

講演原稿「市町村合併をどう考えるか」

岩倉市議会合併研究特別委員会

2004年1月29日13時30分～

はじめに

ただいまご紹介いただきました名古屋市立大学の山田です。今日は岩倉市議会合併研究特別委員会で話す機会をあたえていただき、光栄に思っています。日ごろ市町村合併について考えていることを率直に話させてもらい、皆さまの議論の参考になれば幸いです。話のポイントは「岩倉・江南・大口・扶桑の合併をどう考えるか」ですが、その前に地方制度調査会答申と三位一体改革をどう読むか、それが市町村合併にどう影響するかについて、私なりの見方を話してみたいと思います。

地方制度調査会答申と市町村合併

昨年11月13日、第27次地方制度調査会は「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を提出しました。諮問から答申まで2年が経過しましたが、小規模町村をはじめとして全国の自治体はその動向を注視してきました。

答申の目次は資料1のようで、「前文」「基礎自治体」「大都市」「広域自治体」から構成されています。「基礎自治体」が全体の6割を占め、市町村のあり方、とりわけ市町村合併のさらなる推進に向けた方策が具体的に提示されています。従来は基礎的自治体という言葉が使われ、それは市町村をさしていました。今回の答申では「基礎自治体」という言葉が使われ、それが必ずしも現行の市町村と同じではないニュアンスのようです。地方分権時代の基礎自治体を「住民に最も身近な総合的な行政主体」として、「フル規格の行政主体」を考えています。

こうした基礎自治体像をもとに、市町村の規模拡大や能力の充実強化を求めています。そして、現在進められている市町村合併を「地域において包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体を形成するために、市町村を再編成するものと位置づけることができる」としています。答申では資料2のように、合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治体を描いています。17年4月以降も合併に

関する新しい法律を制定するとありますが、総務省は答申に沿って今通常国会に「市町村の合併の推進に関する法律案」を提出します。今回の答申の大きな特徴は、現行の合併特例法失効後の「第2次合併推進策」の具体案を示したことです。

答申では財政支援といったアメに代わって、都道府県が策定する「市町村合併に関する構想」にもとづき、その勧告・あっせんを合併を推進するとしています。この事務は自治事務ではなく、法定受託事務であることも注意が必要です。県の構想策定で合併が期待される市町村として、具体的に「生活圏域を踏まえた行政区域の形成」「指定都市・中核市・特例市をめざす」「小規模な市町村」をあげ、人口1万人未満を「小規模」の目安としています。こうした合併の進め方に対して、全国の知事からも分権の精神に反するといった批判が出され、「なぜ1万人なのか」「1万人はおかしい」といった指摘がマスコミからも出されています。

都道府県を旗振り役にした合併推進策と関連して注目されるのが、地域自治組織です。当地域の合併構想で中心テーマになっている「都市内分権」と密接に関わる問題です。地域自治組織は昨年4月の中間報告で提起されたもので、合併をめざす自治体から期待された制度です。中間報告では法人格をもつタイプ、行政区タイプのどちらでも、自治体を選択できるとされていました。それが今回の答申では「一般制度としては、基礎自治体としての一体性を損なうことのないようにするということにも配慮して、行政区的なタイプを導入すべき」となりました。

ただし資料3のように、「合併市町村に限り、法人格を有するタイプ(特別地方公共団体)を、旧市町村単位に、合併後の一定期間、設けることができる制度とする」とされました。「この制度を活用することにより、合併後の基礎自治体は、合併前の旧市町村のまとまりも活かした包括的な基礎自治体ともいえるべき形態をとることが可能となる」としています。この制度は「合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合」に設置できるとされ、特例的で限定的なものとなっています。自治体のような法人格をもつタイプが実際にどれほど設置でき、その機能を十分に発揮できるか明確ではありません。

どちらのタイプも地域自治組織の長は、市町村長が選任するとされました。中間報告では「地域自治組織の議決機関の構成員は公選とし」とされていたので、答申はそれから後退した内容といえます。とくに一般制度としての行政区タイプは、従来の支所や出張所に単なる諮問機関的な組織である「地域協議会」を加えたもので、組織内分権

として位置づけられるものです。

こうした地域自治組織について、飯田市議会が12月19日に意見書を提出したという報道を飯田市で知りました。この日は名古屋が大雪でしたが、飯田に講演に出かけていました。飯田も周辺3町との合併構想が進んでいます。この地域は山間地で面積が広いこともあり、「南信州広域連合」などの構想が出され、地域自治組織に対する期待も大きなものがありました。答申は期待を裏切る内容であり、議会で意見書が出されることになったようです。これに関連して、飯田市の企画課長さんが朝日新聞の12月17日で「地方の自由な選択を」というタイトルで投稿しています。そこでは地域自治組織に「様々な制限をつけたことは、私たちが進めている合併協議に少なからぬ影響を与えようだ」と述べています。

当地域の合併検討協議会でも、大口町が地域自治組織にあたる自治区の創設、自治区に法人格をもたせる、区長などの公選を主張されてきたと聞いています。新聞報道によると、酒井町長は答申を「大口町の主張がおおむね通った」と受け止めているが、公選が認められておらず、「公選だと自治意識はさらに高まると考えていたので残念だ」と述べていたようです。

地域自治組織について、もう一点。こちらの検討協議会でも豊田加茂地域の「都市内分権」について紹介されていたと思います。豊田加茂地域の合併については、昨年の秋に藤岡町で話をしたことがあります。三好町が抜けて7市町村になったのですが、面積が900平方キロときわめて広く、「都市内分権」が早くから注目されてきました。その後、地域自治組織がどうなったか気になっていましたが、先日の第3回合併協議会では次のような資料が出ていました。都市内分権を実現するための自治の仕組みとして、「町、村」に替わるものとして法人格を持たない「地域自治組織」を、「役場」の代わりに「支所」を置きます。最初から法人格をもたない行政区タイプが選択されているようで、藤岡町のような財政力が高い町やまちづくりの伝統がある足助町などが、これで納得したのか知りたいところです。

三位一体改革と自治体財政

国庫補助負担金、地方交付税、国と地方の税源配分を同時並行で見直す、いわゆる三位一体改革が本格化してきました。三位一体改革は平成14年6月に閣議決定された骨太の方針の第2弾で正式にスタートしました。その後、紆余曲折を経て、骨太の方針の

第3弾では国庫補助負担金の4兆円の削減、廃止された補助金の8割を目安とした基幹税による税源移譲などが提示されました。

資料4には16年度における三位一体改革の姿が示してあります。国庫補助負担金の改革については、公立保育所運営費をはじめとした恒久一般財源化2440億円、義務教育費国庫負担金の退職手当・児童手当分の暫定的な一般財源化2309億円などです。こうした補助金削減について、「自らの権限にこだわる官僚らの抵抗で、数字合わせに終始した」(朝日12.12社説)、「削減額よりも質を問え」(片山鳥取県知事、朝日12.12)という批判が出されています。中日新聞(1.9)でも、「省庁側がいない補助金を地方へ押しつけようという『厄介払い』の構図が目立った」ことを問題点としてあげています。

税源移譲等では、一般財源化に対応して所得税の一部を所得譲与税として4249億円を税源移譲、義務教育関係の暫定的な一般財源化に必要な額として、税源移譲予定交付金2309億円を一般財源として交付します。所得譲与税は「交付税および譲与税特別会計」に直接繰り入れ、都道府県と市町村が半分ずつ人口規模に応じて分け合います。しかし、所得譲与税では国からの財政移転という図式は変わらず、税源移譲の本来の意図である地方の財政責任の確立にはつながりません。

補助金削減や税源移譲の改革をめぐって、妥協と「本丸」部分の先送り、つじつま合わせといった批判がなされています。毎日新聞のアンケート調査によると(1.14付)、三位一体改革に対して知事の6割が「不満」を示しています。補助金削減については、神田愛知県知事も「国の関与が残り、現状では地方の自由度拡大につながらない」と指摘しています。

では、地方交付税はどう改革されてきたのでしょうか。資料5・6に改革の概要が示してあります。投資的経費(単独)の減額を中心にした地方財政計画の歳出見直しなどにより、財源不足額が圧縮され、地方交付税総額は16兆8900億円と前年度より1兆1800億円、率にして6.5%減少しています。交付税の算定についても、都道府県分を中心に大幅な簡素化・中立化を進める。効率的な行政運営を促す算定として、段階補正のさらなる見直し、「単位費用の算定にあたり、ゴミ・し尿収集等について、アウトソーシングによる効率化を反映する」とされています。

三位一体改革のなかでも、これから地方交付税の見直しが焦点になってくると考えられます。それは市町村合併に大きく影響してきますので、1954年に創設された地方交付税制度の目的や性格を確認しておくことにします。

地方交付税法の第1条は目的を「地方団体の自主性を損なわずにその財源の均衡化を図り、交付基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することにより、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化すること」と規定しています。地方交付税の目的は、財源の均衡化を図る財源調整機能、財源保障機能に大別できます。また3条1項で「地方交付税の総額を財源不足団体に対し、衡平に交付しなければならない」、2項で「交付にあたっては地方自治の本旨を尊重し、条件を付け、またはその用途を制限してはならない」としています。

こうした目的からも、地方交付税の性格は次のように規定できます。本来、地方団体の税収入とすべきであるが、地方団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障するという見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分することとされており、いわば国が地方に代わって徴収する地方税、地方団体の固有財源・共有財源と位置づけられます。

国と地方の財政調整制度として重要な役割を果たしてきた地方交付税は、大きな問題を抱えています。地方交付税の特別会計の赤字は48兆円に達し、制度そのものが揺らいでいます。また、財務省の諮問機関である財政制度等審議会などは、「地方の財政運営にモラルハザード(倫理の欠如)をもたらしている財源保障機能を将来的に廃止すべきだ」と主張しています。本来「標準的な歳出」を計上するはずの地方財政計画が膨張した結果、過度に交付税が交付されており、このことが地方団体のコスト感覚を弱めているというものです。

地方交付税が破たん寸前の状態に追い込まれた大きな原因は、交付税がいわば補助金化したためです。90年代に国は地方を全面的に動員して景気対策を実施しました。その中心的な政策は、地方に借金をすすめて公共事業を拡大し、あとから交付税で面倒をみるというものでした。「おいしい借金」といわれた地域総合整備事業債はその典型であり、地方団体は競い合うかのようにハコ物づくりに精を出しました。「おいしい借金」を増やした自治体ほど、その後「借金で首が回らない」ような財政危機に見舞われることとなります。地域総合整備事業債は廃止されましたが、また合併特例債という「おいしい借金」が登場し、もっと手厚い交付税措置がとられています。昨年「毒まんじゅう」という言葉が話題になりましたが、合併特例債も借金であることに変わりはなく、「毒まんじゅう」と言えるかもしれません。

とりわけ財政力の弱い自治体にとって、欠くことのできない一般財源である地方交付

税は 98 年以降、算定などの見直しが進められてきました。たとえば長野県の泰阜村は人口 2200 人弱の過疎の村ですが、98 年をピークに交付税が毎年減らされ、03 年度までの 5 年間で 3 億円が削られました。歳入全体が 24 億円しかないなか、助役の廃止や議員定数の削減など、歳出を切り詰めてきました。松島村長は「借金の返済を交付税で手当てする『先食い』はまず、やめるべき……そのうえで交付税が保障してきた最低限の暮らしを厳しく検証し、絞り込むことも必要です。自治体も歯を食いしばり、行革などで血を流さねばなりません。全国 3200 市町村の約半分が泰阜のような人口 1 万人未満。そうした自治体が生き残るためにも、健全な交付税の姿を取り戻し、財源保障の機能を維持する知恵を地方からも出さなければと思っています」(朝日 12.12 付)と述べています

岩倉の市町村合併をどう考えるか

さて、本題の「岩倉・江南・大口・扶桑の合併をどう考えるか」に話を移します。その前に、私の市町村合併に対するスタンス・姿勢を示しておきます。住民生活を充実させていくために、よりよい自治体をつくっていく一つの手段、選択肢として合併を位置づけています。その地域の住民が自治体の「かたち」をつくりかえる手段として、合併を選択するなら、なにも文句をつけるつもりはありません。

ただし、現在進められている「平成の大合併」は、期限や数値目標を定めて、アメとムチにより上から強引に推進されており、「ちょっと待てよ」と考えています。合併の目的がはっきりせず、手段が目的のようになっている点も気になります。また、広域連合や一部事務組合などの方式による自治体間の広域連携という、「もう一つの選択肢」の可能性についても検討する必要があるのではないのでしょうか。

資料 7 は昨年 12 月 22 日に開催された第 7 回合併検討協議会の資料「合併協議に関する確認事項」です。「地方分権改革に対応できる自治体になるための方策」として 4 点あげられています。とくに? 地域の特殊性として、「江南市、岩倉市、扶桑町と大口町とのかけ離れた財政力」と、? の方向性として「ゆるやかな合併」、地域の特殊性を担保した方法としての「都市内分権」が注目されます。

先にみた地方制度調査会答申で示された地域自治組織が、この地域の特殊性を担保した「都市内分権」にどう具体化されるのか、「ゆるやかな合併」の中身が気になります。北海道の名寄市などの 6 市町村は「分散型合併」に動き出しています。京都府の北桑田・

船井任意合併協議会では、合併で統合した総合部局の業務と旧町の基礎自治体の業務を分け、予算の一部を基礎自治体が独自に編成するといった「ゆるやかな合併」をめざす案が提案されたりしています。

資料8は同じく第7回協議会の資料「財政計画策定方針案」です。ここで注目されるのが2の基本事項と3の旧市町における自立可能な行財政計画の策定です。先ほどの「地域の特殊性」を考慮して、新市建設計画の期間には旧市町ごとの独自の財政運営が強調されています。財政状況の違い、大口町の「意向」を汲んだものと思われませんが、これをどう評価したらよいでしょうか。これを前提にして旧市町の行財政計画の策定が求められていますが、相互の関連が気になります。

行財政計画策定の指標として、経常収支比率を85%にすることが努力目標として掲げられています。岩倉市は合併しないと、経常収支比率は28年度には94.8%まで上昇し、これを85%まで下げるには7億2000万円の経常経費充当一般財源の削減が必要というものです。確かに経常収支比率は財政硬直化の度合いを測る一つのモノサシであり、行財政計画を策定するうえで一つの指標といえます。この試算の根拠とともに、旧市町ごとに努力目標を掲げる意味、合併した場合との関連などが気になります。

岩倉市は財政的には財政硬直化が進行するなど、愛知県下の市のなかでも厳しい財政事情にあります。しかし、全国の自治体のなかで比較してみると、必ずしも悲観するだけではありません。10数年前に岩倉市の行財政を少し調べたことがあり、その後も注目してきたのですが、努力しただけでは困難ながらも「自立可能な行財政運営」が展望できるのではないのでしょうか。

岩倉市は面積的にもコンパクトなまちであり、ハードな基盤整備もかなり進んで「成熟都市」としての色合いを強めています。これまでのように財政需要が膨張をつづけるというより、かなり安定的に推移するのではないのでしょうか。総合計画に示されているように、今後の行政課題を再度はつきりさせ、行政施策の優先順位をきっちりさせ、メリハリのある行財政運営を展開していくことが求められていると思います。

現在、2市2町で合併協議がつづけられ、地域の特殊性を反映してかなり無理をした合併構想のようにも見えます。「はじめに合併ありき」で、国が示す期限までにやみくもに合併を推進するのではなく、自立の道など「もう一つの道」なども視野に入れたらどうでしょうか。

長時間にわたり御清聴ありがとうございました。