

12%減というのが年度末のぎりぎりのときに減らすと言われてきた。

### 3. 「三位一体改革」にどう対応すべきか？

これは私の意見である。

「①「自立」ではなく、「自律」の改革を・地方自治体の自己決定権を高める分権改革の推進」。最初に言ったように「自立」ではなく「自律」、自己決定権をどうやって高めるかという話にもっていくべきだろう。

「②税源移譲と補助金改革：地方の財政自主権を高める改革は必要」。補助金に縛られて自分たちのことを決められないということは地方にとって問題だから、補助金を減らした分、税源移譲でまわすというふうにするべきだろうというふうに思う。ただし、

「③税源移譲が、地方団体間の財政力格差を大きくし、財政力の弱い自治体の「自律」を奪わない配慮が必要」。税源移譲されるものはまずは地方団体の住民税である。一般的に言えば税源移譲された場合、所得水準の高い地方はそれで増える税収は多い、低い団体の場合には所得課税の税源を移譲されてもあまり税金が増えない。一般的には補助金を削減して税源移譲をすると地域間の格差を拡大する傾向がある。豊かなところはもっと豊かに貧しいところはもっと貧しくなる。それを直視したうえで、これを何とかする手立てをつけなければいけない。そのためには地方交付税制度の本質的機能は維持するということが必要である。

共同通信社が行ったアンケートによると、三位一体改革の方向性について各首長に聞いた回答を見ると、人口規模が大きい 50 万

人以上の首長はプラス評価が90%で、人口規模が小さくなる、とくに1万人未満規模だと28.7%である。「悪い方向に向かっている」という評価が逆に1万人未満のところでは70%になっている。三位一体改革というのは小さいところほど支持しにくい、しわよせが強くなるという傾向がある。じゃ、三位一体改革は全部だめかということ、そうじゃなくて、やっぱり分権化を進める、自己決定を高めるというその基本線は維持しながら、でも格差拡大にならないということを考えなければいけないと思う。

## II 市町村合併問題を考える

三位一体改革のところでも市町村合併の推進というふうには言っていたわけである。どうしてかということ三位一体改革をそのまま進めていったら小規模町村というのは大変だ、だから国としてもそういう小規模町村自体がなくなればいいということになってくるという話である。中心のターゲットは小さな規模のところを集約しようということにある。で、それをどう考えたらいいかというのがここでの論点である。

### 1. 今なぜ「平成の大合併」か？：財政危機対策に傾斜した合併論議。

いろいろ分権のためにというふうには言われてきたが、どうも金が先行しているというのが実態だろう。

○「地方分権を進めるためにはその「受け皿」となる市町村の行政事務能力を高める必要がある。そのためには、市町村の規模を大

きくする必要がある。」という主張であるが、分権分権と言うけれども、基本は地方自治を発展させるということである。で、地方自治というのは一般に、憲法で言うと地方自治の本旨に基づいてというふうには、「地方自治の本旨」という言葉が使われる。「地方自治の本旨」とは一体何か。一般的には「団体自治」と「住民自治」、この二つから構成される。

「団体自治」というのは何かというと地方分権のこと、つまり国とは独立した団体であるということである。これは団体の自己決定権である。

「住民自治」これは住民による意思決定権、つまり団体が国から独立して自己決定できるのではなくて、その団体の中で住民が自己決定できるということである。

だからいくら八戸市が国から独立した自己決定権を持って、その八戸市の行政意思が住民から離れて行われていたら、これは地方自治とは言えないと、八戸市の市民が八戸市の行政の内容について決められると、それがないとだめで。この二つがワンセットになって地方自治と言えらるということである。

で、その観点を考えるときに、いま分権改革で言われるのは、その団体自治のほうだけが言われる傾向がある。

ただ地方自治の強化ということを求める場合には、これは国から独立しているだけではなくて、それぞれの地域の中で住民がどれだけ意思決定できるかという、そこである。

そうすると、自分たちのことを決められるという範囲というのがやっぱりあるだろうということは意識しておかなくてはならないというふうに思う。

つまり国家というのが国境で限られてつ

くられてるというのと、それと各地方自治体がなぜ国とは別にあるのか、なぜ国とは別に地方自治体というのは存在するし、しなきゃいけないかということ、それはももとの地域的な共同性ということにある。

で、その国家の権力行使とはちょっと違って、それぞれの地域のところで、その地域で自分たちが住んでいる中で、個人個人ではやれない共同の仕事を、その地域の共同でやるという、それを地方自治体という組織をつくってやるようになったのは近代社会だということである。

で、そうすると、共同性ということを守って自分たちが自分たちのまちの人々だと、その範囲の中で自分たちは協力し合ってやっていける、そして自分たちの意思がその中で反映できるという、その範囲というものが必要だということである。単に効率性で大きくなったら安上がりでつくれるという、そういう話とはちょっと違うというふうに考えることが必要だと思う。

○「地方自治体は、単なるサービス供給機関ではなく、住民の協同組織。住民が共同して意思決定できる範囲を考慮する必要がある」ということである。

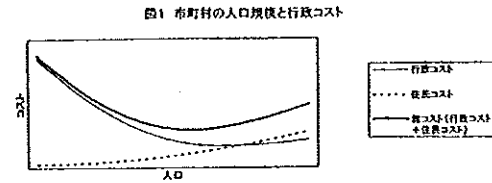
でも、いま合併というときに金の問題というのは無視できないだろうということである。

### 2. 合併の是非を考えるときの視点。

#### (1) 合併は財政危機対策として有効か？

実はそんなに合併したって大したことはないよということをここでは言っている。次ページに(図1)がある。人口とコストの図である。横軸に人口をとって縦軸に各市町

村の一人当たりの歳出額をとると、右下がりになる。



つまり大きいところほどコストが安いというふうになる。何で大きい市町村のほうがコストが安くなっているかという原因に立ち入ってみると、二つの要素がある。人口規模ということと面積がある。大体財政的なコストというのはこの二つでほぼ決まってくる。例えば道路整備を行うときの費用は人口とあまり関係がない。道路整備費というのは何人住んでいようと、道路の長さによって決まってくる。道路の長さというのはその地域の広さで決まってくる。

それともう一つは人口規模、これは例えば社会保障の給付の費用、あるいは高齢者福祉のための費用、これは高齢者が何人いるかということで決まってくる。そのときにこれらで決まってくる費用というのをその地域の人口で割ったら一人当たりの費用が出てくる。そうすると、最初に言った道路整備費みたいなものは、どこでも面積で同じだと、たまたまそこに住んでる人の数が少なければ一人当たりは高くなる。

そうすると、合併で考えてみると、その面積が広くて人が少ないところが隣り合わせで二つあった、それが一緒になったらその費用が減るかということ、減らないです、絶対。それは同じだけ道路整備費がかかるのを二つ

合わせただけで、人口はその二つ合わせただけ増える。そうしたら一人当たりのコストは同じということである。

じゃ、合併してもコストは全然減らないかというところではなくて減るところもある。減るところは何かというと、管理的費用である。一番分かりやすいのは町長と議員の数、これは確実に減る、あとは役場の職員の中でも総務関係の仕事、人事だとか・・・、あるいは経理の関係の仕事だとか、そういうところで二つが一緒になっても二倍には増えない、その分ある程度減らせる。ただ、全部が減るわけじゃない。

いまコストがかかっている町村というのは、要するに人が少ない割りに面積が広いということからかかっている部分が一番である。だからそういうところは一緒になってもならなくても結局は同じである。

それから例えば仙台を除くすべての東北の都市で、横軸に人口、縦軸に65歳以上人口一人当たり老人福祉費をとると、並べてみると人口と何の関係もないということが分かる。

これは要するに対人サービス、要するに65歳以上の人がいれば高齢者福祉のための対人サービスが必要である。それは何によって決まってくるか、そういうサービスを必要とする高齢者の数によって決まる。そうすると、高齢者の多いまちと高齢者の多いまちが一緒になったらコスト削減できるかということ、足しただけの話で、そう変わらないというのを示している。そこで、合併したらコスト削減が進むよというのをあんまり過大に見ないほうがいいということになる。

(2)「自律」と「自立」は既に述べた。

ると、とくに小規模町村は段階補正で地方交付税が削られ、この人口規模ぐらいまでいかなないと維持が難しいという、そういう圧力がかかってくる。

#### ●2004年度における三位一体改革の姿

昨年の年度当初の予算編成のときに全国の都道府県、市町村が怒りまくった。こんなんじゃ予算が組めない。なぜかということその年度末のぎりぎりのときになって、国から地方にまわすお金が大幅に減らされた。

で、その後、2004年度はどうだったかというと、国庫補助負担金はここでまず1兆円ほど減らした。税源移譲については本格的な税源移譲はしなかった。財務省はこんな程度の規模でいちいち国税体系を変えてたら困るというので、当面税源移譲はしない。地方交付税改革、これは実施した。具体的には「次のような地方歳出の抑制を行い、地方交付税の総額を16.9兆円に抑制する。」対前年度比で1.2兆円削減した。

これは要するに財源保障機能のなかで、地方団体全体としてこのくらい必要だと見なしている金額、それを1兆2000億円減らしたという話である。

この間の13、14、15、16年度の流れを見ると、地方歳入は平成14年度以降ずっと下がってきている。その内訳は地方交付税の減額というのが一番目立っている。平成13年度は対前年度比で5%減、次は4%減、7.5%減、6.5%減というふうに地方交付税が減ってきている。

よく各市町村が合併のための検討資料として財政のシミュレーションというのを挙げる。そのときに一番基本になる値は、地方交付税の収入をこの先どういう金額だと見

込むかということである。その地方交付税の見込みが、過去の実績に合わせて今後とも継続して減っていくことを予定するというふうにすると、ほとんどの自治体は成り立たなくなる。合併してもしなくても成り立たない。平均したら5%から6%ぐらいの削減だから、これからはずっと5%ずつ毎年減ったら20年たったら0になるだろうという話になる。

#### ●臨時財政対策債

ただ平成15年度までと16年度とはちょっと状況が違ってきた。平成15年度までは地方交付税が減額するのと合わせて、地方交付税のかわりに臨時財政対策債という、地方債の一種をあてるということにした。

これは平成12年度までは地方交付税特別会計で借金をして、足りない分上乗せして地方団体に交付していた。それが地方交付税特別会計の赤字がものすごく膨らんできたので、これから先はもう地方交付税特会の借入はしない、そのかわり直接地方団体の借金ということにして、それがこの臨時財政対策債である。そのかわりこの借金を利子と償還をするときには地方交付税でめんどろをみると、そういう約束になっている。

だからこれも一種の地方交付税というふうにみなせば、交付税と臨時財政対策債を合わせたもの、それは対前年度比で14年度は4.5%増、15年度は5.1%増というふうになり、減少ではなくて若干の増加というふうになっていた。そういう意味では平成15年度までは各地方団体の財源保障は曲がりなりにも行われていた。それが平成16年度になって初めてマイナス12%というふうになった。要するに地方交付税を6.5%減らしたし、臨時財政対策債も28.6%も減らした。この

だけ出すと。それは減らすということである。

で、そういうふうに地方交付税を切り分けた上で、財源保障機能部分は削減しようというのが基本路線である。

2003年の基本方針での交付税改革は、第一に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ということである。第二が算定方法の見直し、計算の仕方を変えると、その中で具体的には段階補正と事業費補正、これを見直すというふうに言っている。

#### ●段階補正の見直しとは？

基準財政需要額は以下の算式で計算する。  
(基準財政需要額) = 単位費用 × 測定単位 × 補正係数。

単位費用というのは測定単位1あたりの費用を指す。例えば八戸市で標準的な消防のサービスをやろうと思ったらいくらいるか、これを国が算定をするわけである。算定するときにまず単位費用というのがある。それを消防費の場合だと人口1人当たり単価ということで出している。仮に1人当たり単価が5000円と決まっていたとすると、八戸の場合は人口が24万くらいだから、5000円×24万ということで12億円ということになる。で、それが単位費用×測定単位、その測定単位というのは24万というわけである。

ところがこれで単純計算していくと、本当にその市町村に必要な標準的な財政需要とは違ってくる。例えば八戸市では人口24万でやってるけれども、仮に小さな町で人口は少ないんだけど、これを単独でやるというふうにしたとすると、(普通は消防の場合は一部事務組合とっていくつかのところをまとめてやっているけれども、仮に単独でやる) そうすると、例えばそこでは人

口1万人だったとすると、5000円×1万人だから5000万円というのが基準財政需要額ということになってくると無理だということになる。人口が1万人でも消防車は必要だし、いつ火事があっても出動できるように人が待機してなければいけない、そうすると、人口規模が小さければそれだけよけいに費用がかかるということになってくる。そこで基準は単価5000円だけれども、人口規模に応じて割増をしようというわけである。

その割増率というのがここで言う補正係数というものである。補正係数は寒冷地の場合の補正だとかいろいろある。で、とくにいま問題になってたのが段階補正というものである。で、この段階補正というのはその測定単位の大きさに応じて変えていくと、一番代表的なのは人口である。で、人口規模によって違ってくる、そこを補正するというのが主なものである。

で、一般的には規模の経済性、いわゆるスケールメリットがはたらくというふうに考えれば、人口が増えるにともなって一人当たりの費用は下がってくる。

段階補正は標準的なところで、大体人口10万人のところを基準にして単位費用を定める、それよりも人口が少ないところはよけいに費用がかかる。段階補正をするということは、小さいところは小さいなりにコストが高くなる、その分を地方交付税でみようということだが、これを見直すという話だ。

で、具体的にはある線で切ると、ここまではみるけれども、この人口規模より下のところはもうグラフを寝かせちゃうと、そうすると、前は地方交付税で入っていたけれども、それがカットされるという話である。そうす

#### (3) 市町村の適正な規模とは？

でも少しはコスト削減があるんだよというのがこの(3)の説明である。

まあ一般的にはある程度のスケールメリットはあるだろう、それは行政コストだ。(図1)でいうと実線の細いほうだが、それは人口規模がある程度までは下がっていて、その先は人口が増えてもコスト削減にはならない、あるいは大きくなりすぎるとだんだんよけいにかかるようになる。一般に言われるのはこの細い線の財政支出に現れるメリットだけが言われる。しかし、経済学的に言ったときの効率性ではかるとすれば、同時に進んでくる住民サービスの低下、それを住民コストというふうにするならば、人口規模にしたがって上がって行ってしまふ。それを合わせた太実線、これが総コスト、それはあるところまでは下がるけれども、その先は増えていく、しかもその最低点というのは財政支出が最低点になるところよりも人口規模の小さいところにくるだろう、そこまではいえると思う。しかし、何人が最低点かと、何人の人口が一番適正な市町村の大きさかという、それは言えない。どうしてかという、コストが多いか少ないかというのは、行政サービスの内容によって違うからである。

消防のときの適正な規模、高齢者福祉のための介護サービスを考えるときの規模、道路整備をするときの規模、あるいは公民館をつくるときの大きさ、これはみんな違う。しかし一般には対人サービス、人と人が会わないとできないという、そういうサービスは、あんまり広い範囲でやるというのは接触の機会が少なくなるし、あんまり広くないほうがいいだろう。一方で現金給付を行う社会保

険のようなサービスは一定の規模が必要で、むしろあまり狭くないほうがいいということになるかもしれない。で、大規模なプロジェクト(公共事業など)をやろうとおもったら、これは大きくないと逆にできない。大きな行政規模が不可欠である。

要は一般的にどのくらいの大きさがいいかではなくて、これからの自分の町や村で一番やってほしいと思う仕事は何かということをもとに考える必要がある。で、そういう仕事にとって最も適正な規模は何かという話になる。

「自分たちの市町村では、これから何に重点をおいた行政を望むのか」これをまず住民が決めることである。そのうえで、小さい規模のほうのサービスを重点にやるのがいいんだというふうに決めたとする。そうするとはみ出る仕事はかなりでてくる。で、それをどうするかというのは別途考える必要がある。それは消防団やゴミ処理についても一部事務組合をつくってやるとか、あるいはいろいろ一部事務組合があるんであれば連合にして、複数の仕事を一緒にやるようなものをつくるか、そういう補完的な措置をとる必要があるだろう。

今度は、大きい規模を選んだ場合、狭域的な狭い範囲のほうに住民の声が聞けていいんだという、そういう仕事はそういう狭い範囲の自治組織をつくらなければいけないという話になる。要するに合併しても全部一体というよりはそれぞれの地域ごとの自治というものをつくらなければいけない。

どっちにするかという選択は自分たちのまちの将来像をどう描くかということ、その地域の住民が考えるということである。



第5回定期総会

2005年1月12日 第23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

定期総会は以下のとおり開催します。なお、当日は弘前学院大学助教授の大高研道氏による講演「協同による地域の自立～山形県庄内地方の地域づくり～」を予定しています。

日時 2005年1月23日(日) 午前10時～12時  
 場所 青森市文化会館 小会議室(1)

議案 2004年度活動報告, 2005年度課題の提案, 決算報告, 会計監査報告, 予算案の提案, 役員改選, その他。

※当日は2005年度の会費も受け付けますのでよろしく。

三位一体改革と市町村合併問題(その2)

●地方交付税のしくみ

各団体毎の普通交付税額は以下の通り。  
 (基準財政需要額-基準財政収入額)=財源不足額。その金額に応じて地方交付税を配布するということになっている。

で、基準財政需要額というのは標準的な財政需要、例えば八戸市が一年間に標準的な行政サービスを行うのにいくらかお金がかかるか、これが基準財政需要額である。

基準財政収入額というのは標準的な財政収入、例えば八戸市が市民税を徴収するときに、標準税率で徴収をするといくら税収が上がるか、これが基準財政収入額である。で、差引した足りない額を地方交付税として交付するというやり方である。

いま日本全体で考えてみると、まずその基準財政需要額の日本全国で合わせた総額、それと日本全国のすべての自治体の基準財政収入額を合わせたもの、これを差引した総額

が日本全国で財源不足になっている、で、それが国から全国の地方団体に対して交付すべき財源不足の額だということである。

これはまあ、地方団体おしなべて財源が足りない、だからそれを保障すべき分であるが、これを減らそうと。

基準財政収入額、これは各地方団体によって大きいところもあれば小さいところもある、例えば同じ税率で税金を掛けたって、東京都はいっぱい税収が入ってくるけれども、青森県はあんまり税収が入ってこない、そうすると青森県は足りないけれども、東京都は足りてる、そうすると東京都は不交付団体、地方交付税を交付しない団体、青森県は財源不足額というのが出てくるから地方交付税を受け取る団体、ここで結果として財政調整機能が果たされるということである。

国もやっぱりその財政調整機能、つまり全国各都道府県、市町村の間で財政力に格差がある、それはもうだれもが分かっていることから、それをいきなり全部なくすべきだということまではちょっと言えない。だからそこまでは言っていないけれども、国から地方に対して、これだけ地方は足りないのだから

◆“自治体空洞化”への対抗軸を探る—

第30回 **自治体政策** セミナー in 松本

2005.2.4(金)～6(日)

●1日目記念講演  
**自治体市場化と行政の公共性**  
 講師: 榎原秀訓氏(南山大学)

●2日目専科  
 A. 三位一体の改革の現段階と自律計画の実践  
 ▶ 藤之氏(位勢大学)・榎村氏(都市税務コンサルタント)  
 B. 社会保障構造改革と地域保健福祉の課題  
 ▶ 横山寿一氏(金沢大学)  
 C. 公共事業改革の新展開と地域経済社会  
 ▶ 永山利和氏(日本大学)  
 D. 自治体アウトソーシングにどう対応するか  
 ▶ 城塚健之氏(自治体アウトソーシング研究会・弁護士)  
 E. 自治基本条例・住民参加をどう具体化するか  
 ▶ 池上洋通氏(自治体問題研究所)  
 F. これならできる市町村財政分析  
 ▶ 大和田一敏氏(埼玉大学)

●3日目特別講演  
**泰阜村から基礎的自治体のあり方を考える**  
 ～「必要な人に必要なサービスを」のための自律の道  
 講師: 松島貞治氏(長野県・泰阜村長)

ところ: 長野県松本市「中央公民館」ほか  
 参加費: 15000円(会員)、18000円(市民と自治体関係者・一般)

主催: 自治体問題研究所 TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933  
 (詳しくはホームページをご覧ください)