょうどこれから2年かけて総合計画策定の時期となっています。ご存知のように、市や町は5年とか10年の総合計画を策定することになっています。「第5次朝日町総合計画」として平成23年以降の計画作成の準備に入っていく時期になっています。新しい住民の方にも5年先、10年先の「朝日町の町づくり」に参加していただくことを考えています。

「第4次総合計画」はそれまでの経過を踏まえて策定したんですが、現在は、約3分の1の方が新しい住民の方です。これまでの方と融合できるコミュニケーションの場を策定の中で大切にしていきたいと思います。

新しい3つの団地の中にも各自治区ができました。区長会、自治区長会の開催などは、旧来の方と新しい方と会合時間の設定も難しいのですが、若い人の都合を聞いてやっていただけてかなり協力関係もできています。町としての対応もきちんとやっていきたいと思っています。

(ちょうど、総合計画づくりのタイミングと重なって良かったわけですね。)

町長：町全体、地域ぐるみで子育てをしていくことが大きな柱になります。

(朝日町の将来を支える今の30代の方がわが町をどうしていくか、そういう問題意識を持ってもらうことが大切です。総合計画づくりや幼保一体化施設づくりで町づくりへの住民参加が動き始めたと言うことでしょうか。)

町長：そうですね。ちょっとしたグループだけの体験かも知れませんが、在所の方で生椎茸を栽培している方がいて、その収穫をする体験に新しい団地の方が親子で参加して交流が生まれています。今度はタケノコ刈りが始まるんじゃないかと思います。

(朝日町の良さは身近な自然を通して住民の交流ができていることでしょうか。人口も9000人台になって「一万人構想」も現実味をおびています。町の財政は厳しい状況ですが、全国的なレベルに比べると恵まれている状況です。単に行政改革で削るだけではなく、増収対策を長期的に見すえて町長さんを先頭に取り組みされてきました。朝日町の財政を見ていく場合、歳出面も大切ですが、歳入面で工夫されてきたことは全国的に見て評価できるのではないかと思います。)

町長：既存の企業にはここ4～5年頑張ってもらいました。将来に向かってということになりますと既存の働く場所だけではなく、子ども達、若い人たちのことを思うと10年後、20年後の働く場所を朝日町だけではなく周辺の地域も含めて考えなければなりません。首長が集まるとお互いにそういう話をしています。

今年の予算は、法人税の部分では60%以上のマイナスを見込みましたが、住宅が増えて固定資産税である程度カバーできています。そういうものを手堅く収入として入れながら、引き続き「ムダ」をなくしていく改革は必要かなと思います。とくに先ほど申し上げましたが、企業の新しい参入を促していくことは、一つの町でだけではなく広域的な協力関係が必要かなと思います。

(経済危機の中で工場に依存している企業城下町といわれる豊田市とか、田原市が典型的ですが、税収が大幅にダウンしてやりくりが大変になっています。そういう中で法人税は60%以上のマイナスだけど、住宅の固定資産税でカバーできるところが大きいですね。)

町長：大きいですね、将来的に固定的な税収があることは大きいと思います。医療も含めているような課題があります。小さくても輝くフォーラムで学んだことの一つは「今の時点でいいことであっても、将来に向かって対応策を考えていかなければならない」ことです。企業誘致も固有の対応策の一つです。

三重県が四日市市にエネルギー問題とか燃料電池の開発拠点の研究施設としてイノベーションセンターを設置しています。そこに参加して問題提起をしたんですが、中小の方はイノ

ベリションセンターに行く時間がありません。そこで、中小企業の御用聞きをしながら「こういう転換もできるのではないか」と提案する。また、一つの町だけで何千万円も投資することは大変なんです、市町が協力してお金を負担してでも中小企業の若い人たちに研究施設を利用してもらうことも投資の一つじゃないかと思います。

（朝日町がリーダーシップを発揮されて周辺の市町と連携できるといいですね。）

町長：「よその町が良くなれば、我々の町も良くなる」、夢みたいなことです、そういうことが欲しいと思っています。

（生活行政の広域連携はよく言われていますが、産業・経済の活性化でも周辺の市町との広域連携を考えられているのは重要な点だと思います。）

町長：私も企業の本社に行った時には、企業の持っているノウハウを県のイノベーションセンターに貸してくれないか、要請したら来て欲しい、知恵を貸して欲しいとお願いしています。

（単に土地を開発する工場用地対策ではなくて、新しい時代の知恵を求めていく新しいやり方ではないかと思います。）

町長：成功しなくても、それなりの成果を出せば補助金を出しますというシステムが最近できました。国の2次補正、3次補正予算がどういう形で出てくるかわかりませんが、これから出てくる補正予算では、人づくりなり、研究費など、それも中小企業の人のためになるものになれば今の不況を打開していく道になると思います。

大企業だけの海外向けの援助だけでなく、身近な産業がもう少し本当の意味で発展するような、また、それに大企業もノウハウを提供する、協力するようになれば良いと思います。

（そういうコーディネイトを自治体がしていくということでしょうか。）

町長：そうですね。そういう所に我々も参画していかなければと考えています。

（3）市町村合併と自治体財政

ここ10年余り市町村合併を推進させてきたのが、地方自治体の財政難や財政危機であり、1999年に大改定された市町村合併特例法による財政誘導である。後者からみていこう。

改定された合併特例法には、地方交付税の算定替えや合併特例債など、じつに手厚い財政支援策が盛り込まれた。2005年3月の合併特例法の期限切れが迫るなかで、財政支援策を求めて多くの自治体が「駆け込み合併」に走った。合併特例債をはじめとした手厚い財政支援策には大きな問題がある。合併にともなう地方交付税の算定換えといっても、合併前の交付税が全額交付され

るわけでない。「おいしい借金」といわれた合併特例債にしても、借金であることに変わりはない。事業費の95%を合併特例債でまかない、後年度に70%交付税で措置されるが、事業費全体の34.5%は一般財源を充当せねばならない。合併特例債は財政力の乏しい自治体にとって「おいしい借金」には違いないが、後年度負担をとまなう借金であり、とりわけ合併優遇措置がなくなると重い負担となってくる。

市町村合併を推進させたのは、こうした財政誘導以上に「三位一体改革」による地方交付税削減が大きく作用した。アメよりムチの方が合併推進「効果」があった。2005年3月段階で合併していない自治体へのアンケート結果にも明確にあらわれている。⁷⁾

合併を検討した動機で「財政の厳しさ」が39%、合併の課題も「財政計画の確立」が49%、合併で懸念することも「財政問題」が54%と最高となっている。読売新聞が2006年10月に実施した全国市町村アンケートも、さらに厳しい状況を伝えている。財政が危機的な状況で好転の見通しが立たないと回答した自治体が全体の7割を占め、人口規模が小さいほど深刻な自治体が多い。将来の合併や再合併が必要とした自治体は45%にのぼり、その理由として「地方交付税の削減に備える」という回答が上位に並び、財政基盤が弱い自治体ほど、とにかく合併を目指さざるを得ないというのが実情のようだ。

全国町村会・道州制と町村に関する研究会による「平成の合併をめぐる実態と評価」においても、市町村を合併に向かわせた第1の要因として財政問題をあげる。合併算定換え、合併特例債などの財政措置、地方交付税の削減等という「アメとムチ」により、自主財源の乏しい小規模市町村は合併を余儀なくされた。現場の声を紹介しておこう。「地方交付税の削減など、国による兵糧攻めからの生き残り策として合併を選択した。住民サービスの水準の現状維持のためには、これ以上の地方交付税の削減に財政が耐えることができないと判断し、そのための合併特例法の財政支援措置を受ける必要があった。」(旧町・支所職員)

アメとムチにより強力に推進された合併により、市町村財政は好転したであろうか。結論を先取りすれば、とりわけ「三位一体改革」以降、合併自治体、非合併自治体いずれの財政も悪化の一途をたどり厳しさを増している。

全国町村会報告書は合併自治体のマイナス効果の検証として、「財政計画との乖離」をあげ、2人の首長の声を伝えている。「合併してまもなく三位一体改革が始まり、新町建設計画の財政計画と現状が大きく乖離している。また、駆け込み事業等の起債償還により公債費が膨らんでおり、一層の行財政改革が必要である。」「合併当初は『サービスは高く、負担は低く』という方針でやってきたが、当然、財政面で壁に突き当たった。これが今後の厳しい財政状況の大きな要因である。」合併を選択しなかった町村にとって、「問題は地方財政の行く末」であると指摘する。財政力指数の低い町村では、歳入の多くを地方交付税が占めているため、地方交付税制度の行く末により、行財政運営が大きく左右される。今後の地方交付税改革の検討にあたっては、地域の

存続と自立のために、効率的かつ充実した地域経営に取り組んでいる町村の営みを尊重すべきとする。

こうした切実な現場の声は、東海3県の自治体においても同様であり、とりわけ地方交付税の拡充が緊急の課題となっている。合併・非合併自治体で財政構造がどのように変化したのか、いくつかの指標からみていこう。先に紹介した三重県政策部『市町村合併後の状況』では、財政状況の変化を次のように指摘している。1団体当たり標準財政規模は、合併団体248%増に対して、非合併は2.7%減と対照的な姿となっている。歳入合計は合併3.1%減、非合併7.9%減であり、合併団体に対する地方交付税や合併特例債などの優遇措置によるものといえる。歳出は合併3.5%減、非合併7.1%減となっている。いずれにしても、合併による財政への影響について、現時点では短期的な変化しか把握できないとする。

10年余りの合併の進展により、市町村の平均的な予算規模は約366億円と3.2倍に増えた。1998～2005年度に合併自治体の経常収支比率は81%から91%に上昇した。非合併の場合は79%から88%という変化である。経常収支比率は合併自治体の方がむしろ高くなっているが、いずれも税収の伸び悩みに加えて、地方交付税の大幅削減により財政硬直化が進んでいる（日本経済新聞2009年4月6日付）。2002年度を100とした1人当り地方交付税は、非合併自治体が2006年度まで一本調子で減っているが、合併自治体は2005年度に合併補正などの関係でいったん上昇している。地方債残高は合併自治体が2005年度まで増加を続けているのに対し、非合併は目立った増加はみられない。積立金も合併自治体が2004年度まで急激に減少を続けたのに対し、非合併はほぼ横ばいとなっている。合併が近づくと積立金を取り崩し、それを頭金に地方債を発行し、駆け込みめに施設建設に走った合併自治体の動きが読みとれる。合併市町村の地方債残高は2001～05年度に約2兆円増えて約25兆円に達し、積立金は1兆円余り減って3.4兆円になった（朝日新聞2008年12月12日付）。

合併特例債によるハコモノ建設は、返済額の7割を後年度に地方交付税で措置され「おいしい借金」といわれ、使わなければ損とのムードが広がった。「三位一体改革」による地方交付税削減は、気前よく合併特例債を発行した自治体ほど重い後年度負担となっている。厳しい財政事情のもとで「うまい話」に乗った自治体も問題だが、借金をすすめた国の責任も大きい。

以上のように、財政危機を打開するために市町村合併を推進してきた自治体、非合併自立の道を歩んできた自治体ともに、財政難や財政危機に喘いでいる。「元気な経済」と富裕な財政を誇ってきた愛知県下の市町村も、トヨタ・ショックのもとで財政状況が一変している。「三位一体改革」や市町村合併とともに、地域経済の構造変化にも注目せねばならない。

自治体の財政面から「合併を超えて自治体自立へ」に向けた課題、今後の方向を列挙しておきたい。

第1に、市町村合併の検証を財政面からもマクロとミクロから行うことである。地方交付税の

算定替えや合併特例債などの「アメ」について、構想と現実のギャップを合併自治体の実態に即して明らかにすることである。とりわけ合併特例債が地方交付税圧縮により、どのような後年度負担をもたらしているかに注目したい。本稿では全国町村会報告書や三重県のレポート、新聞記事を紹介するとどまったが、東海3県について引き続き検証作業をしていきたい。

第2に、合併・非合併自治体ともに「三位一体改革」による地方交付税圧縮により、財政がいちだんと悪化したところが多いが、その影響を人口などの類型ごとに検証することである。その後の「新型交付税」や財政健全化法についても、その影響を具体的に検証していく必要がある。とりわけ財政健全化法については、地方公営企業など特別会計や外郭団体を含めて、行政サービスや住民生活へのしわ寄せを洗い出す作業が求められる。

第3に、朝日町のように自律から自立を模索している自治体について、財政面から政策課題をさぐることである。とりわけ圧縮されてきた地方交付税の拡充に向けた財政改革の方向、そして税財政基盤を強化していくための地域経済・地域社会の振興策について、東海3県の実態を踏まえて調査研究していきたい。

3 名古屋市財政の構造と課題

(1) 財政構造の特質と課題—決算分析から

市町村合併と道州制構想のもとで、大都市制度のあり方に注目が集まる。名古屋市では、河村市長が「庶民革命」を掲げて市政改革に乗り出し、地域委員会とともに市民税の恒久減税が焦点となっている。名古屋市政研究のなかで、税・財政の実態とあり方を1年余りにわたり共同で調査研究してきたが、その研究成果の一端を紹介することにしよう。⁸⁾

名古屋市の財政規模はバブルが始まる前の1983年度は5600億円であった。バブル景気とともに財政規模は急速に膨らみ、バブルが崩壊する1991年度には8800億円となる。バブル崩壊後の景気対策のもとで、1993年度には1兆円を超え、ピークの1995年度に1兆1200億円台まで拡大する。その後も1兆円台を続けたが、2005年度から4年間は1兆円を割ったが、直近の2009年度決算では1兆352億円となっている。

名古屋市の財政はバブル前後に大きく変動している。これは名古屋市特有というより、多くの地方自治体に共通する傾向であった。バブル景気からバブル崩壊後の国の手厚い景気対策による予算拡大へと、経済動向や経済政策に左右されながら財政規模が推移する。名古屋市では「世界都市」戦略や「都市再生」戦略のもとで、都市基盤整備や大規模プロジェクトが推進されてきたことも予算・財政運営に影響を及ぼしてきた。新空港や万博といった国家的な大規模プロジェクトの地元負担膨張の構図、さらに過大需要予測追従型といった視角から、この間の財政運営と財政構造を検証・評価していく必要がある。

「予算は政治の鏡」と言われるが、歳出決算額の推移をみると、名古屋市がどこに重点をおいて行政を進めてきたかがわかる。目的別歳出では、土木費がバブル以降に急膨張し、バブル崩壊後の1992年度から98年度まで3000億円台を続けてきたが、近年は減少傾向となり、2009年度は1733億円となっている。これに対して、民生費が増大傾向にあり、なかでも生活保護費の伸びが目立つ。

性質別歳出では、1990年代に投資的経費（普通建設事業費）が突出しており、ピークの1995年度には3240億円と10年前と比べて2倍以上となる。公債費もそれに続いて急増して、2003年度には投資的経費を追い越すまで膨張する。投資的経費は1990年代後半から減少傾向にあり、2009年度には1955年度以降最低の9.4%の構成比となる。その一方で、扶助費や公債費が伸びてきている。人件費はあまり変化していないが、2009年度には17.4%まで下がっている。性質別歳出の推移で特徴的なのは、都市基盤整備などのハードより福祉をはじめとした対人サービスや維持管理型の経費の伸びが顕著なことである。

歳入決算額をみると、歳出ほど目立った変化がみられないが、経済状況や国の地方財政対策の影響を受けて推移している。歳入で最大なのが市税であり、2009年度には47.7%の構成比である。市税は2004年度より上昇傾向を続け、2007年度と8年度には50%を超えたが、トヨタ・ショックによる景気低迷に伴う法人市民税落ち込みのため、2年連続で減収となった。市債は投資的経費の動向に左右されて推移し、このところ横ばいの状況が続けていたが、臨時財政対策債などの影響を受けて2年連続の増加となった。国庫支出金も2009年度に13.8%まで上昇している。地方交付税については、2006年度より4年連続で不交付団体となったが、2010年度から再び交付団体となった。

歳入・歳出決算に規定されて財政構造はどう推移してきたか。市債が歳入に占める割合を示す公債依存度は、1995年度には1955年度以降で最高の20.7%まで上昇した。バブル崩壊後の公共事業拡大は借金に依存して推進されてきた。その後は市債発行が抑制され、2009年度には公債依存度も11.1%となっている。市債残高は通常分1兆3757億円、特例分3484億円、あわせて1兆7241億円、市民1人当たり76万4000円である。

借金返済の公債費は、このところ歳出決算額の14～15%を占めている。公債費と人件費・扶助費をあわせた義務的経費は1995年度から増加傾向にあり、歳出全体の50%余りの水準を続けている。公債費が一般財源に充当される割合は2009年度に19.1%であり、人件費に次いで大きなウェイトを占めている。

財政構造の弾力性を示す経常収支比率は2009年度に98.1%となり、2001年度から90%台の高い水準で推移している。義務的経費の増加により財政硬直化が進行して、弾力的な財政運営を困難にしている。⁹⁾ 名古屋市の歳出構造を指定都市と比較すると、落ち込みが激しい投資的経費は、大阪市や札幌市に次いで低い割合である。指定都市のなかで大阪市の扶助費が25.6%ときわめて

高い水準であり、生活保護をはじめとした福祉需要の高まりを反映している。名古屋市の扶助費も増加傾向にあるが、その割合は17.4%と大阪市より10ポイント余り低い。名古屋市の財政を特徴づけているのが、その他の経費のなかで公営事業などへの補助費等の割合が高いことである。

名古屋市には普通（一般）会計のほか、公営事業会計として6公営企業会計、10事業会計がある。2009年度に下水道・地下鉄・バスなどの公営企業会計に858億円、国民健康保険・介護保険・後期高齢者医療などの事業会計に603億円が一般会計から繰り入れられている。このほか地方公社や第三セクターなど外郭団体を含めて、各会計間の相互関係にも注目していく必要がある。

（2）予算の推移と住民生活

2009年4月以降の河村市政の財政を検討するには、決算よりも予算の方が直近まで分析できて資料的にも適している。ここでは2010年度と2011年度の予算の特徴と問題点から、河村市政「改革」を検証・評価していきたい。

2010年度予算の編成過程で、河村市長の指示により「パブリックヒアリング」が取り入れられた。予算の1次案に対して、市民が事業の要不要などの注文をつけるもので、このあと市長査定を経て最終予算が決まり議会で審議される。ヒアリングがどのように予算に反映されたか検証が求められる。

一般会計当初予算案は1兆348億円と、前年度当初比で4.4%増、6年ぶりに1兆円を超えた。市税は景気回復の遅れと市民税10%減税の実施による161億円の減収が重なり、4.6%減の4769億円を見込む。歳入不足を補うのが、20.3%増の1233億円にのぼる市債発行であり、財政調整基金の取り崩しなどである。歳出では、生活保護費や医療費などの扶助費が26%も増加し、公債費や人件費をあわせた義務的経費は5.1%増、予算に占める割合は過去20年間で最高の51.6%となった。市長が最重視した市民税減税分161億円は、事務事業や職員の定員・給与見直しなどでひねり出す。市長は「市民サービスは確保しつつ、行財政改革を進めた庶民革命元年予算だ」と胸を張るが、市民生活への影響や借金依存体質など問題も指摘されている。

2011年度予算は議会リコールから市長辞職、トリプル選挙と流動的な情勢のもとで編成された。当初予算案の財政局案には、「予算編成の透明化」を目指す取り組みがみられる。これは2010年7月の「予算編成の透明性の確保と市民意見の予算への反映に関する条例」に基づくものである。各局が提出した予算要求の一覧が市のウェブサイトで公開され、市民に意見を求めた。財政局案では、各局の予算要求について次のように分類して評価した。①要求通り、②事業内容の変更や減額、③各局の予算内での対応、④優先度などから現時点では未計上だが、市長の政策判断に委ねる。新市長により、財政局案をベースに市民の意見も参考にしながら本予算の編成が進められる。

2011年度当初予算案は1兆499億円で、2年連続で1兆円の大台を超えた。市税は市民税10%減税が実施されなかったため、102億円増の4871億円を見込むが、減税分を除くとほとんど伸びはみられない。市債発行額は大型事業の終了などに伴い、前年度比24%減となり、公債依存度も8.9%まで低下した。歳出では、行財政改革などで人件費が1.5%減となったものの、生活保護費をはじめとした扶助費が17%増となり、義務的経費は6.4%増の5677億円となった。

2010年度に実施した市民税10%減税を11年度は行わないことにより、159億円の財源が確保できることになった。このうち47億円は、中学生の通院医療費無料化や待機児童対策の子育て支援策、景気・雇用対策などに充てた。結果的に「減税せず福祉拡充」といった状況となり、市民税減税の意味をあらためて問うものとなった。

河村市政の予算をどう評価するか。現段階では断定的な評価は差し控えるが、特徴的な点を指摘しておきたい。

第1に、予算編成である。名古屋市では経営会議や経営アドバイザーを設置し、新たな予算編成システム・定員管理システムを導入してきた。すべての事務事業について行政評価を行い、費目ごとに一定割合で削減し各局に配分するなど、行財政のシステム改革を予算編成に反映させてきた。河村市政になって「パブリックヒアリング」を開催し、予算編成の透明化が目指されてきたが、これまでの行財政改革に基づく予算編成手法は継続されている。「はじめにリストラありき」の財源配分型の予算編成ではなく、文字通りの住民・職員参加型の予算編成の構築が課題となっている。

第2に、予算の中身である。「予算は政治の鏡」といわれるが、河村市政としての政策の重点、政策の方向が予算から読みとれない。「はじめに減税ありき」で予算は編成されてきたが、減税や地域委員会以外に目玉らしきものが見られない。2011年度は減税が実施されないことにより、結果的に福祉拡充につながったが、福祉や教育などへのスタンスが変化したわけではない。これからの名古屋のまちづくり、市民生活の向上に向けた中長期的なビジョンにもとづく予算が求められる。

（3）河村市政「改革」と市民税減税

河村市長は70項目に及ぶマニフェストを掲げて当選した。なかでも「市民税10%減税を梃子とした行財政改革の断行」と「地域に選ばれたボランティア委員による地域委員会（仮称）の創設」が2大公約である。

市民税減税の目的は次のとおりである。日本初の市県民税減税をして、市民の生活を支援するとともに消費を刺激する。減税目標はたとえば市民税2500億円の10%、250億円。納税者本人に加え、配偶者・扶養家族を加えると約180万人の市民に、減税の恩恵が及ぶ。減収分は、徹底した行財政改革により無駄遣いを根絶することで対処する。まず減税して、全体の予算を決めたい

えで無駄遣いを根絶。今までの政治は順序が逆。減税の姿として、定率減税（金持ちはゼロ）、定額減税、子育て減税、勤労者減税、社会保障減税、それらのミックスなどもあり。

議会は市民税減税をめぐって揺れ動いた。河村市長は「名古屋市市民税減税の基本的な方針に関する条例（案）」を議会に提案した。第1条「この条例は、現下の経済状況に対応し、市民生活の支援及び地域経済の活性化を図るとともに、将来の地域経済の発展に資するため、市民税の減税を実施することを明らかにし、かつ、その基本的な方針を定めることを目的とする。」第2条「市民税減税の規模は、市民税収入額のおおむね100分の10に相当する額とする。」第3条「市民税減税の実施に当たっては、事務事業の見直しその他の徹底した行財政改革の推進による歳出の削減を行うとともに、歳入の確保に最大限努めるものとする。」

この条例案をめぐり市議会で論戦が繰り返され、市長と議会との「攻防」を経て、2010年度分から市民税10%減税が実施されることになる。個人市民税は均等割が3000円から2700円に、所得割が6%から5.4%に引き下げられる。給与収入・年金収入に分けて、減税額が示された。法人市民税についても、一律10%の引き下げが実施された。

市民税減税は恒久的ではなく、2010年度の実施にとどまった。市民税減税の構想と現実から、さしあたり指摘できる問題点を3点あげておこう。

第1に、市民税減税の目的ないし考え方である。「まず減税ありき」というスタンスでよいのか。そもそも自治体の財政は「量出制入」、すなわち「出ずるを量って、入るを制す」を原則とする。最初に減税だけを決めて、行財政改革や行政サービスを進めるという手法自体が問題といえる。民間経済機関のシミュレーション分析でも、減税に伴う税収減を補うほどの経済効果は見込まれないとしている。

第2に、一律10%減税は当然ながら非課税者などには減税効果はなく、所得の高い層ほど効果が大きくなる。課税総所得金額が100万円以下の納税義務者は31%にのぼるが、これらに対しては平均3010円の減税にとどまる。逆に2000万円を超える納税義務者に対しては、25万円以上の減税となる。法人市民税についても同様の問題が指摘でき、上位10社で減税総額の半分近くを占めることになる。

第3に、地域間格差がますます拡大するなかで減税を実施することである。名古屋市はトヨタ・ショックなどの影響で税収が落ち込み、2010年度から地方交付税を交付されている。地方財政調整制度として重要な役割を果たす地方交付税を算定するうえで、それまでの「富裕団体」から「交付団体」となった。「交付団体」でありながら、減税を恒常的に実施することの意味が問われる。経済状況により税収が変動する中で、先に恒常的に減税実施を決めてよいのか。それと今回の東日本大震災で被災地のみならず、国と地方財政の不透明感が強まっている。名古屋という地域自治体レベルだけでなく、「オール日本」といったナショナルでマクロな視点からも、市民税減税を位置づけていく必要があるのではないか。

注：

- 1) 松島貞治『松島語録－地方自治は山村から考える』自治体研究社、2007年、69～70ページ。
- 2) 日本ジャーナリスト会議『ジャーナリスト』2011年4月・6月・8月・10月号の「月間マスコミ評」において、東日本大震災と原発事故について論評を行っているので参照されたい。
- 3) 総務省・市町村の合併に関する研究会報告書『『平成の合併』の評価・検証・分析』2008年。
- 4) 全国町村会・道州制と町村に関する研究会報告書「平成の合併をめぐる実態と評価」2008年。
- 5) 市町村合併・自治体自立研究会（東海自治体問題研究所）の2004年7月の研究会での山田公平氏の報告による。
- 6) このインタビューは2009年3月17日、朝日町の教育文化施設の会議室で行った。資料と写真をつけた全文は、市町村合併・自治体自立研究会編『合併を超えて 自治体自立へ』東海自治体問題研究所、2009年に掲載。
- 7) 東海自治体問題研究所が2005年3月に、東海3県下の当時未合併であった159自治体にアンケート調査を行い、103自治体（65%）から回答を得た。
- 8) 以下は東海自治体問題研究所「名古屋市政研究会」の税・財政の実態とあり方研究グループの共同研究の成果の一部である。
- 9) 河村市長は「市債は借金でない」などと主張しているが、市債発行による公債費の増加は財政硬直化をもたらすなど、市の財政運営を困難にしている。地方財政健全化法をはじめ現行の地方財政制度を考えると、安易な市債発行は財政運営にとって無視できない問題である。