

I 地方財政改革と維持可能な社会

鶴田 廣巳

はじめに

国連の「環境と開発に関する世界委員会」(ブルントラント委員会)が1987年に維持可能な発展や「サステイナブル社会(維持可能な社会)」という考え方を提起して以来、この考え方が世界中で広く受け入れられるようになった。「維持可能な社会」という考え方は大変魅力に富むが、明確な定義や概念規定、あるいは具体的な内容が確定しているわけではない。それが経済、社会、そして環境という3つの側面での維持可能性から構成されることについては共通の認識があるとしても、その具体的な内容についてはなお模索の域を出ていないのが現実である。にもかかわらず、われわれが目標とすべき社会像が、「維持可能な社会」という理念の延長線上に構想されることは疑いないところであろう。

本稿は、「維持可能な社会」を実現するうえで地方財政改革や分権改革が持つ意味を明らかにすることを課題としている。「維持可能な社会」は、集権型の社会ではなく分権型の社会として構成されるはずであり、大都市であれ過疎地域の町村であれ、地域において平和、民主主義、地方自治、住民自治、人権と福祉を守り、発展させていくことが「維持可能な社会」の実現につながると考えられるからである。したがって、「住民自治型分権」社会をつくるために、現在の日本において何が課題になるのか、行財政システムのあり方にどのような改革が必要になるのかを検討することにする。

1 三位一体の改革と地方財政

1. 地方自治・地方分権の国際的動向

地方分権の国際的潮流

1990年代に入り、地方自治・地方分権を求める動きが世界的な規模で高まってきた。こうした動きの背景は必ずしも一様ではない。まず、先進各国に共通してみられるのは、戦後の高度成長システムが崩壊し、スタグフレーションや経済不況に見舞われるなかで巨額の財政赤字が累積するとともにそれまでの財政・金融政策の効果がきかなくなり、中央集権型の福祉国家体制が行きづまりを示して、社会の新しいガバナンスのあり方が模索されるようになったことである。また、社会主義諸国では、中央指令型の官僚国家体制が機能不全を示すようになり、自由や民主主義・地方自治を求める国民の要求や運動が社会主義国家体制を解体に導いた。さらに、グローバリゼーションの進展により開発独裁型の発展途上諸国にも資本主義発展の波が押しよせ、国民の所得水準が上昇して政治的意識が高まるとともに民主化や地方自治を求める運動が活発になり、軍事政権や独裁政権の民主化が進められた。このように、国や地域によりその背景は異なるが、集権型のシステムが行きづまり、そこから民主主義や地方自治・地方分権を発展させようとする動きが加速したことはいずれにも共通するといつてよい¹⁾。

新自由主義的分権 — その論理と現実

中央集権的な行政国家体制にしる、中央指令型の社会主義国家体制にしる、あるいは開発独裁型の途上国型国家体制にしても、これらの国家体制がいずれも行政官僚機構の肥大化と行政的規制を特徴としていたことから、一方では、

1) 地方自治を求める歴史的転換期の背景については、さしあたり、宮本憲一『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社、2005年、第6章、を参照。

その打開のための選択肢として新自由主義にもとづく処方箋が世界的な規模で影響を広げる結果となった。

新自由主義の特徴は、社会の運営原理を市場の調整機能に委ねるところにある。政府の役割を認めるとしても、それはあくまでも市場の役割の補完としてである。そこには、市場が失敗することについての深刻な認識は希薄である。したがって、「官から民へ」、つまり公共部門を縮小し、公共部門が担っていた役割を民間に委ねることが、社会システムの改革の基本的な方向となる。ここから出てくる処方箋は、つねに民営化、規制緩和、小さな政府、減税である。

民営化が意味するのは、公共部門のうちでも保育、教育、福祉、医療、交通、通信などいわゆる準公共財と総称される分野を公共部門から切り離し、民間企業の競争原理を導入して効率化をすすめ、「受益と負担の一致」を図って公共部門のスリム化と社会サービスの収益事業化を強めようとするのである。これは、それまで公共部門によって行われていた社会サービスの供給を株式会社のような民間組織によって代替させようとするものであることから、否応なく国民の株主化を促進し、社会全体の利益よりも株主価値を優先させようとする風潮を強める。そのことは、古くは3公社の民営化に際してのNTT株式ブーム、あるいは近年の投資ファンド・ブームや「ホリエモン現象」などを想起すれば、明らかである。

公共部門の「非効率」を民営化によって解決しようとする政策方向は、当然のことながら、独占化あるいは寡占化した民間部門の営利活動によってもたらされる可能性のあるさまざまな外部不経済を排除するために、また公共の福祉を確保するために行ってきた政府による各種の規制を緩和させ、民間企業の自由な活動を保障させようという、いわゆる「規制改革」の動きを促進した。規制には、経済的規制と社会的規制があるが、「規制改革」は経済的規制については「原則撤廃」、社会的規制については「最小限」とする方向が打ち出された（1993年の経済改革研究会、通称「平岩委員会」の「中間報告」、参照）。規制を撤廃するかどうかは、社会全体の利益にかなうかどうかにより判断されな

けれどもならないが、実際に進められた規制緩和は、金融や商業・サービス業にしろ、都市計画・建築規制にしろ、あるいは労働法制にしろ、独占の規制を緩和するなかでの自由な市場競争の保障であったため、企業合併による産業の寡占化をいっそう推し進め、競争弱者の立場を弱めて社会的・経済的格差を拡大させる結果をもたらした。

民営化や規制緩和というメダルの裏面は「小さな政府」である。新自由主義の核心のひとつは減税である。かつてレーガン政権のもとでサプライサイド経済学が主張した最大の論点が減税であり、「減税の経済学」こそはその金看板であった。1980年代に米英から始まった各国の税制改革では、累進課税が「改革」の対象となり、極端な税率のフラット化が進行した。同時に、企業に対しても、課税ベースの拡大とあわせて税率の大幅な引下げが行われた。減税は、いわば「大きな政府」を防止するためのアンチテーゼとなったのである。こうした歳入「改革」と一体となって、社会サービスの民営化や福祉切り下げ競争が展開されたが、この過程は同時に、「中央から地方へ」という地方分権化の動きを伴っていた。

主流派公共経済学によれば、政府活動の資源投入には規模の経済性があるため、情報が完全であれば、政府の数は少ない方が固定費用を節約できる²⁾。つまり、①中央政府でまとめて意思決定するほうが効率的であり、②地方政府が合併することは、固定費用の節約の点で有益であるだけでなく、③公共サービスの地域を超える波及効果を内部化できることから望ましいとされる。ところが、情報の非対称性、不完全性がある場合には、必ずしも中央集権のほうが効率的であるとはいえなくなる。そこでは、情報の不完全性と公共財のもつ外部性とがトレードオフの関係をもつため、①地方政府の支出が他の地方政府に及ぼす外部性（＝波及効果）が大きいほど、中央集権のシステムのほうがメリットがある、②公共サービスに対する住民の選好について情報の不完全性が大

2) 以下の地方公共財についての整理は、井堀利宏『ゼミナール公共経済学入門』日本経済新聞社、2005年、による。

きいほど、地方分権システムの方がメリットがあるという。

そこで、排除原則が働く準公共財のうちで、ある特定の地域に便益が限定される公共財である地方公共財について、どのような条件のもとでその「最適供給」が実現するかといえば、1人当たりの公共財の負担額が最も小さくなり、1人当たりの私的財の消費額が最も大きくなるところで、社会的便益も最大になるとされる。つまり、地方公共財の最適規模を示す条件は、その1人当たりの供給費用（平均費用）が最小になる点で与えられるというのである。ここにみられるのは、市場システムがベストであり、住民1人当たりの行政コストが最小になる場合が、もっとも望ましいという結論である。

公共経済学は市場原理主義に立脚する。したがって、市場の失敗よりも政府の失敗の可能性のほうが大きいとみる。公共財や地方公共財の場合、住民によるただ乗りの誘因を排除できないが、市場メカニズムを直接には利用できないため、地方政府の失敗を回避するためには「足による投票」に依存することが有効になる。これによって、住民と政府との間で生じる公共財の評価に関する情報の非対称性の問題を解決することが可能になるとみるのである。同時に、支出面だけでなく、課税面でも地方政府間の競争のメカニズムの導入が重要である。なぜなら、住民は、公共サービスからの満足度が税負担の費用に等しい地域を選択するように行動すると想定されるからである。

要するに、公共経済学において、競争的地方分権が提起されるのは、「住民にコスト意識をもたせて、自分たちが本当に必要な公共サービスが適切に提供される効率的な財政制度と、それを運営する政治システムの確立」³⁾を図るためである。それは、単に無駄な歳出を削減するという「効率性」の点でメリットがあるとされるためである。しかし、そこで主張される効率性とは、〈1人当たりの行政コスト〉の意味でしかない。それは純然たる経済主義からする狭量な「地方分権」論でしかない。そこには、民主主義や住民自治の確立を通じ

3) 同上書、356ページ。

て政府と社会をガバナンスするという視点がまったく欠落している。

以上の検討からも理解できるように、20世紀に確立した中央集権システムを新自由主義の考え方で改革しようとする方向は、当然のことながら、大きな矛盾と弊害を生み出し、社会の閉塞感や格差の拡大、貧困と対立、環境問題や生態系の破壊を解決する能力をもたない。民営化は、社会サービスの水準を切り下げ、有償化を強めることで、そのサービスを必要とする人々を排除するおそれ強めている。規制緩和は国内外で企業間の競争を強め、企業の合併・買収による寡占化を促進する一方、労働条件の改悪を招き、広範な不安定就業の広がりにもられるように雇用条件を悪化させるとともに失業率を高めている。市場化、民営化がもたらした現実には規制緩和ではなく、むしろ社会的規制を強化する必要を示している。

ヨーロッパ地方自治憲章と住民自治型分権

こうした意味で、新自由主義にもとづく「競争的分権」ではなく、維持可能な社会をめざす「住民自治型分権」を求める思想と運動もまた高まっている。その潮流を象徴するのが、「ヨーロッパ地方自治憲章」である。

「ヨーロッパ地方自治憲章」は、1985年、ヨーロッパ評議会（Council of Europe）の閣僚委員会が採択し、88年に発効した多国間協定である。地方自治の原則を国際協定の形で保障したのものとしては世界初の条約である。ヨーロッパ評議会は、「ヨーロッパ合衆国」を標榜し、民主主義や人権の擁護、文化的独自性の推進などを目的として、ヨーロッパ10カ国により1948年に設立された。07年1月現在の加盟国は46カ国、そのうち最近まで批准をしていなかったフランスを含め、42カ国が本条約の批准を完了した⁴⁾。1997年には「ヨーロッパ地域自治憲章草案」がヨーロッパ評議会の内部組織であるヨーロッパ地方・地域自治体会議により採択された。これは、「ヨーロッパ地方自治憲章」が地域（広域政府）

4) ヨーロッパ評議会のホームページによれば、EU加盟27カ国のすべてが批准しているとされる。（<http://www.coe.int/>）

にも適用されるものの、地方自治体に主眼を置いていたのに対して、地域の自治を国際的に保障すると同時に、地域の制度のない国において地域の創設を図ることを目的として策定された。ただ、加盟国の間では意見の一致が見られず、閣僚委員会ではまだ採択されていない⁵⁾。

また、同じ85年には、「ヨーロッパ地方自治憲章」を受けて、地方自治体の世界的組織である国際自治体連合（International Union of Local Authorities, IULA）も、この「憲章」の理念や原則を世界各国でも実現すべきだとして、「世界地方自治宣言」を採択した。IULAは宣言の内容を実現するため国連に対して積極的な働きかけを行ったものの、社会主義体制の崩壊や東西ドイツの統一など国際情勢の変化もあり、その試みは成功しなかった。その後、宣言は、国際情勢の変化も踏まえて書きかえられ、93年に新宣言が採択された。98年には、国連人間居住センター（UNCHS）と都市・自治体世界調整協会（WACLAC）が共同で「世界地方自治憲章草案」を作成し、公表した。これらはいずれも「ヨーロッパ地方自治憲章」をモデルとしている⁶⁾。

「ヨーロッパ地方自治憲章」は、前文において、①「地方自治体はあらゆる民主主義体制の主要な基礎の一つであること」、②「公的事項の運営に参加する市民の権利がヨーロッパ評議会の全加盟国に共有されている民主主義の原則のひとつであること」、③「この権利が最も直接的に行使されうるのは地方のレベルであること」、④「真の責任を有する地方自治体の存在が効果的で市民に身近な行政を提供しうること」、⑤「さまざまなヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が民主主義と分権の諸原則に基づく一つのヨーロッパの建設に重要な寄与をなすこと」、⑥「以上のことは、民主的に構成された決定機関を有し、かつ、責任、責任遂行の手段及びその遂行に必要な資源について広範な自主性を有する地方自治体の存在を前提としていること」を謳っている⁷⁾。

5) 杉原泰雄ほか編『資料 現代地方自治「充実した地方自治」を求めて』勁草書房、2003年、84ページ。

6) 同上書、89-90、98-99ページ、参照。

この精神を受けて、第3条では「地方自治とは、法律の範囲内で、自らの責任において、その住民のために公的事項の基本的な部分を規制し処理する地方自治体の権利及び実質的な権能をいう」と、地方自治の概念を明らかにしたうえで、第4条では、①地方自治体の大幅な裁量権の容認、②「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先する」との補完性の原理、および「任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請」にもとづく責務の配分の宣言、③地方自治体の権限の包括性と排他性およびその不可侵性の容認が規定される。さらに、第9条では、①十分な固有財源の保障、②地方税・課徴金の料率の決定権の保障、③多様で弾力的な財源の保障、④財政力の弱い地方自治体に対する財政均等化等を通じた財源の保障、⑤地方自治体への財源の配分に対する意見提案権の保障、⑥補助金の特定財源化の否認と用途に対する裁量権の保障が明示されている。このように、「憲章」は、民主主義の基礎としての地方自治が、地方自治体の全権限性、補完性の原理、自主組織権、自主財政権(財源の保障)等を内容とすることを明らかにしたのである⁸⁾。

日本では、以上の「競争的分権」の考え方と「ヨーロッパ地方自治憲章」に代表される「住民自治型分権」の考え方が絡み合いながら分権の取り組みが進められてきた。1993年の衆参両院での「地方分権の推進に関する決議」に始まり、95年の地方分権推進法、分権推進委員会の設置、2000年の地方分権一括法の施行を経て、さらには「三位一体の改革」へといたる過程に、そのことははっきりと刻印されている。いわば同床異夢の形で事態は進展してきたのである。そして、当初こそ補完性の原理にもとづく分権の方向が顔を現していたものの、「分権改革」の課題が中央政府による地方自治体に対する関与・介入の縮減に絞られて中央省庁と事務配分について協議を進めていく間に、中央官庁の強い抵抗によって、実際に実現をみた地方分権は「競争的地方分権」に傾斜するものとなった。この傾向は、地方分権一括法成立に至るまでの「分権改革」

7) 同上書、67ページ。

8) 前掲書、85ページ。

の第一ステージから、その後、市町村合併と抱き合わせで進められた「三位一体の改革」という「分権改革」の第二ステージに入って、いっそうその傾斜を強めたといつてよかろう。そこでは、「分権改革」第二ステージの課題とされた財政的分権の実現は、「ヨーロッパ地方自治憲章」の謳う内容とはかけ離れ、国の財政事情を優先し、国の財政の赤字減らしのために地方に負担を転嫁するための便法と化してしまったといわざるをえない。

2. 三位一体の改革とその帰結

いわゆる「三位一体の改革」とは、国税から地方税への税源の移譲、補助金改革による国の地方に対する関与の縮減、地方交付税の改革を一体的に推進することを通じて国と地方の財政関係を見直し、地方の財政的自治権を強化することをその本来の目的としていたといえることができる。その意味で、1993年の「地方分権の推進に関する決議」から2000年の「地方分権一括法」の施行にいたる「分権改革」の第一ステージに対して、「三位一体の改革」はその第二ステージと位置づけられていたのである。そして、第一ステージの結果が「機関委任事務」をまがりなりにも廃止したことにあつたとすれば、第二ステージの課題は国から地方へ税源移譲を推進することにより財政分権を実現することにあつたといつてよい⁹⁾。

「地方分権の推進に関する決議」や地方分権推進法などで謳われたように、地方分権を推進する目的は「ゆとりと豊かさを実感できる社会」あるいは「個性豊かで活力に満ちた地域社会」の実現を図るところに置かれていた。ここで想定されている社会ないし地域社会の青写真は、必ずしもその内容が明確とはいえないが、地域社会と地域住民の生活の再生が常に念頭に置かれなければな

9) 神野直彦編『三位一体改革と地方税財政－到達点と今後の課題－』学陽書房、2006年、において、神野は第一ステージが機関委任事務の廃止を通じた「歳出の自治」の確保にあつたとすれば、第二ステージは「歳入の自治」を取り戻し、未完の改革である分権改革を完成させようとするものであつたと位置づけている。

らない目標である限り、「ヨーロッパ地方自治憲章」が謳うとおり、「三位一体の改革」は地方自治の発展を支える財政的基盤を強化し、地方自治体と地域住民の自己決定力を強めるために税源の移譲と一般財源の保障を図ることこそ、まずもって最優先で取り組まなければならない課題であったはずである。

しかるに、現実に行進した「三位一体の改革」は、地方自治体への財政分権

表 I - 1 「三位一体の改革」の結果

(2004～06年度)	
国庫補助負担金改革	約 4.7兆円
税 源 移 譲	約 3兆円
地方交付税改革 (地方交付税及び臨時財政対策債)	約△5.1兆円

国庫補助負担金改革	
○既決定分	3兆8,553億円
○06年度新規決定分	8,108億円
(うち、税源移譲に結びつく改革)	6,544億円
合 計	4兆6,661億円

税 源 移 譲	
○06年度税制改正で、所得税から個人住民税への3兆円規模の税源移譲を実施（07年分所得税、07年度分個人住民税から）	
○06年度は移譲額の全額を所得譲与税で措置（3兆94億円）	

地方交付税改革	
○総額の大幅な抑制	
・ 地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制（04～06年度）	△5.1兆円
○主な制度の改革等	
・ 「行政改革インセンティブ算定」の創設・拡充	
・ 財政力格差拡大への適切な対応（税源移譲分を基準財政収入額へ100%算入（当面の措置））	
・ 不交付団体の増加 人口割合（市町村）00年度11.5% → 05年度18.4%	

(出所) 資料篇「三位一体の改革関連資料」『地方税』2006年2月号、150ページ、より。

を実現するよりも、むしろ国の「財政再建」を優先し、税源移譲の目処さえ示さないまま補助金の削減を優先させ、あまつさえ地方の実情を無視して地方交付税の一方的な削減を先行させるものであった。

ここで、結論を先取りして、まず「三位一体の改革」の全体的な結果をあらかじめ示しておく、表 I - 1 のとおりであった。要するに、補助金4.7兆円の削減にくわえて地方交付税5.1兆円（臨時財政対策債を含む）の削減も行われ、他方、税源移譲の額は約3兆円にすぎず、地方にとっては差し引き6.8兆円もの純減となった¹⁰⁾。後にもみるとおり、こうした国による財源保障の切下げが、各地の地方自治体の財政悪化や破綻の引金を引く結果になるのである。

片山プランと「基本方針2002」

「三位一体の改革」を推進する中心的な舞台となったのは経済財政諮問会議である。経済財政諮問会議は、経済財政運営の基本方針、経済財政政策に関する重要事項について調査審議する機関として、2001年1月の省庁改革に際し創設された。内閣総理大臣を議長とし、そのリーダーシップを発揮させることを目的として設置された機関である。01年4月の小泉政権の成立とともに、これが「構造改革」を進める中心的な推進機関として最大限に活用されることとなる。

01年6月、「今後の経済財政運営及び構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太方針」）が閣議決定された。そこでは、「地方財政にかかる制度の抜本改革」がうたわれ、事業費補正の縮小、段階補正の見直し、地方交付税算定の簡素化と並んで「国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方の見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり

10) 「三位一体の改革」については、多くの解説と研究が行われている。たとえば、次の文献が参考になる。寺崎秀俊「解説 三位一体の改革の成果と税源移譲」『地方税』2006年2月号、菊池善信・門前浩司「3兆円の税源移譲のための国庫補助負担金改革について」『地方税』2005年12月号、土居丈朗『三位一体改革 ここが問題だ』東洋経済新報社、2004年、高木健二『三位一体改革の検証』公人社、2005年、平岡和久・森裕之『検証「三位一体の改革」』自治体研究社、2005年、神野直彦編（2006年）、前掲書。その他、論文、資料等は枚挙にいとまがない。

方を検討する」とされた。これにより、国の財政健全化と歩調を合わせて地方財政の健全化を図ることが目標とされたのである。

この提案を総務省の立場から具体化したものが、いわゆる「片山プラン」である。02年5月21日の経済財政諮問会議で片山総務大臣は「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」を提出したが、その内容は、①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、国税と地方税の割合を1対1とする（歳出規模との乖離の縮小）、②国庫支出金の整理合理化を推進し、地方税への振替えを先行実施する。そのために、所得税から住民税に3兆円程度、消費税から地方消費税に2.5兆円程度、合計5.5兆円を国から地方に税源移譲する、③国庫支出金を5.5兆円程度縮減する、④地方交付税の算定方法を見直す、⑤経済活性化等に伴う地方財政収支の改善を踏まえて、地方交付税からの地方税（地方消費税等）への振替えにより、国税・地方税の割合1対1を実現する、というものであった。

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（以下、「基本方針2002」）は初めて「三位一体」という言葉を使い、政府の方針として「三位一体の改革」に取り組むことを決定した。すなわち、①国の関与を縮小する、②国庫補助負担事業の廃止・縮減について、各大臣が責任を持って、年内をめどに結論を出す、③「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分を三位一体で検討し、」具体的な改革案を今後1年以内をめどにとりまとめる、というのがその内容であった。これを受け、03年度予算では、「芽出し」として国庫補助負担金の削減が行われ（約5,600億円）、その一部（約2,300億円）は一般財源化されたが、残りは単なる削減となった。

「基本方針2002」にもとづき具体的な改革案をまとめる必要に迫られたものの、中央省庁の抵抗や各方面での意見の相違などを反映して、結論はなかなか得られなかった。そうしたなかで、03年6月18日の経済財政諮問会議において、総理大臣から具体的目標が指示されることになった。そのポイントは、①国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間である2006年度までに概ね

4兆円程度をめどに廃止、縮減等を行う、②廃止する国庫補助負担金の対象事業のなかで引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては、基幹税の充実を基本に税源移譲する、③税源移譲に当たっては、補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲する、④交付税の財源保障機能を縮小し、交付税総額を抑制する、というものであった。この内容はそのまま「基本方針2003」（03年6月）に盛り込まれ、閣議決定された。

この決定により廃止・縮減される補助金の総額が約4兆円と明らかにされたことから、その後、地方団体側では議論が盛り上がり、さまざまな提案がなされるが、国側ではあまり進展もみないまま推移した。ところが、その年11月18日の経済財政諮問会議において、突然、総理大臣より、①2004年度予算で1兆円の補助金の廃止・縮減を行う、②税源移譲も確実にを行うとの指示が出された。これをめぐり、同年末には04年度予算において実施する三位一体改革の内容がとりまとめられ、①補助金の改革として1兆300億円を廃止・縮減する、②税源移譲6,558億円を実行する、③交付税の総額を対前年度比6.5%減の16.9兆円に抑制する、との決定が行われた。

地方統一案をめぐる攻防

2004年度に入ると、「基本方針2004」に向けて「三位一体改革」の議論が本格化した。04年度予算での大幅な交付税削減や補助金削減額に比して税源移譲額が小規模にとどまったことなどに対する地方の側での批判の高まりに対応して、麻生総務大臣は4月26日の経済財政諮問会議にいわゆる「麻生プラン」を提出した。その内容は、まず05年度および06年度の対応として、①所得税から個人住民税への本格的な税源移譲の規模（約3兆円）、内容（10%比例税率化）を「先行決定」する、②06年度までに、04年度の1兆円に加え、残り3兆円の国庫補助負担金改革を確実に実施する（その方法は単なる補助負担率の引下げではなく、国の関与・規制の見直しと一体的に実施し、地方の自由度を大幅に

拡大するものでなければならない)、③地方歳出の見直しを進めつつ「地域再生」等を着実に進めるため、05年度の地方税、地方交付税等の一般財源総額は前年度と同程度の水準にする、というものであった。これに加え、07年度以降については、④地方の声（知事会は8.9兆円、市長会は5.9兆円の補助負担金の廃止を提案）を踏まえ、さらなる国庫補助負担金の改革を断行する、⑤国税・地方税比率1対1を目標としつつ、国と地方の税源配分の見直しを推進することも、併せて提案するものであった。

これに対しては、ただちに谷垣財務大臣より反論がなされた。①個人住民税の比例税率化を「先行決定」することは問題があり不適當、②補助金改革の成果如何に関わらず、アприオリに税源移譲の規模を論ずることはできない、③交付税改革について、地方税と地方交付税等の総額を前年同水準とするとの総務大臣の提案は、地方歳出の徹底した見直しによる交付税抑制という交付税改革の枠組みを反故にするもの、というのがその要点であった。

総務、財務両省の対立があらわになるなか、5月28日に総理大臣から指示が出された。①06年度までに3兆円の税源を移譲する、②知事会など地方団体に補助金の削減案を作成してもらい、というのが、その内容であった。これを受けて、6月4日、「基本方針2004」が閣議決定され、総理の指示を盛り込むとともに、06年度までの三位一体の改革の全体像を04年秋に明らかにし、年内に決定することが明らかにされた。

政府の要請を受け、地方団体は地方六団体を中心に具体案の作成にあたった。8月24日、地方六団体は統一案をまとめ、公表した。府県や市町村、あるいはそれぞれの内部でも意見の相違があるなかで統一案をまとめ上げることができたことは画期的な成果と評価できる。地方案の概要は、ほぼ次のようなものであった¹¹⁾。

11) 地方六団体『国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための「三位一体の改革」～』2004年8月24日。

- (1) 改革案を提示するに当たっての前提条件として、①国と地方六団体との協議機関を設け、三位一体改革の全体像に地方の意見が確実に反映されることの担保を求める、②補助金改革だけを優先させることなく、税源移譲、交付税措置と一体的に実施する、③補助金の廃止により確実に税源移譲が担保される改革とする、などを求めた。
- (2) 税源移譲を中心とする「三位一体の改革」の全体像を次のとおりとする。
- ①税源移譲の総額を8兆円とし、06年度までの「第1期改革」において所得税の移譲により住民税の10%比例税率化（3兆円程度）を実現する。07～09年度の「第2期改革」において消費税のうち地方消費税分を2.5%に引上げる（3.6兆円程度）。1・2期を通じて揮発油税の一部の地方譲与税化を検討する（1.4兆円程度）。②国庫補助負担金の廃止（9兆円）。「第1期」4兆円、「第2期」3.6兆円、「第1期」4兆円とは別枠で1・2期を通じ1.4兆円程度の補助負担金等を廃止する。③地方交付税を見直す。その際の視点は、財源調整機能・財源保障機能の両機能を充実強化する、政策誘導的部分を縮小する、投資から経常への需要構造の変化を的確に地方財政計画に反映させる、などである。
- (3) 05・06年度の改革として、①義務教育費国庫負担金、公共事業等投資的な補助負担金などを中心に3.2兆円の国庫補助負担金を廃止する、②所得税から住民税へ3兆円程度の税源移譲を行う、などを求めた。

地方の統一改革案の提出を受けて、総理大臣からは官房長官を中心に関係各大臣が協力し、一丸となって11月半ばをめどに全体像の取りまとめにあたるようにとの指示が出され、また9月14日には地方が前提条件の一つとしていた「国と地方の協議の場」の第1回会合が開催された。こうして本格的な検討が開始されることになったが、各省庁は地方案に対し反対一色の状況であった。その後、曲折はあったものの、11月26日に至り、06年度までの三位一体改革の全体像について政府・与党合意が成立をみたのである。その内容は、以下のようなものであった。

(1) 国庫補助負担金改革

- ① 2005年度および06年度予算において、3兆円程度(28,380億円)の廃止・縮減等の改革を行う。このうち、17,700億円は税源移譲につながるもの、4,700億円はスリム化、6,000億円は交付金化である。
- ② 争点となった義務教育費国庫負担金については暫定措置として8,500億円程度の減額とする(05年度予算ではその2分の1の4,250億円の減額)。義務教育とその費用負担のあり方については、その根幹を維持するとの方針の下、費用負担についての地方案を活かす方策を中央教育審議会において検討し、2005年秋までに結論を得る。その結論が出るまでの05年度予算については、暫定措置を講ずる。
- ③ 生活保護費負担金、児童扶養手当の補助率の見直しについては、国と地方の協議機関を設置して検討、05年秋までに結論を得て、06年度から実施する。
- ④ 公立文教施設費等、建設国債対象経費である施設費の取り扱いについては、義務教育のあり方等について05年秋までに結論を出す中教審の審議結果を踏まえて決定する。

(2) 税源移譲

- ① 04年度に所得譲与税及び税源移譲予定特例交付金として措置した額を含め、概ね3兆円規模を目指すとして、その8割の2.4兆円(24,169億円程度)について税源移譲対象となる補助金がリストアップされた。その主なものは、義務教育費国庫負担分(暫定)8,500億円程度、国民健康保険に係わる府県負担の導入7,000億円程度、04年度措置分6,560億円程度などである。
- ② 税源移譲は、所得税から個人住民税への移譲によって行い、個人住民税所得割の税率をフラット化することを基本として実施する。あわせて、国・地方を通じた個人所得課税の抜本的見直しを行う。

(3) 地方交付税の改革

- ① 2005年度および06年度は、「基本方針2004」を踏まえ、地方団体の安定

的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する。

- ② 税源移譲に伴い財政力格差が拡大しないように、税源移譲に伴う増収分を、当面基準財政収入額に100%算入（現行75%）する。
- ③ 05年度以降、地方財政計画の計画と決算の乖離を是正し、適正計上を行う。その上で、中期地方財政ビジョンを策定する。
- ④ 不交付団体（人口）の割合の拡大に向けた改革を検討する。
- ⑤ 引き続き交付税の算定方法の簡素化、透明化に取り組む。また、算定プロセスに地方関係団体の参画を図る。

2005年政府・与党合意と「改革」の結果

04年11月の政府・与党合意の「全体像」で残された検討課題は、①残る6,000億円分の税源移譲につながる国庫補助負担金の改革の具体化（05年中の検討事項とされている生活保護・児童扶養手当に関する負担金改革、公立文教施設等の建設国債対象経費である施設費の取扱いなど¹²⁾）と、②「暫定」措置とされ、2005年中に結論を得るとされた義務教育費国庫負担金の取り扱いであった。

2005年度に入り、4月28日、国と地方の協議の場において、麻生総務大臣は地方側に対して再度6,000億円の国庫補助負担金改革案の提出を依頼した。この間、3月からは義務教育費国庫負担金について中央教育審議会において議論が開始され、生活保護日等については4月から関係者協議会において検討が始められた。ただ、施設費補助金については議論の場は設けられなかった¹³⁾。こうした議論の結論は秋に予定されているため、6月21日に閣議決定された「基本方針2005」では「三位一体の改革」についてとくに新しい内容が盛り込まれることはなかった。

12) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編『図説 地方財政データブック（平成18年度版）』学陽書房、2006年、122ページ、参照。

13) 同上書、93ページ。

7月20日、地方六団体は2回目の国庫補助負担金の改革案を総理大臣に提出した¹⁴⁾。そのなかで地方側が提案した06年度の移譲対象補助金の総額は9,970億円、そのうち地方財政法第16条関係の経常的な国庫補助金が1,620億円、地方財政法第10条関係の経常的な国庫負担金が2,580億円、経常的な国庫補助負担金のうち交付金化されたものが570億円、普遍的・経常的に行われる施設整備に関する国庫補助負担金が5,200億円であった。

前回の国庫補助負担金の改革案と同様、地方側は、改革案提示に当たっての「前提条件」を今回も強調している。すなわち、「三位一体の改革」をさらに推進するため、ひき続き「第2期改革」に取り組むこと、また、「国と地方の協議の場」を今後も継続し、制度化するよう求めた。06年度改革に当たっての前提条件についても、前回と同様に確実な税源移譲の実行や交付税による確実な財源措置などを求めるとともに、今回は新たに「地方の改革案の範囲内での検討」という要望をつけ加えた。今回の改革は、あくまで前回の改革案で示した3.2兆円の移譲対象補助金のなかから06年度に優先して税源移譲すべき国庫補助負担金を選別して提示したものであり、「地方の改革案にない補助負担率の切下げが代案となることは絶対にあってはならず、地方の自主・自立につながる国庫補助負担金が改革対象に入り込む余地はないことを、政府はあらかじめ確認し、誠意をもって協議を行う」よう強く主張している。また、前回も地方への「負担転嫁」を排除するよう求めていたが、05年度改革の際には「スリム化」と称して4,700億円もの地方への負担転嫁を行ったことを強く批判している。さらに、前回も争点になった生活保護費負担金等が「今回の改革の対象とするようなことは絶対にあってはならない」と厚生労働省の対応を厳しく批判している。

地方側は、年末に向けて改革案の調整が本格化するにつれ、05年10月に開催された第10回の「国と地方の協議の場」でも、「真の地方分権のための「三位

14) 地方六団体『国庫補助負担金等に関する改革案（2）～3兆円の税源移譲を確実なものにするために～』2005年7月19日。

一体の改革」の実現について」および「国庫補助負担金改革の状況」を提出して、それまでの主張を改めて強調した。

一方、中央教育審議会での審議は地方六団体の主張（義務教育費国庫負担金は、「第2期改革」までにその全額を廃止し税源移譲の対象とすることとし、「第1期改革」では中学校教職員の給与等に係る負担金を移譲対象補助金とする）を認めず、10月末に至り、多数決によって「現行の負担率2分の1の国庫負担制度を今後とも維持すべき」だとする答申を決定した。また、生活保護等に関する国庫補助負担金についての関係者協議会での議論も厚労省側と地方側とが激しく対立したまま、11月末には厚生労働大臣が協議を打ち切った。

この間、政治は郵政民営化法案をめぐる動きに左右され、「三位一体の改革」の議論は盛り上がりを欠いていた。10月初め以降、総理大臣、官房長官から地方の意見を尊重し、各省ごとの補助金改革案をまとめるよう指示が出され、さらには改革目標額が割り当てられたが、回答はゼロ、ないし目標の1割にも満たない結果にとどまった。

11月30日、曲折の末に「三位一体の改革について」との政府・与党合意が成立し、税源移譲に結びつく追加の6,540億円程度の国庫補助負担金改革案が実行に移されることとなった。これに、05年度までの決定分（3.8兆円程度）等を加えて、4兆円を上回る国庫補助負担金の改革が達成されることになった。主たる国庫補助負担金改革の内容は、以下のとおりである。

（1）国庫補助負担金の改革

- ① 義務教育制度については、「その根幹を維持し、義務教育費国庫負担制度を堅持する」との方針の下で、小中学校を通じて国庫負担割合を現行の1/2から1/3とし、「8,500億円程度の減額および税源移譲を確実に実施する」とされた。
- ② 生活保護費については、今回は国庫負担率を引き下げないこととされた。児童扶養手当については3/4から1/3へ、児童手当については2/3から1/3へ、それぞれ国庫負担率を引き下げることとされた（地方案に

はない項目)。

- ③ 建設国債対象経費である施設費については、地方案にも配慮し、廃止・減額分の5割の税源移譲を行うものとされた。
- (2) 上記の改革の結果、税源移譲額のうち今回決定分は6,100億円程度となる。すでに決定している2兆3,990億円と合わせて、3兆90億円となり、目標額を達成する。

「改革」の評価と「分権改革」のサード・ステージ

さて、「第1期改革」はとりあえず完了することになったが、「改革」の結果をどのように評価できるのであろうか。まず、地方六団体自身による評価についてみてみよう。

地方六団体は、政府・与党合意が成立した翌日、声明を発表した¹⁵⁾。

声明は、まず3兆円という大規模な税源移譲を基幹税により行うこととしている点を、「これまでにない画期的な改革」であり、「今後の地方分権を進めるうえにおいて大きな前進」であると高く評価する。第2に、国庫補助負担金の改革メニューから生活保護費が除外されたこと、また、税源移譲率(1/2)には課題があるものの施設整備費を改革対象にとり入れたことは、「地方の意見が反映されたもの」として歓迎する。他方、第3に、「児童扶養手当や児童手当、義務教育費国庫負担金の負担率の引き下げなど」は、地方が主張してきた「真の地方分権改革」の理念に沿わないとして批判する。

その上で、声明は、今回の改革は地方分権の今後の展望を拓くための第一段階と受けとめており、引き続き2007年度以降も更なる改革を進めるべきであること、06年度の地方交付税については、04年11月26日の政府・与党合意および「基本方針2005」の趣旨を踏まえて、地方団体の安定的財政運営に必要な地方交付税総額を確保すべきであると、政府に対して注文をつけている。

15) 地方六団体「『三位一体改革』に関する政府・与党合意に対する声明」2005年12月1日。

地方団体自身によるこの評価は、その後、各方面から出されている今回の「三位一体の改革」の全体像に対する評価のうち地方分権を推進する立場からの評価を代表するものといってよい。たとえば、「三位一体改革後の財源調整機能及び財源保障機能のあり方に関する研究会」の報告書に付された「『三位一体の改革』の評価に関する主な議論」の一覧をみても、そのことは明らかである¹⁶⁾。そのことを踏まえたくえて、改めて今回の「分権改革」を振り返った場合、どのような評価を行うべきであろうか。

まず第1に、3兆円の税源移譲を実現させただけでなく、基幹税である所得税の住民税への振替えの形で実現したこと、そして、国庫補助負担金の削減と税源移譲とを一体的に進めたことは、財政自治権の拡充を表わすものとして評価に値する。第2に、税源移譲が都市に有利に働くため、都市と町村との間に亀裂が生ずる可能性があることから、地方側が「交付税による確実な財政措置」を補助金の「改革案を提示するに当たっての前提条件」として重視したことは、都市と町村の連携を発展させるうえで重要な提起であった。このことは、かつての革新自治体時代の大都市税源構想が農村自治体の反発を招いて成功しなかったことと比べれば、対照的である。第3に、このこととも関連するが、金澤史男が指摘するとおり、地方六団体が最後まで統一、団結して国に対して要求を続け、一定の成果を勝ちとったことは、歴史的にも重要な前進である¹⁷⁾。2回にわたり「国庫補助負担金等に関する改革案」をまとめたことも、地方側の政策的優位を示すものである。「改革」に対して消極的な中央省庁に対して、六団体として要望や提言、アピールなどで世論に訴えたことは特筆すべきことである。第4に、補助金改革案の提出にあたって「前提条件」としていた「協議機関」の設置を「国と地方の協議の場」として定着させたこと、また「総務

16) 『三位一体改革後の財源調整機能及び財源保障機能のあり方に関する研究会最終報告書』自治総合センター、2006年、資料1、参照。

17) 金澤史男「三位一体の改革から分権改革のサード・ステージへ」『地方財政』2006年2月号、6ページ。

大臣・地方六団体会合」を制度化された協議の場としたことなども、戦後の地方財政委員会以来の画期的な成果であったといえるであろう。

しかし、それにもかかわらず「第一期」の「三位一体の改革」は、地方自治体の全権限性、補完性の原理、自主組織権、自主財政権（財源の保障）等の確立を通じて住民福祉の向上を図るという「分権改革」に求められる本来の目標からみれば、その成果はなお不十分であり、目標に向かっての一步前進にとどまるといわざるをえない。

第1に、実現した税源移譲の規模は、地方側が当期待している規模（8兆円）からしても、なお4割に満たない。第2に、税源移譲と関連する国庫補助負担金の廃止・縮減にしても、地方側が示すデータによれば、地方の提起した国庫補助負担金改革額3.2兆円のうち、今回の「改革」で実現をみたのは38%余りにすぎず、義務教育分を除くと12%ほどでしかない（表I-2）。地方自治体の自立性・自主性の拡大に寄与したのかについては、疑問が残る。第3に、金額だけでなく、地方側が主張するとおり、質的にみても国庫補助負担金の削減は負担率の引下げにより対応したものが多く（義務教育費国庫負担金、児童扶養手当、児童手当など）、この意味では国の関与が残り、「真の地方分権改革」の理念には背反する。第4に、「税源移譲を伴わない国庫補助負担金の廃止」や「予算シーリングによる国庫補助負担金の縮減」等を「スリム化」と称して改革に含めるなど『三位一体の改革』に名を借りた地方への負担転嫁を行ったり、あるいは国庫補助負担金を廃止する一方で「同一又は類似の目的・内容を有する」交付金等を創設することにより国に権限と財源を残すことを企図するなど、「分権改革」の趣旨に反するやり方が横行した（図I-1、参照）¹⁸⁾。第5に生活保護費負担金の負担率引下げは地方側の反対により今回は取り下げられたが、2005年末の政府・与党合意では、「地方は生活保護の適正化に真摯に取り組む。その上で、適正化の効果が上がらない場合には、国（政府・与党）

18) 地方六団体、前掲『国庫補助負担金等に関する改革案』（2004年）、3ページ。

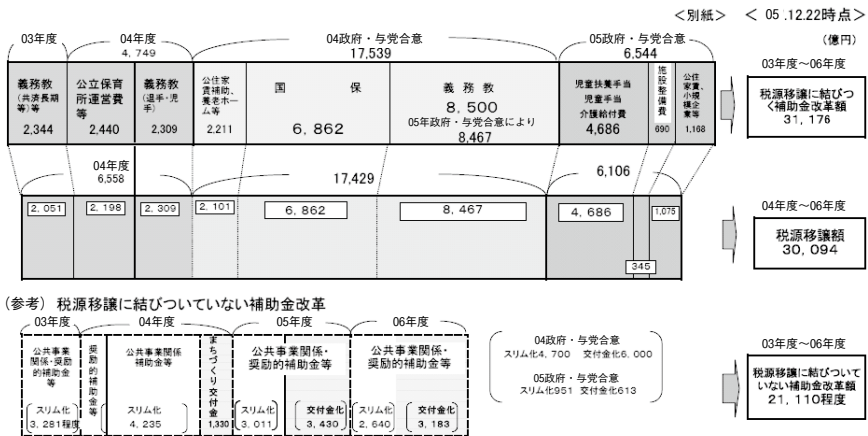
表 I - 2 地方案の実現状況

(単位：億円)

	2004年度決定分			2005年度決定分			合計
	地方案	各省回答	成果	地方案	各省回答	成果	
補助金（経常）	5,742	229	980	2,185	421	421	
負担金（経常）	6,437	581	1,232	2,584	591	591	
施設整備	5,712	0	0	5,203	0	670	
公共事業	5,889	0	0	0	0	0	
計			2,212 6.9%			1,682 5.2%	3,894 12.1%
義務教育	8,504	0	8,500	0	0	0	
小計	32,284	810	10,711 33.2%	9,973	1,012	1,682 5.2%	12,393 38.4%
国民健康保険	-	-	6,851				
平成16年度分			7,093				
児童手当など					166	4,862	
合計	32,284	810	24,655	9,973	1,178	6,544	31,199

(出所) 岡本全勝ホームページより。

と地方は必要な改革について早急に検討し、実施する」とされており、今後には火種を残した形になっている。最後に、「三位一体」が標榜されながら、地方交付税については結局、改革方向は明確にされないままとなった。そうしたなかで、財源保障機能不要論や地方財政計画二分論（ナショナル・ミニマム部分に限定して財源保障すべきだとする主張）、あるいは地方財政計画・決算乖離論などを背景に「三位一体の改革」の期間に5.1兆円もの交付税が削減されたのである（図 I - 2、参照）。地方側は交付税による「確実な財政措置」を要求してきたが、その改革内容についてはいまだ明確にされていない。「第1期改革」が終幕した現在、地方交付税にどのような見直しが行われるのかにより、地方団体の間に亀裂が入りかねないおそれがある。早急な政策化が求められているといえよう。



注1 総務省資料をもとに全国知事会で作成（端数処理のため合計値が一致しない場合もある）
注2 上記の他、平成15年度に高速自動車国道の新直轄方式導入等により930億円が自動車重量税と税源移譲されている。

(出所) 新地方分権構想検討委員会、提出資料、2006年1月13日。

図 I - 1 税源移譲に結びつく補助金改革のイメージ (概数・億円)

「分権改革」には、なお多くの課題が残されている。今回の「三位一体の改革」が財政自治権を拡充するための「分権改革の第二ステージ」であったとすれば、「ヨーロッパ地方自治憲章」の基準からみれば、その到達点は目標にはなお遠いといわざるをえない。地方側が今後も統一して国とどこまで政策論争を挑めるのか、今後の「分権改革」は「第1期改革」の延長線上で「第2期改革」を展開することで果たしてその展望を切り開くことができるのか、地方の安定的な財政運営に必要な地方交付税の改革は果たして可能か、また、そのことに国民的支持を得られるか、今後国と地方の協議の場を制度化していくことができるのか等々、改革の課題は山積している¹⁹⁾。

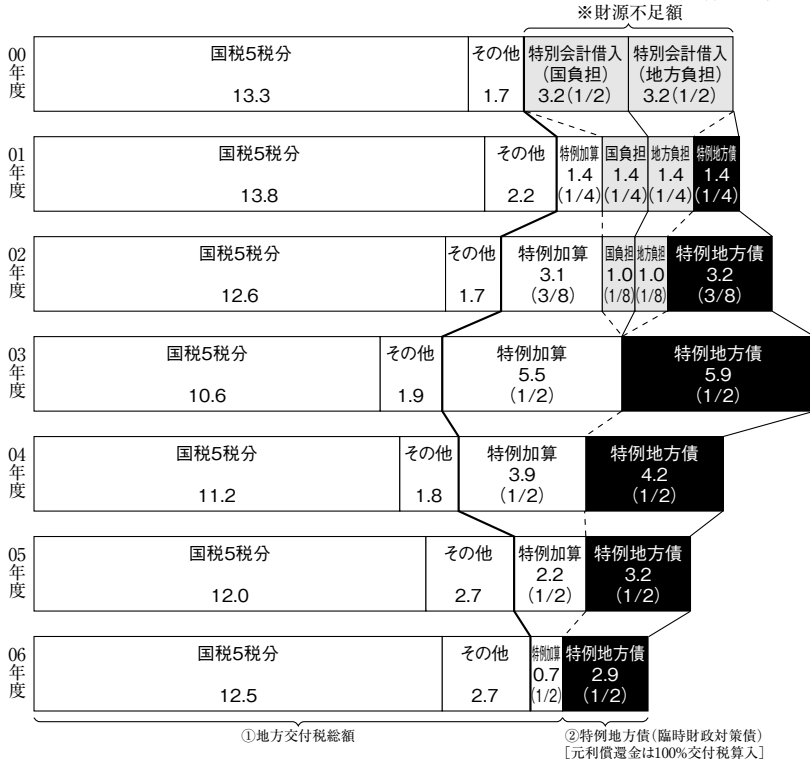
19) 金澤史男は、「権限の移転を伴う国と地方の事務配分に関する新たな将来像の構築が必要になっていること」、また改革に伴って生ずる新たな「地方団体間の財政力格差」が地方交付税の改革を迫ることを強調して、「分権改革」を「サード・ステージ」に引き上げるよう主張している。この指摘は大変重要である。これからの地方自治・地方財政改革は、新しい枠組みを必要としているといわなければならない。金澤史男、前掲論文、参照。

I 地方財政改革と維持可能な社会

図 I - 2 地方交付税総額（概念図）

（地方財政計画ベース）

（単位：兆円）



	地方交付税総額		地方交付税総額+特別地方債	
	①	対前年度比	①+②	対前年度比
2000年度	21兆4,107億円	(2.6%)	21兆4,107億円	(2.6%)
2001年度	20兆3,498億円	(▲5.0%)	21兆7,986億円	(1.8%)
2002年度	19兆5,449億円	(▲4.0%)	22兆7,710億円	(4.5%)
2003年度	18兆 693億円	(▲7.5%)	23兆9,389億円	(5.1%)
2004年度	16兆8,861億円	(▲6.5%)	21兆 766億円	(▲12.0%)
2005年度	16兆8,979億円	(0.1%)	20兆1,210億円	(▲ 4.5%)
2006年度	15兆9,073億円	(▲5.9%)	18兆8,145億円	(▲ 6.5%)

- (注) 1 ※財源不足額は、通常収支の財源不足額から法定加算及び財源対策債発行額等を控除した額である。
 2 特別地方債には既発債に係る元利償還等に係る発行分を含む。
 3 総務省資料より作成

(出所) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編『図説 地方財政データブック〈平成18年度版〉』学陽書房、2006年、117ページ、参照。

2 地域社会の再生と地方自治・地方財政

1. 市町村合併と地方財政

市町村合併の沿革

近年、地域社会に対して大きな影響を及ぼす事態が大規模に進行した。平成の市町村合併がそれである。総務省の資料によれば、1999年3月末日現在、3,232存在した市町村数は2004年3月末日にはなお3,132を数えたが、05年3月末日には2,521、06年3月末日には1,821へと、わずか2年間に1,311自治体が減少した。この意味で、平成の合併は、明治維新以来、過去2回にわたって繰り広げられた大規模な市町村合併に匹敵する大きな変化をわが国の地方自治にもたらすことは疑いないといってよい。

わが国の地方自治の歴史をふり返ると、地方自治制度の大きな改編のたびに中央政府によって、いわば上から市町村合併が促進されてきたことがわかる。遠くは明治の地方自治制度の成立の際に、そして、太平洋戦争後の戦後の地方自治制度の再編の際にそれぞれ合併が強行された。今回の平成の合併は、近代日本の地方自治制度史上、3度目にあたる。

明治の大合併では、「市制町村制」の施行（1889年）に合わせて、1888（明治21）年から翌年にかけて、71,314町村が15,859市町村に再編された。わずか1年で町村数が実に5分の1に減少させられた。この明治の大合併では、江戸期以来のいわゆる「自然村」を基盤としていた町村が「行政村」に編成替えされたのである。合併の「行政上の目的」とされたのは、「教育、徴税、土木、救済、戸籍」²⁰⁾といった事務であるが、とりわけ重要だったのは義務教育の実施である。明治の学制にもとづいて中学令、小学令をしき、全国に義務教育を普及させるために、近代的な学校を運営できるだけの行財政力をもった行政団体を作

20) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編（2006年）、前掲書、12ページ。町村合併の歴史とその意味については、宮本憲一（2005年）、前掲書も参照。

り出そうとした。こうして、明治の中央政府は不完全ながらも近代的な地方自治制度を成立させる一方で、地域住民の共同体である自然村を行政目的に合わせた地方行政組織に組み直したのである。

明治の大合併が義務教育の小学校を整備するために合併によって町村の規模拡大を図ったのと同様に、昭和の大合併もまた「戦後の新制中学校の設置管理を始め、市町村消防や自治体警察創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされたため、行政事務の能率的処理のため規模の合理化が必要」²¹⁾とされたためであるとされる。そのため、市町村合併促進法(1953年)および新市町村建設促進法(1956年)によって、標準の町村をおおむね人口8,000人以上とすることとし、全国の町村数をそれまでの3分の1に減少させようとして、合併を強行した。これによって、合併前の1953(昭和28)年10月に、286市、1,966町、7,716村、計9,868市町村であったものが、合併が一段落した1961(昭和36)年6月には、556市、1,935町、981村、計3,472市町村へ、市町村数は目標どおり3分の1に減少した。市の数はほぼ倍増し、町の数にはほとんど変化がないのに対し、村の数は実に10分の1に減少しており、過疎の村々が合併の影響をとくに強く受けたことがうかがえる。政府は合併を進める町村に対しては補助金や起債を優遇する一方、合併に反対する町村には起債を認めないなどの圧力をかけた。しかし、実際には「新市町村建設」のための財源としては新市町村による一般財源の持ち出しが多く、合併を強行する誘導手段であった財源の優遇措置の期待は裏切られたとされる²²⁾。

平成の大合併

平成の市町村合併の出発点となったのは、1999(平成11)年7月に公布・施行された改正合併特例法である。この法律の基になっているのは1965年の市町村の合併の特例に関する法律(いわゆる合併特例法)である。この法律は、そ

21) 出井信夫・参議院総務委員会調査室編(2006年)、前掲書、参照。

22) 宮本憲一(2005年)、前掲書、128ページ。

の後、10年ごとに延長されてきたが、この年、地方分権一括法の成立に合わせて改正されたのである²³⁾。平成の大合併の特徴は、先にも若干ふれたように、合併特例法の適用期限（当初は、05年3月末。その後、翌年3月末まで延長）が迫ってからの駆け込み合併が多かったことであるが、その背景には、この法律に規定された合併誘導のためのさまざまな財政措置があった。

こうした合併を促進するための財政措置が、はたして合併市町村の財政状況にどのような影響をもたらすのかは、今後検証されなければならない課題であるが、はたしてそれらが手厚い優遇措置と評価できるのかどうかについては疑問がある。この点はしばらくおき、ここでは財政優遇措置を期待してなだれ現象的に生じた市町村合併の結果について、まずみておこう。

1999年の合併特例法改正の後、同法の適用期限であった06年3月末までの市町村数の推移をみると、市が670市から777市へ107市の増加、町は1,994町から846町へ1,148町の減少、村は568村から198村へ370村の減少となっている。町村、とりわけ町の減少が激しいことがわかる。同期間の市町村数は3,232から1,821へと1,411団体の減少になり、99年3月末の市町村の平均人口は36,387人、平均面積が116.9km²であったのに対し、06年3月末にはそれぞれ65,499人、203.6km²となっている。基礎自治体の平均規模は人口、面積ともにほぼ倍増したことがわかる。

もう少し立ち入って人口段階別の市町村数の推移でみると、表I-3のとおりである。これによれば、この間、もっとも大きくその数を減少させたのは人口1万人未満の地方自治体であり、次いで人口1万人以上3万人未満の自治体であった。前者はこの期間に1,537団体から504団体へ3分の1に、後者も986団体から514団体へと約半分に減少している。今回の合併が、3万人未満という人口規模の小さい町村を中心に統合が進められたことがわかるのである。こ

23) 平成の市町村合併の経緯とその評価については、さしあたり、加茂利男『「平成市町村合併」の推進過程－政策論理・推進手法・政治力学』『都市問題』94巻2号、2003年2月号、などを参照。

表 I - 3 人口段階別市町村数の変化

	1999.3.31.		2006.3.31.	
	団体数	%	団体数	%
50万人以上	21	0.6	26	1.4
30万人以上50万人未満	43	1.3	46	2.5
20万人以上30万人未満	41	1.3	40	2.2
10万人以上20万人未満	115	3.6	150	8.2
5万人以上10万人未満	227	7.0	276	15.2
3万人以上5万人未満	262	8.1	265	14.6
1万人以上3万人未満	986	30.5	514	28.2
1万人未満	1,537	47.6	504	27.7
全国計	3,232	100.0	1,821	100.0

(出所) 横道清孝「平成の大合併の経過、結果および課題」『地域政策 - 三重から』No.22、2007年・新年号、10ページ。

の結果、人口と面積の面から、合併による市町村の変化をたどると、市の人口は9,036万人（全人口の76.8%）から1億555万人（同88.5%）へ、面積では10万4,923km²（全国の面積の28.3%）から20万7,659km²（同55.9%）へと増加した。この結果を、人口、面積とも市の占める割合が高まったことにより、「市」中心の市町村体制ができ上がり、全体として市町村体制の強化が図られたとする評価がある²⁴⁾。しかし、この評価は疑問であろう。

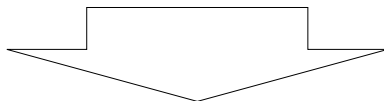
都市は、その人口を1,519万人増加したにすぎないのに対し、市域の面積では、10万2,736km²と従来の市域の面積に匹敵する広さの地域を統合した計算になる（表 I - 4、参照）。したがって、都市の平均人口は13万4,869人から13万5,837人とほとんど増加していないにもかかわらず、面積では156.6 km²から267.3 km²へと70%以上の増加を示している。また、町村の場合をみると、平均人口はそれぞれ12,421人から15,091人、4,354人から4,857人とそれほどの増加を示さないが、平均面積ではそれぞれ103.3km²から164.1km²、105.8km²から

24) 横道清孝「平成の大合併の経過、結果および課題」『地域政策 - 三重から』No.22、2007年・新年号、11ページ。

125.8 km²へと変化している。ここでも、とくに町について、人口が20%程度の増加にとどまるのに対し、面積では60%近い増加となっている。1 km²当りの人口密度でみると、市が861.2人から508.3人へ、町は120.2人から92.0人へ、村は41.1人から38.6人にそれぞれ減少しており、とくに市の人口密度の低下が

表 I - 4 市町村合併による市・町・村の人口・面積の変化

区 分	1999.3.31		
	団体数	人 口	面積 (km ²)
市	670	90,361,923 (76.8%)	104,923.0 (28.3%)
町村	2,562	27,240,709 (23.2%)	266,117.5 (71.7%)
町	1,994	24,767,689 (21.1%)	206,010.3 (55.5%)
村	568	2,473,020 (2.1%)	60,107.2 (16.2%)
全国 計	3,232	117,602,632 (100.0%)	371,040.5 (100.0%)
(参考)全国 平均		36,387	114.8



区 分	2006.3.31		
	団体数	人 口	面積 (km ²)
市	777	105,545,442 (88.5%)	207,658.6 (55.9%)
町村	1,044	13,728,323 (11.5%)	163,738.7 (44.1%)
町	846	12,766,683 (10.7%)	138,822.4 (37.4%)
村	198	961,640 (0.8%)	24,916.3 (6.7%)
全国 計	1,821	119,273,765 (100.0%)	371,397.3 (100.0%)
(参考)全国 平均		65,499	204.0

※1999.3.31の人口は、1995年国勢調査人口による。

※2006.3.31の人口は、2005年国勢調査人口(要計表)による。

※1999.3.31の面積は、「全国市町村要覧(1998年度版)」(第一法規)の面積による。

※2006.3.31の面積は、「全国市町村要覧(2005年度版)」(第一法規)の面積による。

(総務省資料より作成)

(出所) 横道清孝「平成の大合併の経過、結果および課題」『地域政策－三重から』No.22、2007年・新年号、11ページ。

著しいのである。このことは、農村地域が都市域に人為的に組み込まれ、都市基盤が存在しない地域が今後は都市として扱われることになるとともに、人工的に膨張した都市域のなかで周辺部分が取り残されていくおそれを強めたといえよう。

実際にも、面積の大きい市をあげてみると、全国トップの岐阜県高山市は人口9万7千人弱に対し、市の面積は2,179 km²とほぼ東京都並みの面積を有することになり、その他、1,000km²を上回る市が続出することになった。北海道では、足寄町（あしよろまち・人口8,500人弱）の1,408 km²を筆頭に、遠軽町、別海町、新ひだか町、枝幸町など1,000 km²を越す町が出現している。

このような広大な面積を有する人口希薄な都市の出現が、「市」中心の市町村体制の登場であり、これによって「市」の行財政能力が高められたとはたして評価できるであろうか。

平成大合併の背景とその評価

そこで、改めて今回の合併の理由、ないし背景を明らかにしておく必要がある。この点で参考になるのは、「市町村合併研究会報告書」（1999年）である²⁵⁾。この報告書は、旧自治省が「市町村合併の推進のための指針」（同99年）を作成するにあたって、当時の自治省行政局長の私的研究会としてまとめたものである。

まず、市町村行政をとりまく潮流の変化として挙げられる要因は、①市町村行政の広域的対応等の必要性、②地方分権の推進、③人口の少子・高齢化の進展、④国・地方における財政状況の4つである。①は、交通・情報通信手段の発達や経済活動の進展に伴って、住民の日常生活圏が市町村の区域を越えて拡大していることを強調したうえで、広域的な見地から隣接市町村と一体となった行政展開が必要になったことを指摘する。②は、「自己決定・自己責任の原

25) 自治省「市町村合併研究会報告書」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/kenkyukai.html>) 1999年。

則」のもとで、個々の市町村が自立して、住民に身近なサービスの提供を地域の責任ある選択によって決定していくことが要請されていることを意味する。③では、少子・高齢化の進展が家計貯蓄率の低下や労働力人口の減少、民間設備投資の減退等を通じて経済成長を低下させる一方、医療、福祉等の社会保障関係経費の増大など財政需要を更に増大させるとして、これへの対応の必要性が指摘される。最後に、④では、今後の国・地方の財政改革の課題に対し、財政力の脆弱な小規模市町村も基幹的な行政サービスの提供に支障を生じることのないよう、行財政能力を高める必要があることを示唆する。かくして、都道府県および市町村が、自らの地域の現状およびあるべき姿について、中長期的な展望を描くとともに、将来の展望を現実化するためには、現在の行政体制で対応できるかどうかを検討することが不可欠であるとされるのである。

これをふまえて、市町村合併の必要性が次の2点から説かれる。すなわち、①住民の生活圏の拡がりに対応したまちづくりの必要性、および、②市町村行政サービスのレベルの維持、向上の必要性である。①では、生活圏の拡大に伴って、現在の行政区域にとらわれることなく、広域的な観点から都市計画等を進めることにより、まちづくりを展開することが必要であるとされる。また、②では、厳しい財政状況が続くなかで、市町村はその行政サービスのレベルの維持、向上が求められており、そのため行政の効率化や行財政基盤の強化がさし迫った課題であることが強調される。

しかし、生活圏の拡大にしろ、行政の効率化や行財政基盤の強化にしろ、はたして一律に市町村合併により対応しなければならないのかどうか、あるいは合併によってそうした課題にこたえることができるのかどうか、さらには、合併よりもむしろ基礎的自治体の広域連携などにより対応したほうが望ましいのではないかといった疑問には、以上の指摘は何も答えていない。合併がさきになりきという結論が先行している印象が否めない。

広域行政に関する制度を活用すべきではないかとする見解については、報告書も一応とり上げている。すなわち、次の指摘がそれである。

「こうした事務の共同処理方式による場合には、ややもすれば、住民と行政との間の距離が遠くなることにより、責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために、迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施などに支障を生じる場合も見受けられる。これらを踏まえると、総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の団体が行うことがより効果的である」、と。

たしかに、現行の一部事務組合や広域連合などのような広域連携の制度に問題があることは事実である。しかし、それは広域連携の方式やシステムそのものに問題があるというよりも、その運用の仕方に問題があるのであり、現行制度の欠陥は住民参加や情報公開などを通じて制度の透明化や民主化を実現することにより解決することこそ要請されているといわなければならない。

報告書は、広域行政に関する諸制度を活用する可能性を認めながらも、「事務の共同処理方式を採用することにより、市町村合併についての検討を行う機運が失われることのないようにする必要がある」として、結局、合併にすべての解決策を求めるのである。

では、合併によりどのような効果が期待できるのか。報告書は3つの効果を指摘する。

まず第一に、広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開などが可能になるという点である。その内容として具体的に挙げられているのは、①広域的視点に立った道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニングなどによるまちづくりのより効果的な実施が可能になる、②環境問題や水資源問題、観光振興など、広域的な調整、取組等を必要とする課題に対する有効な取り組みが展開できる、③合併によって地域での存在感や「格」の向上と地域のイメージアップが可能になり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待でき

ることなどである。

第二は、住民サービスの維持、向上が可能になることである。具体的には、①利用可能な窓口の増加により、住民票の発行などの窓口サービスが、住居や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能になる、②小規模市町村では設置困難な、女性に関する施策や都市計画、国際化、情報化等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策の展開が可能になる、③従来、採用が困難又は十分に確保できなかった専門職（社会福祉士、保健婦、理学療法士、土木技師、建築技師等）の採用・増強を図ることができ、専門的かつ高度なサービスの提供が可能になることなどが指摘されている。

第三は、行政経費の節約により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になることである。これについても、①総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができる、②三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員、事務局職員などの総数が減少し、その分経費も節減される、③広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、狭い地域で類似施設の重複がなくなる、などの点が示されている。

しかし、報告書によるこうした合併効果の強調は事実によっては検証されておらず、机上での理屈づけにすぎない可能性が強い。今回、合併の中心的対象となった農山漁村の小規模自治体からみた場合には、逆の評価の方がむしろ有力である。ある論者は、次のように指摘している。市町村合併に動いた市町村では「町村長や町村役場職員の多くは、合併協議会、住民説明会等々に多大の時間を割かざるを得ず、彼らの消耗は計り知れないほどであった。この間、各地で地道に取り組まれてきたユニークなまちづくりは影をひそめ、地域の活性化は鳴りをひそめたといっている。まちづくりにとっては失われた7年間ともいえる」²⁶⁾と。

問題は、平成の大合併も一段落した現在、「独自の地域づくりを展開してき

た農山漁村が、合併後も独自性を保ってその地域づくりを継承できるか否かである。」同じ著者は、平成大合併以降のこれからの地域づくりの課題を次のように提起する。

「合併により多くの町村や農山村部は、ともすれば新自治体の周辺部に位置するようになったところが多い。そうした周辺部での生き活きとした地域づくりが、合併後も継承されてはじめて、全域が魅力のある新自治体となれる。合併を契機に、これまでの個性的な地域づくりが周辺部から消滅してしまえば“角を矯めて牛を殺す”ことになってしまう」²⁷⁾、と。

ここにも示唆されているように、まちづくりだけでなく、住民サービスなどの点でも、合併がはたして報告書で指摘されたような効果を発揮できるかどうかには不安がつきまとう。周辺に位置づけられた町村の場合、支所化した旧庁舎では人員も減り、予算も削減されるなどにより、「旧来の個性的なまちづくりは頓挫しているケースが多い」²⁸⁾とされるからである。国も地方も厳しい財政状況に置かれているなかで、地域の再生と地域づくりを進め、地方自治体の活性化を図るためには、住民の参加と各地域における公共部門、協同組合・労働組合・非営利組織の部門、そして民間部門のパートナーシップの具体的な展開が必要とされよう。そのうえで、こうした地域での自発的なまちづくり、住民のくらしの組織づくりを支える地方分権と財政分権が保障されなければならない。地域の再生はコミュニティ・レベルでの住民、NPO、労働団体や地域組織などの協働と協力なしには不可能であるが、そうした協働・協力を支える

26) 岡崎昌之「農山漁村からみる平成の市町村合併－小規模自治体の苦悩と可能性」『地域政策－三重から』No.22、2007年・新年号、22ページ。

27) 同上。

28) 同上、24ページ。町田俊彦も、平成の市町村合併を町村どうしの合併（町村合併）と都市どうしの合併・都市と町村の合併（都市関与型合併）の2類型に分類し、後者のなかでも多数を占める小都市市域拡大型（合併後人口5～10万人）では、人口密度の大幅な低下を伴ったケースが多く、中心都市の財政力が弱いうえに、旧町村を支える財政基盤は特に脆弱であるため、中心市の周辺部を含めて過疎化する危険性が特に高いと指摘している。町田俊彦「地方交付税削減下の『平成大合併』」町田俊彦編著『「平成大合併」の財政学』公人社、2006年、45-47ページ、参照。

地方自治体の財政自主権の保障がなければ困難である。その意味で、市町村合併が、単に国の財政の赤字減らしのための一手段として利用されるだけであり、地方自治と財政自治を発展させるものにならないならば、そうした展望は閉ざされてしまうことになろう。

財政優遇措置とその現実

すでにふれたように、今回の市町村合併においては、これまでにない財政「優遇」措置が認められたとされる。平成の大合併は建前としては「自主的合併」とされるものの、実際には財政措置を利用し、与党行財政改革推進協議会における「市町村合併後の自治体数の目標1000」との方針を盛り込んだ「行政改革大綱」（閣議決定、2000年）にしたがって強力に推し進められた。他方、地方自治体の側では、地方自治・地方分権の推進の観点よりも、むしろ地方財政の悪化や三位一体の改革による交付税の大幅削減に直面し、財政の先行きに不安をもったことから、財政措置に過大な期待をかけ、特例法の適用期限切れを前に駆け込み的な合併に走ったのが実態であった²⁹⁾。

表I-5は、合併特例法において認められた財政措置を一覧表にしたものである。これらの措置のなかでもとりわけ重要なのは、普通交付税の合併算定替や合併補正、さらに合併特例債による財源措置であった。

合併算定替とは、合併後も10年間については、合併以前の旧市町村の単位で算定した普通交付税額を合算した金額を、新市町村の普通交付税額とする措置である（10年経過後は、5年間にわたり段階的に縮小）。一般に、交付税の算定においては、人口規模が小さくなるほど基準財政需要額の割り増しを行う仕組みになっている。これは、小さな自治体ほど規模の経済が働かず、単位あたりの経費が高くなる傾向があることから、こうした不利な条件をカバーするために設けられた制度である。そのため、合併によって自治体の規模が大きくな

29) 飛田博史『『交付税措置』の虚実』、町田俊彦編著『『平成大合併』の財政学』公人社、2006年、73ページ、参照。

表 I-5 合併改正法における合併推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) 都道府県が行う合併推進事業に対する財政措置

都道府県が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

○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6千万円～3億円の合算額を市町村建設計画の期間内に補助。

(出所) 総務省資料 (<http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>)

ると、通常の算定にしたがえば、一般に新市町の交付税が旧市町村単位で算定した交付税の合算額を大幅に下回ることになる。合併算定替は、その激変緩和措置として認められたものである³⁰⁾。

つぎに、合併補正とは、基本構想の策定・改定やネットワークの整備など、主として合併直後に必要となる行政の一体化に要する経費や行政水準・住民負

30) 前掲、83ページ、参照。

担水準の格差是正に要する経費を包括的に措置するために設けられたとされる。具体的には、合併後5年間にわたり、基準財政需要額の「その他の諸費(人口を測定単位とするもの・経常経費)」を割増算入するものである。

合併特例債とは、合併後10年間、該当する事業の事業費のうち95%を地方債により充当できるものであり、後年度に発生する元利償還については、その70%が交付税措置(基準財政需要額に算入)されることになっている。合併特例債に該当する事業としては、①合併市町村の街づくりのための建設事業、②合併市町村の地域振興・地域住民の一体感の強化などのために設けられる基金(合併市町村振興基金)の積立て、③合併推進のための建設事業、などがあげられている。

以上の財政措置が市町村、とくに町村に及ぼした効果について行われた研究によれば、町村財政に対する貢献はまったくない、むしろ全体としては「町村では普通交付税が大幅に削減された」との結論が導き出されている³¹⁾。

90年代半ばから2000年度にかけては地方交付税の総額は拡大していた時期であるが、この時期は長引く不況のなかで地方財政の悪化が進行していた。そうしたなかで、94年度からはいったん解消していた交付税特別会計による借入れが再び開始され、年々膨張していた。ただ、普通交付税の伸びを都市と町村で比較すると、町村の伸びが緩やかであるのに対し、都市の伸びは交付団体の急増を反映して前者を大幅に上回っていた³²⁾。ついで、2001年度以降の交付税総額が削減された時期についてみると、都市、町村ともにマイナスの伸びを示すなかで、後者の減少率のほうが前者のそれを大幅に上回っている。こうした傾向が生じた原因は、いずれも町村の基準財政需要額の方が都市のそれよりも伸び率、減少率ともに大幅であったためであった。

31) 町田俊彦、前掲論文、などを参照。

32) 町田俊彦、同上論文、38ページ。そこではまた、1980年代後半から急拡大してきた投資的経費の基準財政需要額が90年代末には抑制されるようになり、この「地方分散的配分を特質とする投資的経費」(同、39ページ)の抑制も、都市と町村の基準財政需要額の伸び率の格差を拡大する副次的要因として作用したことが指摘されている。

こうして、合併特例法が施行された時期の町村は、財政状況の先行きに不安を感じざるを得ない状況に置かれていた。脆弱な自主財源基盤しか持たない町村にとって、交付税が削減されることは、先行きの財政悪化をひしひしと感じさせるものであった。しかも、この間、交付税制度に対して次々と改変措置がとられた。ひとつは、地方の財源不足に対応するために交付税特別会計において行ってきた借入金を2001年度以降は臨時財政対策債に振り返る措置をとり始めたこと、第二に、98年度以降および02年度以降の2次にわたり、小規模町村に対して適用される段階補正の見直しが進められたこと、さらには三位一体の改革に係わって2004年度の交付税総額が大幅に削減されたこと、こうした背景が重なったことは、町村にとって合併に伴う財政措置に対する虚像を膨らませる結果となったのである。

ある意味で無理な合併を行なわざるをえなかった小規模自治体が、はたして合併によって基礎自治体として「地域における包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤」³³⁾を確立し、地域社会と住民生活を豊かにする能力を培うことができるようになるのかどうかは、これから検証されなければならない重い課題である。

2. 自立を選択した自治体と地域づくり

ここでマクロからミクロへと視点をかえて、合併ではなく自立を選択して地域づくりに立ち向かう小規模自治体を、長野県の村落をとりあげて検討してみよう。長野県では、田中康夫前知事（2000年10月～2006年8月）の下で市町村合併に対して自主性を尊重する方式がとられるなかで、合併に適さない諸条件の下で自主的に自立（律）の道を模索している小規模町村が多いのが特徴である。それらの村落の実態を追うことによって、自立・自律のための行財政システムのあり方の手がかりを探ってみようというのがここでの課題である³⁴⁾。以

33) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006年、参照。



図 I - 3 長野県飯伊地域

下、取り上げる小規模自治体は長野県下伊那郡の4つの村である（図 I - 3、参照）。

下條村

下條村は下伊那郡のほぼ中央に位置し、面積37.7km²（林野69.4%、耕地11.7%、宅地3.1%）、人口は4,196人（2006年4月現在）であるが、若者が移り住むユニークなむらづくりに取り組んでいる自然豊かな村である。「村民が村の活力の源」であるとの考え方から、若者向けの村営住宅や分譲住宅地の開発によって人口増加を図り、若年人口（15歳未満人口）比率は17.3%で、下伊那郡内では1位、県内では3位となっている³⁵⁾。若者が移住してくることにみられるように、村の「生涯出生率」は2.12人（03年～05年の平均）ときわめて高い水準となっている。高齢化率（65歳以上人口）は28.6%（05年4月）である。

産業別就業人口（2000年国勢調査）をみると、第1次産業619人（27.0%）、

34) 以下の叙述は、2006年9月に行った現地調査および村役場でのヒヤリング等で入手した資料等に多くを負っている。ご協力をいただいた村長その他関係する方々に感謝したい。

35) 下條村「行政視察資料“ようこそ下條村へ”」、下條村「下條村自立（律）宣言」2004年、など参照。

第2次産業719人（34.5%）、第3次産業884人（38.5%）となっている。農業は下條村の基幹産業であり、農家数は1990年628戸から2000年573戸へ10%以上減少しているが、総世帯数に占める農家率は52.9%（90年63.9%）と、なお高い³⁶⁾。農業粗生産額は91年の20億6,300万円をピークにその後は減少し、03年には14億8,000万円にまで低下した。89年と比べると26%近い減少率を示すが、下伊那郡全体では同期間に37%以上の減少となっているのに比べれば、なお堅調といえる。

工業生産額は、景気の後退、産業構造の変化により、94年の124億7,446万円をピークに減少に転じ、03年には78億8,255万円へ、また事業所数もピーク時の21から11に落ち込んだ。従業員数も、同期間に、604人から467人に減少している。

商業では、94年から2000年にかけて事業所数は46から53へ7件増加し、従業者数も154人から216人に増加した。居住する地元市町村で主に買い物をする世帯の割合を示す「地元滞留率」をたどると、89年の32.3%から年々減少し、03年には5.9%にまで落ち込んだ。なかでも食品は89年には82.6%であったものが、03年には17.6%へ、著しい低下を示している。村民のニーズにこたえる商業開発を進めて、日常生活の利便性を高める必要があることが「総合計画」でも指摘されている。

観光もまた下條村の重要な産業となっている。観光入込数は89年の13,200人から94年には182,300人へと増加し、その後も順調に伸びて、2000年には411,100人のピークに達したが、その後はピーク時をやや下回る水準で推移している。「道の駅」「コスモスの湯」「天竜ライン下り」など村の観光資源を活用し、繰り返し来てもらえるプログラムづくりの必要性が強調されている。

下條村の財政状況に目を転ざると、標準財政規模は15.9億円（2004年度）、財政力指数は05年度0.22、経常収支比率は00年度67.2%、05年度73.9%（長野

36) 以下、産業動向の叙述は、主として下條村『瞳かがやく下條』（下條村総合計画（後期）、平成17年度～平成21年度）、2005年、に依拠している。

県平均はそれぞれ74.9%、83.0%)であり、起債制限比率は04年度1.4%となっている(長野県平均は、10.0%)。公債費負担比率は23.1%(04年度)で、長野県の町村平均22.9%とほぼ並ぶ水準である。この比率は15%が警戒ライン、20%が危険ラインとされるため、この面では危険ラインを突破している。長野県のとくに町村は財政力が一般に弱く、軒並み起債に大きく依存している実態がこの公債費負担比率の高さに反映している。下條村も起債に依存せざるをえなかった過去の事業負担がこうした結果を招いているのである。こうした指標から、財政力は決して強いとはいえないが、財政状況は良好であるといえる。積立金も04年度末現在、27億円余りの残高となっている。普通会計決算の状況を示しておけば、表I-6-1、表I-6-2のとおりである。2003年度の歳入27.7億円、歳出25.6億円、収支差額は2.0億円の黒字となっている。歳入面をみると、村税が10%前後、繰越金、使用料・手数料などを含めた自主財源が25%前後を占める。他方、依存財源のうちでは地方交付税が50%近い割合を占め、国・県支出金が8.6%、村債は14.2%となっている。交付税の比重がやはり大きい、「段階補正」の縮小により2000年度以降縮小傾向が続いている(2000年度15.5億円→03年度12.9億円)。

目的別歳出では、総務費、公債費、民生費、土木費などが主要な支出項目である。性質別では、人件費14.8%、公債費18.2%、扶助費4.4%と、義務的経費が37.4%を占め、投資的経費、物件費、積立金が主たる支出項目を構成している。積立金の比率が高いのが注目される。人件費の比率が低いのは、徹底した「行政のスリム化」の努力を反映している³⁷⁾。1988年以降、職員の嘱託化を進め、退職者の不補充や90~92年度の3保育所の統合、03年度からの係長制の廃止、収入役を置かないなどの措置がそれである。この結果、人口1000人当りの職員数は、全国平均の16.6人に比べ10.2人と39%も少なくなっている。これは単なる行政リストラではなく、厳しい条件のなかで、村と職員、住民が一体と

37) ちなみに、人件費が歳出に占める比率は全国市町村平均でみると21.1%となっている(2004年度)。総務省『地方財政白書』(平成18年度版)、参照。

表 I - 6 - 1 下條村普通会計決算状況（歳入）

	2000年度		2003	
	万円	構成比	万円	構成比
村 税	31,872	9.0	29,503	10.7
地 方 譲 与 税	4,463	1.3	4,754	1.7
利 子 割 交 付 金	1,473	0.4	300	0.1
地 方 消 費 税 交 付 金	3,821	1.1	3,926	1.4
そ の 他 諸 交 付 金	5,228	1.5	4,701	1.7
地 方 交 付 税	155,390	43.7	129,372	46.7
分 担 金 及 び 負 担 金	512	0.1	1,361	0.5
使 用 料 ・ 手 数 料	13,441	3.8	15,026	5.4
国 庫 支 出 金	6,930	1.9	13,086	4.7
県 支 出 金	11,666	3.3	10,741	3.9
財 産 収 入	4,282	1.2	445	0.2
寄 付 金	0	0.0	115	0.0
繰 入 金	20,030	5.6	536	0.2
繰 越 金	4,968	1.4	17,801	6.4
諸 収 入	4,926	1.4	5,679	2.1
地 方 債	86,830	24.4	39,420	14.2
合 計	355,830	100.0	276,765	100.0

表 I - 6 - 2 下條村普通会計決算状況（目的別歳出）

	2000年度		2003	
	万円	構成比	万円	構成比
議 会 費	4,163	1.3	3,704	1.4
総 務 費	40,360	12.3	76,748	29.9
民 生 費	114,063	34.8	39,890	15.6
衛 生 費	18,500	5.6	12,154	4.7
農 林 水 産 業 費	14,614	4.5	9,181	3.6
商 工 費	6,402	2.0	8,935	3.5
土 木 費	41,386	12.6	29,144	11.4
消 防 費	10,101	3.1	8,467	3.3
教 育 費	16,515	5.0	15,886	6.2
災 害 復 旧 費	4,550	1.4	5,673	2.2
公 債 費	57,093	17.4	46,526	18.2
合 計	327,747	100.0	256,307	100.0

なった取組みによって自覚的、自主的に実現してきた成果であるといえよう³⁸⁾。

「下條村自立（律）宣言」では、2002年度から12年度、および13年度から22年度に至る財政推計を行っている。そこでは、税源移譲によって村税の17%増加を見込むものの、交付税が8億円台に削減され、国・県支出金も税源移譲によって40%減少することから、03～06年度の3年間に5.8億円もの減収が生ずるものと推計している。こうした厳しい財政予測にもかかわらず、積み立て基金からの取崩しはまったく想定しておらず、基金は今後とも増加するものと見込んでいる。他方、歳出では、限られた財源のなかで福祉や教育、村づくりなど基礎自治体に求められる仕事を必要最小限の経費で実施することにより、03～06年度の3年間で4.4億円の大幅な削減を行うことを予定している。

そのうえで、新しい広域行政への取組みに期待を寄せている。それは、①町村で構成され、県も参画する「町村連合」を設立し、そこへ町村に共通する事務を移管し、共通の機能を縮小するとともに、②小規模町村に対する県の人的・財政的支援が実施されることを展望するものである。

こうして、下條村は2022年度までに累積で18億円の黒字を達成することが可能であり、交付税の大幅削減により財政収支には影響が生ずるとしても、たとえ交付税の4割程度の削減があっても財政基盤は揺るがないとの見通しを立てているのである。

最後に、下條村における村民参加による「資材支給事業」にふれておこう。これは生活環境の整備を進めるために、住民自らが施工する工事に関して、村がその資材を支給する事業である。92年に開始された。対象になる事業としては、村道整備、農道整備、水路整備などであり、年間予算2,000万円から3,000万円の予算により運営されている。これも、狭域での住民自治が発揮できる基

38) 村営住宅の良好な設備・住環境と家賃の安さ、中学卒業までの医療費免除、医療・保健・福祉のための総合センター（「いきいきらんど下條」）の整備など村民に対する公共サービスの改善により村が生き返った実態について、ある女性週刊誌も『「子供を生める村」の奇跡』という特集記事を掲載した。『女性セブン』2006年6月8日発売、54-60ページ、参照。

盤があってこそ可能になった住民参加の具体例であろう³⁹⁾。

阿智村

阿智村は下伊那郡の西部に位置し、面積170.3km²（山林57.2%、原野1.1%、田畑4.4%、宅地1.1%、その他36.2%）、人口は6,630人（2006年3月末現在）を有する。06年1月から隣村の浪合村（人口753人、04年10月）と合併した。高齢化率（65歳以上人口）は28.3%（06年）である。人口は1955年当時8,511人を数えたが、その後は減少の一途をたどり、一時は6,000人を割り込むまでになったものの、昭和50年頃から地域活性化施策などにより横ばいで推移してきた。中山間地に位置する自治体としては相対的に安定した地域の発展を維持しているといえよう。この背景には、阿智村が進めてきた村づくりが一定の成功を収めてきたことがある。

阿智村は、1951年、会地村、伍和村、智里村の3村が合併して誕生した。昭和30年代後半からは工場誘致を進め、それまでの農業中心の村から工業依存の村への脱却を図った。1973年、昼神温泉ポーリングによって温泉が湧出し、中央自動車道の延伸による交通手段の整備ともあいまって昼神温泉郷が南信州最大の温泉地として発展を始めた。こうして、工業と温泉を中心とする観光業が村の経済のけん引役となった。バブル経済の時期には、村内の商工業や観光業も好景気の恩恵を受ける一方、過疎法に基づく過疎地の指定を受けて村は有利な起債により道路、公共施設、上下水道の整備を進めた。しかし、その間、農業は低迷し、会地地区・伍和地区を中心に農業構造改善事業に取り組んできたが、農業従事者の減少には歯止めがかからず、専業から兼業へ、第1種兼業か

39) 「建設資材供給事業」は、長野県栄村の「道直し」と同様、国の補助を受けない村道や農道の改良事業を意味する。村は整備に必要な材料を提供するのみで、実際の施工は集落の住民が無償で行うのである。この事業は、国庫補助を受けない。事業規模や周辺整備の違いがあるため一概には比較できないが、国の補助を受けた場合と比較すると、原材料費は8分の1に抑えられ、人件費や舗装代がかからないため、総事業費では32分の1に引き下げられるという。構想日本「地方の工夫が国の財政を救う！」2004年11月24日（<http://www.kosonippon.org>）

ら第2種兼業へと農業の衰退が進んだ。平成に入り、バブルがはじけると、観光業、製造業も大きな打撃をこうむり、新しい産業振興のあり方が模索されている。農林業は従業者の高齢化、後継者不足、輸入品の増加による価格の低迷などの影響によって、先行きの見通しが厳しい現状にある。

産業別就業人口の推移をみると、1965年には第1次産業が2,431人、64.6%を占めていたが、1970年代以降大きく減少し、2000年には550人、16.4%になっている（表I-7）。それに代わって第2次産業が65年の13.2%から90年には42.5%まで比重を高めるが、その後は減少に転じている。第3次産業は観光業の発展もあって、2000年には48.7%までシェアを高めた。就業人口に反映した産業の動向は、製造品出荷額、商品販売額、農業粗生産額の動きにも示されている。出荷額は90年代に入って大幅な減少を示しており、農業粗生産額も近年、相当の落込みをみせている。商品販売額も2000年代に入り大きく下落した。こうした点からみて、阿智村の産業振興の先行きは決して楽観できるものではないことがみとれる。村が発表している「阿智村自立プラン」(04年1月)によれば、基幹産業である観光業を中心に振興を図り、「健康保養地型温泉地」をキー・コンセプトにして、昼神温泉郷を中心にした交流人口の拡大、農林業

表I-7 阿智村の産業

(単位：人、万円)

	1965年	1970	1980	1990	1995	2000	2007
第1次産業	2,431	1,948	972	584	700	550	750
第2次産業	496	1,134	1,438	1,470	1,333	1,167	1,200
第3次産業	834	849	1,100	1,407	1,483	1,632	1,550
計	3,761	3,931	3,510	3,461	3,516	3,350	3,500
		1970年	1979	1991	1994	2000	2004
製造品出荷額	-	179,419	1,136,235	2,993,059	1,922,334	1,922,042	1,535,760
商品販売額	-	71,148	330,341	508,963	535,865	609,400	449,000
農業粗生産	-	63,900	132,400	122,800	122,200	n.a.	97,000

- (注) 1. 産業別就業人口の2007年の数値は「総合計画」での推計値である。
 2. 製造品出荷額の2004年の数値は、従業員4名未満の事業所は対象から除外されている。
 3. 商品販売額の2000年の欄は、1999年の数値である。

(出所) 阿智村『阿智村第4次総合計画』、同『阿智村の統計』(平成18年版)などから作成。

と観光業の有機的連携による相乗的な産業の振興が基本方向として謳われている。

次に、財政状況をみてみよう。阿智村の標準財政規模は24.4億円（2004年度）、財政力指数は05年度0.25、経常収支比率は05年度82.6%とほぼ長野県市町村平均（83.0%）並みであり、起債制限比率は04年度6.2%で長野県平均10.0%を下回っている。公債費負担比率は22.1%（04年度）と、やはり高い。04年度末現在、村債残高は46.9億円（普通会計）、積立金残高が19.4億円となっている。下條村と同様に財政力は決して強いとはいえないが、財政状況は良好であるといつてよい。

一般会計決算の状況を示しておけば、表I-8-1～表I-8-3のとおりである。2005年度の歳入45.4億円、歳出43.4億円、収支差額は2.0億円の黒字となっている。歳入面をみると、村税は90年代を通じてほぼ7億円弱の水準を維持しており、比較的安定している。05年度の歳入に占める比率は14.3%となっている。繰越金、使用料・手数料などを含めた自主財源が30%前後を占める。他方、依存財源のうちでは地方交付税が近年削減されてきたとはいえ、40%を上回る割合を占めており、国・県支出金が7.2%、村債は17.4%となっている。

目的別歳出では、総務費、公債費、民生費、土木費などが主要な支出項目である。性質別では、人件費16.3%、公債費20.9%、扶助費3.3%と、義務的経費が40.5%を占め、投資的経費、物件費、補助費、繰出金が主たる支出項目となっている。阿智村の場合も、人件費の比率は相対的に低い。「阿智村自立プラン」では、職員の減員・議員定数削減・理事者の減員などにより、2012年度までに人件費の水準を1億9,000万円減額する計画を立てている。

「阿智村自立プラン」は、「住民一人ひとりの人生の質を高められる、持続可能な発展の村づくり」を村の基本理念として自立の村づくりに取り組む決意を示している。「プラン」は「三位一体の改革」のもとで予想される厳しい財政見通しを踏まえて、2020年度までの財政シミュレーションを行っている。それによれば、歳出面では人件費、物件費等の計画的削減を行うとともに、投資的経費を必要最小限にとどめ、08年度以降についてはこの経費に充当できる一般

I 地方財政改革と維持可能な社会

表 I - 8 - 1 阿智村2005年度一般会計決算（歳入）

	万円	構成比
村 税	64,766	14.3
地 方 譲 与 税	7,942	1.7
利 子 割 交 付 金	311	0.1
地 方 消 費 税 交 付 金	7,405	1.6
そ の 他 諸 交 付 金 等	4,524	1.0
地 方 交 付 税	187,131	41.2
分 担 金 及 び 負 担 金	4,308	0.9
使 用 料 ・ 手 数 料	4,976	1.1
国 庫 支 出 金	11,241	2.5
県 支 出 金	21,195	4.7
財 産 収 入	3,024	0.7
寄 付 金	135	0.0
繰 入 金	5,524	1.2
繰 越 金	26,460	5.8
諸 収 入	26,337	5.8
地 方 債	79,190	17.4
合 計	454,467	100.0

表 I - 8 - 2 阿智村2005年度一般会計決算（目的別歳出）

	万円	構成比
議 会 費	5,909	1.4
総 務 費	105,706	24.3
民 生 費	70,028	16.1
衛 生 費	38,847	8.9
労 働 費	28	0.0
農 林 水 産 業 費	11,804	2.7
商 工 費	18,579	4.3
土 木 費	43,778	10.1
消 防 費	19,111	4.4
教 育 費	28,279	6.5
災 害 復 旧 費	2,651	0.6
公 債 費	89,536	20.6
合 計	434,258	100.0

表 I - 8 - 3 阿智村2005年度一般会計決算（性質別歳出）

		万円	%
義務的経費	人件費	84,767	16.3
	公債費	108,645	20.9
	扶助費	17,198	3.3
投資的経費		107,573	20.7
物件費		60,610	11.7
繰出金		56,540	10.9
補助費等		59,690	11.5
積立金		21,551	4.2
その他		2,460	0.5
合計		519,034	100.0

(注) 性質別については、浪合村との合併後の2村を合計した数値しか得られなかったため目的別歳出の合計額とは異なる。

財源の額を1億円に据え置くという厳しい条件を課している。歳入面では、税源移譲分として村民税の1.6倍を計上し、人口減少率を加味して推計している。伸びはほとんど見込めない。交付税については、02年度当時の水準よりも18.8%減少するという前提で推計している。こうした厳しい前提条件の下に推計を行っても、05年度から11年度は赤字に陥り、その後は若干の黒字に転化するという予測となっている。いずれにしても、交付税の動向しだいで村の財政運営が大きく左右されることになる。

「プラン」は最後に次のような村民への「お願い」で締めくくられている。「行政内部の取り組みだけではどうしても村の運営ができなくなってしまうたら、村民の皆さんへの負担増をお願いしなければなりません。この場合には、十分な話し合いのうえで皆さん自身に最善の方策を選択していただく方が良いとかがえます」と。そのための方策として検討されているのが、各種団体などへの補助金の見直し、扶助費の見直し、公共料金の見直し、保育料の見直し、地元施工の資材費などへの補助制度の拡充（地域で可能なものは地元で施工）、職員の削減によるサービス水準の低下などである。ここには、阿智村の強い危機感が反映している。それなりの地域経済の基盤を有する自治体にして、なお

これほどの危機感をもたざるをえないところに、現在の小規模自治体が置かれている地方財政の現実が映し出されているのである。

泰阜村

泰阜村は面積64.5km²、林野率87%の過疎の山村である。下伊那郡の南東部に位置し、近隣市町村とは山、川、谷によって隔てられている。人口は1950年当時の4,620人から減少の一途をたどり、現在は1,981人（2006年4月）である。高齢化率は38%を超え（同）、ここ数年がピークでその後は減少か現状維持になると推計されている。村は南部と北部に大別され、19集落が点在する。最小の集落は5戸、最大の集落でも126戸である。農地は3.7%、宅地は0.8%にすぎない。

産業別の就業人口は総数1,104人、そのうち第1次産業196人、第2次産業431人、第3次産業477人となっている（00年10月）。1990年にはそれぞれ1,431人、443人、544人、440人（分類不能4人）であったから、最近の10年間でみると全体で327人の減少、うち第1次、第2次がそれぞれ247人、113人の減、第3次は37人の増加となっている。農家は282戸であるが、専業農家は18戸だけであり、78戸（27.7%）は兼業農家、186戸（66%）は自給的農家となっている（05年2月）。農業算出額は2億4,000万円にとどまる（03年）。

村内の事業所とその従業員数をみると、第1次産業1事業所、4人、第2次産業35事業所、184人、第3次産業43事業所、183人、その他が13事業所、22人となっている（04年）。工業では、従業者4人以上の事業所が4カ所、従業員数106人、製造品出荷額は11億555万円、商業についてみると、卸売業は4事業所、従業員6人、年間販売額3,206万円、小売業は21事業所、従業員56人、年間販売額4億3,258万円である。あとでふれるように、高齢者福祉事業は泰阜村の施策の重要な柱であるが、その結果、社会福祉協議会は職員約40人、特別養護老人ホームの職員約25人と、いわば福祉産業ともいえる存在となっている。

村の財政状況をみると、標準財政規模は12.5億円（2004年度）、財政力指数

は05年度0.163である。05年度普通会計決算では経常収支比率75.3%、実質公債費比率28.2%となっている（長野県平均は、それぞれ82.1%、16.4%）。05年度までは市町村が地方債を発行する際には府県知事の許可が必要であったが、06年度からは実質公債費比率が18%未満の自治体は知事の同意を必要としない「協議制」に移行することになった。これに対し、18%以上25%未満の場合には従来どおり知事の許可が必要であり、さらに25%を超えると地方単独事業の起債が認められなくなる。泰阜村は起債に当たっては許可を必要とするだけでなく、単独で行う施設整備や公共用地先行取得などで原則として起債することができなくなる。泰阜村は水道整備のための簡易水道特別会計への一般会計からの繰出し額が03年度、04年度にピークであったことが、実質公債費比率を押し上げる原因になったとされる⁴⁰⁾。ただ今後は一般会計の公債費は減少する見込みであり、単独事業の抑制にも取り組んでいることから、起債制限の影響は少ないとみられている。

次に、05年度一般会計決算により歳出入の特徴をみてみよう。歳入面でまず自主財源をみると、村税9.1%、繰越金6.4%、使用料・手数料3.2%、財産収入・諸収入2.2%が主だったものであり、そのほかに分担金・負担金、寄附金、繰入金などを含め21.8%となっている。歳入の半分以上を占めるのは地方交付税52.4%であり、国・県支出金が9.0%、村債が10.8%である。歳出面を性質別にみると、公債費が最も多く22.8%を占め、次いで人件費17.8%、建設事業費が15.5%、物件費が14.4%、補助費等が7.7%となっている。扶助費は3.1%にとどまるが、泰阜村が在宅福祉・在宅医療を村の行政の中心的な柱として取り組んできたことで全国的にも有名であるからとわかっており、これは福祉が軽視されてきたことを意味するのではなく、生活保護などのニーズが少ない一方、対人サービスの充実が「泰阜村社会福祉協議会」などへの委託等の経費が物件費や補助費などの形で支出されていることを反映するものであろう⁴¹⁾（以上、表

40) 『信濃毎日新聞』06年8月30日付。

I-9-1、表I-9-2、参照)。

目的別歳出のデータが得られなかったので、参考のため長野県の集計した04年度の普通会計決算の数値を参考表として掲げておいたが、ここでも公債費がもっとも大きく、総務費、民生費、衛生費、土木費、農林水産業費、教育費が

表I-9-1 泰阜村2005年度一般会計決算(歳入)

	万円	構成比
村 税	18,742	9.1
地 方 譲 与 税	8,612	4.2
地 方 交 付 税	111,833	54.2
分 担 金 及 び 負 担 金	150	0.1
使 用 料・手 数 料	6,698	3.2
国 庫 支 出 金	8,180	4.0
県 支 出 金	10,376	5.0
財 産 収 入・諸 収 入	4,453	2.2
寄 付 金	597	0.3
繰 入 金	1,160	0.6
繰 越 金	13,207	6.4
村 債	22,362	10.8
合 計	206,370	100.0

表I-9-2 泰阜村2005年度一般会計決算(性質別歳出)

	万円	%
義務的経費	人件費	34,700 17.8
	公債費	44,409 22.8
	扶助費	5,954 3.1
建 設 事 業 費	30,253	15.5
物 件 費	28,020	14.4
維 持 補 修 費	653	0.3
補 助 費 等	15,016	7.7
積 立 金	8,377	4.3
そ の 他	27,614	14.2
合 計	194,996	100.0

41) 泰阜村における在宅福祉・在宅医療の展開については、松島貞治・加茂利男『「安心の村」は自律の村』自治体研究社、2004年、23-41ページ、参照。

【参考表】 泰阜村2004年度普通会計決算（目的別歳出）

	万円	構成比
議 会 費	2,602	1.2
総 務 費	32,320	15.1
民 生 費	32,269	15.1
衛 生 費	27,109	12.7
労 働 費	413	0.2
農 林 水 産 業 費	19,266	9.0
商 工 費	1,523	0.7
土 木 費	25,179	11.8
消 防 費	5,417	2.5
教 育 費	17,461	8.2
災 害 復 旧 費	2,798	1.3
公 債 費	47,330	22.1
合 計	213,687	100.0

主たる歳出項目であることがわかる。

泰阜村は、92年から94年にかけて統合中学校の建設（18億円）、北地区簡易水道施設建設（32億円）、特別養護老人ホームの建設、公園施設等60億円を超える事業を集中させた結果、97年度から急激な公債費の増加に見舞われる結果となった。そのため、同年度に「財政緊急事態宣言」を出し、「返済モード」に切り替えたという⁴²⁾。その後、当面の事業の見直しや人件費の削減に取り組み始め、97～02年度の間に一般職員を15名削減した。ところが、99年度に地方交付税が減額されてから毎年度減額が続くという事態を迎え、02年には「助役を置かない条例」を制定し、特別職の見直しにも踏み込んだ。

こうした対応と並行して、村は県とも協働して、折から強まった市町村合併の圧力に対し、村の置かれた条件から「自律」を模索し、財政シミュレーションを行うとともに、03年9月には「やすおか 自律への道－求められるスピーディな改革とスローな村づくり」を作成し、公表した。

42) 同上書、49-51ページ。

この「泰阜村自律（立）構想」（以下、「構想」と略）のなかで、松島貞治村長は「村の置かれている条件では、どんな組み合わせの市町村合併をしても、常に周辺部であり、合併により過疎化が加速されるであろうと確信」するとして、「泰阜の元気を保つ」ためには「一日でも長く独立国である」ことが必要だと強調している。そのために、厳しくなる財政状況に対して、村としての財政的自立の努力を強め、村民の自立への決意を固めることの重要性を指摘するのである。

現行の制度を前提とする限り、自律（立）のプランにまったく新しい処方箋を提案することは不可能である。「構想」が財政的自立のために提案する方策も、歳出面では、（１）役場機構・事務体制の見直し、（２）職員等における人件費の削減、（３）事業・補助金の見直しである。（１）については、①「民間委託できるものは民間に」（委託による活性化）、②年功序列賃金に合わない職務の嘱託化、③職員の守備範囲の見直し（「村民でできることは村民に」、つまり、村民参加の促進）が、基本的な考え方として提起されている。（２）については、①議員定数の削減による議員報酬総額の削減、②特別職職員の報酬の引下げ、③教育委員・農業委員等の報酬の削減、④一般職員給与の削減（定員の削減と給与水準の引下げ）が、課題とされる。最後に、（３）は事業費の20%削減を原則として、事業により①継続・現状維持、②30%以上の削減、③廃止、のいずれかを見直しを行うというものである。ただし、在宅福祉関係補助だけは、村の行政の基本に係わるものとして継続するものとされた。

他方、歳入面で最大の焦点になるのは地方交付税の動向である。村の財政悪化も、結局は、交付税の削減と福祉や水道などの施設整備のための起債の返済に係わる公債費が最大の要因であった。「三位一体の改革」や今後の地方財政の運営方針を考えれば、交付税の先行きはきわめて厳しい。それゆえに、「構想」も、①03年度の交付税額（普通・特別を合計して11.5億円）を基準とする、②地方交付税は概ね9億円（「構想」検討当時の水準との比較で17.0%のマイナス）になるものと想定する、③04年度以降も、臨時財政対策債に代わる何ら

かの財源対策がとられるものと見込む、との条件を前提している。村税の水準にはほとんど変化がないため、歳入総額の将来推計は07年度以降、03年度と比べて4～5億円の減少を想定している。

以上のように、泰阜村の「構想」は、村と地域社会の自律（立）のために、村の行財政自身の厳しい見直しを行おうとするものであるが、それが単なるリストラと異なるのは、在宅福祉・在宅医療を守り、「安心の村」を維持するという目的を達成するためのやむを得ざる手段として自覚的、自主的に取り組まれている点である。最も重要な住民サービスを守るために、民間委託を選択するのである。しかも、民間といっても、それらは社会福祉法人などのいわば非営利的、NGO的な組織体である。その意味で、公共サービスの原点を守りながら、財政条件の制約のなかで公共部門と非営利部門・NGO部門とのパートナーシップを創造しようとするものと評価できるであろう。

同時に、「構想」は住民に対しても、まず「村」に頼むという他力依存の姿勢を改め、自助努力という「気概」を再認識することにより、住民自治が活性化されることにもうひとつの活路を見出そうとするのである⁴³⁾。

清内路村

清内路村は、下伊那郡の西部に位置し、面積44.2km²、人口は741人（2006年4月現在、高齢化率35.8%）の過疎の村である。林野面積が96%を占め、農地は1.3%にすぎない。産業別の就業人口では、総数382人のうち、第1次産業38人、第2次産業146人、第3次産業198人となっている。農家69戸、農業生産額2,000万円、商店数10、従業者48人、商品販売額5,070万円、村内の全産業事業所数33、全産業従事者数140人、観光関係売上げ額2,660万円となっている。必要とする所得のうちどれだけを地元の産業により稼得しているかを示す「経済

43) 泰阜村『やすおか自律への道－求められるスピーディな改革とスローな村づくり』（泰阜村自律（立）構想）2003年9月、のなかのとくに『「自律」に向けた中期的施策』の章を参照。

の自立度」をみると、わずか2.8%と郡内でも最低水準である。

村の財政状況をみると、標準財政規模は5.7億円（2004年度）、財政力指数は05年度0.081である。05年度普通会計決算では経常収支比率81.8%、実質公債費比率22.4%となっている。清内路村は実質公債費比率が18%を超えているため、起債に当たっては許可を必要とする。

次に、06年度一般会計予算により歳出入の特徴をみると、歳入面では村税はわずか4.3%にすぎず、使用料などその他の収入を含めても、自主財源は11.1%にとどまる。圧倒的な比重を占めるのは地方交付税であり、実に歳入の4分の3を占める。国・県支出金が4.4%、村債が5.4%である。他方、歳出面では、最大の費目は公債費であり、31.8%と3分の1近くを占める。次いで繰出金が21%余りであるが、これは国保、老人保健、介護保険、簡易水道事業、農業集落排水事業などへの繰出し分である。続いて、物件費14.4%、補助費等6.9%であるが、これらは目的別にみると、民生費や教育費などに充当されている（以上、表I-10参照）。

05年8月には、村の財政悪化を踏まえて無報酬の「行財政改革推進委員会」が設置され、公募委員3名を含む村民11名、県のアドバイザー2名の計13名で審議を行い、翌06年1月に答申が出された。答申では、過去の不適切な財政運営のあり方として、①短期間での社会資本整備への集中投資、②村の財政見通しの甘さ、③住民の行政への依存体質の3点に整理したうえで、①住民と行政との協働、②情報公開と説明責任、③身の丈にあった行財政運営を、今後の財政運営の3本の柱に設定した。具体的な改革課題として、①村の主要施設のあり方や各種事務事業を見直すことにより財政収支の改善を図る、②市町村合併や自治会組織の発足などについてさらに検討を進める、③行財政リストラだけでなく、「豊かな未来と活力ある村づくり」をめざして、教育・子育て・定住対策、高齢者福祉、地域の活性化を3つの重点分野に設定して予算の重点配分を行うこととしている。

村も基本的に提案方向に沿って今後の行財政運営の改善を進めている。しか

表 I -10 清内路村2006年度一般会計当初予算

			金額	構成比
			万円	%
歳入	自主財源	村 税	3,290	4.3
		そ の 他	5,198	6.8
	依存財源	地 方 交 付 税	57,670	75.3
		国・県支出金	3,370	4.4
		村 債	4,136	5.4
		そ の 他	2,926	3.8
	合 計			76,590
歳出	義務的経費	人 件 費	15,083	19.7
		公 債 費	24,346	31.8
		扶 助 費	3,398	4.4
	投 資 的 経 費		242	0.3
	物 件 費		11,009	14.4
	繰 出 金		16,202	21.2
	補 助 費 等		5,317	6.9
	そ の 他		994	1.3
合 計			76,590	100.0

し、07年度から09年度までは毎年度3億6,000万円前後の起債償還を行う必要があり、その後も2億円を上回る償還が続くことから、8億円弱の歳出規模に比して過大な負担がのしかかる。今後も厳しい財政状況が予想されるのである。

そうしたなかで、清内路村では特色ある取り組みが模索されている。まず、行政と住民の協働の具体化として、05年3月には「やらまい改^かえまい懇談会」が設置され、行政への単なる提言だけでなく、住民自身ができることや従来のやり方の見直しを提案し、できるものから実行していくこととされた。そのため、産業・ふるさと振興を中心に検討する「やらまい分科会」、および福祉・教育・支え合いを中心に検討する「あんじゃねえ分科会」の2つの分科会を月2回程度のペースで開催し、提言がまとまるたびに村へ提言し、実践している。たとえば、「一番清水の会」を結成し、付近の美化活動に取り組む、自校給食の廃止のなかで住民有志による「ほおば寿司給食」を実施する、高校生の

通学支援組織の立ち上げを提言するなどの実績が積み上げられている。また、財政逼迫により役場職員の削減が進むなかで役場応援団が組織され、「こうほう〔後方と広報の掛詞〕支援隊」や「小破救助隊」が立ち上げられた。前者は村の広報の支援を担い、その発案になる「清内路ビレッジャー制度」も実行に移されている。後者は道路パトロールや小破修繕活動等を行うことを目的としている。これらは村民が各自ボランティア保険に加入し、無報酬の非常勤職員として活動しているのである。以上のほか、「どこでも村役場」として住民説明会を定期化したり、清内路ビレッジャー（特別村民）制度を通じた情報発信、あかね大根焼酎の開発などの特産品開発、職員の意識改革、「いつでも村議会」として議会の夜間開催など、さまざまな創意あふれる取り組みを通じて、地域社会の活性化を図ろうと努力しているのである。

小 括

以上に紹介した4つの村は、阿智村、下條村と泰阜村、清内路村とでは若干条件が異なるが、いずれも自律（立）の道を選択して地域の活性化と財政再建を図ろうと努力している。ただ、地域の活性化といっても、「経済的自立度」をみると、阿智村82.3%、下條村57.5%に対し、泰阜村8.3%、清内路村2.8%と、前二者と後の二者では大きな開きがある。上伊那地域の経済的自立度が85～100%とされるのに対し、一般に厳しい地形条件から南信州（飯田・下伊那地域）全体では46.5%にとどまる。こうした条件不利地域に対して、全国一律の条件を押し付けるのでは問題の解決にならないだけでなく、むしろ地域の崩壊や衰退に拍車をかけることになろう。

地域経済の衰退は地方自治体の財政的自立をおびやかす。自治体の財政的自立が困難になれば、地域住民の生活を支える基盤が失われる。上に紹介した自治体以外にも、全国各地で地域の再生や活性化、住民福祉の向上のために創意ある取り組みを試みている自治体が数多く存在する。たとえば、同じ長野県内の柴村で取り組んでいる「道直し」、「田直し」などの事業もそのひとつである。

これは、下條村の「資材供給事業」と同じく、国の補助を受けずに、現地の実情に適した内容と規模の事業を住民参加で取り組む方式である。

わが国のように地域的に不均等な発展が極端に進行し、地域間においてさまざまなレベルで格差が著しい国において、条件不利地域の自立を促すためには、地域と自治体の創意が生かせる行財政のシステムが構想されなければならないであろう。それこそが、国と地方で財政再建を図りつつ、自治体と住民福祉を再生する道であろう。その意味で、分権と地方自治、住民参加に基づく新しい行財政のシステムが必要とされている。それは基礎自治体の自律（立）と各種の広域行政のネットワークによる補完、基礎自治体と府県との連携を支える財政システムである。

3. 地域社会の再生と地方財政システムのあり方

うえてみてきた長野県下伊那地域は3町11村からなり、地域の中心に位置する飯田市を含めて飯伊地域と呼ばれる。人口は飯田市の11万人弱を別格とすると、1万人台の2町のほかはすべて1万人以下の小規模自治体である。地域産業の現状と将来見通しも決して楽観できない状況にあるといつてよい。また、地理的、地形的条件からも合併によって問題が解決するとはいえない地域である。経済的自立度は相対的に低く、財政力指数も著しく低い。

全国的にみても、こうした小規模町村がなお多く残っている。それだけではなく、合併によって形の上ではとりあえず行財政基盤を強めたかに見える市町村でも、その内部では今後は周辺部の漸次的な衰退が進行するおそれが強いのである。つまり、合併した市町村であれ、自律（立）を選択した市町村であれ、全国どこの市町村も今後予想される財政ストレスの高まりのなかで、自治体の財政破綻か住民への社会サービスの削減かの厳しい選択を迫られる、あるいは財政的衰退と地域経済の衰退という二重苦に苦しめられるといった事態を迎える可能性がないとは言い切れなくなりつつある。国の潜在的な財政破綻の進行の影響が各地域ではそうした形ではね返ってくることが予想されるのである。

中央から地方まで、一国全体に覆いかぶさる財政破綻の道を避けようとするならば、住民自治に基づく自律（立）型地方分権とそれを支える新しい財政システムのある方を模索しなければならないであろう。

田中康夫県政下の長野県で試みられてきた市町村「自律」プランは、そうした可能性を示唆するひとつの社会的実験であったと評価することができる。田中県政は終止符を打ったが、住民とともに進められてきた「自律」プランは、多くの優れた職員という人的能力と人的資産が今後も創造力を発揮して、自治体と住民、NPO、NGO、協同組合などの連携とネットワーク、両者のパートナーシップの橋渡しをするならば、地方自治の創造的発展を可能にするものと期待できる。

長野県は、「全ての市町村が、住民自治の一層の充実を図り、『自律』する自治体を目指していくことが何よりも重要であるとの認識」に立って、2003年9月、「市町村『自律』支援プラン」を策定した。これは過疎町村を多く抱える長野県が、集落の活力を維持することが「市町村の活力となり、ひいては長野県の活力につながる」として、「新たなコモنزの創出を目指し、合併を選択する・しないにかかわらず全ての市町村が地方分権時代にふさわしい自律的な市町村自治を確立することが重要であるとの認識に立って、市町村の最大限の自助努力を前提として必要な支援を行う」ことを目的とするものである。そのため、「住民に身近な行政サービスは、市町村が担うことが原則」であるが、「市町村の区域を大きく越えるものや市町村で処理するには著しく非効率なもの」について、県が「市町村を包括する広域的な自治体として、市町村との連携・協力のもとに地域の自治の確立へ向けた施策を推進」するとしている。これはまさしく、補完性の原則に基づく考え方である。

「自律」支援プログラムは、①地域の広域的な課題への対応・支援と、②市町村の機能補完、③財政的支援、④情報提供、行財政運営等に関する研究支援の充実、⑤地方制度についての研究の支援、⑥地方制度の改善点や事業の仕組みの問題点の国への提起、から成る。①の広域支援は、長野県下の飯伊・木

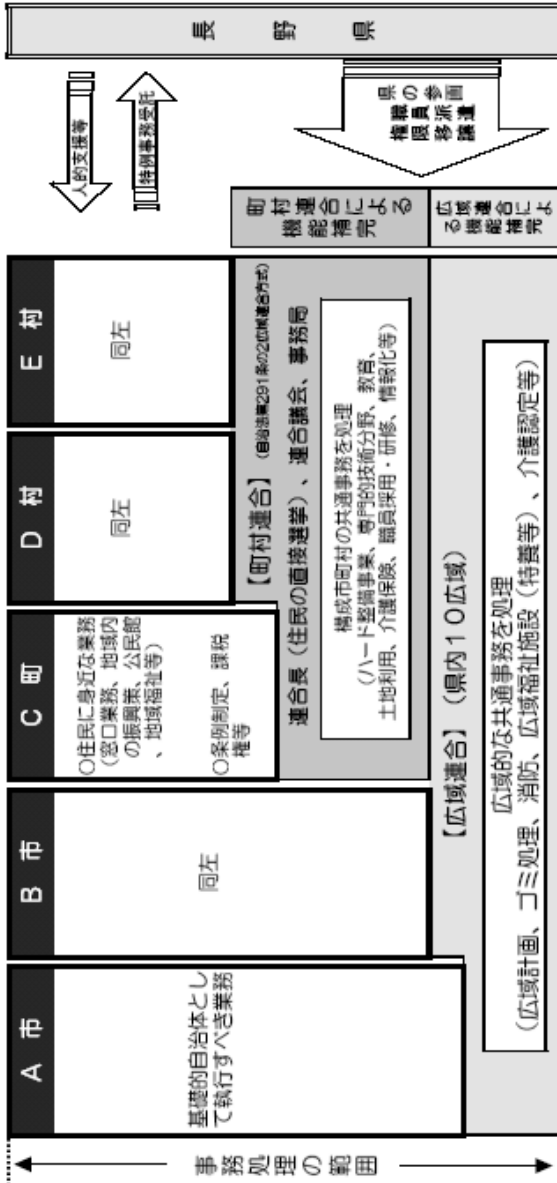
曾・上伊那など10の地域における一部事務組合などの既存の広域連合を充実・強化することのほか、新たに県参画型の広域連合制度の実現を市町村と協力して研究するものである。②は、市町村において確保が困難な専門分野における人的支援、県において処理が可能な分野における事務の受託などを行うものである。機能補完の最終的な手段としては、県が市町村の事務を受託する制度（市町村特例事務支援制度）の創設も行うこととしている。機能補完のイメージは、図I-4のとおりである。③の財政支援は条件不利地域の財政力の弱い市町村に対して、「集落創生交付金」（規模は単年度総額2億円）を創設したり、既存制度の活用を図るものである。交付金は04年度に実施に移され、翌05年度からは「コモンズ支援金」に変更された。「集落創生交付金」は、条件不利地域などの集落に対して市町村が住民のコミュニティ活動を支援する場合などに、県が市町村に対して補助するものである。

県のこうした積極的な姿勢に促されて、町村の側から主体的に県に対し新しい「広域連携」のあり方を呼びかけ、創り出されたのが「南信州モデル」である。2004年4月、下伊那郡の町村会が長野県知事に対し「広域連合や町村連合」の形成を申し入れる「提言書」を提出した。それは、県に対し、町村との事業連携（「地域振興（戦略）局」の設置）、森林整備の推進、学校運営の効率化などを呼びかけるものであった。県はこの提言に直ちに対応し、町村と連携し、協働で自治体連合構想を作り上げた。これが「南信州モデル」である。

県と市町村の「提言への対応協働プロジェクト」は、さきの「提言書」に掲げられた課題に対し、実効性のあるプランを策定するために設置され、町村職員と県職員等による5つの専門チーム体制を構成して、「南信州モデル」の「実践プラン」をまとめた⁴⁴⁾。

ここでは詳しい内容は省略するが、5つのチームのうち町村事務サポートチ

44) 下伊那地域振興戦略会議『新たな自治体運営「南信州モデル」実践プラン』2004年。「南信州プラン」の意義については、平岡和久・森裕之（2005年）、前掲書、第IV章も参照。



(出所) 長野県「長野県市町村『自律』支援プラン」2003年、5ページ。

図1-4 市町村の機能補完のイメージ図

ームが提案したのは、「下伊那ふるさと振興局〔地域振興局〕（仮称）」であり、町村連合チームが提起したのが、事務処理の共同化のための自治体連合である。「ふるさと振興局」は2005年4月からすでに発足しているが、当面、直ちに「特例事務受託」を行うという機能ではなく、現在の各地方事務所や町村への派遣職員や駐在職員と連携しつつ、県が行う業務に横断的に対応するとともに、町村が期待する地区共通の課題を解決する新たな機能を満たす組織として設置されたものである。

もうひとつの自治体連合は、事務の共同化を進めるために、県と市町村とが協働体制を構築したり、地域住民やNPO等との公私協働により推進するという提案である。共同処理方式のモデル・パターンとして、①一部事務組合方式（「町村事務サポートセンター〔仮称〕」）、②ミニ広域連合方式（「〇〇地区町村役場連合〔仮称〕」）、③広域連合拡充（連合支所）方式（「南信州広域連合〇〇地域振興センター〔仮称〕」）の3つの方式が検討対象となっている。その概要は、次のとおりである。

①は、現行の一部事務組合の仕組みを適用し、複数の町村が「町村事務サポートセンター」を設置して、各町村の事務をまとめて処理する。処理する事務に関連する強い権限は与えられていない。サポートセンターの財源としては、構成町村からの負担金や委託料等を充てる。②は、現行の広域連合制度の仕組みを利用し、ブロック単位等で複数の町村が共同で「連合役場」を設置して事務の共同処理を行う。連合役場は、処理する事務の権限を各町村や、必要に応じ県から委任を受けて、直接事務を処理する。その分、柔軟に事務を処理できるメリットがある。連合役場の財源は、構成町村からの負担金、国・県等からの補助金、地方債、使用料や手数料等を充てる。最後に、③は、現行の南信州広域連合を拡充し、ブロック単位に連合支所を設けるものである。現行の広域連合制度の仕組みを適用する。飯伊地域全体をまとめたのでは広すぎて効率的でない事務について、支所単位で処理する。今まで広域連合で処理するには規模が適当でなかった事務についても処理可能となる。複数の連合体を作る必要

もないため、運営経費も節減できる。財源は、構成町村からの負担金、国・県等からの補助金、地方債、使用料や手数料等を充てる。

長々と紹介してきたのは、分権化時代における都道府県と市町村との連携や機能分担をどのように構成するかがきわめて重要な課題になってきているからである。もともと、都道府県は、市町村を包括する広域的な自治体として、地方自治法上、①広域的事務、②統一的事務、③連絡調整事務、④補完的事務の4つの機能を果たすものとされてきた。ところが、市町村合併が進んで基礎的自治体の規模が大きくなれば、都道府県の規模は相対的に小さくなり、より広域的な自治体が必要になるとして、道州制の必要が説かれ始めている。しかし、この方向は「分権改革」の理念にはそぐわないであろう。むしろ都道府県は、合併した市町村であれ、合併せずに自律を模索する市町村であれ、地方自治と住民の公共の福祉を向上させるために、市町村と連携して柔軟で個性的な対応が必要とされているといわなければならない。今後発展させられるべき府県機能は、①広域的機能、②先導・補完機能、③支援・媒介機能である。この点については、別稿でふれたのでここでは省略するが⁴⁵⁾、都道府県は国の意思を市町村に伝達、実行させるための「媒介」ではなく、市町村の自治と地域社会の福祉を発展させるための、いわば国に対して下から「支援・媒介」の役割を果たすことが期待されるのである。長野県の試みは、まさしくこうした府県の役割に沿うものと評価できる。

府県の役割を改めて見直し、市町村との連携による広域、先導・補完、支援・媒介の役割を担うとすれば、府県の財政調整制度のなかにおける位置づけも再検討が必要になろう。上記の長野県と下伊那地域の市町村との創造的な連携と協調を進めているケースでも、財政的制約によりその支援の規模は極めて限られているのが現実である。この点では、交付税制度を見直し、府県と市町村との連携、あるいは市町村相互の連携を可能にする行政項目を新設し、予算

45) 拙稿「道州制と地方自治のゆくえ」『税制研究』第51号、2007年1月、所収。

を保障することも検討に値する課題ではないかと考えられる。さらに立ち入った検討は他日を期するとして、ここでは多様で柔軟な広域連携を可能にする行財政の制度が必要とされていることを強調しておきたい。