

三位一体改革と市町村合併問題

岩手大学教授 井上 博夫

セミナーでの記念講演、井上博夫氏による「三位一体改革と市町村合併問題」の要旨を掲載します。

はじめに

どうして「三位一体改革と市町村合併問題」というタイトルにしたかということだが、いま全国各地で市町村合併問題というのがかなり動いている。

青森県はかなりガバガバとまとめて括るような合併構想案というのが作られ、そのせいか、あっちへ行ったりこっちへ行ったりというふうな状況とか、飛び地の合併だとか、また一回合併すると決めたいけれども、また抜けるとか、そういうようなことがいろんなところで現れてきているなというふうに、隣の県から拝見していた。

市町村合併の問題については、本来の自治の形態として何がいいか、自分たちの町や村はどういう形がいいのかということに発想すべきなんだろうと思うけれども、現状は財政の問題というのが一番決め手になってきてしまっているといったほうがいい。金の問題というのは地方では自分で決められる要素が一番少ないという面もある。

で、とりわけいま三位一体改革ということが進められてきている。で、この三位一体改革の中で、必ず最後のほうになって市町村合併を推進しなければならぬという結論になっている。

そこで今日はその三位一体改革というのがそもそも一体何なのか、そして市町村合併をするかしないかを考えるときに、どんなことを検討する必要があるのだろうか、そういうことをお話したいなというふうに思っている。

で、三位一体改革については、この夏あたりに知事が集まって補助金の削減を、どの補助金をいくら削減するかというふうなことを相談して、まあ採決で決めて国に上げたということがあった。これも三位一体改革の中の一つとして行われた。

それで、話の順序としてはこのレジュメでは三本立てになっている。一本目は三位一体改革について考えてみようということ、二番目が市町村合併問題を考える、で、最後に北東北三州市町村財政の現状と課題ということで、少しその地域にまつわる話をということだが、三番目のところは資料を上げさせてもらったので、時間が許す範囲で話をすることにして、主要な論点は三位一体改革と市町村合併ということでやっていきたいと思っている。

I 「三位一体改革」

三位一体改革の話が出てきたのは、国の経済財政諮問会議というところで、

答申が毎年一つずつ出されてくる。

1. 「小泉改革」の方向性

経済財政諮問会議の答申内容というのは大体小泉改革というふうに言われている。その答申というのは「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」というものであり、2002年、2003年、2004年というふうになん年出されている。で、とくに国と地方の関係についてはその2002年に出された基本方針で大枠的なことが言われて、それであるとは2003年、2004年度、それをどういうふうに進めていくのか、改革と展望の期間中に、いつどういうスケジュールで進めていくのかというようなことを話している。

●2002年の答申内容。

そこで2002年版の基本方針だが、一番目には地方行財政改革の推進。

「(1) 地方行財政改革については、これを強力かつ一体的に推進する必要がある。」行財政改革から始まっている。二番目に「(2) これを踏まえ、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。」ここで三位一体という言葉が出てきた。もともと三位一体というのはキリスト教の教義の話だが、いまや国と地方の財政問題の時の言葉みたいな感じになっている。三位というのは一番目は国庫補助負担金、二つ目は交付税、それから三つ目が税源移譲を含む税源配分、この三つを一緒に進めていこうというのが

が三位一体ということである。

もともとなんで三位一体なんて言い出したかということ、国と地方の間の財政問題というのはずっと改革課題だと言われてきていた。で、具体的に手をつけた話としては、やっぱり国の財政が厳しいときになってくると、国と地方の財政関係を変えていこうということが強まってくる。

で、この前はというと1980年代のときの臨調行革が行われたときである。あのときも国の借金がたまってきて、国債が累積をしてきたと、それでその財政の再建をするのにどうしようかという話で、最初は売上税、まあ後に消費税となって実現するわけだけれども、まあ消費税を導入しようという話があったんだけど、国民から反対の声が強くてそれは挫折をしたと、そこで増税なき財政再建をするという路線になった。

で、その増税なき財政再建をしようと思ったら歳出をカットするしかないということで、臨調行革を進めるという、そういう方向になったわけだ。

で、そのときにやっぱり地方との関係も取りざたされたというのは、実は国の歳出というけれども、国が直接自分でお金を使っているというのは半分以下である。ほとんどはだれかにお金を渡すということをやっている。で、そのお金を配る先の一番大きなところは地方団体、都道府県とか市町村ということになる。

だから国の歳出を減らそうと思えば、

あるいは一番まとめて減らしやすいところかというと、地方向けということになってくる。

そこで臨調行革のときにも補助金の削減ということが行われた。で、あのときは補助金を減らしただけということ、完全に地方へのしわよせということだった。

そこで今回もやっぱり国の財政危機の中で、何とか国の歳出を減らそうと、議論としてはまずは補助金を減らすというだけだけれども、補助金を単に減らすだけのことにしてはいかんという声もあって、それで地方分権化を推進していくということに大枠はなっている。

そうすると地方に対する補助金を減らしてそれで食い逃げということではなくて、補助金を削減した分税源移譲をすれば、それで地方団体が自分で自分のお金の処分の仕方を決められるようにしようと、で、そういう枠組みにしようということで、三位一体、つまり国で食い逃げなしよということがこの言葉だったわけである。

ただ実際の進行過程としては「国庫補助負担金について、『改革と展望』の期間中に、数兆円規模の削減を目指す。」で、これが後に4兆円というふうにならされた。具体的な数字が入られるようになった。「同時に地方交付税の改革を行う。」ということで、国庫補助負担金についてはこれはまず削減をするということ、これを2002年段階で明言した。

それから地方交付税はどう改革するかというと、「交付税の財源保障機能全

般について見直し、『改革と展望』の期間中に縮小していく。」で、「現在、地方においては約14兆円の一これまた現在ふくらんで約17兆円になっているけれども一財源不足が生じている。歳出削減や地方税の充実など様々な努力により、できるだけ早期にこれを解消し、その後は、交付税による財源保障への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指す。」。

三位一体と言ってたけれども、国庫補助負担金の削減と交付税の縮小は言ってるけれども、税源移譲については何も言ってないというのが2002年のこの段階である。だから補助金削減と交付税削減が先行して、地方団体のほうにその代わりのものは何も来てないというのが実情だった。

三番目に「(3)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組みを促進する。」というわけである。

要するに補助金をカットする、交付税を縮減する、そういう国への依存がなくなっても自前でやっていける、自立できるまちにきなさいと、そのためには大きくなりなさいと、合併をする必要があるんだよというわけである。

2. 「三位一体改革」はどう進められているか？

●2003年の基本方針

じゃ、具体的に2003年、2004年というふうになら進んできたか。

②青森県労連事務局次長の奥村榮氏による「青森県における経済効果試算」副題「青森県産業連関分析」の二つの報告がありました。

10時30分から11時45分まで「田子の声」百人委員会会長中村忠充氏による「県境産業廃棄物不法投棄問題を考える」と題する講演がありました。

12時にはすべて終了し、セミナーは無事成功することができました。

以下は参加者の感想です。

①プログラムの中で印象に残ったこと、または全体の感想。

・今回初めての準備会への参加活動で、各方々大変多忙な中、ご苦労さまでした。大変大切な住民運動への発展のかなめ、今後とも頑張ってください。多種多様な問題への提起、資料と説明が参考になり、勉強になりました。(64歳男)

・メイン講演は良かった。「リレートークまちづくり」では、八戸で一番問題のイオンの出店のことをとりあげてほしかった。(62歳女)

・井上先生のお話は今回で3回目です。あらためて、三位一体改革と市町村合併について勉強できました。本当にありがとうございました。もう少し時間があれば具体的な合併問題がふれられたのではなかったかなあ。

リレートークには驚きました。八戸

市の地域づくり、まちづくりは随分活発なのは！湊商栄会、八戸職親会、ラブ小中野ネットワーク、男女共同ネットワーク。次の日の県境産廃不法投棄問題のお話ははじめて聞きました。まだ現地を訪れていませんが、実感がまだ足りません。(48歳男)

②セミナーの運営についての意見、要望。

・23日の場合、講演会場が狭いが、窓外の景色が良い。24日の「八戸市と青森市の財政分析」、「青森県における経済効果試算」の時間をそれぞれ1時間30分位ほしかった。(62歳女)

・1泊2日で素晴らしい体験をしたと思います。

合併やまちづくり、不法投棄問題など、いま青森県内で行われていることを学ぶことができました。

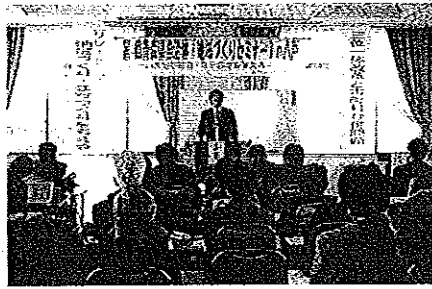
事務局の皆さんご苦労さまでした。宿泊した民宿もよかったです。(48歳男)。

③今後取上げてほしいテーマや企画内容について。

・大型ショッピングの出店について。核燃サイクル施設の稼働に反対したい。(62歳女)。

・どうしてみんなのものにしていくか、運動をどのようにしていくか、ゴミ問題、どうして運動が進まないのか、学んでいきたい。(48歳男)。

第4回セミナー、 81名参加で成功!



「第4回青森県自治体・地域づくりセミナーin 八戸」は、自治研と第4回青森県自治体地域づくりセミナー実行委員会の共催で、04年10月23日(土)と24日(日)の2日間、八戸市の八戸シーガルビューホテルで開かれました。参加者は81名でした。

宿泊者は29名で、シーガルビューホテルと民宿「石橋」に分宿しました。



パネリストの方々

第一日目は開会のあと、午後1時15分から2時45分まで、岩手大学人文社会科学部教授の井上博夫氏による、「三位一体改革と市町村合併問題」と題する記念講演がありました。

その後3時から、・湊商栄会幹事の田端大資氏、・「ラブこなかのネットワーク」会長の月館淳子氏、・八戸職親会会長の岩淵正洋氏、・NPO法人青森県男女共同参画研究所副理事長の慶長洋子氏の4氏によるリレートーク

「地域づくり・まちづくりを考える」が、会場からの質問も含めて5時まで2時間にわたっておこなわれました。

コーディネーターは実行委員会の藤井洋一氏でした。

休憩のあと5時10分から5時30分まで、自治研副理事長の神田健策氏による講演「井上伝蔵と秩父事件」がおこなわれました。

午後6時からは井上教授やリレートークの報告者も含めて35名の参加で懇親会がにぎやかにおこなわれました。



朝市でお買い物

第二日目は早朝6時から、実行委員会のはからいで、宿泊者のうち希望者約10人で、ホテルのバスで朝市を見学しました。その後

午前9時から10時20分まで、①連合大学院博士課程の成田拓未氏による「八戸市の財政分析」

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」、昨年のものである。で、三位一体改革については『「官から民へ」「国から地方へ」の考え方』の下で、〇地方は自らの創意工夫と責任で政策を決める、〇地方が自由に使える財源を増やす(これは税源移譲である)、それから三番目に〇地方が自立できるようにする」これを「改革と展望」の期間(平成18年度まで)に推進する。」これが大枠である。

●「自立」と「自律」

「地方が自立できるようにする」というふうに書いているけれども、「じりつ」という字は「自立」と「自律」がある。これは両方とも自分のことは自分ですということだけでも、よく考えてみるとかなり違う。

例えば子どもを大学に進学させて、自分のことは自分でしると、仕送りはなしと、授業料も生活費も全部自分で賄うようにと、これが「自立」。

一方、基本的には授業料とか生活費については仕送りしようと、そのかわり自分のことは自分で決めて責任をとるようにと、これが「自律」。

国と地方の関係で言うと、国の文書の中では「自立」というのがほぼ使われている。ただ地方分権ということを考えるときには、これは地方のそれぞれの団体が自分のことを自分で決めるという自己決定権ということである。自己決定権というのは「自立」を言う場合には自分の稼ぎで全部やるんだということまで含めた自己決定というこ

とになる。これは財政的な自主権という中でも、税収の範囲内で自分の仕事をする、そこまで含まれる自己決定である。それが成り立つのであればいいが、いまの日本の地方団体の現状を見ると「自立」できるところというのはごく限られている。この「自立」というのを、国の地方交付税に依存しないでやっていけるというふうには理解すれば、青森県ではただ一つ六ヶ所村である。そういう状況を見無視して「自立」しろというのは無理だと思う。

自分としては「自律」をすすめるような意味での改革、三位一体改革であれば全面否定するつもりはない。

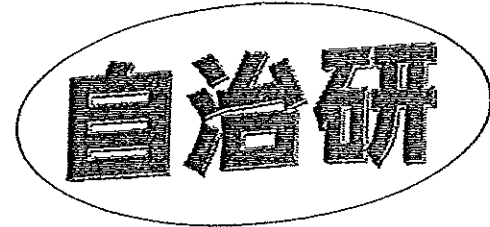
で、そういう改革の基本線に沿って、全体で国庫補助負担金は「概ね4兆円程度を目途に廃止・縮減」するということを数字を入れて決めた。で、この4兆円の削減に合わせて「税源移譲を含む税源配分の見直し」をしようということである。で、具体的には「・税源移譲は基幹税(個人住民税、地方消費税など)の充実を基本に行う」、国の基幹的な税金という所得税と法人税と消費税である。その三つのうち、国の所得税の一部を個人住民税に、国の消費税の一部を地方消費税にということが例示されているということである。

で、その移譲するときに「・義務的な事業については全額、その他は8割程度を目安として移譲」、これは補助負担金を廃止した分、国から地方に対して義務付けているような仕事に対しては全額移譲すると、それ以外のものは?

2004年12月13日 第22号

【事務局】弘前大学農学部生命科学部 神田健策

〒036-8561 弘前市文京町3 TEL 0172-39-3828



割節約をして、8割程度を目安として移譲するということである。

で、**交付税についての改革**、これが三位一体のもう一つである。これは「〇交付税の財源保障機能全般を見直し、縮小。で、・地方財政計画の歳出を徹底的に見直し、交付税総額を抑制する、・算定方法の見直し(段階補正、事業費補正等) ・不交付団体(市町村)の人口割合を大幅に高めていく」ということである。

●地方交付税の役割

「交付税の財源保障機能全般を見直し」というのはどういうことかという、地方交付税の役割として財源保障機能というのと財政調整機能という、二つの機能を地方交付税という一つの制度で行っているというふうに一般に言われている。

財政調整というのは、これは地方団体間での財政力の格差というのがある、豊かなまちもあれば貧しいまちもある、これが財政力の差で、これをならそうというのが財政調整機能というふうに呼ばれている。

一方で財源保障機能というのは、地方団体がこれだけの仕事が必要だと、だけどその必要な仕事量に比べて自前の金が足りない、その足りない分を補填しようというのが財源保障機能だというわけである。

いまの日本の地方交付税制度のもとでは、この二つを制度的に分けてこれは財政調整機能で、これは財源保障機能だとかって、そういうふう言うこ

とは難しい。

ただ財政調整機能だけを純化してやっているとところもあることはある、例としてはドイツの州間の財政調整機能などというのはそれである。あそこは水平的調整とって、連邦政府がそれぞれの団体にお金を配るんじゃなくて、州の間でお金のやりとりをするという、そういう形でやっているから、それは調整機能に純化してると言えると思う。

(※紙面の都合で以下は次号に掲載します。)

会費納入のお願い

2004年度の会費未納の個人、団体は納入をお願いします。

2003年度以前の未納の方はそちらを先をお願いします。

正会員の場合

個人は年額 3,000円

団体は年額 1口10,000円

賛助会員の場合

個人は年額 1口1,000円

団体は年額 1口5,000円

※未納の方には払込用紙を同封しますので、絶大なるご協力を!

払ってください。お願いします。

最近思うこと

副理事長 木村繁高

自治体労働者として、住民の命と暮らしを守り、地方自治発展にむけて、諸活動を自分なりに展開して、今年で35年の月日が経過しました。ちょっと遅すぎる人生の折返し地点を迎え、振り返るにはまだ早すぎますが、35年間のその時代の時々をどのように受止め、どのように乗り越え、そして、今日の激動の時代を自治体労働者として、一人の人間としてどう捉えて、どう生きていきたいのかと、自己問答する日が最近多くなりました。

1969年4月に、地方公務員として採用されてから、様々な職場で技術吏員として、地域の発展と住民の暮らしに安心・安全をもたらすために、一生懸命日々の業務に励んできました。

最初の10年間は、農林水産省が所管する農業基盤の整備事業(土地改良事業)に係り、基幹産業の発展をめざしました。次の10年間は、国土交通省が所管する建設・都市計画事業に係り、道路や下水道の整備を進め、住民生活の安定をめざしました。そして、その次の10年目には、厚生労働省が所管する、一般廃棄物の最終処分事業に係り、住民生活の環境改善をめざしました。

そして公務員生活を一桁残すところにさしかかっていることは、住民生活の向上と生活環境を整備するために進めてきた事業が、多くの無駄と莫大な債務を急速につくりだし、いかに大資本の儲けの手助けをしてきたかということ。そしてそのツケが今日の厳しい経済情勢を作り出し、そのツケを解消するためと偽って、三位一体の改革で、地方自治体と住民の負担を増やし、更に市町村合併で国が負担してきた交付税を減らし、今度は、消費税を含めたすべての税金の引き上げがたくらまれています。同時に、国民主権の憲法を、教育基本法とセットで改悪し、ふたたび戦争する国づくりをめざそうとする動きが強まっています。

その手先となる、忠実な公務員づくりを目的とする公務員制度改革などで、一層急速に進めようとしているもとで、「住民自治を住民の手に取り戻すため」広く住民と一体となった学習と運動が求められています。いまこそ、自治研活動の底辺を広げる運動が重要であり、一人の人間として人間の存亡を懸ける価値のある、自治研活動に発展させたいと思います。