

地方制度再編と地方財政「改革」

山 田 明

1. 問題の所在

2001年6月21日に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる骨太の方針の戦略は次のようである。日本経済再生の第一歩として不良債権問題を抜本的に解決して、民営化・規制改革をはじめとした7つの改革プログラムにより構造改革をすすめる。こうした国民に痛みをともなう経済の構造改革をつうじて、「努力する者が報われる社会」、経済活性化の「躍動の10年」を到来させる。このような日本経済再生のシナリオにより、「失われた10年」から「躍動の10年」へと向かうのか。¹⁾

骨太の方針によれば、日本経済の力強さが失われてきたのは、公共事業・社会保障・地方行財政の3分野で非効率な部分が拡大してきたことにある。それで方針は3分野にターゲットをしばって徹底した歳出削減、構造改革をせまっている。とりわけ地域と自治体、地方行財政にかかわる改革方向は、骨太の方針の第4章「個性ある地方の競争—自立した国・地方関係の確立」である。この第4章の論理は次のように概括できる。国の過度の関与により、地方の個性が失われてきた。地方が潜在力を自由に発揮できる仕組みの実現に向けて、国と地方にかかわる制度の抜本的な改革が必要である。「自助と自立の精神」により、国に依存しなくても「自立し得る自治体」の確立、受益と負担の関係の明確化がもとめられる。これまでの「均衡ある発展」から、「個性ある地域の発展」「智恵と工夫の競争による活性化」に転換していく。そのために、地方財政の健全化の取り組みとともに、地方財政や地方制度の抜本的改革が課題となる。

骨太の方針から1年を経過した2002年6月25日、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が閣議決定された。骨太の方針の2002年版である。第4部の歳出の主要分野における構造改革の3において、地方財政や地方制度にかかわり次の方針が提示された。「国庫補助負担金、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、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革案を、年内を目途に結論を出す。」「改革の受け皿となる自治体の行財政基盤の強化が不可欠であり、市町村合併へのさらに積極的な取り組みを促進する。また、今後の地方行政体制のあり方、団体規模等に応じた事務や責任の配分（例えば、人口30万人以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし都道府県などが肩代わり等）など、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、幅広く検討する。」

こうして構造改革の名のもとに、三位一体といわれる地方財政改革、市町村合併を基軸にした地方制度再編が強力に推進されている。これらの改革は、戦後の地方自治ないし地方行財政システムを根底から再編するものであり、地域と自治体サイドからも改革をめぐる動きに注目してい

く必要がある。そこで本稿では、地方制度再編と地方財政「改革」の動向をフォローするなかで、両者の関連に焦点をあてて改革をめぐる主な論点を検討していきたい。

2. 地方制度再編と市町村合併

2002年11月1日、地方制度調査会の西尾勝副会長は「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」を発表した。これは「西尾私案」とよばれ、地方制度再編をめぐる論議に大きな波紋を投げかけている。一定の人口規模未達の町村を事実上「解体」させる案であり、わが国の地方制度を根底から再編成するものである。この西尾私案と市町村合併を中心に地方制度再編を検討していくが、まずは地方分権をめぐる動きを大まかに振り返っておきたい。

1993年6月に衆参両院で憲政史上はじめて「地方分権の推進に関する決議」が全会一致でなされ、10月には第3次行政改革推進審議会の最終答申で地方分権の立法化が提起される。94年には地方6団体が地方分権推進の意見書を提出するなど、地方分権に向けた諸団体の活動が続き、95年5月に地方分権推進法が成立した。この法律は4章および附則からなり、第2章で地方分権の理念を次のように提示する。「地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。」また総理府に地方分権推進委員会を置くとし、具体的な検討作業がすすめられる。

地方分権推進委員会は96年3月に「分権型社会の創造」と題した中間報告をとりまとめた。そのなかで注目されたのが、「国と地方公共団体を法制面で上下・主従の関係に立たせてきた機関委任事務制度を、この際廃止に向けて抜本的に改革する必要がある」とした点である。その後5回にわたり勧告が出され、それをもとに地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が99年7月に成立する。地方分権一括法に至る地方分権の潮流は、機関委任事務制度の廃止に代表される国地方の関係とともに、地方制度の再編も重要な柱であった。戦後の地方制度は二層制といわれるように、都道府県と市町村から構成されている。この二層制の枠組みに風穴をあける問題が、戦前からつづいた大阪・横浜など5大市による「特別市制」運動であり、暫定的な制度として56年に現行の政令指定都市制度がスタートする。²⁾

今回の「分権改革」において、こうした二層制をはじめとした地方制度、市町村合併はどのように位置づけられていたのか。地方分権推進委員会の中心メンバーでもあった西尾勝は、次のように述べている。³⁾「今回地方分権論議を始めるに当たりまして、まず地方への分権という総論においてみんな賛成なのだけれども、どのレベルの地方に分権するのが適当なのかということで意見がばらばらである」ので「具体的な分権論議は全く進まないという事態に立ち至るのではないかというのが私が最も強く恐れていたことであります。」それで、「この種の受け皿論をこの際すべて棚上げすべきであるということ、そして現在の都道府県、市町村という二層の自治制度

を基本的な前提にして、そしてそのもとで可能な分権を徹底して考えるべきである」ということを繰り返し強調した。

市町村合併については、基本的な考え方は三つに分かれるとする。一つは自主合併にあたって、障害になるようなことは取り除くという消極論である。第二に市町村の全面的な合併、統合をすすめるべきであるという議論である。第三に両説の中間の意見であり、飴をあたえるという形をとってでも少し合併を促進すべきでないか、という合併の支援説である。「私自身はどちらかと言うと、障害除去をしていけばいいという消極説なのでありますが、しかし、いまの意見の大勢としてはそれではとてもおさまらない状況であります。せめてこの中間説の、合併を支援する線であれば全体の合意はできないという雰囲気、地方制度調査会においても内閣の地方分権部会においてもありました。そして、地方制度調査会の答申も、内閣の地方分権部会の専門員の取りまとめた意見も、おおむねその線に沿っているのであります。私としては、市町村の全面的な再編成を阻止できただけでも一応よしとしなければいけないかなと感じているところであります。4)」

これまでの地方分権と市町村合併について、西尾私案の冒頭でも次のように指摘されている。「地方分権推進委員会における地方分権改革の議論は、当初、分権の受け皿となる都道府県と市町村の二層制の枠組みには手を着けないことを前提としていた。国からの権限移譲等を進めるに当たっては、当面、都道府県により重点を置いて進めることとし、そのうえで市町村への移譲を進めるという考え方であった。しかしながら、具体的な地方分権を進めていく中で、各方面から、基礎的自治体への権限移譲等を推進するとともに、これを実現するためには、規模・能力を備えた基礎的自治体の体制整備が必要であるということが言われるようになった。」これを踏まえて合併特例法が改正・強化され、99年8月以降は、この枠組みのもとで「自主的な」市町村合併が強力に推進されている。

2002年10月1日時点の総務省調査によると、全国で法定合併協議会が129、任意合併協議会が153、研究会ないし懇談会が385設置されている。12月1日現在の市町村数は3217であり、研究会ないし懇談会まで含めてすべて合併すると1237に減る。政府与党の行財政改革推進協議会が掲げた「市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」という方針に近づくことになる。市町村合併を検討している自治体が8割を超え、「平成の大合併」の動きが加速してきたが、その背景には合併特例法にもとづく「いたれりつくせり」の支援策がある。

合併特例法、正式には市町村の合併の特例に関する法律は1965年に制定された時限立法で、市町村行政の広域化の要請に対処し、市町村の合併の円滑化を図るため、関係法律の特例その他の必要な措置を定めることを目的とした。これまで10年ごとに延長されてきたが、95年の改正で特例措置が拡充される一方、2005年3月までの市町村合併に限って適用するとして、特例法の期限を明確に区切った。そして、99年の第105回国会で成立した地方分権一括法において、合併特例法についても大幅な改正がなされた。市町村合併をさらに強力に推進するために、住民発議制度の拡充、地方交付税や地方債の特例措置の拡充、地域審議会制度の創設、議員退職年金の特例の

創設などが新たに盛り込まれた。地方分権一括法の施行期日は2000年4月1日だが、合併特例法の改正部分については、原則として99年7月の公布と同時に施行された。合併特例法は2002年にも再び改正される。

表1 市町村の合併の推進についての要綱による「合併パターン」

都道府県	現在の市町村数 A	最 多			最 少		
		市町村数 B	減少数 A-B	B/A (%)	市町村数 C	減少数 A-C	C/A (%)
北海道	212	122	90	57.5	72	140	34.0
青森	67	11	56	16.4	11	56	16.4
岩手	59	28	31	47.5	19	40	32.2
宮城	71	17	54	23.9	17	54	23.9
秋田	69	22	47	31.9	11	58	15.9
山形	44	27	17	61.4	8	36	18.2
福島	90	40	50	44.4	12	78	13.3
茨城	85	29	56	34.1	17	68	20.0
栃木	49	21	28	42.9	12	37	24.5
群馬	70	12	58	17.1	10	60	14.3
埼玉	92	38	54	41.3	26	66	28.3
千葉	80	28	52	35.0	23	57	28.8
東京	40	21	19	52.5	15	25	37.5
神奈川	37	22	15	59.5	10	27	27.0
新潟	111	21	90	18.9	21	90	18.9
富山	35	9	26	25.7	4	31	11.4
石川	41	22	19	53.7	10	31	24.4
福井	35	12	23	34.3	7	28	20.0
山梨	64	21	43	32.8	10	54	15.6
長野	120	85	35	70.8	10	110	8.3
岐阜	99	22	77	22.2	5	94	5.1
静岡	74	24	50	32.4	16	58	21.6
愛知	88	36	52	40.9	15	73	17.0
三重	69	16	53	23.2	10	59	14.5
滋賀	50	20	30	40.0	7	43	14.0
京都	44	15	29	34.1	9	35	20.5
大阪	44	22	22	50.0	14	30	31.8
兵庫	88	58	30	65.9	10	78	11.4
奈良	47	17	30	36.2	9	38	19.1
和歌山	50	17	33	34.0	9	41	18.0
鳥取	39	12	27	30.8	3	36	7.7
島根	59	15	44	25.4	11	48	18.6
岡山	78	19	59	24.4	19	59	24.4
広島	86	21	65	24.4	15	71	17.4
山口	56	21	35	37.5	8	48	14.3
徳島	50	16	34	32.0	9	41	18.0
香川	43	12	31	27.9	6	37	14.0
愛媛	70	11	59	15.7	11	59	15.7
高知	53	12	41	22.6	8	45	15.1
福岡	97	20	77	20.6	20	77	20.6
佐賀	49	13	36	26.5	9	40	18.4
長崎	79	13	66	16.5	13	66	16.5
熊本	94	21	73	22.3	20	74	21.3
大分	58	14	44	24.1	14	44	24.1
宮崎	44	22	22	50.0	8	36	18.2
鹿児島	96	27	69	28.1	12	84	12.5
沖縄	53	16	37	30.2	7	46	13.2
計	3,228	1,140	2,088	35.3	622	2,606	19.3

注) 1 : 市町村数は、要綱策定時の数である。

2 : 東京都については、特別区を除いた数である。

3 : 最多・最少の市町村数については、総務省においてとりまとめたものである。

出所) 総務省資料(2000年4月調査)による。

表2 合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型

類 型	想定される典型的な地域	合併を通じて実現すべき目標	人口規模と関連する事項
1 人口50万人超	<ul style="list-style-type: none"> 複数の地方中核都市が隣接している場合 大都市圏において、複数の中小規模の市が隣接している場合 	<ul style="list-style-type: none"> 経済圏の確立 高次都市機能の集積 大都市圏における一極集中の是正 指定都市への移行による都道府県も含めたイメージアップ 	<ul style="list-style-type: none"> 指定都市
2 人口30万人・20万人程度	<ul style="list-style-type: none"> 地方中核都市と周辺の市町村で一つの生活圏を形成している場合 大都市圏において、市街地が連なった複数の小面積の市が隣接している場合 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画、環境保全行政等の充実、保健所の設置など 中核的都市機能の整備 急激な人口増加への広域的な対応 都道府県全体の発展の中核となる都市の育成 中核市・特例市への移行によるイメージアップ 	<ul style="list-style-type: none"> 中核市 (30万人以上) 特例市 (20万人以上) 一般廃棄物処理 ((効率的なサーマルリサイクルが可能な) 300 t / 日規模の施設の目安: 20~25万人) 老人保健福祉圏域 (平均36万人) 二次医療圏 (平均35万人) 広域市町村圏の実態 (平均21万人)
3 人口10万人前後	<ul style="list-style-type: none"> 地方圏において、人口の少ない市と周辺の町村で一つの生活圏を形成している場合 大都市圏において、人口の少ない市町村が隣接している場合 	<ul style="list-style-type: none"> 高等学校の設置や一般廃棄物の処理 (焼却) など一定水準の質を有する行政サービスの提供 県下第2、第3の都市の育成による県全体の均衡ある発展 	<ul style="list-style-type: none"> 広域市町村圏の設定基準 (概ね10万人以上) 消防の体制整備 (10万人程度) 高等学校の設置 (10万人以上の市) 一般廃棄物処理 (焼却) (100 t / 日規模の施設の目安: 7~9万人) 女性に関する施策を専ら担当する組織 (課相当) の設置 (10万人程度)
4 人口5万人前後	<ul style="list-style-type: none"> 地方圏において、隣接している町村で一つの生活圏を形成している場合 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉施策等の充実 (福祉事務所の設置等) グレードの高い公共施設の整備 計画的な都市化による圏域全体の発展 市制施行 	<ul style="list-style-type: none"> 市制施行の要件 (5万人 (合併特例4万人)) (福祉事務所の設置等) 市町村障害者社会参加促進事業の単位 (「厚生省関係障害者プランの推進方策について」(平成8年11月15日付け厚生省大臣官房障害保健福祉部長通知) 参照) 特別養護老人ホーム2か所、デイ・サービス7か所、ホームヘルパー70人弱 環境政策一般部門の専任組織 (課相当) の設置 (3万人程度)
5 人口1万人~2万人程度	<ul style="list-style-type: none"> 中山間地域等において、地理的条件や文化的条件によるまとまりなど、複数の町村が隣接している場合 離島が、複数の市町村により構成されている場合 	<ul style="list-style-type: none"> 適切かつ効率的な基幹的行政サービスの提供 	<ul style="list-style-type: none"> 町村合併促進法 (昭和28年) における標準 (最低) 規模 (概ね8,000人) 中学校の設置 (標準法による基準での最小: 13,200人程度で1校) (1学校当たりの生徒数を480人 (1学級当たり生徒数40人×12学級) とする等の仮定を置いた場合 (自治省試算)) デイ・サービス/デイ・ケアの設置 (新G P 1.7万か所: 7,300人程度に1か所) 在宅介護支援センターの設置 (新G P 1万か所: 12,500人程度に1か所) 特別養護老人ホームの整備 (最小規模50床を基準 (なお、大都市、過疎地等では例外的に30床): 2万人程度) 2万人ではデイ・サービス3か所、ホームヘルパー30人弱 建築技師の設置 (1万人程度) ※ 新G P = 新・高齢者保健福祉推進10か年戦略 (新ゴールド・プラン) <p>なお、保健福祉、学校教育といった基幹的な行政サービスを適切・効率的に提供するためには、少なくともこの「5人口1万人~2万人程度」という類型の規模は期待される。</p>

出所) 自治省「市町村の合併の推進についての指針」1999年8月、別表2による。

先に西尾勝が99年8月以降、自主的な市町村合併が強力に推進されているとしたのは、この改正合併特例法の施行が念頭にあると考えられる。旧自治省（現総務省）は改正合併特例法の施行直後に、「市町村の合併の推進についての指針」を策定した。指針では都道府県に2000年中のできるだけ早い時期に、市町村合併推進についての要綱作成をもとめ、すべての市町村を視野に入れた合併パターン、線引き案の作成を指示する（表1）。この要綱によると、たとえば岐阜県は現在99市町村であるが、最多で22、最少のケースでは5市町村に減るパターンが示された。都道府県が市町村合併の「旗振り役」として期待され、国と府県主導の「上からの」合併をめざすことになる。

具体的な合併パターンの参考資料として、「合併後の人口規模等に着眼した市町村合併の類型」を示している。表2のように人口規模としては、指定都市と関連する50万人超、中核市や特例市に相当する30万人・20万人程度、広域市町村圏の設定基準にあたる10万人前後、市制施行要件である5万人前後、そして1～2万人程度の5類型に区分される。保健福祉、学校教育といった基幹的な行政サービスの適切・効率的な提供のためには、少なくとも1～2万人程度の人口規模が期待されるとした。それ以下の小規模町村は、存在自体が非効率とされる。これは西尾私案などその後の各種提案に引き継がれ、具体化されていく。

西尾勝は市町村合併の基本的な考え方を3つに分けて説明したが、市町村合併特例法を「自主合併に当たって障害となることは取り除いたらいい」という一番消極的な考え方に立っていると述べている。改正合併特例法が施行された99年8月以降も、こうした位置づけでよいのか、手厚い財政支援策から合併特例法を検証してみよう。現在、合併特例法にもとづく市町村合併推進に向けた財政支援策は、次の3点にまとめられる（図1参照）。

第1に、地方交付税による措置として「合併算定替」などがある。市町村が合併して人口規模が大きくなると、1人当りの基準財政需要額が小さくなって交付税が減る。それで合併推進のために、合併後10年間は合併前の市町村ごとに普通交付税を算定し、そうして積み上げた額を合併後の普通交付税額にできることにした。10年後の5年間も規模を縮減しながら暫定的な算定がつけられる。特別交付税についても、合併準備ないし移行に対する特別の措置がある。

第2に、市町村建設計画にもとづいて実施される事業に対する地方債の特例、合併特例債による財政措置である。こちらは「合併算定替」より積極的な支援策といえる。合併特例債は合併特例法の99年改正で新設されたもので、その事業には3つの類型がある。「合併市町村の一体性の速やかな確立を図るため又は均衡ある発展に資するために行う公共的施設の整備事業」「合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進するために行う公共的施設の統合整備事業」、それに合併にかかわる地域振興のための基金積み立てである。これらの事業のなかでも目立つのが、旧市町村間の道路や橋りょう、トンネルなどの整備事業である。

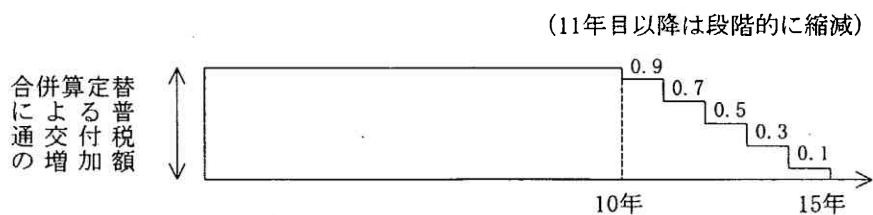
合併特例債は合併後10年にわたり、事業費の95%まで充当でき（上下水道・病院事業にかかわる出資および補助は100%）、その元利償還金の70%について後年度に普通交付税の基準財政需要額に算入される。それと2002年度の改正から導入されたのが、市町村合併推進事業である。合併

重点支援地域において、関係市町村が広域的におこなう公共施設の整備事業に地方債を90%充当でき、その元利償還金の50%が交付税措置される。また、合併重点支援地域において都道府県がおこなう交通基盤関係施設の整備事業について、計画策定後10年は地方債を90%充当でき、これも元利償還金の50%が交付税措置される。

図1 財政措置のイメージ

○ 合併算定替

合併年度及びこれに続く10か年度について合併しなかった場合の普通交付税を全額保障し、その後5か年度で増加額を段階的に縮減させる。



○ 市町村合併特例事業

合併後10か年度は合併市町村の一体性の速やかな確立等のための公共施設の建設事業（上下水道・病院事業に係る出資及び補助を含む。）及び基金造成事業に対して所要の財政措置を講じている。

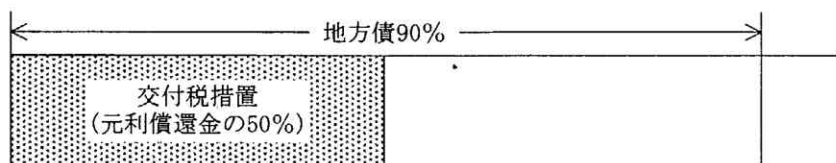


※上下水道・病院事業に係る出資及び補助は、地方債100%

○ 市町村合併推進事業

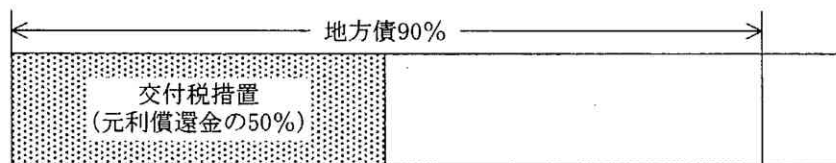
・市町村事業

合併重点支援地域において関係市町村が広域的に行う公共施設の整備事業に対して所要の財政措置を講じている。



・都道府県事業

合併重点支援地域において都道府県が行う交通基盤施設の整備事業に対して所要の財政措置を講じている。



出所) 地方交付税制度研究会編

『地方交付税のあらまし』2002年度、地方財務協会、87ページ。

第3に、合併推進のための補助制度である。99年の合併特例法改正にともない2000年度予算から導入されたもので、「昭和の大合併」でも威力を発揮した国策合併推進の強力な手段である。市町村建設計画の作成にかかわる経費を措置する合併準備補助金（1団体に一律500万円補助）、市町村建設計画に位置づけられた経費に措置する合併市町村補助金（人口規模に応じて補助）などがある。

こうした「いたれりつくせり」の財政支援策には、経済界からも批判が出される。経済同友会は2002年4月12日に「市町村合併の推進に向けての緊急提言」を発表した。提言のなかで、すでに政府による合併支援措置は十分に用意されており、これ以上の拡充はすべきでないとした。合併特例債の発行だけでも10年間で最大20兆円におよび、合併にともなう財政負担は膨大なものになると警告した。⁵⁾

政府与党も財政支援策をはじめとした特例措置にとどまらず、新たな合併誘導策の検討に入った。自民党を中心に優遇策は国費投入のわりに成果が乏しく、「カネでの誘導は限界」との声も出されるようになる。⁶⁾ 自民党の地方行政調査会・地方自治に関する検討プロジェクトチームは、12月12日に次のような中間報告をとりまとめた。現行の合併特例法は延長せず、いちだんと強力に合併を推進する。合併推進策を講じた後、なお残る例えば人口1万人未満の小規模市町村については、「通常の市町村に法律上義務づけられた事務の一部を都道府県又は周辺市町村が実施する仕組みとすること等の方策について、こんごさらに検討する。」これら小規模市町村については、地方交付税の割増し措置等あり方を含めさらなる縮小について検討する、などの課題を提起した。

この自民党のプロジェクトチームの中間報告は、冒頭に紹介した西尾私案とかなり共通するものがある。西尾勝は2001年11月12日に岐阜県多治見市でおこなった講演記録で次のように述べていた。「平成17年3月までに合併が進まなかったら、このまま収まるのだろうか。国会の先生方の雰囲気からいうと、収まらないような気がするのですね。…鞭をふるえという話などは飛び越えて、強制合併をすべきではないか、強制合併をさせて何が悪いのだという議論にまでいくのではないのでしょうか。⁷⁾」そして合併から取り残された町村についても、所掌事務の範囲などによる町村の区分、県に権限を取り上げてしまう可能性などを指摘している。こうした市町村と都道府県の関係という問題が、第27次地方制度調査会の中心テーマになる。

2002年7月1日の第27次地方制度調査会第3回総会は、審議事項案（基礎的自治体、大都市、都道府県、地方税財政などのあり方）に関する論点整理をおこなった。とくに基礎的自治体のあり方について、「見直し後においてもなお小規模市町村が担う事務や組織のあり方」、小規模市町村の区域における事務処理、基礎的自治体内の地域組織等などの論点が示された。こうした経過を経て、11月1日の第10回専門小委員会で西尾が「今後の基礎的自治体のあり方について」という議論のたたき台を私案として発表したのである。

西尾私案における基礎的自治体の具体的イメージ、再編成のあり方のなかで、とくに重要と思われる点を抜き出してみよう。「今後の基礎的自治体のあるべき姿として、自治体経営の観点か

ら、一定の規模・能力が必要である。これを、例えば、現在の市が処理している事務を処理できる程度のものであるかどうか。」「人口〇〇未満の団体を解消することを目標とすべきではないか。」「現行の合併特例法の失効後は、…都道府県や国が当該人口規模未満の市町村の解消を目指して財政支援策によらず合併を推進する方策をとるものとする。」そして一定期間後のあり方として、事務配分特例方式と内部団体移行方式の二つをあげる。前者は「法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。」後者は包括団体移行方式ともされ、「他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。」

こうして西尾試案は、町村制を廃止して市制に地方制度を再編するものであり、各界各層から大きな波紋をよぶことになる。⁸⁾ 山田公平論文「市町村合併の歴史的考察」では、現在進行中の市町村合併や地方制度再編を次のように歴史的に総括しており、西尾私案に至る流れをとらえるうえで参考になる。「戦後の町村合併は、町村規模の拡大から出発し、市町村合併として進行了後、ついに全市町村を対象とした合併にたどりつき、基礎自治体を、自治体の権限によってランクづけられた階層体系へ編成することを目的とするにいたったのである。明治以来の町村合併が、このように最終的に自治体の都市を機軸とする階層体系化をつくりだしていく経過は、合併による地域の階層的構成の変化をもたらし、それが、政府官僚・経済界の地域支配を強化していく根拠になっていった。⁹⁾」「平成合併の自治体の都市階層体系化構想は、日本社会をいっそうの中央集権的な上からの発展に向けるものであり、これに対して人口規模が多様な自治体が、いずれも基礎自治体として水平的な平等性にたつて、それぞれに可能な地域発展を追求していくことは、日本社会に分権的でボトムアップな発展を可能にするのである。¹⁰⁾」

3. 地方財政「改革」をめぐる動き

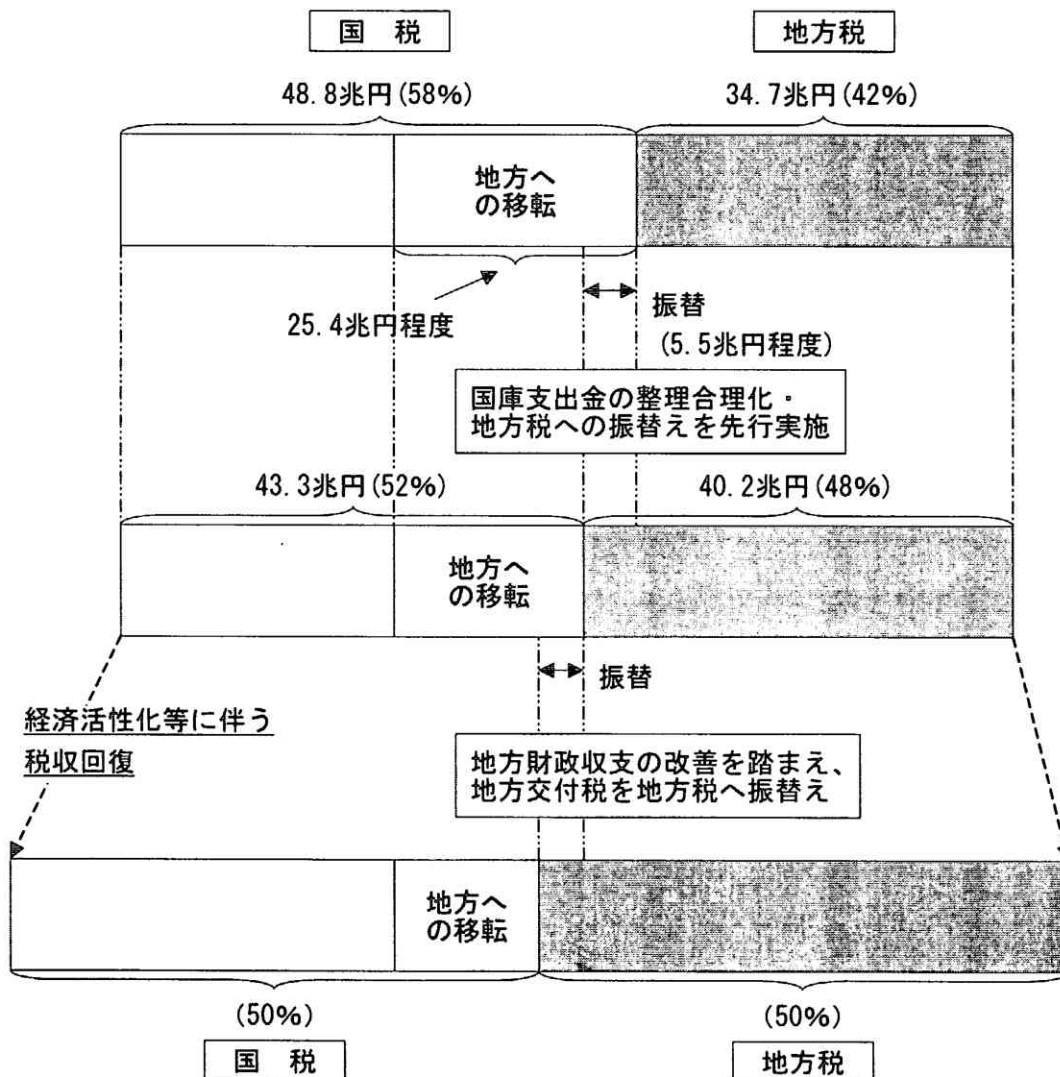
経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002は、今後の地方行政体制とともに、地方行財政改革についても検討方向を示している。国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討して改革案をまとめるもので、経済財政諮問会議・地方分権改革推進会議・地方制度調査会などで検討がすすめられる。

総務省の「制度・政策改革ビジョン」によると、地方税財政制度改革の方向は次のようである。基本的な考え方として、歳入・歳出両面で地方の自立性を向上させ、受益と負担を明確化することである。具体的な進め方としては、国庫補助負担金・税源移譲・地方交付税で三位一体の改革を推進する。地方税中心の歳入体系とするため、国から地方への税源移譲等により、国税・地方税1:1を実現して、歳出規模との乖離を是正する。国から地方への税源移譲の実施案は図2のようである。税源移譲にともなう地方団体間の財政力格差の拡大に対応した財源均てん化の方策について総合的に検討する。

こうした総務省のビジョンのようには、地方行財政改革はすすんでいない。厳しい国の財政状

況のもとで、とりわけ財務省が地方への税源移譲に強い難色を示している。11月20日の経済財政諮問会議に提出された塩川財務相の「地方の自立のための改革に関する基本的考え方」は、財務省の地方財政改革に対する考えをよく示している。地方交付税は、地方の収支尻を補てんする機能（財源保障機能）を有している。これが、地方が負担感なく、行政サービスを拡大できる仕組みとなっている。地方自治体が国への財政的依存から脱却するため、財源保障機能の廃止・縮減を図っていくことが必要である。税源移譲を含む税源配分の問題については、国庫補助負担金の廃止縮減の状況、交付税の財源保障機能の見直し、国と地方の財政事情等を総合的に勘案して、そのあり方について検討をすすめる。総務省と財務省の考え方の違いは、各種審議会の議論にも反映している。三位一体の改革に焦点をあてて、各種審議会の議論や報告・意見を概観していこう。

図2 国から地方への税源移譲の実施案



出所) 総務省資料 (2002年7月29日) による。

・地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」(10月30日)

本意見は、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方についての結論を示すものである。6月の中間報告をベースに、国の関与を大幅に縮減することにより、国庫補助負担金の廃止・縮減の方向を提言している。具体的には、教育・文化、公共事業、社会保障、産業振興、治安その他の5分野別に135項目の見直しの指針を打ち出した。最大の焦点であった義務教育費国庫負担金については、総額5000億円を一般財源化するように求めている。¹¹⁾

今後、当会議の審議は次の段階に移行する。本意見で示した国と地方の役割分担にもとづき、また年末までに取りまとめられる国庫補助負担事業の廃止・縮減についての政府の方針を踏まえ、国と地方の税財源配分の在り方について、基本方針2002に示されているとおり国庫補助負担金、地方交付税交付金および税源移譲をふくむ税源配分を三位一体で検討していく。あわせて、地方行財政改革の推進等行政体制の整備についても、すべての市町村において市町村合併に向けた真剣な検討がおこなわれ、具体的な成果につながることを期待するとともに、新たな行政体制の在り方を検討する予定である。

・財政制度等審議会の意見(11月20日)

構造改革とは「保護・救済型」の制度から「自立支援型」の制度へと転換していく作業であり、とりわけ国の財源保障をつうじて、過度に国に依存している地方の自立を高め、真の地方分権を確立することが課題である。

地方財政制度については、「自立支援型」へと改革をすすめていく視点がもとめられる。国が地方歳出に関与する一方で、地方交付税が地方財政計画の歳出の財源を保障する仕組みは、増加する地方歳出の裏づけとなり、地方の自立性を弱めている。地方の財政運営にモラルハザードをもたらしている地方交付税の財源保障機能を廃止し、税収の偏在にともなう財政格差を是正する機能(財政調整機能)に限る仕組みにすることにより、地方財政における受益と負担の関係を明確化していくことが必要である。国と地方の税源配分の見直しは、財政構造改革との整合性を踏まえ真しに検討すべき問題である。

・地方制度調査会「当面の地方税財政措置に関する意見」(11月29日)

地方交付税については、財源保障機能をめぐって様々な議論がおこなわれているが、財源保障機能は、国が内政の大半を地方公共団体に委ね、法令等による基準の設定や国庫補助負担金制度をつうじて一定の行政水準の確保を求めているしくみと不可分の関係にある。また、財源調整機能と一体として、財政力の差にかかわらず、地方公共団体が必要な行政サービスを供給することを可能にしている。したがって、国が地方公共団体に一定の行政水準の確保を求める基本的なしくみが存続する以上、地方交付税をつうじた財源保障は堅持しなければならない。

地方交付税の総額については、三位一体の改革のなかで、国庫補助負担金の廃止・縮減額、税源移譲規模等に対応して見直されるが、その場合、税源移譲等による地方税の拡充により、地方交付税は量的に縮小することはあっても、税源移譲にともない地方公共団体間の財政力格差が拡大するなかで、地方交付税の担う財政力格差の是正機能の必要性はむしろ高まることとなる。

・地方財政審議会「平成15年度の地方財政についての意見」（12月6日）

当審議会としては、この（三位一体）改革を通じ、歳入面において、国から地方への税源移譲等により、地方歳入に占めるウェイトを高め、国庫補助負担金や地方交付税への依存を縮小して、地方税中心の歳入体系を構築するとともに、歳出面においては、国庫補助負担金や法令基準等による地方歳出への国の関与を廃止・縮減し、地方の行財政運営における自主性・自立性を高めていくことが重要であると考えます。

地方交付税の財源保障機能について様々な議論がおこなわれているが、地方交付税は財源保障と財源調整の二つの機能を一体として果たす仕組みであり、地域間の税源偏在が散在するなかで、国が地方公共団体に一定の行政水準の確保を求める仕組みが採られている以上、地方交付税による財源保障と財源調整は不可欠であり、両機能のうち財源保障のみを廃止するという考え方は採りえないものである。三位一体の改革の推進にあたっては、こうした地方交付税の役割の重要性を十分踏まえることが必要である。

三位一体の改革のなかで、地方交付税の総額については、税源移譲等による増収規模、国庫補助負担金の廃止・縮減による減収規模に対応した見直しがおこなわれることになるが、税源移譲等による地方税の拡充により地方交付税は量的には縮小することとなろう。一方、税源移譲にもなって地方公共団体間の財政力格差はむしろ拡大すると考えられることから、地域間の財政力格差を是正する機能に関しては、その重要性が高まる方向に留意が必要である。

4. 若干の論点整理

こうして三位一体の地方財政改革といっても、実態は税源移譲なき国庫補助負担金・地方交付税の縮減という方向が明確になってきた。地方自治体に負担を転嫁して、国の財政再建をはかる財務省サイドの戦略で事態が動きつつある。それが市町村合併や地方制度再編の動きに拍車をかけている。

現在、三位一体の地方財政改革のあり方、すすめ方が焦点になっている。それは「構造改革」の評価に直結する問題でもある。最大の焦点は、地方交付税を中心にした財政調整制度であろう。地方交付税は市町村合併推進と地方制度再編にとっても、アメとムチの両面から重要な役割を果たしている。

神野直彦は地方分権推進委員会の最終報告と骨太の方針を対比させて、次のように問題を提起している。¹²⁾ 最終報告は垂直的財政調整で基幹税の税源移譲とともに、水平的財政調整の重要性を強調している。ところが骨太の方針では、まず水平的財政調整である地方交付税の削減が唱えられる。両者とも税源移譲をかかげるが、最終報告では税源移譲、骨太の方針では交付税の削減がはじめにありきなものである。これは最終報告が「自己決定・自己責任」なのに対して、骨太の方針が単に「自己責任原則」の確立を主張しているからだ。垂直的財政調整を後回しにする骨太の方針は、論理を転倒させている。論理を転倒させれば、ヴィジョンを描けない。地方分権が

「ゆとりと豊かさの実感できる社会」をめざすのに対し、骨太の方針のめざす社会が見えてこないのも、そのためである。

最終報告と骨太の方針の違いは、交付税の見直しにも見られる。最終報告では交付税が地方財政の自己決定権を奪わないように、つまり交付税が補助金的性格を備えないようにするために事業費補正の見直しを求めており、税源移譲にともなう交付税の財政力格差是正機能の重要性を認めている。ところが、骨太の方針では小規模な地方政府への交付税配分を減少させる段階補正の見直しを求めている。

こうした指摘は三位一体の改革、とりわけ交付税改革を考えるうえで示唆に富む。事態は骨太の方針が目ざす方向に展開しつつある。税源移譲を先送りにして、地方交付税を縮減する方向がますます明確になってきた。地方交付税の見直しは、2002年度から本格的に実施されている。

第1に事業費補正の見直しであり、公共事業にかかわる地方負担の引き上げをねらう。単独事業については、とくに地域総合整備事業債の廃止が重要である。地域総合整備事業債は最高90%の起債充当率、30%から50%におよぶ交付税措置という「おいしい借金」であり、自治体をハコ物づくりに駆り立ててきた。交付税の補助金化＝ひもつき化を象徴するものであった。今回それを廃止して、都市再生など重点7分野の「地域活性化事業」に衣替えして、「合併推進事業」と「防災対策事業」が創設された。事業費補正の見直しと関連して、「合併推進事業」が新たに導入されたことは注目される。

第2に、小規模な自治体ほど影響が大きい段階補正の見直しである。人口の少ない自治体は、人口の多い自治体に比べて1人当りの経費が割高になる。そのため段階補正という方式により、小規模団体ほど1人当りの需要額の単価を割り増している。具体的には人口10万人を標準団体として、いくつかの人口段階ごとに割増率を算出する。市町村分の段階補正は、98年度から人口4000人未満の団体の割増率を一律にする措置がとられてきた。対象費目は商工行政費、消防費、保健衛生費、社会福祉費などに拡大されてきた。この見直し措置により、人口1000人規模の村では、4年間に合計6000万円の交付税が削減された。今年度からは人口5万人未満の市町村を対象にして、段階補正が平均して3分の1余り圧縮される。この影響をうけるのは、全市町村の85%におよぶ。3年間の圧縮額は、人口1000人規模で2400万円、4000人規模で5500万円、3万人規模で3000万円になる。とりわけ人口規模が小さく、財政力の乏しい町村にはかなりの痛手となるであろう。

地方交付税の見直しのなかでも、市町村合併や地方制度再編に直接かかわるのが段階補正である。2002年度から本格的に始まった段階補正の見直しは、小規模町村の息の根を止めかねない。政府・与党は年末、市町村合併促進を目的に、小規模自治体への優遇措置など交付税制度を見直す方向で検討に入った。見直しでは段階補正をなくす案が有力という。¹³⁾ 地方制度調査会は2003年5月をめどに中間報告をまとめるが、政府・与党はこれを受けて地方交付税制度の見直しを含めた本格的な協議を行い、基本方針を固める方針である。

段階補正とならんで重要なのが、交付税の財源保障機能をめぐる論議である。財政制度等審議

会や財務省は、地方自治体が国への財政的依存から脱却するため、財源保障機能の廃止・縮減を求めている。財源保障機能は地方自治体の財政運営にモラルハザードをもたらしており、交付税は財政調整機能に限る仕組みにすべきとする。しかし、地方制度調査会や地方財政審議会が指摘するように、財源保障機能は地方自治体が一定の行政サービスを実施するうえで不可欠である。交付税は財源保障・財政調整という2つの機能から成り立っており、一方を廃止・縮減することはできない。まさに財政調整制度の意義、地方交付税制度の存立根拠を再確認していく必要がある。

以上のように、市町村合併と地方制度再編、そして地方財政改革をめぐる動きを概観し、若干の論点を整理してきた。地方分権改革＝三位一体の改革のもとで、税源移譲なき地方財政の縮小再編が進行している。とりわけ地方交付税の縮減が、段階補正や財源保障機能の見直しを軸に実施されつつある。それは小規模自治体＝町村を「解体」する動きと連動しており、中山間地域の多くはまさに存亡の危機にあるといえる。これは「構造改革」の柱である都市再生の動きと深く関わっており、21世紀の国土・地域政策のあり方を問うものである。

注

- 1) ここにきて「構造改革」に対して批判的な論調も目立つようになり、改革に対する熱気もしだいに冷めてくる。代表的な批判として、山家悠紀夫『「構造改革」という幻想』岩波書店、2001年がある。ここでは「構造改革」の本質はサプライサイド強化論であり、「規制を緩和すべし、市場原理の徹底を図るべし」「弱者を淘汰すべし、強者を支援すべし」を柱としているとする。
- 2) 今回の「分権改革」のなかで新たに誕生した都市制度に、中核市と特例市がある。中核市は人口30万人以上、面積100km²以上を条件として、関係市からの申し出にもとづき政令により指定される。中核市に指定されると、指定都市に準じて保健衛生、福祉、都市計画などの事務が府県から移譲される。特例市は人口20万人以上の市が対象となり、建築行為や開発行為の許可などの事務が移譲される。これにより都市制度は、指定都市・中核市・特例市という「特例」によって設置される市と、その他の市とに区分される。
- 3) 西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、1999年、14～15ページ。
- 4) 同上、21ページ。
- 5) 経済同友会は10月にも「自ら考え、行動する地域づくりを目指して」と題する提言を発表した。行政体制の再編成としては、基礎的自治体の強化と道州制への指向をめざすとする。人口10万人以上を基礎的自治体としての「標準的な市」と位置づけて、合併推進の重点目標とするとともに、その権限・財源を政令市並みに強化する。「市」の人口規模については、歳出効率化の観点からは、30万人程度が最も効率的であり、大都市部や中核的な都市を有する地域では30万人以上への合併を推進すべきである。財政制度については、財源保障の最小化、自立・調整型財政制度の確立をめざすとする。そのために地方交付税制度の廃止を提案している。こうした提案は、地方制度や地方財政改革の動向に大きな影響をおよぼしており、経済団体のなかでも経済同友会の動向を注目していく必要がある。
- 6) 『日本経済新聞』2002年10月7日付。こうした自民党や政府のやり方に対して、新聞の社説も批判的である。『日本経済新聞』11月4日付の社説では、これまでの合併促進策はアメの大盤振る舞いだったが、これはムチであり、強制合併に近い。市町村合併に強圧的に臨むのでは、国・地方を対等・協力の関係にした地方分権一括法の本質にも反すると批判する。『朝日新聞』11月22日付の社説も、「合併か権限はく奪か」の二者択一を迫るやり方はいただけない。自主財源の見直しも示さないまま市町

村に合併を急がせ、政府の仕事を移譲しようというのでは、結局、財政危機のツケを地方に押しつけることになるとする。

- 7) 西尾勝『これからの行政活動と財政／第2次分権改革の焦点』公人の友社、2002年、89ページ。
- 8) 11月12日に全国町村会、11月21日に全国町村議長の意見が出された。前者の意見の最後に、「『私案』は財政効率、経済効率、規模の論理を優先させることで貫かれており、地方自治・地方分権の理念に照らしても問題があるばかりでなく、総じていえば、人口規模の少ない町村を切り捨てるという横暴極まりない論旨であり、絶対容認できない」と厳しく批判している。また、地方分権推進委員会の専門委員をつとめた大森彌も、「骨太方針」の呪縛から解き放たれよ」という論文のなかで、「分権改革のどんな大義名分をもってしても、全国を一定規模の『市』（基礎的自治体）で統一しようとする発想は、地方自治の構想論としても容認できない。」とする。（全国町村会『町村週報』2419号）
- 9) 室井力編『現代自治体再編論』日本評論社、2002年、239ページ。
- 10) 同上、253～254ページ。
- 11) この意見に対して、地方6団体会長は次のような談話を発表している。「今回の意見においては、地方分権改革の更なる推進という見地から、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方について、『地方にできることは地方に委ねる』との原則に基づき、公共事業関係をはじめ内政の主要5分野についての見直し方針と具体的措置の提言が示されているものの、国庫補助負担金の廃止縮減に関して、地方6団体が従前から要望してきた、税源移譲を含む税源配分の在り方の検討を同時に行う視点を取り入れられていないことは、誠に残念である。特に、負担対象経費の見直しを始め義務教育費国庫負担制度の見直しは、国家公務員の制度に準拠することとされ、歳出削減不可能な重要な義務的経費に係るものである。また、地方財政に与える影響も甚大であるにもかかわらず、どのように地方の自主性が向上するのか明示されず、税源移譲による財源措置も明確に示されず、到底受け容れることはできない。」（『自治日報』3140号）なお、地方分権改革推進会議の西室泰三議長は10月31日の経済財政諮問会議で税源移譲について次のように述べている。「税源移譲も書くべきという意見が、委員に強くあったが、結局書き込んでない。これは、三位一体の議論の中で処理すべきで、経済財政諮問会議での今後の議論の障りになるおそれもあると考え、入れていない。」
- 12) 神野直彦「分権型財政調整論」『地方財政』2001年8月号、7ページ。
- 13) 『読売新聞』2002年12月29日付。