

現代日本における地方行財政改革の根本問題

藤田 安一*

Fundamental Problems of Local Administrative and Financial Reform in Present-day Japan

FUJITA Yasukazu

キーワード：地方財政、財政危機、市町村合併、道州制、地方自治

Key Words : local government finance, financial crisis, merging of local self-governing bodies, regional government system, local self-government

はじめに

近年、地方財政危機の深刻化を背景に、三位一体改革、市町村合併と、相次いで重要な地方行財政改革が行われてきた。これらの改革は、いずれも地方分権化を推進し地方財政危機を緩和するための有力な改革であると宣伝されたため、地方の期待も大きかった。しかし、いざ実施され、その成果をみると、「大山鳴動してねずみ一匹」という感慨をもった人も少なくない。いつしか、期待は失望に変わっていった。

三位一体改革においては、国庫支出金の削減額に、はるかに及ばない税源移譲と地方交付金の恒常的で大幅なカットに悲鳴をあげている自治体がつぎつぎと出てきている。また、市町村合併では、合併当初に作成した新町まちづくり計画をそのまま実行しては財政がもたない。そのため、計画の変更を余儀なくされている自治体が続出している。合併後、住民サービスをカットしたり住民負担を増大したために、「こんなはずではなかった」と住民の不満が高まっている。

さらに、2004年以来審議を行ってきた第28次地方制度審議会が2006年2月末に「道州制のあり方に関する答申」を提出したことによって、広域自治体として道州制を導入するという制度改革の具体化の方向がしめされ、本年（2007）1月には現内閣の道州制担当大臣のもとで道州制のビジョンを示す私的懇談会がスタートした。いよいよ、ポスト市町村合併の始動である。市町村合併がそうであるように、いったん広域合併が行われれば、もう再び元にはもどらない。道州制の導入は市町村合併に比べて規模が大きく、その影響は甚大である。それだけに慎重な検討が必要である。

本稿の課題は、そうした問題意識にたって、わが国の地方財政が「財政危機」から「財政破綻」へとその速度を速め、地方財政の危機的状況は新たな段階に入りつつある現状を踏まえ、この状況を打開すべき、この間政府が打ち出した「三位一体改革」、「市町村合併」そして「道州制」という

* 鳥取大学地域学部地域政策学科 地方財政論 地域経済論 専攻

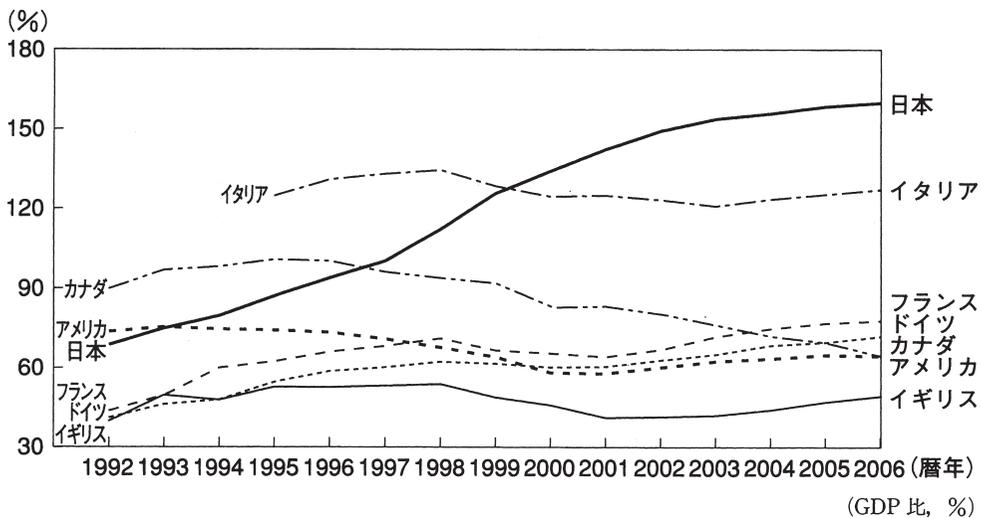
現代の地方行財政改革が、逆に地方財政の危機を一層進めるとともに、一挙に地方自治を空洞化させる危険性を有していることを明らかにすることにある。

1. 新たな段階に入った現代日本の地方財政危機－財政危機から財政破綻へ－

現在、わが国の地方財政は「財政危機」から「財政破綻」へとその速度を速め、地方財政の危機的状況は新たな段階に入りつつある。

日本において1990年代まで財政危機と言え、もっぱら国の財政危機を表す言葉であった。しかし2000年代に入ると、がぜん地方自治体の財政危機への注目度が高まり、そして現在では地方財政の破綻が現実化しつつある。1990年代後半、地方財政破綻の危機は大阪府、東京都、神奈川県、愛

図1 債務残高の国際比較 (対GDP比)



| (暦年) | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 日本 | 68.6 | 74.7 | 79.7 | 87.0 | 93.8 | 100.3 | 112.1 | 125.7 |
| アメリカ | 73.7 | 75.4 | 74.6 | 74.2 | 73.4 | 70.9 | 67.7 | 64.1 |
| イギリス | 39.8 | 49.6 | 47.8 | 52.7 | 52.5 | 53.2 | 53.7 | 48.7 |
| ドイツ | 41.0 | 46.3 | 46.7 | 55.8 | 58.9 | 60.4 | 62.2 | 60.8 |
| フランス | 43.9 | 51.0 | 60.2 | 62.6 | 66.3 | 68.4 | 69.9 | 66.5 |
| イタリア | — | — | — | 125.5 | 131.3 | 133.3 | 135.0 | 129.5 |
| カナダ | 89.9 | 96.9 | 98.2 | 100.8 | 100.3 | 96.2 | 93.9 | 91.2 |

| (暦年) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 日本 | 134.0 | 142.3 | 149.4 | 154.0 | 156.3 | 158.9 | 160.5 |
| アメリカ | 58.1 | 58.0 | 60.3 | 63.4 | 64.0 | 63.8 | 64.6 |
| イギリス | 45.7 | 41.1 | 41.3 | 41.9 | 44.2 | 46.8 | 49.1 |
| ドイツ | 59.9 | 59.3 | 61.6 | 64.6 | 67.9 | 69.9 | 71.4 |
| フランス | 65.2 | 63.8 | 66.6 | 71.7 | 74.7 | 76.7 | 77.5 |
| イタリア | 124.9 | 124.5 | 123.5 | 121.4 | 123.0 | 125.4 | 126.8 |
| カナダ | 82.7 | 82.9 | 80.5 | 75.7 | 72.2 | 69.3 | 64.6 |

(出典) OECD『エコノミック・アウトルック』〔78号(2005年12月)〕。計数はSNAベース、一般政府。

知県など大都市を抱える都府県とその周辺の都市に広がりつつあったが⁽¹⁾、今では地方都市やそのまわりの自治体にまで財政破綻の危険性がおよんでいる。

図1にみられるように、現在わが国の政府債務残高は対GDP比の160%に当たり、先進諸国の中でも最悪の水準にある。しかも日本の場合、他国と反対に、バブルが崩壊した1992年度以降急速に悪化しているのが特徴である。

この政府債務残高を、国と地方に分けると国602兆円、地方206兆円であり、重複分を除いた国・地方の財政赤字残高総額は774兆円となる。みるように、わが国の国・地方を合わせた財政赤字残高の3分の2は国、3分の1は地方自治体という割合であり、地方自治体は国に対して、その割合は低い。とはいえ、地方自治体は国に比べて、国と地方を合わせた財政支出全体の6割を占め、福祉や教育、水道、公営住宅など地域住民に密着したサービスを展開している。それだけに、自治体財政の危機は特別に重要な意味をもち、住民生活に深刻な影響を与えざるを得ない。

個別の自治体においても、膨大な地方債の発行残高を抱え、財政赤字にあえぐ自治体が急増している。全自治体の平均では、経常収支比率が2004年度末に19.5%で対前年度比2.5%増、起債制限比率でも対前年度比0.1%増の11.7%と、いずれの数値も悪くなる一方である。

国際比較においても、わが国に地方財政の悪化は著しい。表1は、各国の中央政府と地方政府の債務残高の対GDP比、地方政府の中央政府に対する債務残高の比率、および地方債務残高の地方自主財源に対する比率を示したものである。なかでも地方債務残高の地方自主財源に対する比率が著しく高くなっており、現在日本における地方自治体の財政力の弱さを端的に示している。

また、日本の地方自治体の財政は、各年度の貯蓄投資差額の対GDP比で地方政府の財政赤字の

表1 地方債務残高の国際比較

| | | 政府債務 | | | |
|---------|------|-------------|-------------|------------|----------------------|
| | | 中央/GDP % | 地方/GDP % | 地方/中央 % | 地方債務/地方 自主財源 倍 |
| オーストラリア | 2001 | 26.8 | 16.1 | 59.8 | 1.63 |
| オーストリア | 2000 | 65.4 | 4.0 | 6.1 | 0.31 |
| ベルギー | 2000 | 102.0 | 11.2 | 11.0 | 1.86 |
| カナダ | 2000 | 58.5 | 49.5 | 84.6 | 2.33 |
| デンマーク | 2000 | 53.6 | 8.1 | 15.1 | 0.40 |
| フランス | 2000 | - | 8.7 | - | 1.41 |
| ドイツ | 1999 | 38.9 | 21.6 | 55.6 | - |
| イタリア | 2000 | 111.4 | 11.4 | 10.2 | 1.40 |
| 日本 | 2002 | 107.7 | 38.8 | 36.0 | 3.72 |
| オランダ | 2001 | 54.6 | 11.5 | 21.1 | 2.28 |
| スウェーデン | 2000 | 65.9 | 9.8 | 14.9 | 0.45 |
| イギリス | 2000 | 48.9 | 6.8 | 13.9 | 1.93 |
| アメリカ | 2000 | 57.3 | 14.8 | 25.8 | 0.89 |

(注1) フランスは中央政府の債務残高の記載がないが、中央・地方を含む一般政府の債務残高はGDP比71.5%。

(注2) カナダの地方政府は州政府 (Provincial and territorial general government) と地方政府 (Local governments) を単純合計したため、数値が高めに出ている可能性がある。

(出所) 池上[2004]を参考に、IMF Government Finance Statisticsより作成。但し、アメリカはU.S. Census Bureau, Statistical Abstract, カナダは Statistics Canada Canadian Statistics, ドイツは Bernard Dafflon[2002], 原出所は Sachverständigenrat, 日本は財務省主計局「我が国の財政事情について」03年12月、及び総務省「平成16年版 地方財政白書」より作成。

推移をみると、1996年度でアメリカ0.4、イギリス0.2、ドイツ1.3、フランス0.0、カナダ0.1に対して日本は2.0であり、先進国の中では異例に高い数値になっている。

もっとも、地方自治体が地方債を発行し借金をして財源を調達することは一般的に行われていることである。この借金の多さは財政危機を表す指標とはなっても、たちまちそれが財政破綻に結びつくわけではない。

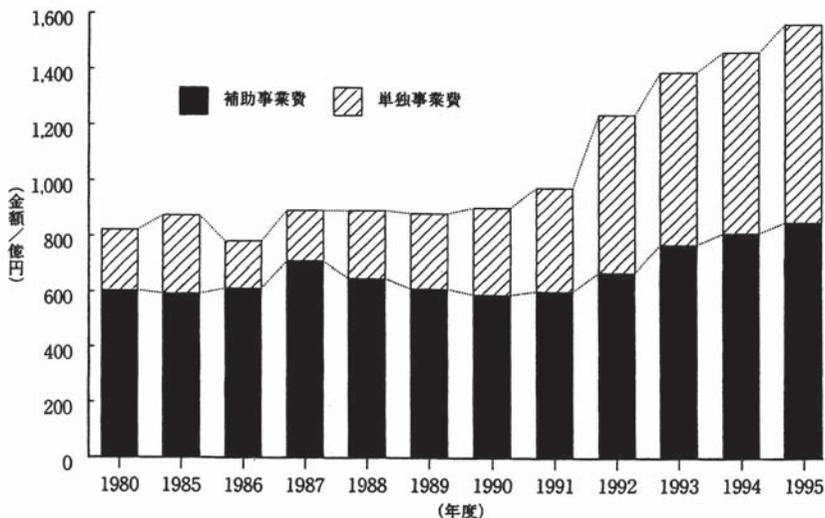
自治体の財政破綻とは、つぎのような場合を言う。自治体が借金をして収入を確保したにもかかわらず、決算時になった時点でも、なお支出に対して収入が不足する事態が生じることがある。これを「決算上の赤字」という。この決算上の赤字が、その自治体の標準財政規模に対して都道府県では5%、市町村では20%を超えると地方債の発行が「起債制限」を受け、財政再建団体に転落する。この財政再建団体になってしまうことを自治体の財政破綻、または「自治体の破産」という。「自治体の破産」と言っても自治体なくなるわけではない。しかし、自治の放棄を余儀なくされ、国の管理下に入って財政再建を進めていかざるを得ない状態になってしまう。

なぜ日本の地方財政は、このような危機的状態になってしまったのか。その原因についてみておこう。

今日わが国の地方財政危機の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策とアメリカとの公約による「公共投資630兆円計画」（10年間で合計630兆円の公共事業を行う）を掲げ、大規模な公共事業に自治体財政を動員してきたことにある。その方法は、以下のとおりである。

国は国庫支出金の削減をはかるため公共事業を補助事業によって行うのではなく、地方自治体の単独事業として行わせた。しかし、単独事業の場合には100パーセント自治体の負担になる。これでは、公共事業を自治体は実施できない。そこで国は、自治体の起債の条件を緩和することによって、地方債を発行しやすくするとともに、地方債の償還にあたっては、その一部を地方交付税で補填すると約束したのである。こうした国による、地方債の許可と地方交付税の措置とをセットにし

図2 鳥取県における普通事業費の推移



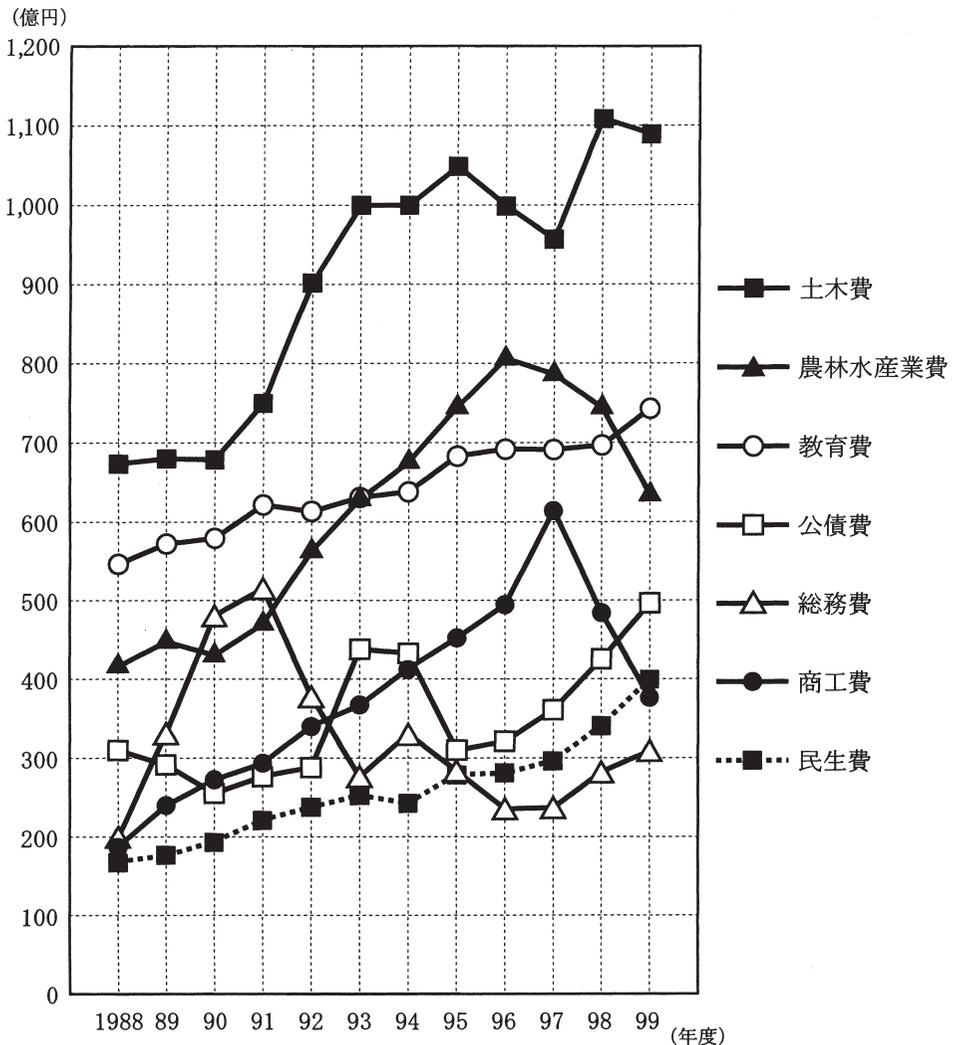
(注) 鳥取県総務部財政課提供資料より作成。

た地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借金を急増させる結果になった。

鳥取県でも、この政府の財政手法によって、1991年には233億1200万円であった単独事業が、1999年には451億7900万円へと、2倍に拡大していった。図2からは1980年代の普通建設事業費の大半が補助事業費によって占められていたのが、1990年代に入ると事業費全体が膨張しただけではなく、単独事業費が急増していったことが明確にわかる。すなわち、補助事業の膨張を超えるスピードで単独事業の割合が急増し、全体としての鳥取県における公共事業費は、1990年代に入って顕著に膨張していったのである。

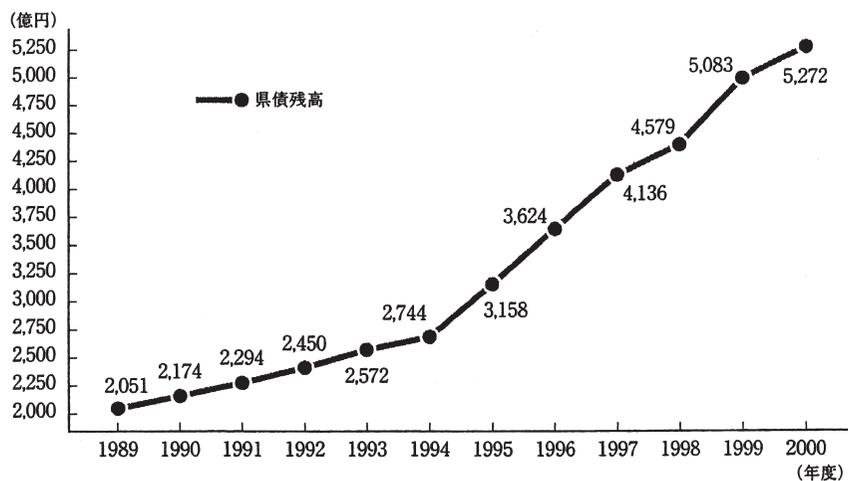
この事情を、鳥取県財政の歳出状況を検討することによって明らかにしておこう。

図3 鳥取県における目的別歳出決算額の推移



(注) 鳥取県『鳥取県歳入歳出決算書』各年度より作成。

図4 鳥取県における県債残高の推移



(出典) 鳥取県『平成12年度 鳥取県予算のあらまし』

鳥取県財政の歳出項目を、時系列でみたのが図3である。みるように、1990年代に入ってから傾向として、土木費と農林水産業費の急増と教育費、総務費の停滞、そして1995年以降の公債費および民生費の進展があげられる。土木費と農林水産業費が顕著な伸びを示したのは、公共事業がバブルの時代には内需拡大のテコとして、また1990年代のバブル崩壊の時期には景気浮揚策として強力に推進され、この政府の政策に地方自治体が広範に協力させられたことが、その主な原因である。

この結果として、鳥取県財政の借入金である県債残高は、図4に示されているように、1990年には2174億円であったものが、2001年度では5272億円と、この10年間で2.5倍にのぼった。こうした傾向は、多かれ少なかれ、他の自治体の財政にも共通している。

そして、近年、わが国の地方財政が危機的状況にあることを、地域住民にまざまざと見せつけるきっかけになったのが市町村合併であった。市町村合併が、なぜ必要となったのか。自治体にとっての最大の理由は、言うまでもなく地方自治体の財政悪化であり、合併しないことには、この財政危機を切り抜けられないと自治体が判断した結果にほかならない。

しかし、合併をしても財政が好転するというわけではない。自治体の財政力が衰えつつある中で合併であるため、債務を多くかかえた市町村が一緒になればなるほど、合併した自治体全体の借金が増える。加えて、合併に関係する事業を合併特例債で実施することは、より多くの借金を抱えることにほかならず、将来、借金返済の不安を高めることになる。さらに、合併して予定していた交付税が当初の予測よりも減額されたため、予算を立てられない状況に追い込まれている地方自治体も少なくない。一体、何のための合併だったのかが厳しく問われる事態となっている。他方、合併しないで単独を選択した自治体も依然として財政状況は厳しいことに変わりはない。

こうして、合併した自治体もそうでない自治体も、いよいよこれまでの財政危機から「財政破綻」へと突き進んでいると考えざるをえない。まさに、地方自治体の財政破綻が現実化しつつあるとあってよい。その前兆は、全国自治体のいたる所に見られる。自治体の外郭団体や自治体が経営に参加してきた第三セクター、土地開発公社、住宅供給公社などの経営破産が相次いで起こっている。

こうした破産がいつなん時、自治体の普通会計に影響を与え自治体本体の財政破綻に連動しないとも限らない。現在はかろうじて、これまで積み上げてきた基金を取り崩して対応しているが、それも間もなく底をついてしまう。いよいよ、財政破綻が現実化し目の前に迫っている。各地方自治体は、その恐怖に恐れおののいているのである。

事実、2006年6月、北海道夕張市が膨大な負債をかかえた末に、財政再建団体に転落し、現在、国の管理下で財政再建を進めようとしている。こうした地方自治体の事例が、今後続々と出てくるのが予想される。また、1992年に財政破綻宣言をし、財政再建団体に転落した福岡県赤池町には、現在においても全国各地から自治体の職員や研究者が、ひっきりなしに訪れる事態となっている。あまりの多さに、そのためだけの簡単な説明資料を作成したほどであったという。

さらに、鳥取県においても、鳥取県日野町が、2005年9月、2008年度から財政再建団体に転落すると予測し、2007年度には「地方財政再建促進特別措置法」の適用を申請する見通しを示した⁽²⁾。日野町が財政再建団体に転落するというニュースは、たちまち鳥取県下に衝撃を与え日野町役場に問い合わせが殺到した。その原因は、このニュースが突飛な出来事であったからではなく、「ついに来るべきものが来た」と受けとめられたからである。それほど現在、地方自治体の財政破綻は現実化しつつある。

以下、財政再建団体に至ったこれらの自治体の事例を参考に、厳しい財政状況にあるわが国の地方自治体の現状を浮き彫りにしておこう。

2. 地方自治体の財政破綻

1) 地方自治体の財政破綻とは

事例をみる前に、本稿でいう自治体の財政破綻とは、どういう事態をさすのかについて述べておこう。

地方自治体が地方債あるいは借入金という形で財源を調達することは、一般的に行われていることであり、この額の多寡が、たちまち財政破綻に結びつくわけではない。しかし、借金をして収入を確保したにもかかわらず、決算時になった時点でも、なお収入が支出に追いつかなくなる事態が生じる。これを「決算上の赤字」という。こうなると地方自治体の財政破綻と密接な関連をもつ。この決算上の赤字を「実質収支の赤字」とも言うが、実質収支の赤字がその自治体の標準財政規模に対して都道府県では5%、市町村では20%を超えると地方債の起債ができなくなる、いわゆる「起債制限」をうける。

この起債制限団体になってしまうことを「自治体の破産」という。すなわち、自治体が財政破綻に陥るとは、自治体が膨大な財政赤字を抱えた結果、自力で赤字を解消できず、起債制限団体に転落し「自治体の破産」を引き起こしたために、国の管理下に入って財政再建を進めていかざるを得ない状態になってしまうことを言う⁽³⁾。

ここで、なぜ都道府県と市町村とでは標準財政規模に対する実質収支の赤字、いわゆる実質収支比率が、それぞれ5%と20%というように違っているのか。都道府県の場合のほうが、どうして市町村よりも厳しい条件になっているのか。その理由について説明しておこう。

そのわけは、わが国の都道府県が市町村に比べて、その歴史のおよび機能的差異をもってきたことによる。すなわち、明治期に制定された市町村制および府県制以来、わが国の地方自治体は中央集権的行財政構造に規定されて国の出先機関的性格を強く持たされてきた。そのための強力な手段

が機関委任事務の制度であった。これは本来、国が行うべき事務を各省庁の大臣が地方自治体の長を指揮監督し、その事務執行を命ずることができるという制度である。もとより、その命令に反することは許されず、地方議会も口出しできない。それゆえ、機関委任事務制度は国が地方自治体を統制する最も強力な手段であった。

この機関委任事務は、1999年に「地方分権一括法」が国会で採択されるまで、なんと都道府県の事務の85%、市町村の事務の45%に達していた。この数字からわかるように都道府県は市町村に比べて、より国の下請け機関の性格が強かったのである。そのため、都道府県が財政破綻に陥ることは、国の政策に強い打撃を与えることを意味している。したがって、国は市町村よりも都道府県の実質収支比率を厳しくしているのである。

ともあれ、財政再建団体に陥った地方自治体が財政再建を行う場合、わが国においてはアメリカで実施されているようなチャプターナイン⁽⁴⁾という司法的解決手段がない以上、行政的手段に頼らざるを得ない。財政再建のこの行政手法には「自主再建方式」と「準用再建方式」との2通りの方法がある。「自主再建方式」は自治体が自力で財政再建に取り組む方式のことであるが、「準用再建方式」とは、1955年に制定された「地方財政再建促進特別措置法」に基づき、同法を準用して財政を再建する方式のことをいう。

この準用再建方式の場合には、その財政措置として一時借入金についての政府資金の融資斡旋、一時借入金の支払利子および退職手当債についての特別交付税による措置、退職手当債の発行許可および地方債の制限解除など自主再建にはみられないメリットがある。そのため財政破綻に陥った地方自治体が財政再建を図る場合、自主再建方式よりも準用再建方式を選択しようとする。したがって、準用再建方式を採用する財政再建団体を正式には「準用財政再建団体」と言うが、単に財政再建団体と言う時には、普通この「準用財政再建団体」を指す。

そもそも財政再建団体とは、戦後、警察の自治体への移管や義務教育制度の整備などにより1954年度決算で実質収支が赤字に陥った自治体を救済するため、国が1955年に「地方財政再建促進特別措置法」を制定したことにより発足した制度である。この措置法によって、当時赤字団体2881のうち18府県570市町村が財政再建団体に指定されている。ただ、1955年に制定されたこの「地方財政再建促進特別措置法」は、これ以降に実質収支が赤字に陥った自治体にも、同法の第22条2項が準用されてきた。そのため、1955年以降の財政再建団体制度は、この準用再建による制度を指し、年々その数は少なくなっている。

1975年以降では、実際に財政再建団体になったのは全国で16自治体しかない。最近の事例で最も新しいのは、1992年に再建団体に指定された福岡県赤池町である。しかし、その赤池町も10年の再建期間の後、2001年12月に総務省によって再建完了が確認されたため、現在わが国において財政再建団体はゼロとなっている。

しかし、準用再建団体になることは、同時に大きなデメリットをもたらすことを忘れてはならない。それは、国という管財人の下で自治権が大幅に制限され、自治体自ら行財政をコントロールする権限が著しく縮小される。国の方針に逆らうことが許されないため、地域社会のニーズに応える行政サービスの供給や住民負担、職員給与などの自主的な決定は不可能になる。その結果、予算を審議し決定する議会の力は弱まり、再建計画の変更に関する賃金・労働条件の改正に関する職員労働組合の交渉力も弱体化せざるを得ない。

具体的には、自治体が独自に計画実施してきた事業の縮小・廃止、起債の制限、地方税の増税、使用料・手数料の引き上げ、公営企業の料金値上げなどの住民負担の増大、さらに職員給与の減額

や給与支払いの遅延なども覚悟しなければならない。しかし、こうした厳しい事態にもかかわらず、自主再建方式を選ばずに準用再建方式を選択する理由は、前述した準用再建方式の場合の国の財政措置に加えて、以下のような理由があるからである。

すなわち、自主再建であれば、おうおうにして従来の地縁関係や人間関係のしがらみが災いし、思い切った再建措置がとりにくくなる。そのため、勢い、手の付けやすい部分のみの是正に終わり抜本的な再建に進めない。その結果、中途半端な改革に終わることが多く、なん度、自主再建にチャレンジしてもそのつど失敗してしまうケースが多い。こうした理由から、自主再建方式ではなく準用再建方式を選択することになる。

2) 北海道夕張市の財政破綻—夕張ショック

昨年（2006）6月、北海道夕張市が財政再建団体に転落するというニュースは自治体関係者に大きな衝撃を与えた。それは「まさか」という意味でのショックではなく、「ついに来るべきものが来た」という感慨であった。それほど、現在わが国の自治体は、いつ財政再建団体に転落しても不思議ではない状況に置かれている。

しかし、もっとも驚いたのは当の夕張市民であったに違いない。なぜなら、決算上、夕張の財政は黒字であったからである。それが、一転して膨大な負債を抱え財政破綻に追い込まれたと知らされたのだから、市民は一体何のことかわからないというのが本音であろう。

決算上は黒字、しかし実は膨大な負債、という関係を演出したのは「ジャンプ方式」と言われる不適切な財務処理であった。それは、一時借入金を乱用したものである。自治体が短期的な資金繰りのために年度内に返すことを前提に金融機関から借りる資金のことで、予算・決算書には記載されない。この一時借入金を利用して膨大な負債を隠し続けてきたのである。

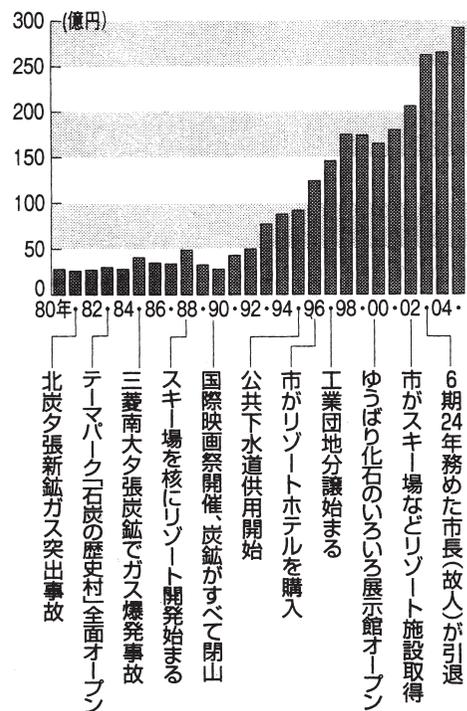
夕張市の一時借入金残高は、2005年で12金融機関から292億円に上っていた（図5参照）。通常、市町村が財政再建団体に転落する基準は、決算上の赤字がその自治体の標準財政規模の20%である。44億円の標準財政規模をもつ夕張市の場合には、9億円が目安となる。292億円の一時借入金だけでも、その32倍にあたる。したがって、夕張市は超財政再建団体に転落したことになる。

一時借入金残高の他に、夕張市の債務は企業会計を含む地方債残高が187億円、公営企業と第三セクターへの債務・損失補償が120億円と、現時点で判明している借金残高の総計は632億円にもおよぶ。

なぜ、これほどまで夕張市は膨大な借金を抱えることになったのであろうか。

かつて、夕張市は石狩炭田の中心地として栄えた歴史がある。その最盛期には24の鉱山が開かれ、人

図5 夕張市の一時借入金残高の推移



(出典)『朝日新聞』2006年6月25日

口12万人（正確には11万7000人，1960年）を擁する「炭都」として名を馳せていた。しかし高度経済成長期の1960年代，国のエネルギー政策の転換によって主役の座を石油に奪われ，炭鉱は次々と閉山していった。1981年に基幹的存在であった北炭夕張新鉱のガス突出事故によって92人が死亡するという事故が起こり，翌年には北炭夕張新鉱が閉山する。夕張市は退職金や未払い賃金の支払いを促すため，倒産した北炭所有の土地や水道施設，病院などを買い上げたり，炭鉱住宅を市営住宅に建て替えたりした。

こうした閉山後の処理のために，夕張市が投資した資金は総額580億円。このうち6割を市の借金となる地方債でまかなった。その後も閉山が相次ぎ，ついに1990年の三菱石炭鉱業南大夕張炭鉱の閉山を最後に夕張市から炭鉱は消えていった。人口はこの間急激に減少し，現在ではピーク時の10分の1に過ぎない1万3268人（2006年3月末現在）となった。高齢者比率は40.2%で北海道全道では1位，全道平均21.5%の2倍に達する。

夕張市に課せられた課題は，炭鉱を失った市の衰退をどのように食い止めるかであった。1979年市長に当選した中田鉄治氏のリーダーシップのもと，「炭鉱から観光へ」をスローガンに次々と地域振興策が打ち出されていく。1880年には総事業費14億8300万円をかけて「石炭博物館」をオープンさせ，83年には32億3000万円で遊園地を，85年には6億5000万円でめろん城，88年にはロボット大科学館を8億5000万円かけてオープンさせた。1990年には，ゆうぱり国際ファンタスティック映画祭を開催したほか，物産品の夕張メロンの売り出しに力を入れた。この間，経営にゆきずまった松下興産からホテルを21億円で，またスキー城も26億円かけて買い取り，ますます市の負債は累積していった。

しかし，こうした取り組みが認められ，夕張市は1990年にまちづくりのトップランナーとして自治省から表彰された。1991年当時，観光客は最多の231万人を記録した。しかし，その直後バブルがはじけ観光客は激減し膨大な負債だけが残った。今後，地方交付税が減額されるもとは自主再建は不可能と判断して，夕張市は全国で赤池町以来14年ぶり，北海道では1969年の渡馬管内福島町以来37年ぶりとなる財政再建団体の申請を決めたのである。

360億円を20年間で返済する夕張市の財政再建計画案⁽⁵⁾では，

- (1) 廃止する事業として，通院交通費の補助，高齢者敬老パス，子育て支援センター運営費補助，観光イベントなど20事業。
- (2) 縮小する事業は，除雪や保育所運営費補助，公園維持管理費など8事業。
- (3) 施設の統廃合として，現在7校ある小学校と4校の中学校を，それぞれ1校に廃合。
- (4) 施設の廃止では，図書館，美術館，青年婦人会館，市営球場，水泳プール，養護老人ホームなど12，休止の施設を含めると17施設にのぼる。
- (5) 使用料の引き上げでは，下水道使用料を60%，施設使用料の50%の大幅値上げ。
- (6) 増税では，市民税や固定資産税の値上げ，軽自動車税の1.5倍増。
- (7) 職員数や人件費の削減では，職員の半減，給与は特別職で60%，一般職で30%の削減。

以上のように，夕張市の財政再建計画は市民や市職員に大きな犠牲を強いるものとなった。そのため，すでに昨年(2006)の6月から12月の5ヶ月間で夕張市を去った住民は300人近くにのぼるといふ。財政再建の過酷さと，その道のりの困難さを示唆している数字である。

3) 福岡県赤池町における財政再建団体への転落と再建

福岡県赤池町が財政再建団体に転落したのは1992（平成4）年のことである。赤池町議会は1992

年2月7日に臨時議会を開き赤池町財政再建計画を議決し、2月10日に同町は自治省に対して承認申請を行った。そして2月14日に自治大臣の承認を受け準用財政再建団体となったのである。その後、国と県の管理下、当初計画の12年間にもおよぶ財政再建に取り組むことになった。

赤池町が財政再建団体に転落した1992年時点の累積赤字は31億7000万円である。赤池町の標準規模に対する実質収支の赤字ライン、すなわち財政再建団体に転落する赤字額が約5億円であることから、その6倍以上の赤字を抱えていたことになる。こうして、赤池町は当時全国で唯一の財政再建団体になった。

なぜ、赤池町がここまで財政を悪化させたのか。その原因は赤池町の基幹産業であった炭鉱が閉山された1960年代にさかのぼることができる。1965年8月10日に、明治鉱業赤池鉱業所は閉鎖され、赤池炭鉱はその幕を閉じた。この炭鉱閉山によって職を失ったものが、職を求めて町から流出し、その結果、戦後の復興期に16000人台を続けていた町の人口は、1970年には8770人へと大きく減少した。そこで赤池町は、その対策として新たな産業の誘致や住宅の確保、失業対策などに力を入れた。このうち財政悪化の決定的要因となったのが、土地開発公社を通じての土地買収とハコもの建設であった。

当時、赤池町は土地開発公社が先行取得した約30ヘクタールの土地に企業誘致を働きかけたが、思うように進まなかった。そうこうするうちに、バブルの崩壊によって土地の価格は下落し、1990(平成2)年度末に土地開発公社がかかえた債務総額は22億円にまでのぼった。これに、炭鉱の付属病院を町立病院として継続し病院運営に多額の費用を費やしたため、5億円の不良債権を抱えた。もともと町の赤字が4億円。以上を合わせて、実に32億円の赤字を抱えるまでになったのである。

もっとも、赤池町はこうした膨大な財政赤字になる前に、過去4回に渡って自主的に財政健全化計画を策定して対応しようとしてきた。しかし、いずれも財政の好転はみられず失敗に終わっている。そのため、自主再建を断念して準用再建方式での財政再建を図ることになったのである。赤池町における準用再建方式での財政再建計画の主な内容は、以下のとおりである⁽⁶⁾。

(1) 役場の組織統合、職員数の削減、給与等の削減

赤池町役場13課を10課に統合。職員数107人を104人に削減。人件費では職員の昇給を1年停止。課長職や特別職は当分の間、期末手当の10%と役職加算をカット。三役や議員の報酬・給与の据え置き。出張旅費の20%削減。

(2) 使用料・手数料の値上げ

町営住宅の家賃は1998年度まで段階的に25%引き上げ。公民館や町営野球場などの使用料は5年毎に25%の引き上げ。証明書発行手数料は50円アップの300円に。水道料金は使用8立方メートルまで10%値上げ、それ以上は1立方メートルにつき30円値上げ。

(3) 補助金の削減

町内の文化・スポーツ団体等150団体に拠出していた1億4000万円の補助金を65%削減。

(4) 廃止

住宅新築資金等貸付事業は1995年度で廃止。幼稚園児などへの特別保育被服貸与と進学奨励金を廃止。

こうして毎年の予算を徹底的にしぼった結果、1997年度には単年度収支で10億円の黒字を生み、当初2002年度までの12年計画で財政再建団体脱出をめざしていたのを繰り上げて目標を達成した。

4) 鳥取県日野町における財政破綻

鳥取県日野町は、鳥取県の西南部に位置し人口4425名(2005年3月末現在)の比較的小さな自治体である。「市制・町村制」の施行により1888(明治21)年に6ヵ村になって以降も合併を重ね、1959(昭和34)年に根雨町と黒坂町とが合併して現在の日野町が誕生した。現在日野町の主な産業は農業だが、近代製鉄が台頭するまで山砂鉄の採取とたたら製鉄は、この地域独特の重要な産業であった。

全国的に自治体財政の危機が深刻化し、財政破綻が現実化しつつあるなかで、2005年9月14日、鳥取県日野町の定例議会において梅林豊町長は「2006年度決算で財政再建団体になる懸念がある」⁽⁷⁾と述べた。続いて9月22日に同町は2008年度から財政再建団体に転落する見通しを明らかにし、再建に当たっては2007年度に地方財政再建促進特別措置法の適用を申請、準用再建方式を選択すると表明した⁽⁸⁾。事実上の財政破綻宣言を行ったのである。もし、日野町においてこれが実現すると、福岡県赤池町が財政再建団体になって以来、14年ぶり、鳥取県下では実に30年ぶりのこととなる。

では、なぜ日野町が財政再建団体に転落せざるを得ないと判断したのであろうか。次にその理由を見ておこう。

同町は、これまで庁舎や文化ホールなどの施設整備を次々と行い、その債務返済が多額にのぼった。具体的には、小学校・中学校の改築につづいて1993年には9億0683万円かけて役場を新築、1995年には10億4500万円かけて文化センターを建設し、町道・農道・林業などの道路整備にも多額の予算を費やした。それに、鳥取県西部地震からの復興のため発行した60億円の起債のうち、自治体負担の7億円の起債返済が重なった。これに加えて、人口減少にともなう税収の減および国からの地方交付税の減少が痛手となった。

そのため、日野町が示した財政推計(図6を参照)によると、2006年度から2010年度までの7年間に1~3億円規模の赤字が続き、ピーク時の2023年には累積赤字が12億5555万円まで膨れ上がる。日野町の財政規模は約38億円であるが、標準財政規模は約20億円であるので実質収支の赤字がその20%、すなわち4億円以上にのぼると起債制限団体になり財政再建団体に転落することになる。したがって、2023年の12億円余りの実質収支の赤字は財政再建団体になるのに十分な額である。こうした推計は、明らかに今後における日野町の深刻な財政状況を表している。

日野町の2004年度決算における歳入状況をみると、歳入総額に対する町税の割合は10%にも満たない9.5%。一方、地方交付税は半分近くの46%を占めている。その結果、自主財源は22%であるのに対して依存財源は78%と、歳入に占める依存財源の圧倒的大きさに注目しておこう。みるように、日野町は極めて財政力が弱く不安定な財政構造にある。

つぎに、日野町の歳出状況を見ておこう。歳出が多い分野から民生費、公債費、総務費、農林水産業費、土木費、衛生費の順になっている。なかでも、公債費の割合は20%と高く、歳入の町債の額よりも多い額を借金の利払いに費やしている。こうした地方債に関する歳入と歳出の逆転現象が起きるのは、これまでいかに日野町が多くの町債を発行して借金を累積してきたかを示している。

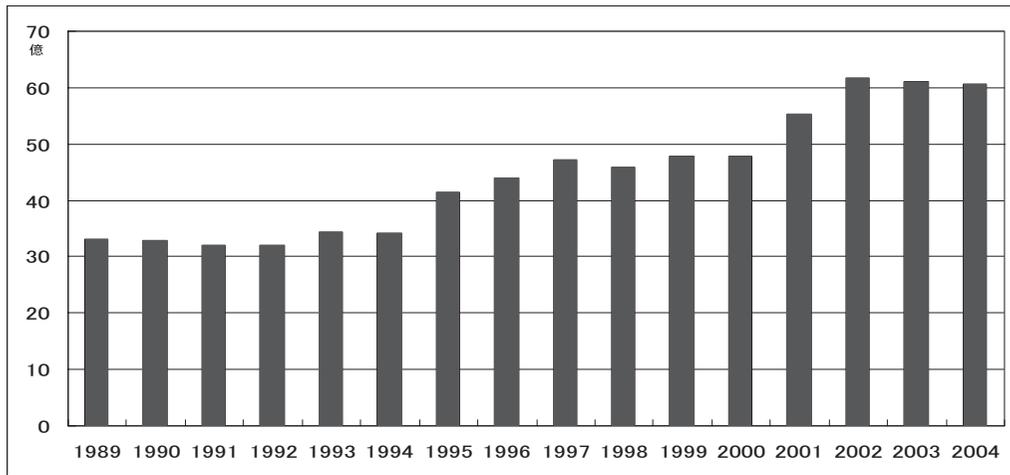
ちなみに、表2によって日野町の町債発行残高とその推移を見ておこう。特に目立つのは、1990年代初めからの不況にも関わらず、1995年から急激に町債の発行を増加させ債務を重ねていったことである。その結果、2000年に入ってから、1990年代初めまでに比べて2倍の町債残高を抱えるまでになった。

他方、日野町の基金残高の推移をみたのが表3である。日野町の基金は総額として1993年をピー

表2 鳥取県日野町における町債発行残高の推移

(単位:100万円)

| 年度 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 町債残高 | 3304 | 3293 | 3207 | 3191 | 3435 | 3422 | 4146 | 4391 | 4723 | 4593 | 4787 | 4783 | 5536 | 6158 | 6110 | 6070 |

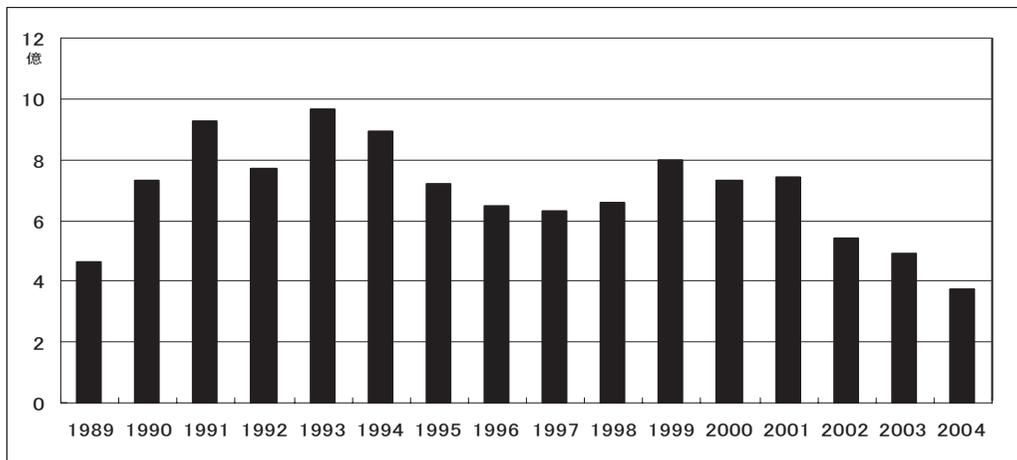


(出典)鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』各年次から作成。

表3 鳥取県日野町における基金残高の推移

(単位:100万円)

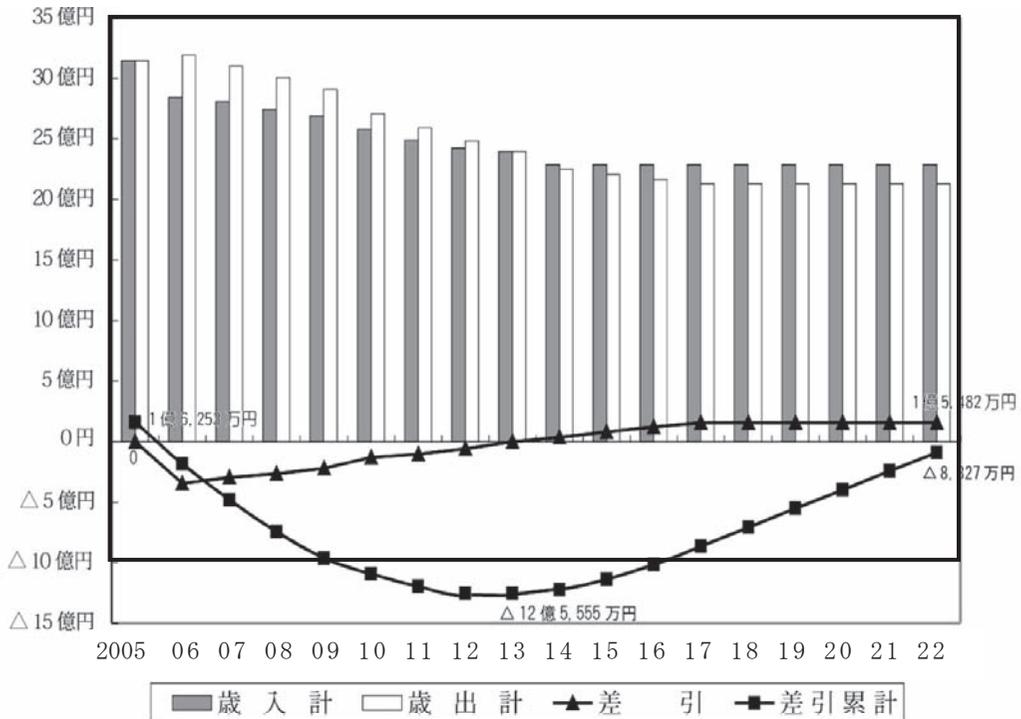
| 年度 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 財政調整基金 | 122 | 122 | 122 | 122 | 122 | 122 | 122 | 122 | 122 | 122 | 122 | 74 | 73 | 89 | 92 | 86 |
| 減債その他の基金 | 340 | 610 | 807 | 649 | 843 | 771 | 597 | 525 | 511 | 539 | 676 | 656 | 670 | 452 | 401 | 289 |
| 合計 | 462 | 732 | 929 | 771 | 965 | 893 | 719 | 647 | 633 | 661 | 798 | 730 | 743 | 541 | 493 | 375 |



(出典)鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』各年次から作成。

図6 鳥取県日野町の財政推計 (2005年～2022年)

現状の行政サービスをつづけた場合の推計



(出典) 鳥取県日野町「広報 ひの」(2005年9月)より作成

クに減少する。その減少のスピードが、2002年頃から急速になっていく状況がよくわかる。ちょうど、先の表2において示した町債の発行残高と逆の推移をたどっているのを見てとれる。これは、財政の悪化を基金の取り崩しによって補ってきたことを示している。現在、日野町の基金残高は2億8936万9000円にまで減少し、ピーク時の3分に1にすぎない。このまま行けば、あと数年で基金は底をついてしまう。まさに現在、日野町は深刻な財政危機に見舞われているのである。

以上の財政状況を受けて、前述したように、2005年9月、日野町は財政再建団体に転落し自主再建方式ではなく準用再建方式による財政再建をめざすと表明した。その後、同町は片山鳥取県知事の指摘によってこれを撤回したものの、まだまだ今後の事態は不確定である。

わが国の地方自治体は、いずれも莫大な財政赤字を抱えているだけでなく、単年度の実質収支の赤字をも生み出しかねない状況の下で、いつでも財政再建団体に転落する可能性を持っている。それだけに、各自治体はいち早くこの財政状況から脱出すべく努力している。その気持ちが強ければ強いほど、できるだけ短期間で財政再建を果たしたいという思いは良く理解できる。

しかし、意に反して地域におけるこれまでの地縁的・人間的関係のしがらみに災いされて所期の目的を達成できず、財政再建に失敗するケースが多い。先に紹介した赤池町の場合には過去4回もの再建計画に取り組んだにもかかわらず、財政再建をなしえなかった。そのために、これまでのやり方を変えて準用再建方式を採用し目的を達成したことになる。

この目標達成が「成功」として宣伝されればされるほど、今後、準用再建方式によって財政再建を果たそうとする自治体が続出することも予想される。しかし、安易にこの方式を採用することは大きなリスクを伴うことを理解しておく必要がある。

そのリスクとは、準用再建方式では、国という管財人の下で自治権が大幅に制限され、自治体自ら行財政をコントロールする権限が著しく縮小される。国の方針に逆らうことが許されない結果、地域社会のニーズに応える行政サービスの供給は不可能となり、住民負担の増大や職員給与の大幅カットは避けられない。

いわば、この準用再建団体に転落するということは、禁治産者の宣告を受けるのと同じことである。そうすると、禁治産者に関わる財産者の行為は、後見人である国が実施してしまい、禁治産者である地方自治体は一切文句を言うことができない仕組みとなっている。こうしたことは、地方自治の完全な否定である。このような道を地方自治体が自ら選ぶということは、自殺行為にも等しい。

したがって、自治体が財政再建団体になるかどうかは、地域住民の生活や議会のあり方、および職員の労働条件まで含んだ地方自治体全体の将来に関わる非常に重要な問題である、と考えなければならぬ。「自主的な財政再建は必ず失敗する。だから準用再建方式しかないのだ」という考え方にとらわれてはいけぬ。自主再建がこれまでの地縁関係や人間関係に災いされて思うように行えないとするならば、そうならないような計画を立て地域住民の理解を得るように努力するべきであろう。そして、地方自治の趣旨を生かして、自主的に財政再建を果たすよう計画し実行すべきである。それをしないまま、国頼みの準用再建方式を安易に採用すべきではなからう。

問題は、依然として根強く残っているわが国地方自治体の「国頼み、他者頼み」の姿勢である。国の責任もさることながら、地方自治体が、またしてもこうした姿勢でいる限り、真の地方自治の発展はありえないと言わなければならない⁽⁹⁾。

3. 三位一体改革と地方財政危機の進展

1) 三位一体改革の経緯と特徴

近年、地方財政の深刻な危機を背景に、政府は2003年から2006年にかけて「三位一体改革」を実行した。

この「三位一体改革」とは、国庫補助負担金の削減と国から地方への税源移譲および地方交付税の見直し（削減）、この三者を同時に行うことによって地方分権を財政面で支え、自治体の自立をめざすものと宣伝されてきた。地方自治体にとっても、何かと使い勝手が悪く国の地方自治体を統制する手段として名高い国庫補助負担金が削減され、それが自治体に税源移譲されれば、地方にとって有利であるという期待のもとで三位一体改革を積極的に進めていこうとした経緯もある。

この三位一体改革の内容は、以下のとおりである⁽¹⁰⁾。

- (1) 国から地方公共団体に交付している補助金を廃止・縮減し、地方公共団体の判断で自由に使える財源を用いながら、その事務や事業を行う仕組みに変更する。
- (2) 国から地方へ税源移譲を行うことにより、租税総額に占める国税と地方税の割合について、地方税の比重を高める。
- (3) 地方交付税の総額の抑制につながるような地方財政計画の歳出の見直しを行うとともに個々の団体への交付税額の算定について簡素化を図るとともに、政策誘導的要素の縮小を行い、地方公共団体の地方交付税への依存度を低くする。

次に、こうした三位一体改革が、どのような経緯で打ち出されたかについて検討しておこう。

「三位一体改革」の基本方針が明らかになったのは、小泉構造改革のいわゆる「骨太方針2003」においてであった。地方分権推進会議や経済財政諮問会議の議論を経て出された「骨太方針2003」で地方財政改革は、つぎのような内容で示された⁽¹¹⁾。

- (1) 行政の効率化や歳出の縮減など国・地方を通じた行財政改革を進め、「効率的で小さな政府」を実現する。
- (2) 2006年度までに公共事業も含め徹底的な見直しを行い、補助金は4兆円程度をめぐりに廃止・縮減する。
- (3) 地方財政計画の歳出を徹底的に見直す。
- (4) 地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小する。
- (5) 投資的経費を1990年度から1991年度の水準を目安に抑制する。
- (6) 税源移譲は基幹税を基本として、廃止・縮減する補助金のうち8割を目安に移譲する。

このなかで、三位一体改革の内容を端的に表現したものとしては、①国庫補助負担金を4兆円程度削減する、②その削減した国庫補助負担金のうち8割程度を地方に税源移譲する、③地方交付税の財政保障機能を縮小し全体として地方交付税総額を抑制する、という点であった。

こうした基本方向は、すでに2年前の「骨太方針2001」に示されていた⁽¹²⁾。この時すでに、国庫補助負担金や地方交付税の削減が打ち出され、翌年の「骨太方針2002」においては、政府として公式に三位一体改革という言葉を採用することによって国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲のそれぞれのあり方について具体案を取りまとめることを提示した⁽¹³⁾。なかでも、政府が強調したことは、年内をめぐりに国庫補助負担事業の廃止・縮小に関して結論を出すとともに、地方交付税における財政保障機能の縮小を改めて強調し、地方交付税の財政調整機能についても、どの程度行うかについて今後議論を進めるとした。

このような経緯によって、三位一体改革はスタートし具体化されていくことになるが、その特徴は国庫補助負担金および地方交付税の削減を先行し、税源移譲に対する配慮にはなはだ欠けていることにある。三位一体と言いながら、そもそもスタート時点から国の都合を優先し、地方自治体にとって不安な要素を多分に持っていたことに注目する必要がある。

こうした問題点が露呈されたのは、「骨太方針2003」を受けて策定された2004年度予算と地方財政計画であった。そこでは、6000億円の国庫補助負担金の削減が行われながら、そのうち税源移譲につながったのはわずか2000億円しかなかった。さらに、地方交付税(臨時財政対策債を含む)は対前年度比で12%、金額にして2兆9000億円も削減されてしまった。こうして、国庫補助負担金と地方交付税が大幅に削減されたにもかかわらず、期待されていた税源移譲はわずかなものに留まった。

この事実が、地方自治体に大きな衝撃を与え、全国的に予算が組めない自治体が続出した。と同時に、これを契機に三位一体改革への疑惑と反発を引き起こすこととなった。

それに対して、総務省は一定の軌道修正を図らざるを得なくなる。これが、2004年4月26日に発表された麻生総務大臣による、いわゆる「麻生プラン」の提示であった⁽¹⁴⁾。このプランの最大の特徴は、これまで政府が示してこなかった税源移譲の先行決定(住民税10%比例税化による)を打ち出したことであろう。そのほかにも、大幅に削減された2004年度の水準と同じとはいえ、地方税と地方交付税とからなる一般財源総額を前年度と同水準とすることや、施設整備に関する国庫補助負担金の廃止分を税源移譲の対象とすることを示した点である。

この「麻生プラン」に対して、財務省はこれまでの政府が検討してきた「骨太方針」に反するとして猛烈な批判を行った。この批判のポイントは、①税源移譲を先行させるのではなく、方針どおり補助金改革を先行させる、②一般財源総額を前年度と同水準にするのではなく交付税抑制の方針を貫く必要がある、③建設公債を財源とする施設整備の補助金は税源移譲の対象とはできない、というものであった。

こうした「麻生プラン」をめぐる政府内の動きに危機感をいだいた地方六団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市事会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）は、2004年5月25日に「地方財政危機突破総決起大会」を開催し「地方財政危機突破に関する緊急決議」を採択。政府に地方の要求を突きつけることになる。その内容は、このままの三位一体改革では単に国の財政赤字を地方へ負担転化させるだけで、地方財政の悪化は一層進み、福祉や教育などの住民サービスは低下し地域社会の衰退につながっていく、と言うものであった。こうした危機感から、地方六団体は政府に対して次のような5項目に渡る要求を行った。

- (1) 「三位一体改革」の全体像の早期明示と地方間の協議。
- (2) 税源移譲の早期実現。
- (3) 地方の自由度を高めるための国庫補助負担金の廃止と必置規制や基準の義務付けなどの廃止。
- (4) 地方交付税の財源調整機能および財源保障機能の堅持と充実。
- (5) 国直轄事業負担の廃止。

以上の地方六団体の要求を受けて2日後の5月28日、小泉首相は3兆円の税源移譲を行うことを政府内で指示することになったのである。

2) 三位一体改革の地方財政への影響

こうした経緯を経て2004年6月3日に閣議決定された「骨太方針2004」において、政府は税源移譲については2006年度までに3兆円をめどにして所得税から住民税への税源移譲の実施を決めるとともに、3兆円の補助金改革に関して地方六団体に具体案のとりまとめを要請した⁽¹⁵⁾。このような政府の地方団体への要請は、今までにない画期的な試みであった。

地方六団体はこの要請に対して、8月24日に「国庫補助負担金等に関する改革案」をまとめ政府に提出した⁽¹⁶⁾。そのなかで、三位一体改革の前提条件として、

- (1) 国庫補助負担金改革のみを優先させることなく、税源移譲を一体的に実施すること。
- (2) 提案した国庫補助負担金を廃止し、確実に税源移譲が担保される改革とすること。
- (3) 税源移譲に伴って起きる自治体間の財政力格差に対応するため、地方交付税の所要額を必ず確保すること。
- (4) 施設整備事業が円滑に行われるように、地方債と地方交付税の組み合わせにより財政措置を講ずること。
- (5) 地方自治体への一方的な負担転化は絶対行わないこと。
- (6) 従来の国庫補助負担金と類似の国庫補助負担金を新たに創出しないこと。
- (7) 地方財政計画の作成に当たっては地方自治体の意見を反映させる場を設けること。

以上の内容を示した上で、地方六団体は三位一体改革を第一期と第二期に分け、第一期を2006年度までとし、この間に削減を希望する国庫補助負担金のリストを作成した。その範囲は8府省148事業におよぶ膨大なものとなった。このリストの中には、義務教育費国庫負担金の廃止や、私立保育所の運営費負担金の廃止を盛りこむなど、住民のナショナルミニマムを維持するために必要不可

欠な補助金の廃止を要求したという点で大きな問題点を含んではいた。しかし、この分野の国庫補助負担金の廃止の優先順位は低く、あくまでも地方六団体の要求は、税源移譲された場合に地方自治体にとって一般財源として創意工夫が働く余地が大きい公共事業や施設整備に関する、いわゆる奨励的補助金を中心であった。

こうした地方六団体の改革案に対し、各省庁の風当たりは強かった。特に財務省は依然として公共事業の補助金削減に対しては税源移譲を行わないことを強調するとともに、地方財政計画に7兆から8兆におよぶ不適切な「過大計上」があるとして地方交付税を大幅に削減する方針であると主張した。また、国土交通省や農林水産省も自己の権限を維持するため、公共事業関連の補助金削減に反対した。

こうして省益を優先させる各省庁の対応によって、地方六団体の主張は骨抜きにされていく。それを象徴的に示したのが、2004年10月26日に出された政府与党合意の「三位一体の改革について」であった。この合意では、地方交付税について17・18年度は「地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する」という文言により大幅な削減が見送られたものの、国庫補助負担金改革については、地方六団体が要求した公共事業・施設整備関係の国庫補助負担金削減ではなく、もっぱら要求もしていない国民健康保険国庫負担金や児童手当負担金などの補助金の削減が中心を占め、地方六団体の要求と期待は完全に裏切られる結果となった。

ちなみに、金額的に三位一体改革の第一期を終える2006年度までの結果をみると、トータルでつぎのようになる。

まず、国庫補助負担金の改革では、三位一体改革がスタートした2003年度に約5600億円の削減。2004年度では約9000億円の削減。さらに2005年度から2006年度までで約3兆円の削減。合計で、この4年間で4.4兆円の国庫補助負担金が削減された。そのうち税源移譲されたのが3.1兆円だけで、残りの1.3兆円は地方自治体にとって純減となる。さらに地方交付税については、地方財政計画の圧縮を通じて、この4年間で約5.1兆円の削減となった。結局、国庫補助負担金と地方交付税の削減9.5兆円に対して、税源移譲されたのは3.1兆円にすぎない。いかに、削減幅が大きかったかが知れよう。

次に、2003年度から2006年度における三位一体改革による国庫補助負担金の削減によって、地方自治体に税源移譲された3.1兆円の内訳をみておこう。この3.1兆円のうち約8割は、義務教育費国庫負担金や国民健康保険国庫負担金などの国の負担率を引き下げたものに他ならず、結局この分は国の地方への負担転化となり、地方の自主裁量を拡大するものではない。この種の国庫補助負担金の主な削減項目と削減額、およびこうした削減が、どのような国と地方との負担割合の変更によって行われたかを列挙すると次のようになる。

- (1) 児童手当負担金－国の負担割合を2 / 10から1 / 10に引き下げることによって1,578億円の削減
- (2) 児童扶養手当負担金－国の負担割合を3 / 4から1 / 3に引き下げることによって1,805億の削減
- (3) 義務教育費国庫負担金－国の負担割合を1 / 2から1 / 3に引き下げることによって12,858億円の削減
- (4) 介護給付費等負担金（施設給付分）－国の負担割合を25 / 100から20 / 100に引き下げることによって1,302億円の削減
- (5) 国民健康保険国庫負担金－国の負担割合を50% → 45% → 43%へ引き下げることによって

6,862億円の削減

このような5項目を挙げただけでも、税源移譲の対象となる国庫補助負担金の減額は2兆4405億円にのぼる。この額は、国全体の3兆1176億円の削減額の実に78.3%を占めている。

以上、三位一体改革は国から地方への税源移譲を遥かに上回る国庫補助負担金と地方交付税の削減が行われ、地方自治体の財政危機を一層進めることとなった。さらに、国庫補助負担金の削減によって中央政府の地方へのコントロールが弱まるのではないかという地方自治体の期待は裏切られた。というのは、削減されたのは義務教育費や国民健康保険など義務的経費の削減が行われただけで、地方自治体の裁量権を働かすことができる分野における国庫補助負担金の削減とその一般財源化は進まなかったからである。

結果的に、三位一体改革はもっぱら国の地方への財政配分を少なくし国の財政再建には寄与するものの、その分、地方自治体の財政危機を深刻化させる事態となった。当初の政府の宣伝とは逆に、徐々に三位一体改革の本質が露呈してきたといえるであろう。

三位一体改革は、2006年度をもって一応の終結をみる。2003年度から始まったこの4年間の改革は、地方自治体にとって全くの期待はずれに終わった。国の「ひもつき補助金」を減らし、その分、税源移譲されれば地方の自主性が高まるのではないか。この観点からすれば、公共事業関係の国庫補助負担金が、まず最初に改革の対象とされなければならないはずであった。しかし現実には、財務省など関係省庁の執拗な抵抗によって、公共事業関係の国庫補助負担金は、ほとんど手がつけられずに終わった。

その代わり、税源移譲の対象になったのは義務教育費や国民健康保険、児童手当など、およそ地方自治体にとっては裁量の余地のない義務的経費にすぎなかった。この分野の税源移譲が行われ一般財源化された場合、心配なことは第1に、地方自治体によっては教育や福祉の経費が削られ他の分野に回されることも大いにありえること。第2に、地方自治体の人口や所得水準によって財源の地域間格差が拡大することである。それにもかかわらず、本来、この問題に対応すべきはずの地方交付税制度の機能は弱められ、今後ますます地方交付税が削減されていこうとしている。

これでは、地方自治体の自主性が高まり地方分権化が進展するどころか、国庫補助負担金と地方交付税の削減に比べ、わずかの税源移譲と引き換えに、地方財政の危機は一層すすむ結果となったのは当然のことである⁽¹⁷⁾。

4. 市町村合併の経緯とその特徴

三位一体改革と並んで実施された「平成の大合併」は、この財政危機を背景に、国から地方自治体に配分している地方交付税を削減することによって国の財政再建を優先させ、3200の市町村を3分の1の1000にまで減らすことを数値目標にして取り組まれた。その経緯を一瞥すると、以下のとおりである。

1995年、国会での地方分権に関する決議から、1999年、「地方分権一括法」の制定に至る過程は、地方分権推進委員会の勧告にみるように、地方分権改革をすすめるためのさまざまな提案がなされてきた。なかでも、機関委任事務の廃止と、その自治事務および法定委任事務への再編は特に注目された。なぜなら、機関委任事務の存在こそが明治地方自治制以来、わが国における地方自治の健全な発展を阻んできた最大の元凶と言われてきたからである。

しかし同時に、この間の動きで注目すべきは、市町村の行財政能力を高めるための「受け皿」として市町村合併が盛んに論じられ、以下のような施策がとられてきたことである。

まず、1995年に「市町村合併の特例に関する法律」いわゆる合併特例法の改正が行われ、住民が住民発議によって法定合併協議会をつくるよう市町村に対して直接請求ができ、「自主的合併」を促す措置が講じられた。それと同時に、財政面から合併を促進させるための措置がとられた。この財政支援策には、つぎのようなものがある。

普通交付税算定の特例期間を5年とし、この間は、たとえ合併したとしても合併しなかったと仮定して、それぞれの自治体ごとの地方交付税を算定し、その合計額を保障することとした。また、市町村が合併した場合には、そのためにかかった投資的経費を10年間に限り、90%まで地域総合整備事業債の発行をみとめるというものであった。

さらに、1999年の合併特例法の改正では、これまで5年であった普通交付税算定の特例期間を10年まで延長した。その後の5年間は激減緩和期間として、11年目は0.9、12年目は0.7、13年目は0.5、14年目は0.3、15年目は0.1というように次第に普通交付税が削減されるしくみになった。つまり、合併して15年後には地方交付税が大幅に削減されるというものである。

また、この1999年の法改正によって、新たに合併特例債が創設されることになり、充当率も90%から95%にまで引き上げられた。つまり、最大で、事業費の95%まで地方債が発行できるのである。さらに、交付税措置される元利償還率も、合併市町村の財政状況にかかわらず、起債の元利償還金の70%を地方交付税で措置することとされた。また、これまで対象外とされていた国庫補助事業や合併後の市町村振興のための基金造成に対しても、交付税措置の対象とされた。

さらに、国から法定合併協議会での合併準備のために1関係市町村につき一律500万円補助がなされることと、合併市町村補助金として2005年3月までに合併した市町村が行う事業に対しては、3ヵ年度に限って補助金が交付されることとなった。

しかし、こうした財政支援とは裏腹に、1998年からは小規模市町村の合併を促すため補正係数など地方交付税算定基準の変更によって、人口4000人未満の町村への地方交付税の段階的削減が開始された。

以上、国は地方交付税を削減することによって、現在の厳しい自治体財政をより一層厳しい事態に追い込みながら、他方で、合併した場合には、2重にも3重にも特例的に財政支援を施す。こうした手法によって、いやがおうにも小規模自治体は、合併せざるをえない状況に追い込まれていったのである。

そしてついに、当初の「自主的合併」という装いは、1999年8月に出した自治省の「市町村の合併の推進について指針」によって、都道府県を通じた半ば強制的な市町村合併推進策に転じていくのである。

すなわち、この指針によって、国は各都道府県知事に対し都道府県ごとの市町村合併の区割案を義務づけた。さらに、2001年3月には『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取り組み(指針)を出し、都道府県ごとに市町村合併支援本部を設置し、重点地域を指定して1年以内に合併協議会が設置されない場合には、その設置について都道府県が勧告できるなどの内容を盛り込んだ。

以上のように、「地方分権一括法」の制定を契機として、合併特例法の期限にあたる2005年3月をめどに、国主導による上からの半ば強制的な形で市町村合併がすすめられたのである。その結果、これまで3,232(1999年3月31日現在)あった日本の市町村の数は、1,820(2006年4月1日)へと

減少した。

こうして、今回の市町村合併は、地方分権には似つかわしくない中央集権そのもののやり方で国が合併を誘導し、自治体は自治体で地方財政の危機意識から市町村合併へと雪崩を打って向かっていった。私は、この状況を目の当たりして、今後の日本の政治と地方自治、そして将来の地域のあり方に危機感を覚えざるをえない。それは、以下の理由からである。

第1に、合併した場合、金も物も人も中心地に集まり、今までよりも周辺地域の過疎化が進展する結果、周辺に位置する地域と中心地域とでは一層格差が拡大する。

第2に、合併すれば何とかなるとの気持ちから、これまでの地域づくりの取り組みが合併によって後退する。

第3に、合併して以降、すでに合併した地域の経験から、当初とは逆に行政サービス水準の低下とサービスの住民負担の引き上げが行われるケースが多い。

第4に、合併10年後の地方交付税の大幅な減額および合併特例債の償還などの要素が重なって、将来的には、今以上に自治体の財政は苦しくなることが懸念される。

第5に、市町村合併が地域経済に与える影響も深刻である。旧くから役場がある所であればあるほど、その周辺には商店が立地し、役場の職員や役場に来る住民を顧客にして商店街が成り立っている。しかし、合併によってその地域から役場がなくなったり、残ったとしても職員の数が激減すれば、たちまち商店街に来る客は減少し営業は成り立たなくなる。その分、その地域の経済力が弱まる。

第6に、役場の職員の減少は、地域の雇用力の衰退を意味する。従来から、地方における若者の雇用の場として、役場は重要な役割を果たしてきた。しかも、彼らは地域づくりの中心的担い手でもあっただけに、今後の地域づくりにとって大きなマイナスとなる。

こうして合併によって、中心部から遠く位置する周辺地域であればあるほど、この影響は顕著であり、地域の過疎化を促進し地域の崩壊を促進させていく。

今後わが国は、さらなる高齢化が進み、ますます福祉・介護に対する住民の要求が強まってくる。それに加えて、最近、地震や台風、豪雨の被害が甚大になり、安心して地域で暮らしたいとする住民の要求も強まっていく。これらの要求に応え、安心・安全の地域づくりを進めていくためには行政と住民との距離が広がるよりも、行政は住民にとって身近な存在であることが望ましい。地域住民の行き届いた対策や、すばやい対応がとれるからである。

あまりにも現在の市町村合併は、こうした住民生活の目線からの議論がなされず、行政からみた効率性の観点のみが前面に押し出されすぎている⁽¹⁸⁾。

したがって、合併に向けて正面から住民を説得することが難しい。そのため国は、財政手段を持ちださざるをえず、合併する自治体には財政特例を、合併しない自治体には地方交付税の減額をちらつかせながら、半ば強制的に合併せざるを得ない方向に誘導していったのである。

しかし、地域づくりに強制はなじまない。住民の自主性を引き出してこそ、地域づくりは発展することを忘れてはならない⁽¹⁹⁾。

ところで、この度の合併論議のなかで、今から50年も前の昭和の大合併の成功事例が紹介されることがある。しかし、その地域を調査すると、たまたま企業や大学が誘致されたり、都市計画のモデル地域に指定されたりと、特別な要因のおかげで、その地域が発展したのであって、合併した全ての地域が発展しているわけではない。むしろ、現在、過疎地域となっている所は、この昭和の大合併をきっかけとして過疎が始まったと言える地域が数多く存在することを忘れてはなるまい。

まだ、昭和の大合併が行われた当時の日本社会は、まさに高度経済成長期に入らんとする直前に

あって、合併して以降、高度経済成長の波及効果で合併した周辺地域に、その経済効果が及ぶこともあった。さらに、わが国の人口は、この期のベビーブームにみられるように急激に増加しつつあったため、これらの地域も人口増加に関連する社会的効果を楽しむことができた。

しかし現在では、かつてのような経済成長も人口増加も今後は望むべくもなく、昭和の合併の結果で今回の合併の効果を推し量ることは、もはや不可能である。当時と現在とでは、市町村合併を行った時代状況が大きく異なっているのである。現在、事態は一層、深刻であると言わなければならない。

5. 道州制と現代地方自治の危機

1) 道州制とは

こうして、近年、三位一体改革、市町村合併と、地方行財政の枠組みを決定する重大な改革が行われた。そして現在、道州制に向けて活発な議論が展開されている。

まず、「道州制」とは何か。また、今なぜ道州制なのかを簡潔に述べておこう。

現在、都道府県制度は戦前の広域的な地方制度である府県制から戦後の地方自治法の体系へと移行し、その後、1999年に制定された地方分権一括法による機関委任事務の廃止によって「自立」した広域自治体へと変遷を遂げてきた。そして、さらに最近では、経済のグローバル化や産業構造の変化および市町村合併による基礎自治体の規模の拡大によって、広域自治体としての都道府県のあり方を再考すべきだとして、その見直しが迫られている。

とはいえ、その見直しが道州制の導入へと直結するわけではない。なぜなら、広域自治体と一口に言っても、その制度には次の4形態が考えられるからである。

まず第1に、広域連合があげられる。この制度は現在の都道府県や市町村を残したまま、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務に関し広域行政を推進するもので、1994年の地方自治法の一部改正によって創設された制度である。

第2に、都道府県合併である。これは都道府県・市町村という地方自治制度を前提に、都道府県の区域を広げるものである。都道府県の配置分合には、憲法95条の規定により、住民投票による過半数の同意を必要としていたが、2004年5月に地方自治法の一部が改正され、関係都道府県議会の議決を経た申請に基づき、内閣が国会の承認を得て決定できるよう手続きが簡素化された。

第3に、道州制である。この制度は現行の都道府県制を廃止し、全国を数ブロックにわけ、都道府県にかわる広域自治体として道または州を置くもので、現行の国の権限を道州に大幅に移譲し地方分権を強化しようとする制度であるとされている。

第4に連邦制である。この制度は全国をブロックに分け、そこに行政権のほか立法権や司法権を有する高度な自治権を持った独立国家の性格を有する支分国（州など）を置く制度である。

以上の形態の中で広域自治体制度として、この間、なぜ道州制がリアリティをもって議論されてきているのか、その理由を次にみておこう。

従来から、現行の都道府県制度を改革する理由として、さまざまな主張が述べられてきたが、およそ次の4点に集約することができる。

第1に、現行の都道府県の区域と実際の経済圏とが乖離し、広域的な行政需要への対応が困難となっている。

第2に都道府県がおかれている社会環境や地域経済の不均等発展によって、都道府県間の規模や

能力の格差が拡大しているので、その格差を是正する必要がある。

第3に、市町村合併や地方分権の進展によって、国と都道府県あるいは都道府県と市町村との新たな政府間関係の構築が必要である。

第4に、国・地方ともに極めて深刻な財政危機に見舞われているため、この対応策として強力な行財政のスリム化を図るべきである。

このうち、従来からの第1と第2の主張に加えて、最近、特に第3と第4の考えが強調されるようになってきた。第1と第2の理由であれば、とりたてて道州制にこだわる必要はない。しかし、第3の市町村合併や地方分権の進展、および第4の行財政のスリム化という行革の視点が強調されると、屋上屋を架すとみなされがちな広域連合や、行革の視点を欠く都道府県合併は、後景に退くことになる。そのため、道州制と連邦制に絞られる。

しかし、連邦制は行政権の権限分割にとどまらず、立法権や司法権の権限分割にまで及ぶ。そのため、連邦制への移行は、国家形態の変更または国家構造の再編成そのものであり、憲法の大幅な改正が必要となる。加えて、連邦制は「歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となる」が、わが国にはその前提条件を欠くため、第27次地方制度調査会において、広域自治体制度の中から連邦制という選択肢がはずされた経緯がある⁽²⁰⁾。

それにかわって、最近、がぜん道州制が今まで以上にクローズアップされてきた。その直接の契機は、市町村合併の進展にある。これまで3,232（1999年3月31日現在）あった市町村の数が1,820（2006年4月1日現在）へと減少し、基礎自治体が整備されていけば、これまで市町村に対する都道府県の役割とされてきた広域、連絡調整、補完、この3機能のあり方が問われるようになるのも当然である。

こうして現在、市町村合併から道州制への道が、いよいよくっきりと敷かれてきたのである。しかし問題は、道州も市町村や都道府県と同様に地方自治体であることに変わりはない。地方自治体であれば、自治の担い手として地方自治を発展させる役割を負うのは当然である。しかし、現在政府が推進しようとしている道州制は、果たしてその期待に応えられるものなのかどうかである。この点を次にみておこう。

2) 市町村合併から道州制へ

2005年3月末に切れる合併特例法の期限を迎えて、全国で活発な合併協議が展開された。自主合併とはいいながら、終始、政府の強いイニシアチブが働いていたことは間違いない。なかでも、記憶に強く残っていることは、総務省が主催をして都道府県ごとで開催された市町村合併を進める全国リレーシンポジウムの席上でのこと。当時の総務省政務次官が冒頭の挨拶で、「政府としては市町村合併の次に都道府県の合併を考えている」と述べたことである。

当時は、まだ市町村合併が話題になり始めた時期のことであり、道州制へと思いを馳せた参加者は何人いただろうか。しかし、現在、その道州制が現実味を帯びてきている。今思えば、最初から政府の狙いは市町村合併よりも、むしろ道州制の導入にあったのではないかと勘ぐってしまう。市町村合併が進み基礎自治体の規模が拡大していけば、広域自治体としての都道府県のあり方の見直しが予想できるからである。

したがって、道州制の検討にあたっては、先ほど述べた市町村合併が抱える問題点の中から、道州制においても共通して考えられる問題点を取り出すことは困難ではない。

第1に、道州域内での格差の拡大である。旧府県の所在地がさびれ、その犠牲の上に道州庁所在

地が栄え、道州内での一極集中化が起こる。

第2に、財源の問題である。現在、国による地方交付税の大幅削減が継続されており、自治体財政はいっそう危機的状況を深めている。第28次地方制度調査会の最終答申(2006年2月28日)では、道州制の財源について、「国からの事務移転に伴う財政需要の増加について適切な税源移譲を行うことに加え、偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する。」⁽²¹⁾という極めて抽象的な記述になっている。これでは、道州制が実施された場合、この財源問題が解決されるという保障はない。

第3に、行政がますます住民から遠ざかっていくことである。現在、地方制度調査会の道州制案によると、わが国を9～11の道州に分割することが考えられている。すると、日本の人口は1億2000万人だから1道州の平均人口が1000万人を超えることになる。世界において人口1000万人以下の国は、世界237カ国のうち半数以上にあたる157カ国も存在している。この中には、スウェーデンやオーストリア、スイスなど日本にとってなじみのある国も多い。このような規模を持った道州を、そもそも地方自治体と呼べるのであろうか。

現在の都道府県でも、住民にとっては遠い存在とみなされがちである。ましてや、さらに広域化された道州の下では、住民の参加機会は保障されず一挙に住民自治の形骸化が進む危険性がある。政府が進めようとしている道州制案には、それを食い止め、住民自治を発展させようとする視点が極めて弱い。したがって、住民の立場に立って分権型社会をどのように構想するかという観点がないのが特徴である。この点を指摘した全国知事会の批判は鋭い。

「これまでに国から提起された道州制議論は、『地方分権の実現』といったような美名であられるが、国の財政事情が悪化したときに繰り返し出されるなど、地方制度改革を国家財政再建のツールとしか考えていない。住民の立場に立って分権型社会をどのように作っていくかといった自治の根本の理念をまったく描かないまま提起している。」⁽²²⁾

元来、地方自治は団体自治と住民自治とを構成要素とする。団体自治とは、国の内部において国家から独立した地方自治体が存在し、この地方自治体によって、地域の政治や行政を処理することを言う。他方、住民自治とは、その地域に住んでいる住民が、積極的に地域の政治や行政に参加することによって、それを自分たちの意思と責任で処理することを言う。

問題は、この団体自治と住民自治との関係をどうみるかという点である。国家からの監督や関与を出来る限り排除しながら、中央政府から独立して意思決定を行う団体自治の重要性は、言うまでもないが、この団体自治は、住民が積極的に地域の政治や行政に参加する住民自治によって支えられる。いわば、団体自治という地方分権の枠組みは、住民自治という民主主義の内容によって保障される必要がある。その意味において、住民自治は地方自治の根幹をなすと言える。それにもかかわらず、この住民自治を発展させるという視点を欠いているのは、道州制の致命的欠点である。

さらに重大なことは、政府はこの道州制の導入を、さらなる市町村合併の実行と一体となって進めようとしていることである。その状況を、合併新法(市町村合併の特例等に関する法律)の制定にみることができる。この法律は、旧合併法が2005年3月末日に期限が切れたことに基づいて、さっそく2005年4月1日から2010年の3月末日までの5年間の時限立法として成立したものである。

合併新法は旧法と比較すると、地方税の不均一課税、議員の在任特例、人口3万人以上であれば市になることができる3万人特例などの旧特例法の特別措置は存続される。しかし一方、合併特例債は廃止となる。また、合併算定替の特例期間が旧法では10年であったが、新法では5年に短縮される。したがって、新法は旧法に比べると、自治体にとって財政上の利点が極めて小さい。

そのため、今後の市町村合併には、これまで以上の強制力を伴うことになる。合併新法では、それを、①総務大臣が、市町村合併を推進するための基本指針を策定する、②都道府県は、この基本指針に基づき、市町村合併の推進に関する構想を策定する、③都道府県知事は、この構想に基づき、市町村合併調整委員を任命し、合併協議会に係る斡旋や調停を行わせることができる、④都道府県知事は、合併協議会設置の勧告を行うことができる、⑤勧告を受けた市町村長は、合併協議会の設置を議会にはかり、否決された場合には、住民の6分の1以上の署名により、または市町村長が住民投票を請求することができる、⑥都道府県知事は、合併協議会における市町村合併に関する協議の推進に関し勧告を行うことができると述べて、国が知事や市町村長を使って強力に合併を推進させる内容となっている。

そもそも政府は、2000年の閣議において当時3,200余りあった市町村を1000にするという目標を立てた。しかし、市町村合併の結果、1,820の自治体になったとはいえ目標達成率は55%程度に終わってしまった。これは「昭和の大合併」の95%⁽²³⁾という達成率に比べると、決して満足できる数字ではない。そこで、再び、ということであろう。

また、これまで道州制の導入を積極的に働きかけてきた財界は、「活力と魅力溢れる日本をめざして」(日本経団連、2003年1月)において300程度の自治体を提案した。さらに、経済財政諮問会議がまとめた「日本21世紀ビジョン」(2005年4月)では、人口30万人規模の基礎自治体を目標に掲げた。いずれも、それを実現しようとすれば、今後さらに強力な市町村合併を行わなければならないことになる。

こうして道州制の導入は、住民自治はおろか団体自治をも侵害し、全体として地方自治の空洞化をもたらすことになるであろう。

加えて、前述した三位一体改革も道州制を考える際に、非常に貴重な教訓を与えた。

第1に、税源移譲に関して財務省など関係省庁は猛烈な抵抗を行ったことである。

第2に、地方分権よりも国の財政再建を優先しようとする政府の姿勢である⁽²⁴⁾。

三位一体改革から浮き彫りになったこの2つの問題点は、道州制の導入を考える場合、決定的な意味を持つ。なぜなら、地方制度調査会が答申した道州制は、単なる地方自治体のあり方ではなく国と地方の役割を徹底的に見直した上で、国の出先機関が持つ権限の道州への移譲と財政の大幅な移譲とを前提としているが、この前提のいずれも行われるという見通しのないことを証明する結果になったからである。

かつて地方分権推進委員会は、「地方分権推進にあたっての基本的考え方」(1995年)を発表し、この中で、次のように述べていることは注目すべきである。

「地方分権を推進するためには、いわゆる道州制の導入など現行の地方制度そのものを見直すべきであるとの意見があるが、まず、地方公共団体に十分な権限や財源を付与することを急ぐべきであり、当面現行の市町村(都道府県)という二層制の地方制度を前提に、基礎的自治体としての市町村および広域的自治体としての都道府県の役割分担を踏まえつつ、地方分権を推進すること」

みるように、地方分権を推進するためには道州制の導入を急ぐ前に、まず現在の地方自治体への権限と財源の移譲を優先して行うべきであり、道州制の導入は、このような分権改革が行われた後に検討されるべき課題であると位置づけた。今まさに、こうした視点に立つことが必要であり、この間に行われた市町村合併にしても、あるいは三位一体改革にしても、地方分権の推進に寄与したとは到底言えない内容であったことを考慮すると、ますますその感を強くせざるを得ない。

したがって、地方分権が未熟なままで、道州制が早急に導入されるようなことになれば、地方分

権を拡大し地方自治を前進させる「自治的道州制」ではなく、集権的構造を温存したまま、国の出先機関的機能を果たす「集権的道州制」に帰結することになるであろう⁽²⁵⁾。

おわりに

現在日本の地方財政危機が、本文で指摘したように1980年代以降のバブル期およびバブル崩壊後の経済政策によって引き起こされたのであれば、国はこうした公共事業のために地方財政を動員して行くやり方を止めることはもちろん、抜本的に国と地方との財政関係を改めることでなければならない。

具体的には、現在、国と地方との最終的な財政支出が国4に対して地方6の割合であるにもかかわらず、その収入である国税と地方税との割合が6対4になっている。したがって、この入口と出口のギャップを調整するために、地方交付税と国庫支出金を通じた国から地方への大幅な財政移転が行われている。そもそも、こうしたわが国の財政システムが、国の地方への統制と地方の国への依存関係を創り出している根本原因である。

したがって、地方自治体が国からの統制を受けないで自立を促進するためには、本来、国税と地方税との比率を支出に合わせて改革すべきである。それには、まず国庫支出金および地方交付税が削減された分の地方への税源移譲をしっかりと行う必要がある。そして、税源移譲によって生じる自治体間の財政格差問題を、地方交付税の財源保障機能および財源調整機能を強化することによって解決すべきであろう。

しかし、すでに考察したように、三位一体改革はこうした国と地方との財政関係の改善に役立たなかったばかりか、わずかの税源移譲と引き換えに、より一層地方財政危機を促進させる結果になった。他方、市町村合併では、国の財政再建を優先するばかりに、地方交付税の一方的で大幅な削減によって小規模自治体の財政危機は深刻化を増し、合併した自治体でも地方交付税の減少による財政不安を高めている。道州制の導入は、こうした自治体の不安をテコとして一挙にわが国の中央集権化を強化する危険性があり、現在日本の地方自治は戦後最大の危機に直面していると言えよう。

注

- (1) この状況については、日本経済新聞社編『自治体破産』（日本経済新聞社、2000年）や重森 暁、都市財政研究会編『しのびよる財政破綻—どう打開するか—』（自治体研究社、2000年）などを参照。
- (2) 『日本海新聞』2005年9月23日
- (3) 正確に言うと、県が準用再建団体になった場合には国（総務省）の監督下に置かれる。また、市町村が準用再建団体になった場合には県の監督下に置かれることになる。しかし、県が市町村を監督するといっても国の方針に従ったものであるため、本稿では県であろうが市町村であろうが、準用再建団体に陥った地方地自治体について国が監督するという表現を使っている。
- (4) 現在アメリカにおいては、自治体が破産することを認めるという特異な制度を採用している。この制度が、1934年に成立したチャプターナインと呼ばれ、連邦政府が制定した連邦法の中に位置づけられている法律の条項であり、連邦破産法の一部を形成している。詳しくは、白川一郎『自治体破産』（日本放送出版協会、2004年）を参照。

- (5) 夕張市「夕張市財政再建の基本的枠組み案について」(2006年11月14日)を参照。
- (6) この赤池町の財政再建計画については、土山昭則「赤字再建団体の教訓」(神野直彦, 分権・自治ジャーナリストの会編『自治体倒産』日本評論社, 1999年) 29～30ページを参照。
- (7) 『日本海新聞』2005年9月15日
- (8) 『日本海新聞』2005年9月23日
- (9) 藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要) 第2巻 第3号, 2006年
- (10) 三位一体改革の内容については、久世公堯「もう一つの三位一体改革」(『自治実務セミナー』2005年3月号) 46ページを参照。
- (11) 詳しくは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(いわゆる「骨太方針2003」2003年6月27日)を参照。
- (12) 詳しくは、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(いわゆる「骨太方針2001」2001年6月26日)を参照。
- (13) 詳しくは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(いわゆる「骨太方針2002」2002年6月25日)を参照。
- (14) 詳しくは、「地方分権推進のための『地方税財政改革』」(いわゆる「麻生プラン」2004年4月26日)を参照。
- (15) 詳しくは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(いわゆる「骨太方針2004」2002年6月4日)を参照。
- (16) 詳しくは、「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)を参照。
- (17) 詳しくは、藤田安一「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考察」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要, 第2巻 第3号, 2006年)を参照。
- (18) 詳しくは、藤田安一「市町村合併と自治体財政」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻 第2号, 2003年)を参照。
- (19) こうした観点から地域づくりを論じたものとしては、藤田安一『地域づくりの新たな発展をめざして』(米子プリント社, 2004年), 藤田安一『現代公共政策における地域的課題』(米子プリント社, 2005年), 藤田安一『地域政策の思想と実践』(米子プリント社, 2005年), 藤田安一『住民主体の地域づくりをめざして』(米子プリント社, 2006年)を参照。
- (20) 地方制度調査会「道州制に関する論点メモ」(2004年11月8日)を参照。
- (21) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申について」2006年2月28日
- (22) 全国知事会 道州制研究会『道州制研究会における審議経過』2005年3月
- (23) 「昭和の大合併」においては、町村合併促進基本計画(1953年10月30日閣議決定)により、町村数を3分の1に減少させることを目標として取り組まれた。その結果、当時9868あった市町村が1961年には3472に減少した。
- (24) 地方分権よりも国の財政再建を優先させようとする姿勢を批判したものとして、岩崎美紀子「三位一体改革と地方分権改革推進会議」(『地方自治』2003年7月号)が興味深い。
- (25) 詳しくは、藤田安一「道州制と現代地方自治の危機」(『都市問題研究』第58巻 第9号, 2006年)を参照。

参考文献

- ・白川一郎『自治体破産』日本放送協会, 2004年
- ・鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』各年次
- ・鳥取県『市町村財政概況』各年次
- ・神野直彦, 分権・自治ジャーナリストの会『自治体倒産』日本評論社, 1999年
- ・石原信雄, 嶋津 昭『五訂 地方財政小辞典』ぎょうせい, 2002年
- ・橋本行史『財政再建団体－何を得て, 何を失うか－』公人の友社, 2001年
- ・重森 暁, 都市財政研究会『しのびよる財政破綻－どう打開するか－』自治体研究社, 2000年
- ・日本経済新聞社編『自治体破産』日本経済新聞社, 2000年
- ・高寄昇三『自治体財政 破綻か再生か』学陽書房, 2001年
- ・神野直彦『自治体壊滅』NTT出版株式会社, 1999年
- ・高寄昇三『自治体財政 破綻か再生か』学陽書房, 2001年
- ・岡本直樹編『「論・説」地方財政改革シュミレーション』ぎょうせい, 2002年
- ・澤佳 弘編『自治体あすへの胎動』ぎょうせい, 2002年
- ・夕張市「夕張市における財政再建の基本的考え方」2006年9月4日
- ・夕張市「夕張市財政再建の基本的枠組み案について」2006年11月14日
- ・『朝日新聞』2006年6月25日, 2006年8月26日
- ・『読売新聞』2006年11月29日
- ・橋本行史『自治体破綻・「夕張ショック」の本質』公人の友社, 2006年
- ・土山昭則「赤字再建団体の教訓」(神野直彦, 分権・自治ジャーナリストの会編『自治体倒産』日本評論社, 1999年)
- ・『日本海新聞』2005年9月15日, 2005年9月23日
- ・鳥取県日野町「広報 ひの」各年次毎月号
- ・「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(いわゆる「骨太方針2001」)2001年6月26日
- ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(いわゆる「骨太方針2002」)2002年6月25日
- ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(いわゆる「骨太方針2003」)2003年6月27日
- ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」(いわゆる「骨太方針2004」)2002年6月4日
- ・「地方分権推進のための『地方税財政改革』」(いわゆる「麻生プラン」)2004年4月26日
- ・「地方財政危機突破に関する緊急決議」2004年5月25日
- ・「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
- ・「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とするために—」2005年7月19日
- ・「三位一体の改革について」(政府与党合意)2004年11月26日
- ・平岡和久・森 裕之『検証「三位一体の改革」』自治体研究社, 2005年
- ・土屋丈朗『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『三位一体改革の核心』公人社, 2004年
- ・高木健二『三位一体改革の検証』公人社, 2005年
- ・石原信雄, 嶋津 昭『五訂 地方財政小辞典』ぎょうせい, 2002年
- ・久世公堯「もう一つの三位一体改革」『自治実務セミナー』2005年3月号

- ・梅原英司「地方財政危機と三位一体改革」大阪自治体問題研究所『地方財政危機と住民生活』2003年11月10日
- ・地方制度調査会「道州制に関する論点メモ」2004年11月8日
- ・地方制度調査会「今後の地方自治制度のありかたに関する答申」2003年11月13日
- ・地方制度調査会「今後の地方自治制度のありかたについての中間報告」2003年4月30日
- ・地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申について」2006年2月28日
- ・地方分権推進委員会「分権型社会の創造」（最終報告）2000年8月8日
- ・地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」2004年5月12日
- ・全国知事会 道州制研究会「道州制研究会における審議経過」2005年3月
- ・日本経団連「活力と魅力溢れる日本をめざして」2003年1月
- ・経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」2005年4月
- ・小川康則「第28次地方制度調査会『道州制に関する論点メモ』について(上)(下)」2005年2月号、3月号
- ・小川康則「第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』について(上)(下)」2006年5月号、6月号
- ・石見 豊『戦後日本の地方分権』北樹社、2004年
- ・田村 秀『道州制・連邦制』ぎょうせい社、2004年
- ・塩野 宏『国と地方公共団体』有斐閣、1990年
- ・西尾 勝編『地道府県を変える』ぎょうせい、2000年
- ・西尾 勝・神野直彦編『地方制度改革』ぎょうせい、2004年
- ・白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』自治体研究社、2004年
- ・岩崎美紀子「道州制の展望」『月刊 自治フォーラム』2005年3月号
- ・岩崎美紀子「三位一体改革と地方分権改革推進会議」『地方自治』2003年7月号
- ・藤田安一『現代公共政策における地域的課題』米子プリント社、2005年
- ・藤田安一『地方行財政改革の課題と展望』米子プリント社、2006年
- ・藤田安一編『地域づくりの新たな発展をめざして』米子プリント社、2004年
- ・藤田安一編『地域政策の思想と実践』米子プリント社、2005年
- ・藤田安一編『住民主体の地域づくりをめざして』米子プリント社、2006年
- ・藤田安一「市町村合併と自治体財政」『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号、2003年
- ・藤田安一「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考察」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第3巻第2号、2006年
- ・藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』（鳥取大学地域学部紀要）第2巻第3号、2006年
- ・藤田安一「道州制と現代地方自治の危機」『都市問題研究』第58巻第9号、2006年
(2007年1月15日受付、2007年1月19日受理)