

っている。

こういう認識がまず国の側にはあるということだ。地方交付税が圧倒的に足りないというふう考えられている。

II. 日本と東北の地方財政の特徴：「集権的分散」

日本の地方財政は「集権的分散」と言われる状況がある。以下5点にわたって特徴を述べてみたい。

一番目は大きな地方事務と大きな地方支出で、これは分散にあたる。

日本の場合、かなり特異なぐらい地方団体は多くの仕事をしている。「国と地方の純計歳出」を見ると、仕事の割合、支出の割合というのは4対6ぐらいで国より地方のほうが多くの仕事をしている。

これは諸外国と比べてみても日本は地方団体のほうが国より多くの仕事をしている。したがって、本当の意味で中央集中でなく、むしろ分散型の国家システムが財政システムになっている、それが一つの認識である。じゃ、多くの仕事をしている地方がそれだけ多くの権限をもっているかということ、そこは違う。

二番目としては大きな国の関与がある。この点については地方分権一括法というのができて多少変更があったけれども、それでもまだいろいろ口出しがたくさんある。

三番目には国中心の税源配分になっていることだ。税制の国税と地方税への配分の率を見ると、概ね国が6で地方が4というふうになっている。これは一番目の歳出の配分が

国4地方6だったのがちょうど逆転する形になっている。

そうすると国のほうがまとめて税金を集めて、そしてそれを使うのは地方団体だというふうになっている。

そこで四番目には、国は集めた税収を地方に配分するという、大きな政府間の財源移転ということが行われているという特徴をもっている。で、その財源配分というのは大まかに言って二通りのやり方でされている。

一つは補助金、これは使い道を決めて出すものだ。もう一つは地方交付税という形で出されているもので、これは一般財源として交付するもので、一応形の上では使い道は決められていない。

そこで地方団体の収入を見てみると、地方税が33.7%、これがよく言われる3割自治というもので、二番目に大きいのが地方交付税、三番目が国庫支出金、いわゆる補助金で、あとは地方の借金という構造になっている。

そこで地方団体にとってみれば自分で集める税金よりも、国からもらう地方交付税と国庫支出金のほうが大きいという仕組みになっている。ここが「集権」である。だから「集権的分散」というのは、仕事は地方団体がするけれども、その意思決定は国のほうにかなりある、要するに頭は国のほうにあって、手足だけ地方にあると考えてもらえばいい。

その中で特に金を国がにぎっていて、それを各手足にどう配分するかということころをにぎっているということが非常に大きな点で、ここの部分を何とか変えないことには、地方団体が自分でものを考えて自分で決めていくということができないわけだ。そういうことで「分権化」ということが求められて

きた。

特に東北地方は交付税と国庫支出金に対する依存度が全国平均よりもだいぶ高い、つまり国への依存の度合いが全国に比べて一層高い。

五番目の特徴としては大きな公共事業とことがある。なかでも東北各県は建設事業費が大きい。歳出総額に占める建設事業費の割合が大きいところほど、一人当たりの建設事業費も多い。

そして建設事業費が多くなっている分どこかにしわ寄せがいつているのかを、普通建設事業費と民生費との比較で見ると、民生費が多いところは建設費が少なく、建設費が多いところは民生費が少ない。そして東北6県は建設事業費が多くて民生費が少ないという分野に入っている。

建設事業費というのは先ずは国の補助金、補助金が見つからない場合は地方債でやってきて、そのかなりの部分を地方交付税をあてにしてやっている。したがって、国の補助金と地方交付税をあてにすることの多い東北地方が、そこで建設事業をずっと貫いてきたということだ。

III. 小泉「改革」：国と地方の財政関係についての考え方

経済財政諮問会議、これは小泉改革を作っているところだ。小泉改革というのは、内閣ができてからまず第一弾の構造改革方針が出されたが、最近その第二弾ということで経済財政諮問会議答申が出された。ここで地方財政あるいは国と地方との関係について

何を言っているかを見ておきたい。

(1) まず「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。」というふうに言っている。まずは地方行財政改革をやろうと、で、どういうふうにするかということ。

(2) 「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」というふうに、いま国から出している国庫補助負担金、交付税、これを改革するのと、国税を地方税に移すという税源配分の検討、これを三つやるというふうに言っている。その具体的な三つの点の方針については、

(3) 「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。」というふうに言っている。だからこれはまず減らす。しかも規模は数兆円ということだ。

(4) で、「同時に地方交付税の改革を行う。」、どう改革するかということ「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。」これは地方交付税の縮小の方向だ。

で、「現在、地方においては約14兆円の財源不足が生じている。」これは地方交付税特別会計の入口と出口で比較して、財源不足がそれだけ構造的になっているということである。

そして「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。」というふうに言っている。

したがって地方交付税に依存しないでもやっつけける地方団体になれということだ。

地方交付税を縮小されて、じゃ、どうやって「真の地方財政の自立を目指し」ていけるのかというと、「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。」ということだ。

結局のところは、地方行財政改革が必要だと、どうしてかという構造的な財源不足が発生しているからだと、で、それに対してどう対応するかというと、補助金と交付税は減らすと、それでもやっつけけるようにするためには合併だと、そういう脈絡の中で現在市町村合併問題というのが出てきている。

当初、市町村合併についてはそれぞれの各市町村が決めることだというふうになっていた。それが特例措置を設けてだんだんアゲを増やしていった、合併したら得するよと。今度は合併しないと損するよというふうに押し付けがましくなっている傾向にあるということだ。

IV. 市町村合併をどう考えるか？

1. いまなぜ「平成の大合併」か？

そもそも市町村合併というのをどう考えたらいいのかということを検討したい。

まず、なんでいま「平成の大合併」と言われるような情勢になっているのか。

(1) これは地方分権を進めるためにはその地方分権のための受け皿として、それなりの財政力のある市町村が必要なんだ、だから合併なんだというふうな言い方をしていた。しかし本当に地方分権のための市町村合併なんだというふうには言えるのか。

地方分権というのは、地方の住民が自分のことは自分で決めれるという自己決定権を強めるということだ。それが地方分権だ。

ところがそのために基本的に必要なことというのは自分の頭を持つことと自分の財布を持つことだ。いまは手と足だけだ。

自分の財布を持つためには自分の収入が必要である。そのためには、あまりにも地方交付税に偏っている収入を地方税収に移すという、税の大きな再配分が必要になってくる。

ところがその税の再配分については、先程の経済財政諮問会議の答申の中でも「三位一体で検討し」というふうに言っているが、具体的に言っているのは補助金と交付税の削減だけで、国税の地方税への移譲という話については、やらなければいけないと言ってるだけで具体的な方針にはなっていない。

実際分権一括法が作られたときも、分権推進委員会の議論の中で、税源配分問題については、現段階では議論しないということで先へのばした。どうしてかという、いま国の財政のほうがかたいのに国の税金を地方に移すなどということは議論できる段階ではないということで全部先送りにした。

したがって、分権の受け皿とは言っているが、財布は与えない、国から地方にあげるお金は減らしながら、自分らで勝手にやれと言っているのに近いという感じだ。

国が自分でやるものだけではなくて、地方団体が行う公共事業の金額も含んでいる。

地方団体が行う事業の大半は先程見たように単独事業の上乗せでやっているが、補助金も出さないで地方団体に仕事をやれと言って、地方団体はそのとおりに借金をして事業を増やしてきた。

なんでそんなことができたのか。単独事業というのは全部その自治体の金で組むけれども、中を見ると、いわゆる一般財源から出す部分というのはそう多くはなくて、起債充当率というが、地方債であててもいいという割合を非常に大きくとっている、そしてその地方債の発行については国から公的資金を出す。具体的には郵便局で集めたような金で引き受ける。

それからさらにその地方債の利子と償還金額の一定の割合は地方交付税でめんどうをみるという仕組みになっている。そういうことで地方の借金を膨らませ、仕事を膨らませてきた。それが将来的に地方交付税で払うという約束の金額をどんどん増やしていくということになる。

ところで地方交付税というのは、地方交付税特別会計というのがある。で、ここに入口と出口がある。入口は国の一般会計から繰入れるわけで、国税収入の一定割合ということで決まっている。出口のほうは各地方団体に対して交付をするわけだが、それぞれの団体が単独事業を通して増やした借金の元利返済金額の一定割合を各地方団体ごとに積上げ計算されて総額が出てくる。

そうすると、入口と出口というのが計算の仕方が全く違うので、一致するということが通常ありえない。近年特に入口側が少なくて

出口のほうが多いという状況がずっと続いてきて、しかもそれが大きくなってきた。それを財源不足問題というふうに呼んでいる。

3. 地方団体の財源不足と財源対策：膨らむ地方交付税特別会計の借入と地方債

全国の地方団体全部合わせて総務省が計算したところでは、いくら足りないか。平成14年度の国の予算編成の前の段階（財源対策前）で、歳入合計が約73兆円、歳出として見積もられたのが87兆円で、十数兆円足りないということになっている。

その財源不足対策は次のようにやるということだ。地方譲与税を少し増やす。地方交付税を増やす、これは国の一般会計からそのまま増やすのと、地方交付税特別会計で借金をするのと両方あわせてやるということだ。そして地方債を増やす。

したがって、大半の部分は地方債、地方団体が借金をするのを国が認めるということと財源不足対策をとったのと、地方交付税特別会計が借金をして、それで対応をするということやってきた。

そうすると、もう既に構造的に地方の歳入と歳出が合わないという構造ができてしまっている。

財源不足対策をやったあとの本年度の地方財政計画、特に地方交付税に注目すると、本来の法律に基づく地方交付税額というのが、財源対策前12兆3000億円しかない、それで法律の定めをこえて特に借金をしたり、国の一般会計から繰入れることによって19兆5000億円にしてるということで、地方交付税の法律上の定めと、実態としての地方団体に交付してる金額との差額が7兆円にもものぼ

学習講演会開かれる



7月13日、青森市の食糧会館で、岩手大学人文社会科学部の井上博夫教授を講師に迎え、「東北の市町村合併と地方財政問題」と題する学習講演会を開きました。参加者は45名、質問・意見も活発に出されました。

【講演の要旨】

はじめに

大きく分けて四点にわたって話をする。まずは地方財政をめぐる状況を見る、次に日本と東北の地方財政の特徴を押さえたうえで、三番目に国はどのようにしているのか、そして市町村合併という順序で話を進めたい。

I. 地方財政危機の現状

1. 膨らむ地方団体の借金

日本全体での地方団体が抱えている負債の残高は、平成5年あたりから、バブル崩壊以降の景気対策が行われていく中で増えていった。借金の中身で一番大きいのは地方債だ。これは直接その地方団体の債務である。もう一つ注目しなければならないのは地方

交付税特別会計の借入金だ。要するに地方財政危機になっているのは、地方団体自ら借金をしたのと、地方交付税自体が借金をしたというこの二つがある。

東北地方の各県の借金を見ると、都市部よりも町村部で債務の累積が著しい。青森県という町村の地方債残高が一人当たり64万円、全国平均に比べると格段に大きい。東北地方では町村財政危機ということが大きな問題になってくる。また東北地方では都市、町村ともに普通地方交付税収入に対する依存度が全国平均に比べて高い。青森県は特にそれが著しい。

町村部は自らの借金が多いと同時に、地方交付税に依存している度合いが高いが、その地方交付税自体が財政危機状況にあるというこの認識が必要だ。

2. 公共事業で膨らんだ地方債

どうしてそんなに借金が増えたのかということだが、公共事業、まあ普通建設事業費ということで見てみると、補助事業費と単独事業費に分けて、一目瞭然なのはこの間の建設事業というのは単独事業を中心に行われてきたということだ。

補助事業というのは国からの補助金のつく事業であり、単独事業というのは補助金なしの事業、地方公共団体が自らの金だけでやるというものだ。

亡くなった小渕首相が自ら世界一の借金王だと言ったときが不況対策の経済対策を発表したときだったが、そのとき10兆円、20兆円というような経済対策を次々と打ち出していた。

ところがその経済対策費の中身を見ると、

(2) そうすると、結局は現在財源不足が発生していて、地方交付税を上乗せして出さなければいけない。ところが国の財政危機の状況からすると国債費は減らせない。そこで大口で調整可能などところというのが、痛みを地方団体に負ってもらうということで補助金と交付税を減らす、そこを切り込みたいということになってくる。

そういう観点から出ている合併問題という要素が非常に強いなというふうに思う。

2. 地方交付税制度とは？

地方交付税については既に削減は進められている。そこで(3)の地方交付税の削減というところに入る前に、地方交付税制度の概略を見ておきたい。

地方交付税制度には財政調整機能と財源保障機能の二つがあるというふうに言われている。

財政調整機能というのは、これは全国の地方団体の中でも財政力の強いところと弱いところがある、その中で財政力の差を縮める必要がある、財政力の弱いところでも義務教育はやらなければいけないというようなナショナルミニマムは確保しなければならない、したがって、財政力の強いところと弱いところをならすという機能、これが財政調整機能である。

財源保障機能というのは、これはそもそも国のほうに収入が多くて地方が少ない、それを国から地方に移転することによってならすということだ。

これらが一つの地方交付税という制度の中で実施をしているわけである。

《地方交付税のしくみ》

地方交付税額というのは以下のようにして決められる。

地方交付税(普通交付税)額=基準財政需要額-基準財政収入額。

これを計算してこの金額を交付することになっているわけで、これは各都道府県、各市町村について計算できる。

基準財政需要額というのは、標準的な行政サービスを行うのにいくらかかるかという金額だ。

基準財政収入額というのは、標準税率で税金をかけたときにいくら税収が入るかという金額だ。

次に基準財政需要額は以下のようにして求められる。

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「標準団体で合理的・妥当な水準において行政を行うのに要する経費」ということになっている。

標準団体というのは、標準的な人口規模があつて、特段暑くも寒くもなく、普通の標準的な団体ということである。そこでいくらかかるかということで、これはいろんな行政需要ごとに単位費用を求める。

たとえば教育費という項目があるが、小学校費と中学校費とかに分かれる。小学校費がいくらかかるかというときに、児童の数、教員の数、学校の数などがあるが、代表的なのは児童の数、児童一人当たりいくらかかるかという、それに測定単位をかけることになる。

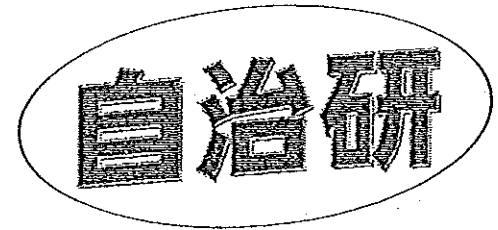
測定単位というのは算定費目ごとの単位で、人口や児童数である。

それで基本的なところの基準財政需要額

2002年8月28日 第9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 ☎ 0172-39-3828



が出てくることになる。そしてすべての項目について全部計算していくと、総額としての基準財政需要額が出てくる。ただしここで最後に補正係数というのをかけることになる。

補正係数というのは「個々の市町村は、規模・面積・都市化の程度・気候等によって単位あたり行政費用が異なる。こうした各種の要素から生ずる差異を補正するためのもの」ということになっている。

標準的な規模がいくらで、その地域の差を取り上げて上乘せするなり減らすなりする、それが補正係数である。

たとえば寒冷地で一割増の費用がかかるというんだったら、補正係数を1.1にして掛け算してやればその地域の基準財政需要額になる。ところで「単位費用×測定単位」ここまでではある程度客観性がある。

しかし補正係数でどう補正するかというのは、かなり裁量の余地が出てくる。政府の鉛筆だけで変えられるところがある。その裁量性がいまだいぶ変えられつつある。特に合併問題とかかわりが深いのが段階補正だ。以下IVの1の(3)に戻る(次号につづく)

会費納入のお願い

会費未納の方は納入をお願いします。

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

子どもたちが安心してすごせる地域を

理事 土岐 満子

1. 今、子どもたちは

今、子どもたちはこの地域で安心してすごしているだろうか？学校5日制になり、地域で子どもたちの居場所は？土、日もない運動部の活動で疲れ切っていないだろうか？お互いの良さを見つけたり、認めあえる子ども集団の中で暮らしているだろうか？信頼できる大人が子どもたちのそばにいらっしゃるだろうか？最近の子どもたちの状況は一層深刻になっています。小さい子どもたちが虐待を受けて死亡する事例が増加していること、不登校の増加、ひきこもりの長期化等、傷ついた心と体を癒すことなくすごしているのではないだろうか？この社会の反映としてある子どもたちの姿を私たちはしっかりと受け止めたいものです。

2. 今、子どもたちの声を聴くこと(子どもの声を聴くアンケートを生かす)

今、子どもたちが何を考え、思っているか耳を傾けることが緊急の課題となっています。2001年1月、青森市で全国教研が開かれました。その時県内の教職員の手により県内小・中・高の子どもたちの生の声を集めるアンケートが取り組まれ、3340名から子どもたちの声によせられました。学校のこと、家のこと、社会のことについて述べています。この声を再度読み返し、私たちの日々の取組みに生かし、さらには子どもの声を地域で、家庭で、学校で具体的に生かすことができるような政策を提言できるようにしていけるのではないかと考えています。

3. 県内に子どもセンターを

教育の場でも教育改革という名のもとに上からの教育改革が文科省から出されてきています。また子どもたちも様々な問題行動を起こし、私たちにSOSを発しています。このことは先生方だけの問題ではなく、私たちが暮らしている地域社会の中で起きています。今、東京をはじめ各地に子ども権利、教育、文化センターができています。子どもをめぐることについて学び、具体的な提起をしています。青森にも是非ともこの会、子どもセンターをつくりたいものです。自治研の中にも子どものことを位置づけ、子どもたちが安心してすごすことのできる地域をめざしていきたいものです。具体的に政策を提言できる力をつけたいものです。

*なお「ぼくたち私たちの声、3340名子どもに聴く」は県教組、高教組にあります。

東北発 住民視点の自治体づくり

第5回 **東北地域・自治体セミナー in 山形**

東北の住民生活から **市町村合併と自治体の自立を問う**

記念シンポジウム

問題提起：渡名喜庸安氏 (愛知学泉大学教授)

2002年 10月5日(土) ~6日(日)

分科会(2日目)
 ①自治体の地域産業政策
 ②高齢者福祉・医療と地域づくり
 ③市町村合併と変わる自治体職場
 ④子どもと地域社会
 ⑤市町村財政分析実践講座

全体会:山形市東部公民館
 分科会:山形市霞城公民館
 参加費:5000円(2日参加)
 3000円(1日参加)
 宿泊費:7500円
 交流会:3000円(1日日夜)

主催:第5回東北地域・自治体政策セミナー実行委員会/自治体問題研究所
 ◎資料請求は自治体問題研究所へ TEL03-3235-5941/FAX03-3235-5933