

# 市町村合併と自治体財政

—鳥取県鹿野町を素材として—

藤田 安一\*

はじめに — 問題の所在 —

- I 研究対象としての鳥取県鹿野町
  - II 鳥取市との合併を表明した経緯とその特徴
  - III 市町村合併における財政問題
  - IV 鳥取県鹿野町財政の現状とその特徴
  - V 鳥取県鹿野町財政と市町村合併
  - VI 市町村合併における財政推計の問題点
- おわりに

はじめに — 問題の所在 —

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」の制定に至る過程では、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、さらに、合併市町村の財政状況に応じてその元利償還金の45%から70%（合併補正として措置率15%を上積み）、事業費全体の最大7%を上乗せした事業費全体の70%を上限として地方交付税で措置するというものであった。

しかし、こうした財政支援とはうらはらに、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

\* FUJITA Yasukazu 経済学（財政金融論，日本経済論）専攻

開始された。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。この指針は、国は各都道府県知事に対して、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、各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。このようにして、「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てきたのである。

本稿の課題は、こうした市町村合併における「自主的合併」から半ば強制的合併へと政府の政策が転じてきたもとの、やむを得ず合併の道を選択した町村の事情を、財政問題を中心に考察することにある。それによって、現在の市町村合併が抱える問題点を明らかにしようとするものである。事例として、本年（2002年）10月に鳥取市との合併を表明した鳥取県鹿野町をとりあげる。

## I 研究対象としての鳥取県鹿野町

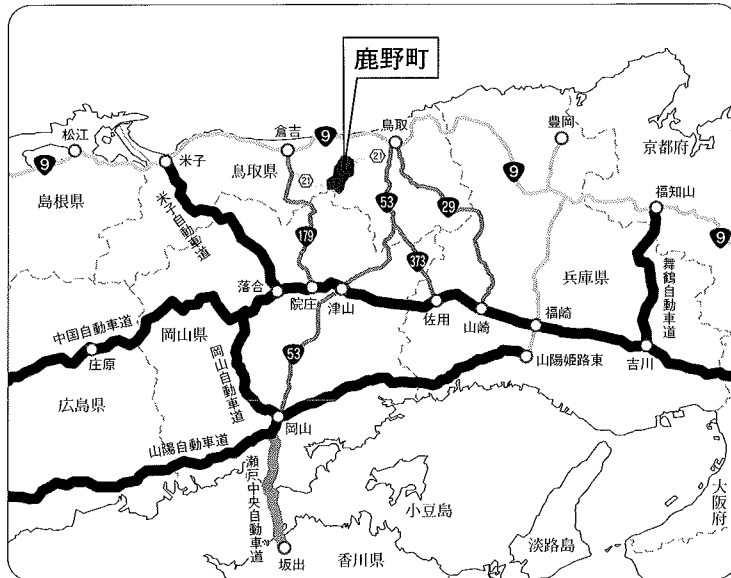
鳥取県鹿野町は、図1にみるように、鳥取県の東部、鳥取市に隣接し、人口4,482名、総面積52.99平方キロメートルで、そのうち80%が山林であるという山間の小規模な町である。歴史的薫りがただよふ鹿野町は、因幡三名城の1つと言われる亀井茲矩（かめい・これのり）の居城・鹿野城の城下町として形成された。城主であった亀井茲矩は、この地で灌漑水路や新田開発、朱印船貿易など積極的に行い西因幡の発展に尽くし、後に鹿野が「大工町」「紺屋町」などの町名を残す商都として栄える基盤をつくった。現在の鹿野町は、1955年に鹿野町、勝谷村、小鷲河村の3町村が合併して誕生した町である。

現在、鹿野町の基幹産業は稲作を中心とした農業によって支えられている。しかし、就農人口の減少などに対応して営農形態が変化してきており、近年では、転換作物として温泉熱を利用した花き栽培が定着している。田園風景の中で点在するハウスの中では、洋ラン・バラ・百合など50種もの花々が温泉熱を利用して栽培され県内外に出荷されるなど、この地ならではの地域資源を生かした特産品化がすすめられている。

近年、鹿野町の人口は漸減する傾向にあるなか、65歳以上の占める割合が増加しており、高齢化率25.9%と鳥取県平均の21.6%を大きく上回っている。それだけに、地域での高齢化や町民の健康増進のニーズに対応して、保険委員、医療機関、学校、福祉関係機関などが連携した医療・福祉の充実を積極的に推進してきた。疾病の予防対策としては食生活やスポーツ・レクリエーションを取り入れた生活改善を図る一方、成人病の早期発見・重症予防や幼児を対象とした健康検診の受診普及を図っている。

また高齢化率が高まるにつれ、老人保健福祉対策には、介護保険制度の施行と合わせ、高齢者のニーズを汲み取りながらキメ細かいサービス提供を行っている。とくに住みなれた地域や家庭で老後を安心して過ごせるよう、ホームヘルプサービスやデイサービスなどの在宅サービスの充実を進める一方、福祉施設等と連携した施設サービス、さらに福祉ボランティアの養成などにも力を入れ、地域で支え合う長寿社会を目指してきた。

図1 鳥取県鹿野町



具体的に、そのための施設として町では、介護保険に関するデイサービスやホームヘルパー派遣を行う「老人福祉センター」や、町民の健康検診や食生活の改善指導、子育て支援などを行う「保健センター」、「運動広場」や「トレーニングセンター（中央公民館）」、またリクリエーション施設も兼ねた「温泉館ホットピア鹿野」や「温泉公園」などの施設整備も行ってきた。さらに、鳥取医療生協が経営する「鹿野温泉病院」や鳥取県立施設である「鹿野かちみ園」および「第2かちみ園」などの施設もある。鹿野温泉病院は温泉を使ってリハビリができ、高齢者の長期入院を支える施設であり、後者のかちみ園は両施設を合わせて定員180名の知的障害者施設である。

これだけの福祉・医療インフラを狭い町内でもっている町村は、鹿野町を除いては鳥取県内ではみることができない。いかに、高齢社会の進展に対応した町づくりを積極的に行ってきたか、その事情をうかがい知ることができよう。

## II 鳥取市との合併を表明した経緯とその特徴

鳥取県鹿野町は気高郡に属し、気高町、青谷町とともに3町で1郡を形成している。本年（2002年）10月9日、上記3町でつくられている市町村合併研究気高部会（2002年4月8日発足、委員長は川瀬保男鹿野町長）第7回会合の席上、鹿野町の川瀬保男町長は、鳥取市と合併する意向を正式に表明した。新聞によると、鹿野町は鳥取市に対して法定合併協議会の設置に向けて、10月内にも合併準備委員会の開催を申し入れ、「鹿野町の動きを受けて、郡内の気高、青谷両町は早急に住民の意見を集約し、24日の次回会合までに最終判断する考え。気高郡の合併論議は最終段階を迎えた」<sup>(1)</sup>と報じた。

合併に関する選択肢としては、合併するか、しないかの外に、合併するとした場合、市との合併

か、それとも町村で構成される郡での合併か、それとも郡の枠組みにとらわれず隣接する町村どうしの合併かである。鹿野町は、このうち郡で一体とした合併や隣接する町村との合併を選択せず、鳥取市との合併を選んだことになる。その経緯を本章Ⅱで、その理由については次章以降でみることにしよう。

まず、鹿野町が鳥取市との合併を表明するまでの経緯を一瞥しておこう。

鳥取県において市町村合併が論議されはじめたのは、ここ1・2年のことである。鳥取県は、先に述べた政府の合併方針のもとで、2000年12月に『市町村合併についての考えかた』を示した。この冊子において県は、今なぜ市町村合併か、市町村合併の効果と課題や市町村合併への県・市町村の取り組みと支援策について述べると同時に、県内における市町村合併の想定されるパターン例を示した。そして、2001年5月に鳥取県は各市町村長をメンバーとする「鳥取県東部地域における市町村合併にかかる研究会」を発足させた。この研究会は月1回開催のペースで、具体的に先の合併パターンにもとづき、パターン毎に合併がもたらす効果の検討に入った。この研究会は全体会の外に4部会（①鳥取部会、②岩美部会、③八頭部会、④気高部会）をもち、その研究成果を2001年12月には中間報告として、また2002年3月には最終報告として公表した。

鹿野町は、2001年12月25日に、副議長を委員長とし、議員13名をメンバーとする鹿野町市町村合併問題調査特別委員会を設置していたとはいうものの、各市町村内において住民を巻き込んだ合併論議が俎上に乗るのは、この「鳥取県東部地域における市町村合併にかかる研究会」の最終報告「東部地域の市町村合併をみんなで考えよう！」が出されてからのことにすぎない。鹿野町が鳥取市との合併を決意する、わずか半年前のことである。そして、鹿野町住民への説明は、4月に入って「市町村合併に関する懇話会」として行われた。後の3回におよぶ懇話会のスタートである。

その第1回目の懇話会で鹿野町役場は、町長班、助役班、教育長班の3班を編成して、45集落に臨んだ。4月25日の越水、法楽寺を皮きりに、6月5日の今市、新町を最終とする日程であった。この間の参加者は653名。鹿野町全世帯数1144であるので、世帯数に対する参加者の比率は57.1%であった。なかには、1世帯で2名以上の参加者もあり出席率が100%を超えた会場も5箇所あるなど、全体として高い数字となっている。鳥取県内で行われた他市町村の合併説明会が20%から30%程度と低調であるのと比べると、かなり高い出席率となっていることがわかる。チラシで参加を訴えたり、防災無線で各家庭に日に2回放送したことが効を奏したものと思われる。

この第1回目の懇話会で、町側は先の鳥取県がつくった研究会の最終報告にもとづき、合併の必要性や合併にともなうメリット・デメリットなどを説明するとともに、現在鹿野町の苦しい財政事情と合併しない場合の今後の町財政の厳しい状況について説明を行い議論された。その結果、町の今後の方向としては、単独で存続するのは非常に困難であるとして合併への道を選ぶこと。その際、気高郡内で合併した場合と鳥取市を含む大きな区域で合併した場合のどちらを選択するかを今後の検討課題とした。したがって、町長、助役をはじめとする鹿野町の執行部は4月25日からの第1回目の住民との懇話会の直後に、町が単独で存続する道を断念する方向を指示したことに注目しておこう。

2回目の住民との懇話会は、同年9月に入って実施された。今度は、選挙の投票区単位で行われ、1955年に合併して鹿野町が誕生する以前の旧鹿野地区、旧勝谷地区、旧小鷲河地区の3地区で9月9日と11日にそれぞれの地区で2回の計6回行われた。この時の懇話会の特徴は2点ある。

まず1点目は、鹿野町が合併せざるをえない財政的理由として、鹿野町が合併しなかった時には、年間約3億円の財源不足が生まれるため、この不足額を補うためには、各種住民サービスのカット

や使用料の値上げが、どの程度必要であるかを執行部が具体的に示したことである。

2点目は、鹿野町が気高郡内の気高町や青谷町と合併した場合の財政推計(2005年～2014年)と鳥取市と合併した場合の財政推計(2005年～2014年)とが示された。その結果、前者に比べて後者の合併パターンの方の優位性が明らかにされたことから、参加者からは鳥取市と合併する方がいいのではないかという意見が多く出され、気高郡内で合併を望む声や鹿野町単独で存続すべきという意見は少なかった。

この第2回目の懇話会の直後、9月13日に開催された町議会における市町村合併調査特別委員会、大多数の議員により鳥取市と合併することが最良の選択だとする発言が出された。また10月7日に開催された同特別委員会において、町議14名のうち10名が鳥取市との合併に賛成する意見を述べ、残り4名のうち2名は病欠欠席、残り2名は合併せずに単独で存続する意向を表明した。このような経緯をうけて、10月9日には鹿野町として鳥取市と合併することを正式に表明したのである。

第3回目の懇話会は同年10月11日から24日にかけて6会場で開催される予定となっている。懇話会には、町長、助役、教育長の外に町議会議長や副議長およびその集落の議員も参加し、住民との懇談に臨む。主な内容は、鹿野町が鳥取市と合併することにした理由を説明し、住民への理解を求めることである。その際の資料として、鳥取市と鹿野町における税金や公共料金その他各種支援事業などの違いについて比較したものが提示され、討論の素材に供される予定である。

以上、鹿野町が鳥取市との合併を決意するまでの経過をみた。そこから浮かび上がってくる特徴は、さしあたり次の3点に要約できるであろう。

第1に、合併せず単独で存続するという選択肢を早い時期から放棄していること。すでに文中において、鹿野町の執行部は、第1回目の住民との懇話会直後に、早くも町が単独で存続する道を断念していたことは述べたとおりである。鹿野町議会も2002年7月18日には、つぎのように声明を出して、町単独で存続することを断念した。

「結果として鹿野町単独で残り、行政運営が出来たとしても、発生するであろう新規需要をこなしていくための財源に目途がたたず、この地域に必要なプラス要素を積み上げることが非常に困難と判断いたしました。つまり『鹿野町単独での行政運営は困難』と判断いたしました。」<sup>②</sup>

第2に、合併を選択した理由は、何よりも財政問題であり、財政問題一色であると言ってもいいほどであること。なるほど、第1回目の懇話会においては、住民に説明する際の資料として、財政問題の外に、生活圏の拡大、人口構造の変化、地方分権への対応など合併の理由が示されてあった。しかし、第2回目の懇話会以降は、すべての資料が合併によって自治体財政がどのようになるかのシュミレーションに特化されていった。

第3に、合併を今後の鹿野町地域のまちづくりとの関連で検討するという視点がきわめて弱いということ。しかも、今年(2002年)に入って現在まで行われた3月、6月、9月の3回にわたる鹿野町定例会議の議事録を見る限り、合併については、3月および6月の議会では一度も取り上げられていない。やっと9月の議会において、たった2度だけ一般質問で言及されているだけである。

1度目は、竹森康真議員が町長への質問として、鳥取市と合併する理由や合併に関する町民の意向確認の方法、交付税削減の現状とその削減の財政的対応策などを問うものであった。また2度目は、同じ議会において今本潔議員が町長に対して、市町村合併に関する情報をできるだけ早く町民に知らせて情報を共有すべきこと。および鹿野町、気高町、青谷町でつくっている合併問題研究気高部会を住民に公開するようにしてはどうか、という点に質問は限られている。

以上、竹本、今井両議員の質問は、いずれも町議会が、すでに鹿野町は単独で存続しないという

結論を下してしまった後になされたものである。合併に関する特別委員会が置かれていたものの、なぜもっと早い段階の本議会において、正式に合併論議が活発に行われなかったのか不思議である。それに、この合併に関する特別委員会においても議事録などが作成・公表されていないため、委員会における議論の様子を町民は知るよしもない。これでは、合併という町の将来を左右する重要な問題を、町民に知らせる有力な手だてを欠いていたと批判されてもしかたがあるまい。

### Ⅲ 市町村合併における財政問題

「今、なぜ市町村合併なのか」という問いに対する答えの中で、市町村合併を促している現在の最も大きなファクターは、まちがいなく財政問題である。国は中央・地方合わせて700兆円にもものぼる財政赤字をかかえ、この財政赤字削減の一環として、地方自治体への地方交付税や補助金の削減をすすめるようとしている。とくに、地方交付税は国から地方自治体への財源配分において大きな額を占めているため、自治体の数が少なくなればなるほど配分は減り、国家の財政負担は緩和される。こうした国の思惑が市町村の数を減らすための合併へとむかわせる。現在、3200余りの基礎的自治体を1000あるいは300にまで再編成していくことが当面の目標とされている。

そのための手法として、政府は1998年から補正係数など地方交付税算定基準を変更することによって、人口4000人未満の町村への地方交付税の段階的な削減を開始した。「兵糧攻め」によって小規模自治体の合併をすすめるための政策が、ここにはじまったのである。現在ではこの動向が人口4000人以上の地方自治体にも拡大されてきている。したがって、後に鹿野町の財政でみるように、町の執行部は、地方交付税に大きく依存してきた鹿野町にとって、こうした地方交付税の削減が、もはや今後の財政計画を成り立たせないほどのインパクトを与えると判断したのである。

他方で、自治体が合併した場合には、国から種々の財政支援が受けられる。1995年に改正された合併特例法では、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、さらに、合併市町村の財政状況に応じてその元利償還金の45%から70%（合併補正として措置率15%を上積み）、事業費全体の最大7%を上乗せした事業費全体の70%を上限として地方交付税で措置す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、図2のように、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ている。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カ年度に限って、補助金が交付されることとなっている。市町村合併にともなう、こうした財政支援策をまとめたのが表1である。

以上、政府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。この手法によって、いやがおうにも小規模市町村は合併せざるをえない状況に追い込まれているのである。

では具体的に鹿野町の財政においては、どうなのであろうか。以下、考察しておこう。

図2 合併特例法による普通交付税算定の特例

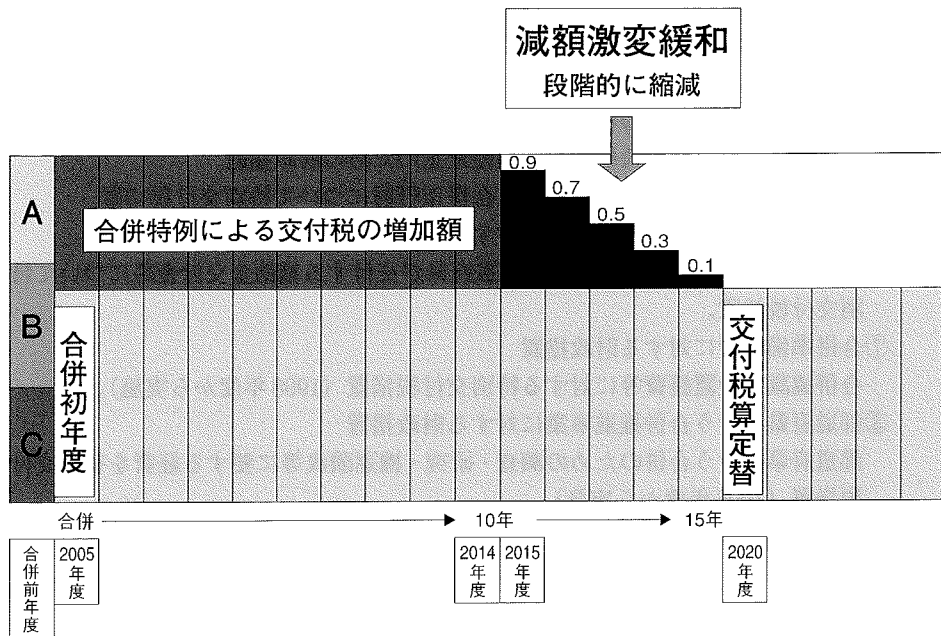


表1 1999年合併特例法改正以降の市町村合併に対する財政支援策

- ①普通交付税の算定特例機関の延長（合併特例法改正）  
合併後10ヵ年度（従来は5ヵ年度）は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障。さらにその後5ヵ年度は激変緩和措置。
- ②合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置（合併特例法改正）  
合併後10ヵ年度は市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に特例地方債を充当（95%）。元利償還金の70%を普通交付税措置（合併特例債の創設）。
- ③合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置（合併特例法改正）  
旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のために行う基金造成に対し、特例地方債を充当（95%）。元利償還金の70%を普通交付税措置。
- ④合併直後の臨時的経費に対する財政措置。  
普通交付税（合併補正）による包括的財政措置。  
行政の一体化（基本構想等の策定・改訂、コンピュータ・システムの統一、ネットワークの整備等）。  
行政水準・住民負担の格差是正（住民サービス水準の調整等）。
- ⑤合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置  
起債制限比率の全国平均を超える合併市町村について特別交付税措置。
- ⑥都道府県が行う合併支援経費に対する財政措置  
合併市町村の行う事業に対して都道府県が交付する補助金交付金等について特別交付税措置。
- ⑦合併準備経費に対する財政措置  
合併協議会設置経費等に対する特別交付税措置（1998年度から実施）。
- ⑧都道府県が行う合併推進事業に対する財政措置  
都道府県が行う合併のための調査・研究・機運醸成等に要する経費を普通交付税措置（1998年度から実施）。

（出典）地方交付税制度研究会編『地方交付税のあらましー地方特例交付金を含むー』地方財務協会、2000年。

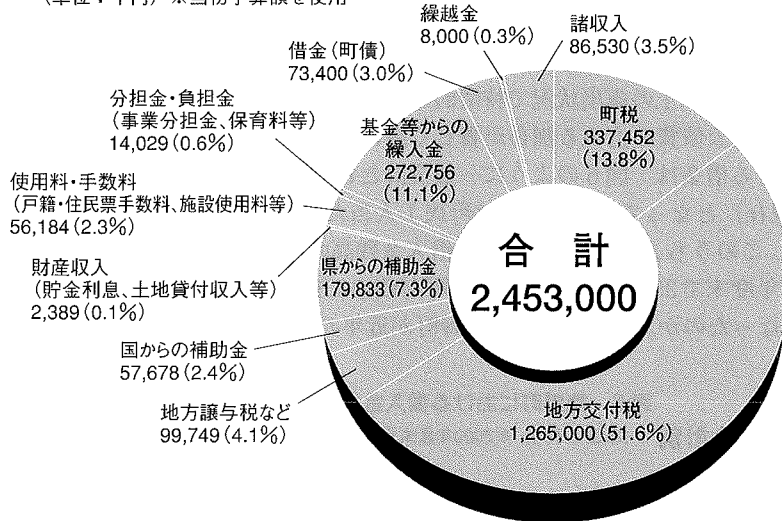
#### IV 鳥取県鹿野町財政の現状とその特徴

まず、鹿野町の歳入・歳出構造を見ておこう。鹿野町の財政規模は、2001年度一般会計予算で見ると、24億5300万円。その歳入別内訳は図3のとおりである。なんとといっても、歳入のなかで地方交付税の占める割合が全体の51.6%ととびぬけて大きく、第2位に町税の13.8%とつづく。また国や県からの補助金も多く、両者を合わせると10%近くになる。さらに特徴的なのは基金等からの繰入金金が11.1%にもなり、基金の取り崩しによって財政赤字を埋めているという状態がみてとれる。



図3 2001年度 鹿野町の歳入

(単位：千円) ※当初予算額を使用



(出典) 鹿野町『平成13年度 予算説明書 鹿野町の仕事』2001年4月、54ページより作成。

図4 2001年度 鹿野町の歳出(目的別)

(単位：千円) ※当初予算額を使用

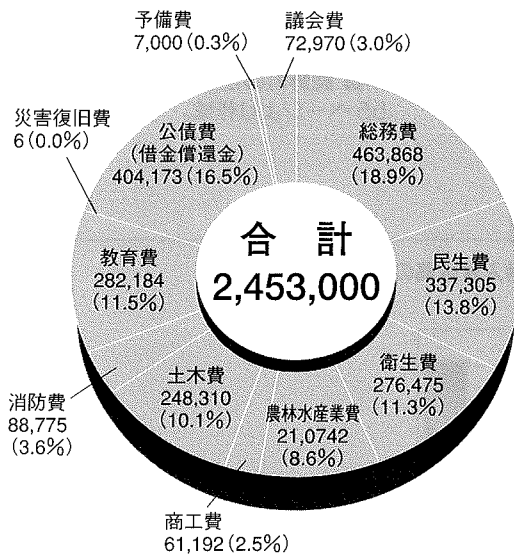
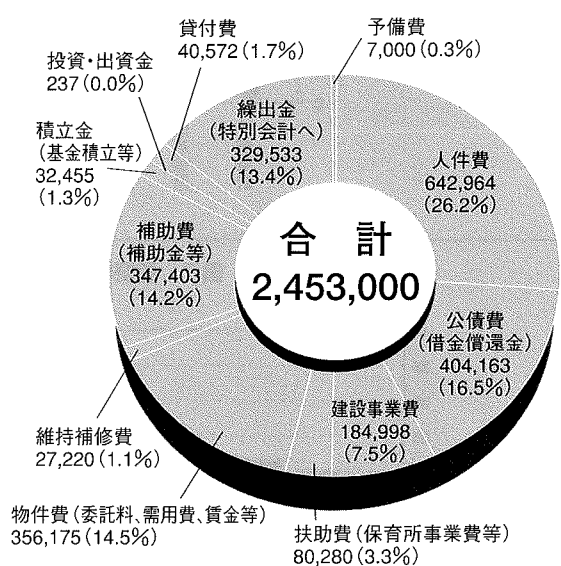


図5 2001年度 鹿野町の歳出(性質別)

(単位：千円) ※当初予算額を使用



(出典) 鹿野町『平成13年度 予算説明書 鹿野町の仕事』2001年4月、54ページより作成。

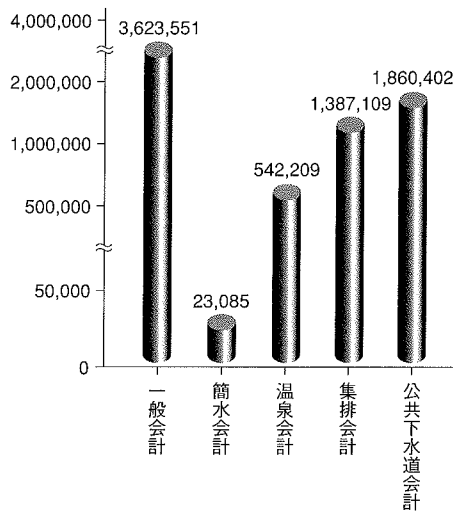
つぎに、鹿野町の歳出については図4と図5のとおりになっている。

まず、図4の目的別の歳出項目でみると、第1位が総務費で全体の18.9%、第2位が公債費の16.5%、第3位が民生費の13.8%、以下、教育費、衛生費、土木費、農林水産業費の順となっている。これを図5の性質別でみると、人件費26.2%、公債費16.5%、物件費14.5%、補助金14.2%、建設事業費7.5%の順となっている。以上の歳出状況で特徴的なことは、年々返済しなければならない町の借金が大きく、したがって公債費の占める割合が著しく高いという点である。

現在、鹿野町がかかえる借金は、図6のように一般会計と特別会計を合わせると、74億3635万6000円（2000年度末現在）となっている。これは町民1人当たりになると161万9000円の借金を負っていることになる。このうち、一般会計における借入金残高の推移をみたのが図7である。年々借入金が増加し、2000年度末で35億6300万円、年間町財政の1.5倍にのぼる規模となっている。なぜ、このような事態になったのか。その理由は、鹿野町が近年の大規模事業で多額の借入れをしたためである。

図6 鹿野町における借入金残高

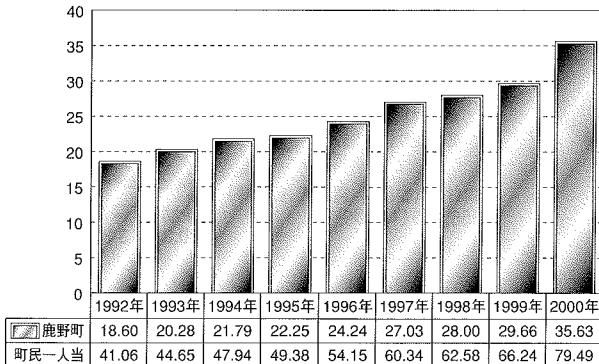
借金項目／会計別 (単位：千円) ※2000年度末現在



(出典) 鹿野町『平成13年度 予算説明書 鹿野町の仕事』2001年4月、55ページより作成。

図7 鹿野町における借入金残高の推移

(単位：億円)



(出典) 鹿野町『鹿野町広報 しかの』2002年1月号、4ページより作成。

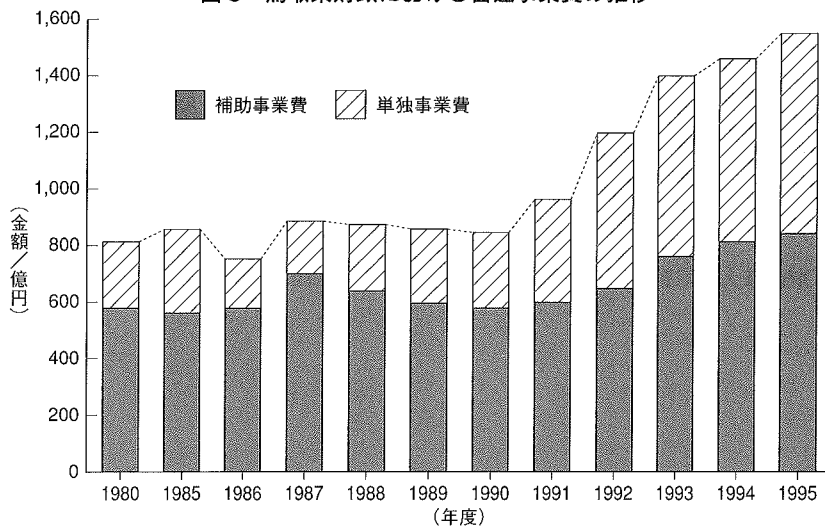
(上段単位：億円、下段単位：万円)

鹿野町における最近の大規模事業をみると、新保健センター（1990年オープン）、老人福祉センター・デイサービスセンター（1991年竣工）、農業バイオセンター（1991年完成）、温泉館ホットピア鹿野（1993年オープン）、町営国民宿舎新館（1994年オープン）、町民憩いの場・城山公園整備事業（1995年完成）、鹿野町介護支援センター（1996年オープン）、鹿野そば道場（1997年オープン）、湯花団地分譲（1997年スタート）鹿野小学校・小鷺小学校・勝谷小学校の3校を総合した鹿野小学校新築（2001年完成）などがあげられる。

このように、ここ10年程の短期間のうちに地方自治体が種々の大規模事業を行い、そのため多額の借金をかかえるという事態は、全国の自治体に共通にみられる事象である。実は巨視的にみると、現在の自治体財政危機の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策と対米公約の「公共投資630兆円計画」をかかげ、景気対策のための公共事業の推進に自治体財政を動員してきたことにある。国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の財政対策に地方を動員していく手段として、地方単独事業の拡大→そのため地方債の大量発行→地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、という巧妙な手法がとられた。つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金が一部を地方交付税に参入できる。事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が押し進められたのである。政府による、この地方債許可と地方交付税措置とをセットにし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、地方財政の借入金を急増させる結果になったのである。

鳥取県の県財政レベルでも、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費が、1999年には451億7900万円へと、2倍に拡大していった。1990年代に入ってから鳥取県財政における公共事業費全体の増大、および鳥取県の公共事業費における補助事業費と単独事業費それぞれの増大を示したのが図8である。この図からは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財政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<sup>③</sup>。

図8 鳥取県財政における普通事業費の推移

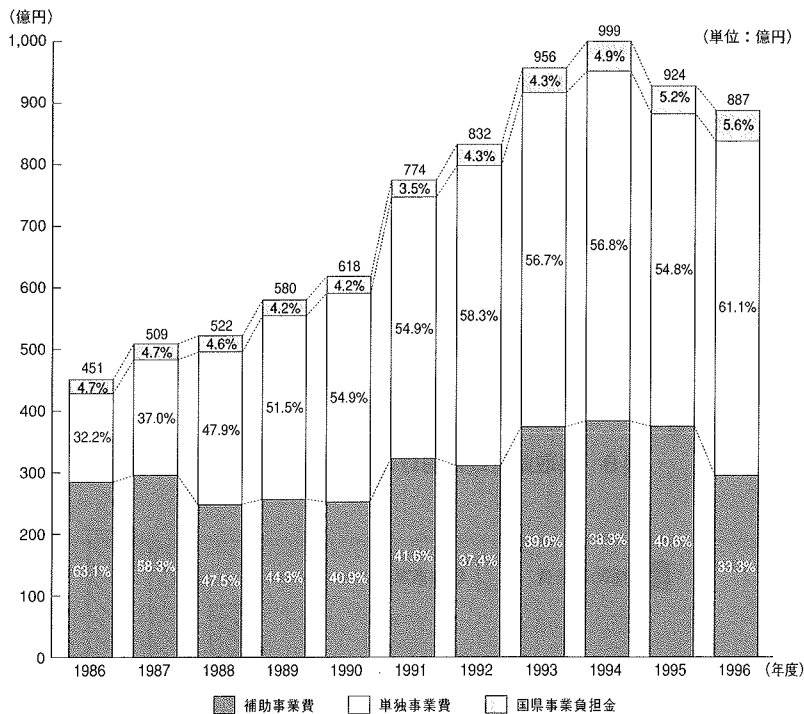


(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料より作成。

同じことが、鳥取県の市町村財政のレベルでもおきている。図9は、鳥取県内の市町村財政における普通事業費の推移をみたものである。1990年代前期に急激な事業費の上昇を示している。その原因は、補助事業費以上に増大する単独事業費の急膨張にあることは一目瞭然である。しかも、図8にみられるように、鳥取県財政以上に、市町村財政では単独事業が増大している。もっとも、市町村でも1987年までは、補助事業費の割合は単独事業費の割合を上まわっていた。しかし、1988年以降は単独事業費が補助事業費を上まわり、バブル崩壊にともなう公共事業の拡大にともなって、単独事業の割合が急激に増加していったのである。

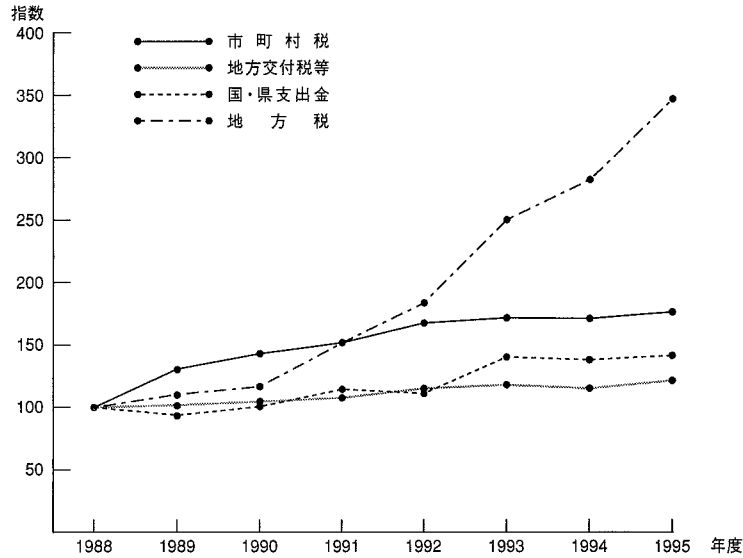
こうした単独事業の実施は、前に述べたように必然的に地方債の大量発行を内包するものであった。このために、鳥取県の市町村においても、1990年代前半のバブル崩壊とともに図10にみられるように地方債の発行が急激に増えていった。その結果、鳥取県における市町村全体の地方債残高は、表2および図11のように現在3400億円にもものぼっている<sup>(4)</sup>。

図9 鳥取県内市町村財政における普通事業費の推移



(出典) 財団法人鳥取県市町村振興協会『市町村財政 WATCHING』1998年3月、8ページ。

図 10 鳥取県における市町村歳入の推移



(出典) 『平成9年度市町村財政概況』1999年3月、10ページ。

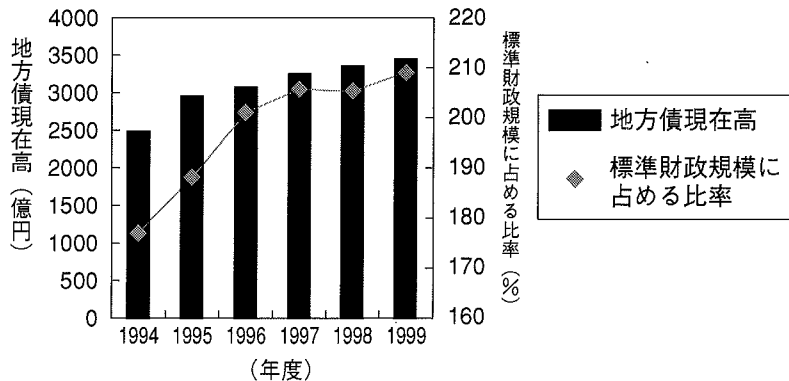
表 2 鳥取県における市町村地方債現在高の推移

(単位:百万円、%)

年 度	1994	1995	1996	1997	1998	1999
地方債現在高	246,633	275,646	302,189	317,679	329,305	341,102
対前年度増加率	14.6	11.8	9.6	5.1	3.7	3.6
標準財政規模に占める比率	176.5	187.1	199.6	205.5	204.4	208.9
(対前年度増加率)	22.4	10.6	12.5	5.9	△ 1.1	4.5

(出典) 鳥取県市町村振興課 『平成 11 年度市町村普通会計決算について』2000年12月27日。

図 11 鳥取県における市町村地方債現在高の推移



(出典) 鳥取県市町村振興課 『平成 11 年度市町村普通会計決算について』2000年12月27日。

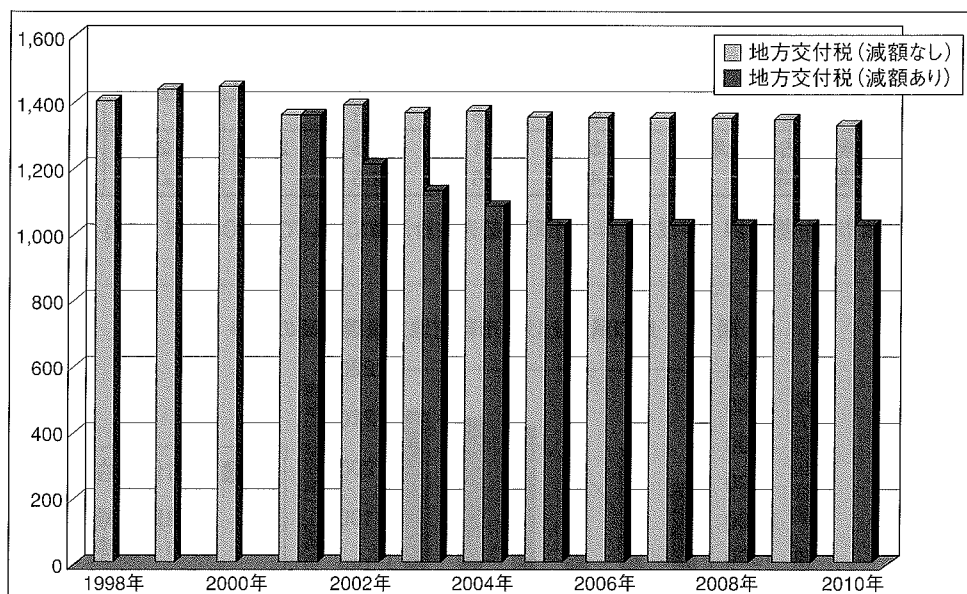
## V 鳥取県鹿野町財政と市町村合併

このように厳しい市町村財政の現状のさなか、今後さらに、自治体財政にとって重要な財源である地方交付税が、大幅に削減されることは市町村の存亡にかかわる重大な問題であると受けとめられたのは当然のことである。さっそく、各自治体は、今後の地方交付税の減額を算出し、将来のわが自治体の財政見通しを算出した。

まず、鹿野町では補正係数など地方交付税の算定基準が変更されることによって、いつ、どれほど交付税が削減されたかをみてみよう。表3に示したように、実際、鹿野町への地方交付税の削減が始まったのは2001年度からのことである。2000年度に普通交付税13億3635万1000円と特別交付税1億979万7000円で、合計14億4614万8000円配分されていた地方交付税は、2001年度には、普通交付税12億5588万1000円と特別交付税1億290万1000円で、合計13億5878万2000円に減額された。差し引き8736万6000円のマイナスである。さらに2002年度には、普通交付税が11億6115万5000円と特別交付税が6000万円で、合計12億2115万5000円となり、前年比べて1億3762万7000円のマイナスとなった。

表3 鹿野町における地方交付税の見通し

年度	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
地方交付税(減額なし)	1,402	1,437	1,446	1,359	1,390	1,366	1,371	1,352	1,351	1,350	1,349	1,346	1,327
地方交付税(減額あり)				1,359	1,210	1,129	1,082	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025	1,025
差額				0	-180	-237	-289	-327	-326	-325	-324	-321	-302



(出典) 鹿野町総務課提供資料より作成。

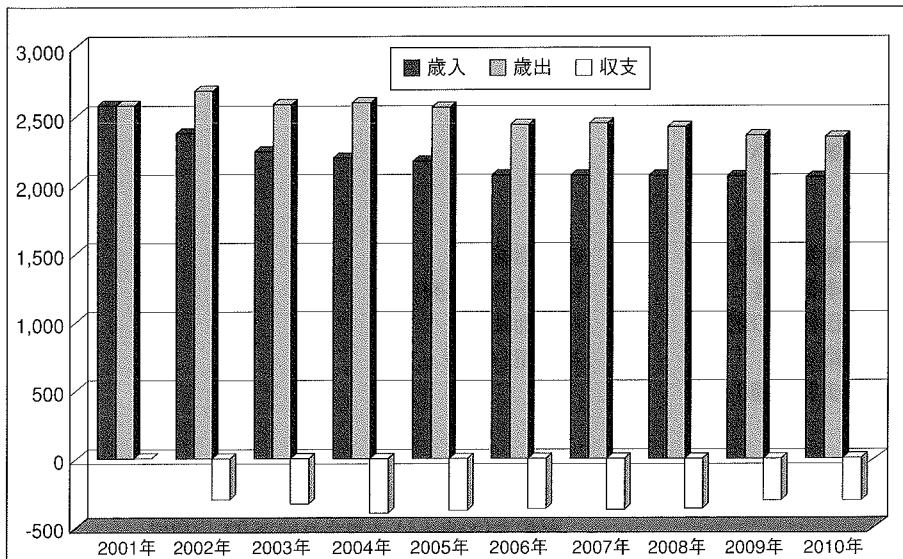
この調子で合併特例法の期限である2005年度まで減額されるとすると、2001年度から2005年度の4年間で、鹿野町の交付税は約13億円から10億円へと減額し、金額で約3億円、2001年度にお

ける交付税に比べて、およそ20%の削減となる。この交付税の減額は、鹿野町のような小規模自治体の財政にとってもつ意味は非常に大きく、そのため表4にみるように、今後の町財政に大幅な歳入不足を生じさせ、年間で約3億円の財源不足が生じるとされる。その分は基金を取り崩すことで当分は凌げても、2005年で基金は完全に底をついてしまうことになる。

表4 鹿野町における今後の財政見通し

(百万円)

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
歳入	2,547	2,357	2,233	2,180	2,164	2,059	2,058	2,057	2,056	2,055
歳出	2,540	2,658	2,564	2,578	2,544	2,424	2,429	2,409	2,355	2,345
収支	7	-301	-331	-398	-380	-365	-371	-352	-299	-290
基金残高	1,032	731	400	2	-378	-743	-1,114	-1,466	-1,765	-2,055



(出典) 鹿野町総務課提供資料より作成。

これでは財政が成り立たないとみた鹿野町は、この年間3億円の財源不足を補うために財政縮減策を提示した。それが表5である。みるように、議員定数の削減や町税の増税、保育料の値上げや水道料金の引き上げ、団体への補助金の削減、各種事業の縮小など多岐にわたっている。鹿野町が単独で存続した場合には、このように住民へのサービスカットと負担の増大をもたらすことになる。

他方、鹿野町が合併への道を進んだ場合にはどうなるか。以下、鹿野町の説明によると、表6は、現行のサービスを維持したままで、鹿野町、気高町、青谷町の3町（気高郡）で合併した場合の財政推計である。収支は年間700億円程度の赤字が恒常的につづき、基金残高はすでに2006年には底をつく。これでは何ら財政状況の改善につながらない。また、表7は経費の削減を実施した場合の財政推計であるが、この場合でも毎年200～300億円の収支不足が生じ、長期的にも財政の改善にはつながらない。

ところが、鳥取市と合併した場合には表8のように、現行の行政サービスを維持したままでも、基金残高の取り崩しと投資的経費の削減によって、2011年には収支はゼロとなり、財政の健全化が保障される。——住民との懇話会には、こうした具体的な資料を示しながら、鹿野町が鳥取市と合併することはやむなし、という世論がつけられていったのである。

表5 鹿野町が単独で存続する場合の財政縮減案

鹿野町が単独で存続する場合には、年間で約3億円の財源不足が生じると推計されます。この不足額を補うためには、例えば次のような財政縮減を実施する必要があります。

## (議会)

議会議員定数削減	14人→10人	15,250千円
----------	---------	----------

## (総務課)

宿日直員の人員削減	宿直2人体制を1人	2,100千円
集落集会所建築補助金引き下げ	70%→50% (標準的な1集落)	4,000千円
法令集経費削減	追録方式削減	1,270千円
駐車場(一部)有料化		500千円
その他事業等縮小		2,000千円

## (企画課)

イベント事業の縮小	経費削減	1,000千円
国際交流事業見直し	海外派遣事業廃止	2,000千円
広報・宣伝経費の削減	経費削減	1,600千円
商工会補助金	補助額50%カット	2,000千円
その他事業費等縮小		2,000千円

## (町民課)

町税の増税	固定資産税 1.4/100 → 1.8/100 納税者(2003人)1人当たり約25,000円増税	50,000千円
	国保税(一般会計繰出減額) 納税者一人当たり約10,000円増税	7,300千円
納税組合補助金削減	補助額50%カット	4,000千円

## (健康福祉課)

保育料の値上げ	国の基準の6割→8割(43人) (一人当たり年額60,000円増)	2,600千円
社会福祉協議会助成	補助額50%カット	9,500千円
各種健康診査	個人負担無料→有料(鳥取市並)	4,450千円
各種事業等縮小		2,000千円

## (農林振興課)

農林関係単町補助金削減	補助額50%カット	10,000千円
各種事業縮小		2,000千円

## (農業委員会)

委員数削減	15人→12人	820千円
-------	---------	-------



(建設水道課)		
簡易水道使用料	一般会計繰出金相当額 (人件費) (一戸当たり年額7,600円値上げ)	9,710千円
集落排水使用料値上げ	一般会計繰出金減額 (一戸当たり年額41,000円値上げ)	13,100千円
公共下水使用料値上げ	一般会計繰出金減額 (一戸当たり年額41,000円値上げ)	15,100千円
町道改良地元負担引上げ	現行より10%引き上げ(事業費一千万円として)	1,000千円
各種事業縮小		2,000千円
(教育委員会)		
幼小中通学費補助削減	50%カット(保護者負担平均) 幼 18,710円 小 24,768円 中 11,955円	3,200千円
幼稚園授業料値上げ	現状+5,000円(83人) (一人当たり年額60,000円増)	4,900千円
音楽祭補助金削減	50%カット	2,000千円
学校給食施設広域化	(気高郡三町で) (概算推計)	6,000千円
外国青年招致事業廃止		9,600千円
その他事業等縮小		2,000千円
(その他)		
人件費の削減 (特別職・議員等含む)	機構改革(統廃合も含む)等による人員削減 並びに給与・報酬削減	60,000千円
上記以外の町単独補助金	一律団体50%・個人100%カット	14,000千円
幼稚園統合を含む		11,000千円
幼・保一元化		
各種負担金の見直し		10,000千円
臨時職員廃止		10,000千円
	合計	300,000千円

※学校給食施設の広域化・幼保一元化については、施設の増改築・用地費等の経費が必要

※幼稚園・保育所については、幼児数減少による交付税・保育料等の減額見込み必要

※高い高齢化率による医療費、要介護者の増加による、保険税・介護保険料等の負担増等福祉関係経費の増加の見込み必要

※町税引き上げ及び外国青年招致事業については、交付税の減額見込み必要

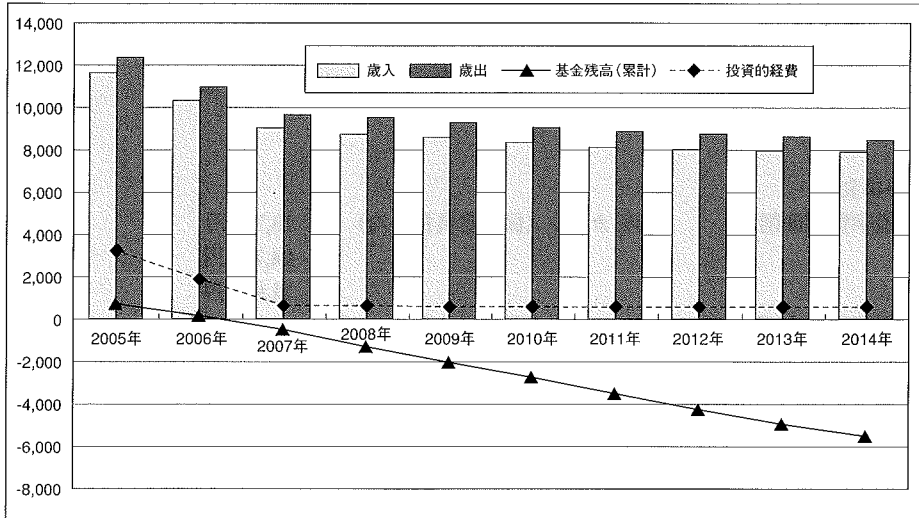
※負担金の見直しは、関係団体等との協議が必要

(出典) 鹿野町総務課提供資料より作成。

表6 気高郡で合併した場合の財政推計（現行の行政サービスを維持した場合）

※資料：市町村合併問題研究気高部会 (百万円)

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
歳入	11,698	10,378	9,073	8,783	8,631	8,390	8,156	8,051	7,998	7,946
歳出	12,436	11,033	9,706	9,573	9,322	9,103	8,908	8,783	8,668	8,502
収支	-738	-655	-633	-790	-691	-713	-752	-732	-670	-556
基金残高(累計)	708	163	-471	-1,261	-1,983	-2,666	-3,418	-4,150	-4,819	-5,375
投資的経費	3,152	1,840	633	625	576	576	564	569	569	569

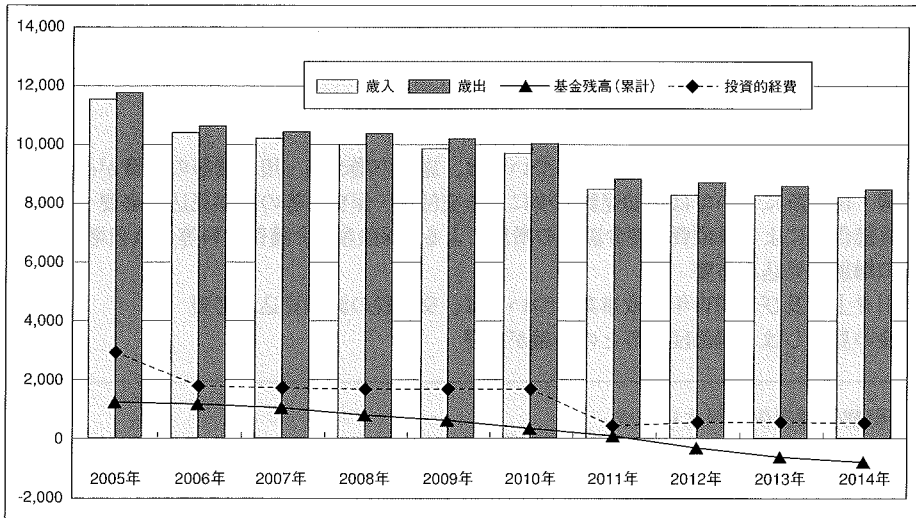


(出典) 鹿野町総務課提供資料より作成。

表7 気高郡で合併した場合の財政推計（削減案を実施した場合）

※資料：市町村合併問題研究気高部会 (百万円)

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
歳入	11,550	10,436	10,249	10,006	9,900	9,705	8,499	8,311	8,255	8,199
歳出	11,763	10,655	10,453	10,386	10,193	10,038	8,847	8,706	8,587	8,421
収支	-213	-219	-204	-380	-293	-333	-348	-395	-332	-222
基金残高(累計)	1,233	1,123	1,029	758	575	352	114	-281	-614	-836
投資的経費	2,912	1,820	1,683	1,675	1,626	1,626	544	519	519	519

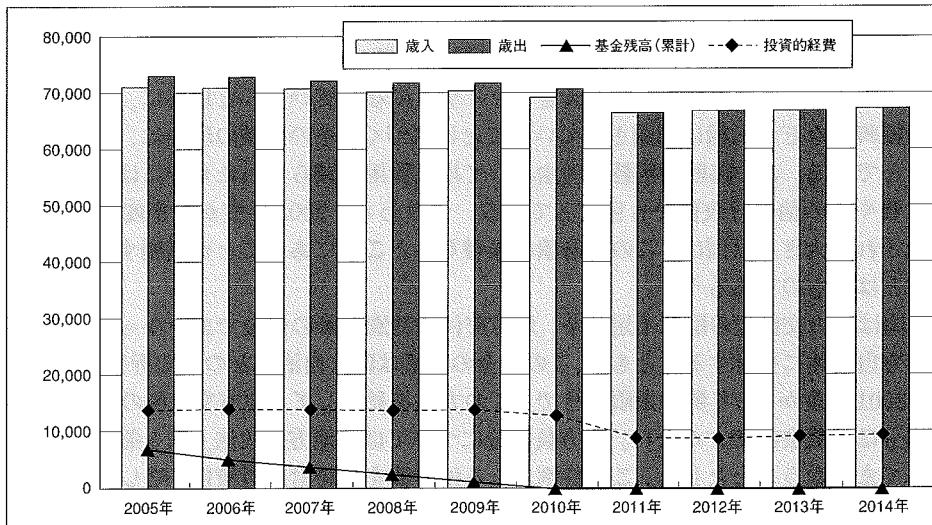


(出典) 鹿野町総務課提供資料より作成。

表8 鳥取市と気高郡が合併した場合の財政推計（現行の行政サービスを維持した場合）

※資料：東部地域における市町村合併研究会 (百万円)

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
歳入	71,089	70,945	70,848	70,502	70,565	69,456	66,862	67,032	67,221	67,477
歳出	73,008	72,751	72,327	72,066	72,041	70,958	66,862	67,032	67,221	67,477
収支	-1,919	-1,806	-1,479	-1,564	-1,476	-1,502	0	0	0	0
基金残高(累計)	6,677	5,100	3,852	2,517	1,271	0	0	0	0	0
投資的経費	14,007	14,033	14,060	14,087	14,113	13,092	8,989	9,156	9,368	9,738



(出典) 鹿野町総務課提供資料より作成。

## VI 市町村合併における財政推計の問題点

しかし、上記の鹿野町が示した財政的な見通しのもとで、合併を決意することに何の問題もないのであろうか。実は、合併せざるをえない根本的な理由となっている財政のとらえ方そのものが、重大な問題点を含んでいるのである。つぎに、この問題点を3点にわたって考察しておこう。

まず第1に、合併した場合、あるいは合併しない場合の将来における財政推計が、およそ10年に限られていることである。これは、鹿野町が示した先の表のいずれにも見られるとおりである。10年とする理由は、合併特例期間が10年でもあり、合併による市町村建設計画が10年程度とされていることにもよるからであろう。しかし、合併した場合では、この10年間は財政的に有利となるのは当然である。なぜなら、最初の10年間は、地方交付税の算定特例が適用され、さらに合併特例債も活用できる期間だからである。だが、問題なのはその後なのである。最初の10年を過ぎると、地方交付税は大幅に減り、この時期には同時に、合併特例債を返済しなければならないピークを迎えることになる。したがって、最初の10年間に限らず、せめて10年～20年間に至る財政推計をださないことには、合併した場合でも合併しない場合でも、財政予測の資料としては公正であるとはいえない。

第2に、地方交付税の削減をどうみるかということである。

先に述べたように、鹿野町の地方交付税は、2001年度には前年度に比べて8736万6000円の減額となり、さらに2002年度には前年度に比べて1億3762万7000円の減額となった。こうして地方交

付税の削減がすすむと、合併特例法の有効期限である2005年度末までには2001年度に比べると20%減の約3億円の削減となると、鹿野町では推計している。鹿野町以外でも鳥取県全域の市町村における地方交付税は、表9および表10にみるように減額されてきている。交付税総額の94%を占める普通交付税においても、また6%を占める特別交付税においても、同様のことが言える。

こうした交付税の削減は、国が交付税額を算定する際の単位費用を切り下げることによって引き起こされる。表11は、2002年度における地方交付税単位費用の対前年度比較を行ったものである。この表から、2002年度の単位費用が前年度に比較して、著しく減少した理由をみてみよう。すると、経常経費の中で、高齢者保健福祉費が大きくマイナスになっていること以外に、その他の行政費の項の企画振興費などが大幅に削減されていることに気づく。その削減の理由は、臨財債振替となっていることである。この臨財債振替を理由として単位費用が減らされたものには、投資的経費における土木費やその他の行政費でも目立っている。すなわち、2002年度が前年度に比べて地方交付税が削減された大きな原因は、この臨財債に振替られたことにあることが判明する。では、そもそも臨財債とは何なのであろうか。

従来、国は地方交付税の財源不足分を、地方交付税特別会計の借金でまかなって、地方交付税として各地方自治体に交付するとともに、この借金の返済は国と自治体との間で折半し負担してきた。しかし、2001年度から3年間の期限つきで、この方法を見直して、地方交付税の財源不足分のうち国の負担分は一般会計でまかない、地方負担分については「地方財政法」第5条の特例となる地方債によってまかなうこととした。この特例となる地方債を臨時財政対策債、略して臨財債と呼ぶのである。したがって、この臨財債に振替えられた分だけ、地方交付税が削減されることになったのである。

しかし、臨財債は地方自治体の赤字債となるが、赤字債とはいっても、そもそも地方交付税の振替である。そのため、臨財債の元利償還金の全額は後年度地方交付税の基準財源需要額に算入され、その返済年度には地方交付税として交付されるしくみとなっており、個々の自治体に新たに独自の負担が生ずる性質のものではない。したがって、地方交付金が減ったかどうかは、配分された地方交付税にこの臨財債をプラスした合計額で比較しなければならないのである。

以上の観点から、鳥取県における地方交付税の額をみると、表10に示したように普通交付税額は臨財債振替の影響で減少しているものの、臨財債を含んだ交付税額では逆に若干増えていることがわかる。では、鹿野町においては、どうなっているであろうか。前述したように、鹿野町の地方交付税は2001年度には前年度に比べ8736万6000円のマイナス、2002年度には前年度に比べ1億3762万7000円のマイナスとなった。しかし、臨財債は2001年度には6000万円、2002年度には1億2000万円発行されている。この臨財債を地方交付税に加えると、地方交付税の削減は、さほど大きな額ではないことがわかるであろう。

この点を無視して、名目上、地方交付税が削減されたことを誇大に意識し、他方で臨財債が赤字債であるために、自治体の借金に臨財債を加算して赤字が大きく増大したと考えるのは、はなはだ一面的である。したがって、こうした地方交付税と臨財債との関係を考慮すれば、「地方交付税がへったから財政的に、もうやってゆけない」「合併やむなし」と早急に結論を下すことには、もっと慎重でなければならない。

最後の問題点として第3に、合併特例債のもつ財政問題に関してである。

合併特例債は、1999年の合併特例法の改正で付け加わった新たな財政支援策である。この合併特例債は、合併後10年間の事業を対象にして、事業費の95%を合併特例債という借金でまかなうこと

表9 鳥取県における市町村別普通交付税額

(単位:千円、%)

	普通交付税決定額				臨時財政対策債発行可能額を含む決定額				2002年度	2002年度
	2002年度 A	2001年度 B	増減額 C(A-B)	増減率 D(C/B)	2002年度 I(A+E)	2001年度 J(B+F)	増減額 K(I-J)	増減率 L(K/J)	臨時財政対策 債発行可能額	地方特例 交付金
鳥取市	7,898,137	7,934,617	-36,480	-0.5	9,307,426	8,565,661	741,765	8.7	1,409,289	718,511
米子市	6,036,453	5,797,579	238,874	4.1	7,279,965	6,353,595	926,370	14.6	1,243,512	653,146
倉吉市	5,551,184	5,797,826	-246,642	-4.3	6,108,383	6,048,397	59,986	1.0	557,199	183,209
境港市	2,765,867	2,939,708	-173,841	-5.9	3,151,153	3,113,910	37,243	1.2	385,286	124,696
国府町	1,642,393	1,749,052	-106,659	-6.1	1,820,518	1,830,299	-9,781	-0.5	178,125	27,215
岩美町	2,116,405	2,268,043	-151,638	-6.7	2,336,511	2,368,250	-31,739	-1.3	220,106	36,079
福部村	1,020,394	1,105,204	-84,810	-7.7	1,128,852	1,154,464	-25,612	-2.2	108,458	7,257
郡家町	1,807,816	1,921,064	-113,248	-5.9	1,992,052	2,004,734	-12,682	-0.6	184,236	28,288
船岡町	1,418,938	1,512,285	-93,347	-6.2	1,548,695	1,571,238	-22,543	-1.4	129,757	12,665
河原町	1,930,691	2,003,825	-73,134	-3.6	2,106,117	2,083,081	23,036	1.1	175,426	22,663
八東町	1,460,236	1,561,792	-101,556	-6.5	1,604,907	1,627,219	-22,312	-1.4	144,671	15,710
若桜町	1,729,357	1,861,587	-122,230	-6.6	1,901,962	1,930,042	-28,080	-1.5	172,606	11,335
用瀬町	1,153,331	1,283,213	-129,882	-10.1	1,286,198	1,343,523	-57,325	-4.3	132,867	12,977
佐治村	1,165,039	1,282,671	-117,632	-9.2	1,278,593	1,333,769	-55,176	-4.1	113,554	5,532
智頭町	2,131,560	2,368,872	-237,312	-10.0	2,346,453	2,466,417	-119,964	-4.9	214,893	26,387
気高町	1,661,097	1,765,234	-94,137	-5.4	1,829,798	1,831,780	-1,982	-0.1	168,701	27,513
鹿野町	1,161,155	1,255,881	-94,726	-7.5	1,288,868	1,314,004	-25,136	-1.9	127,713	12,386
青谷町	1,871,857	1,965,816	-93,959	-4.8	2,037,418	2,041,152	-3,734	-0.2	165,561	22,136
羽合町	1,740,743	1,849,725	-108,982	-5.9	1,887,671	1,916,441	-28,770	-1.5	146,928	20,557
泊村	1,055,621	1,103,813	-48,192	-4.4	1,149,883	1,146,675	3,208	0.3	94,262	6,943
東郷町	1,699,528	1,798,004	-98,476	-5.5	1,847,060	1,864,828	-17,768	-1.0	147,532	16,117
三朝町	1,761,078	1,978,813	-217,735	-11.0	1,972,122	2,074,184	-102,062	-4.9	211,044	17,430
関金町	1,742,869	1,862,512	-119,643	-6.4	1,884,819	1,926,563	-41,744	-2.2	141,950	7,659
北条町	1,383,347	1,469,432	-86,085	-5.9	1,535,314	1,538,374	-3,060	-0.2	151,967	20,687
大栄町	1,676,146	1,760,671	-84,525	-4.8	1,842,969	1,835,989	6,980	0.4	166,823	22,490
東伯町	1,870,003	1,947,517	-77,514	-4.0	2,069,782	2,038,069	31,713	1.6	199,779	30,489
赤碓町	1,584,580	1,690,382	-105,802	-6.3	1,750,365	1,765,378	-15,013	-0.9	165,785	20,120
西伯町	1,629,876	1,760,389	-130,513	-7.4	1,801,697	1,838,454	-36,757	-2.0	171,821	22,127
会見町	1,126,081	1,203,086	-77,005	-6.4	1,242,706	1,256,186	-13,480	-1.1	116,625	10,564
岸本町	1,182,788	1,295,466	-112,678	-8.7	1,333,402	1,363,973	-30,571	-2.2	150,614	25,009
日吉津村	0	12,960	-12,960	-100.0	88,921	53,642	35,279	65.8	88,921	11,159
淀江町	1,400,141	1,438,886	-38,745	-2.7	1,562,032	1,512,341	49,691	3.3	161,891	33,533
大山町	1,639,985	1,811,888	-171,903	-9.5	1,802,757	1,885,599	-82,842	-4.4	162,772	17,625
名和町	1,567,308	1,680,489	-113,181	-6.7	1,726,121	1,752,437	-26,316	-1.5	158,813	23,328
中山町	1,440,385	1,491,068	-50,683	-3.4	1,582,590	1,555,325	27,265	1.8	142,205	11,050
日南町	2,867,060	3,120,897	-253,837	-8.1	3,102,927	3,226,897	-123,970	-3.8	235,867	14,438
日野町	1,629,857	1,776,940	-147,083	-8.3	1,779,630	1,844,776	-65,146	-3.5	149,773	11,839
江府町	914,172	956,912	-42,740	-4.5	1,058,156	1,022,095	36,061	3.5	143,984	10,476
溝口町	1,491,999	1,610,927	-118,928	-7.4	1,644,569	1,679,993	-35,424	-2.1	152,570	15,656
都市計	22,251,641	22,469,730	-218,089	-1.0	25,846,927	24,081,563	1,765,364	7.3	3,595,286	1,679,562
町村計	53,673,836	57,505,316	-3,831,480	-6.7	59,172,435	59,998,191	-825,756	-1.4	5,498,599	637,439
県計	76,925,477	79,975,046	-4,049,569	-5.1	85,019,362	84,079,754	939,608	1.1	9,093,885	2,317,001
県分	149,100,247	153,647,206	-4,546,959	-3.0	171,415,556	163,576,185	7,839,371	4.8	22,315,309	503,091

(出典) 鳥取県市町村振興課提供資料より作成。

表 10 鳥取県における市町村別特別交付税額

(単位：千円、%)

区 分	2001年度 交付額 A	2000年度 交付額 B	前年度増減	
			増減額 C (A-B)	増減率 C/B
鳥取市	1,117,349	1,193,115	-75,766	-6.4
米子市	966,496	1,432,146	-465,650	-32.5
倉吉市	859,431	930,092	-70,661	-7.6
境港市	788,045	1,133,064	-345,019	-30.5
国府町	212,057	214,855	-2,798	-1.3
岩美町	372,954	397,714	-24,760	-6.2
福部村	123,908	133,160	-9,252	-6.9
郡家町	221,403	236,485	-15,082	-6.4
船岡町	159,497	168,331	-8,834	-5.2
河原町	219,892	228,300	-8,408	-3.7
八東町	202,906	214,164	-11,258	-5.3
若桜町	164,917	166,589	-1,672	-1.0
用瀬町	142,169	151,688	-9,519	-6.3
佐治村	134,820	142,787	-7,967	-5.6
智頭町	381,506	407,468	-25,962	-6.4
気高町	163,523	177,590	-14,067	-7.9
鹿野町	102,901	109,797	-6,896	-6.3
青谷町	208,604	218,059	-9,455	-4.3
羽合町	148,877	158,422	-9,545	-6.0
泊村	95,373	101,613	-6,240	-6.1
東郷町	176,169	187,820	-11,651	-6.2
三朝町	320,091	313,163	6,928	2.2
関金町	154,224	166,368	-12,144	-7.3
北条町	118,977	123,559	-4,582	-3.7
大栄町	194,387	208,522	-14,135	-6.8
東伯町	212,850	223,920	-11,070	-4.9
赤碓町	236,537	241,118	-4,581	-1.9
西伯町	421,684	653,090	-231,406	-35.4
会見町	168,516	246,512	-77,996	-31.6
岸本町	141,938	180,433	-38,495	-21.3
日吉津村	60,296	65,931	-5,635	-8.5
淀江町	172,159	169,984	2,175	1.3
大山町	225,422	245,598	-20,176	-8.2
名和町	162,828	177,872	-15,044	-8.5
中山町	137,946	151,654	-13,708	-9.0
日南町	484,789	516,768	-31,979	-6.2
日野町	394,126	623,348	-229,222	-36.8
江府町	246,446	270,069	-23,623	-8.7
溝口町	281,637	517,326	-235,689	-45.6
都市計	3,731,321	4,688,417	-957,096	-20.4
町村計	7,366,329	8,510,077	-1,143,748	-13.4
県 計	11,097,650	13,198,494	-2,100,844	-15.9
県 分	4,207,473	5,515,092	-1,307,619	-23.7
総合計	15,305,123	18,713,586	-3,408,463	-18.2

(出典) 鳥取県市町村振興課提供資料より作成。

ができ、その借金返済額の70%を国は普通交付税で措置するというものである。合併特例債の対象は、合併市町村まちづくりのための建設事業がその中心となっている。

従来は、国が市町村の建設事業をすすめるための代表的な地方債として、2002年度かぎりで廃止される地域総合整備事業債いわゆる地総債があった。この地総債は、事業の75%を借金でまかなうことができ、借金返済額では市町村の財政力に応じて30～50%が交付税で措置されるというしくみである。これと比較すると、合併特例債は、はるかに有利な条件であるといえる。さらに現在、過疎の自治体だけに許可されている過疎債がある。この過疎債は、事業の100%が借金でき、返済額の70%が交付税で措置されるもので、ほぼ合併特例債と同じ有利な条件となっている。

しかし、いくら有利であるといっても、建設事業を行うためには事業費全体のうち5%は自前で支出しなければならず、返済時にもその借金額の30%は自治体財政で支出しなければならない。それが出来なければ、この有利な特例債も活用できないのである。深刻な財政危機にある地方自治体にとって、合併特例債の利用はそう容易なことではない。無理に活用して公共事業を推進すれば、かつてのバブル期の公共事業のツケが地方自治体の財政を圧迫したように、合併10年後の自治体財政を圧迫する事態になる。合併特例債の有利さを過信して市町村合併を促進しようとすることは、この点でも慎重にならなければならないであろう。

表 11 2002年度 単位費用の対前年度比較と主な増減理由

(2) 市町村分

(単位：円、%)

区 分		2002年度 (A)	2001年度 (B)	差引増加額 (A)-(B) (C)	伸率 A/B-1	単位費用の増減の主な理由	
経 土 木 費	消防費	人口	10,900	10,700	200	1.9	消防情報化推進対策経費の増、給与費の増
	道路橋りょう費	道路の面積	114,000	122,000	-8,000	-6.6	工事請負費、需用費等の減
	港湾費	港湾(保留)	35,100	35,100	0	0.0	
		漁港(保留)	14,700	14,700	0	0.0	
	都市計画費	計画区域人口	1,370	1,390	-20	-1.4	公園維持管理費の充実
	公園費	人口	681	673	8	1.2	
		都市公園の面積	44,200	42,800	1,400	3.3	
	下水道費	人口	150	160	-10	-6.3	
	その他の土木費	人口	1,630	1,590	40	2.5	
	常 教 育 費	小学校費	児童数	47,300	47,200	100	0.2
		学級数	950,000	944,000	6,000	0.6	学校図書館図書整備及び教材整備経費の充実
		学校数	10,825,000	10,812,000	13,000	0.1	
中学校費		生徒数	40,000	40,000	0	0.0	
		学級数	1,150,000	1,150,000	0	0.0	
		学校数	13,347,000	13,721,000	-374,000	-2.7	
高等学校費		教職員数	8,125,000	8,044,000	81,000	1.0	給与費の増
		生徒数	69,900	73,100	-3,200	-4.4	需要費の減
その他教育費		人口	6,440	6,390	50	0.8	社会体育施設管理運営経費の充実
		幼稚園児数	403,000	401,000	2,000	0.5	幼稚園安全管理経費の算入
経 生 費	生活保護費	市部人口	5,410	5,220	190	3.6	扶助費の増
	社会福祉費	人口	7,800	7,280	520	7.1	児童扶養手当権限委託に伴う国庫補助の増 及び児童措置費関連国費の増
	保健衛生費	人口	4,130	3,830	300	7.8	健康づくり関係経費の充実
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	65,000	73,700	-8,700	-11.8	標準団体行政規模の見直しによる減
		70歳以上人口	35,300	42,700	-7,400	-17.3	標準団体行政規模の見直しによる減
	清掃費	人口	6,940	7,210	-270	-3.7	
産 業 経 済 費	農業行政費	農家数	65,500	64,900	600	0.9	中心市街地再活性化対策費の増
	商工行政費	人口	1,250	1,210	40	3.3	
	その他産業経済費	林業、水産業及び 鉱業の従業者数	132,000	108,000	24,000	22.2	
費 其 他 の 行 政 費	企画振興費	人口	3,350	4,270	-920	-21.5	臨財債振替
	徴税費	世帯数	8,950	9,700	-750	-7.7	標準団体行政規模の見直しによる減
	戸籍住民基本台帳費	戸籍数	1,780	1,820	-40	-2.2	標準団体行政規模の見直しによる減
		世帯数	3,120	3,140	-20	-0.6	標準団体行政規模の見直しによる減
	その他の諸費	人口	8,190	10,300	-2,110	-20.5	臨財債振替
	面積	2,573,000	2,641,000	-68,000	-2.6		



区 分		2002年度 (A)	2001年度 (B)	差引増加額 (A)-(B) (C)	伸率 A/B-1	単位費用の増減の主な理由
投 資 的 経 費	道路橋りよう費	571,000	660,000	-89,000	-13.5	公共事業及び単独事業の事業量の減
	港湾費	9,310	8,460	850	10.0	地方債充当率引下げによる増
	都市計画費	6,880	6,710	170	2.5	地方債充当率引下げによる増
	公園費	1,200	1,270	-70	-5.5	単独事業の減
	下水道費	258	303	-45	-14.9	補助事業及び単独事業の減
	その他の土木費	105	102	3	2.9	財対債元利償還金の増
	小学校費	336	546	-210	-38.5	臨財債振替
	中学校費	826,000	775,000	51,000	6.6	事業費補正の見直しによる増
	高等学校費	826,000	775,000	51,000	6.6	事業費補正の見直しによる増
	その他教育費	36,900	39,100	-2,200	-5.6	補助事業の減
経 費	社会福祉費	327	378	-51	-13.5	単独事業の減
	高齢者保健福祉費	562	579	-17	-2.9	補助事業の減
	清掃費	2,280	2,780	-500	-18.0	標準団体規模見直しによる減
	農業行政費	801	779	22	2.8	事業費の補正の見直しによる増
	農産物経済費	42,600	46,500	-3,900	-8.4	単独事業の減
	その他産業経済費	135,000	124,000	11,000	8.9	標準団体規模の見直しによる増
	企画振興費	1,410	1,550	-140	-9.0	単独事業の減
	その他の諸費	1,240	1,700	-460	-27.1	臨財債振替
		55,600	286,000	-230,400	-80.6	臨財債振替
	そ の 他 の 経 費	災害復旧費	950	950	0	0.0
辺地対策事業債償還費		800	800	0	0.0	
補正予算債償還費 (H10年度以降許可債に係るもの)		800	800	0	0.0	
補正予算債償還費 (H11年度以降許可債に係るもの)		20	20	0	0.0	
地方税減収補てん債償還費		25	65	-40	-61.5	S56債理論償還額の減
地域財政特例対策債償還費		65	69	-4	-5.8	S57債理論償還額の減
臨時財政特例債償還費		87	87	0	0.0	
公共事業等臨時特例債償還費		149	149	0	0.0	
財源対策債償還費		92	94	-2	-2.1	H6債理論償還額の減
減税補てん債償還費		41	41	0	0.0	
臨時税収補てん債償還費		92	63	29	46.0	H9債理論償還額の増
臨時財政対策債償還費		15	0	15	皆増	
地域改善対策特定事業債等償還費		800	800	0	0.0	
過疎対策事業債償還費		700	700	0	0.0	
公害防止事業債償還費		500	500	0	0.0	
石油コンビナート等債償還費		500	500	0	0.0	
地震対策緊急整備事業債償還費	500	500	0	0.0		
合併特例債償還費	700	700	0	0.0		
原子力発電施設等立地地域振興債償還費	700	0	700	皆増		
災害復興等債利子支払費	950	950	0	0.0		

(出典) 鳥取県市町村振興課提供資料より作成。

## おわりに

以上、鹿野町をめぐる市町村合併の動向と鹿野町財政およびその関連について考察した。終わりにあたって、そこでの問題点を以下3点にまとめておこう。

第1に、本文でみたように、すでに早い時期から合併せずに単独で存続するという選択肢を放棄していることである。その理由は、なにも鹿野町が積極的に合併を推進していこうとする意思をもっていたからではない。私の聞き取り調査からわかることは、できれば当初から合併は避けたいという気持ちをもっていた。しかし、合併しないでは財政的に立ち行かなく行き詰まる。やむをえず合併せざるをえないという、苦渋の選択であったことを付け加えておこう。

第2の問題点は、したがって鹿野町が合併を選択した理由は、何よりも財政問題であり、財政危機への対応一辺倒だと言ってもいい。その現われは、合併以降の財政推計が合併特例法で保障された交付税の算定と合併特例債が活用される10年間に限られており、それ以降の推計が示されていないことや、気高郡内の合併よりも鳥取市との合併を選んだことに典型的に示されている。それだけ財政が厳しいということであろう。

しかし、その財政分析も本文で指摘したように10年間に限られていることや、現在の地方交付税と臨時財政対策債とのとらえ方など不十分さが目立つだけではない。そもそも合併は自治体100年の計であり、財政危機への対応だけで論じてよいものであろうか。疑問が残る。むしろ鹿野町の町づくりをみるかぎり、これまで財政的に負担になってきたハード面の整備はほぼ出来上がっているように思われる。残るは、その維持とソフト面での保障であろう。さらに、今後の町づくりには住民の協力なしには不可能である。鹿野町がこれまで住民と協力して行ってきたさまざまな事業を継承しながら、今後も鹿野町第7次総合振興計画（2001年～2010年）にあるように、「協働のまちづくり」をすすめることで町の財政負担を軽くできるのではあるまいか。

第3の問題点は、住民のための町づくりは財政問題を含めた総合的な観点から論じられる必要があるが、そのようになされてきたかどうか。すでに最近合併をした町村での問題点が、どれほど住民との間で共有されているかどうか。本稿の考察からわかるように、はなはだ疑問である。とくに、合併した場合、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ことが知られている。物も人も金も中心地に集まり、今までよりも周辺地域の過疎化が進展することが懸念される。そして、不幸にもこのような状況になった時、今後ますます進んでゆく高齢化社会のもとで、地域住民へのゆきとどいた福祉行政を行うことができるのであろうか。

さらに、これまで鹿野町が追及してきた住民参加型行政が合併によって後退する危険性や、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住民負担の引き上げが行われるケース多いこと。また、合併以降の膨張した予算にもとづく「合併バブル」の発生や合併特例期間が過ぎた10年後におけるバブルの清算。15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、さまざまな要素が重なって、将来的には、今以上に自治体の財政は苦しくなることが予想される。こうした問題点が十分議論されないままに、今まさに、鳥取市との合併が行われようとしているのである。

## 注

- (1) 『日本海新聞』2002年10月10日。
- (2) 鳥取県鹿野町議会「鹿野町議会の市町村合併に関する取組と経過報告」2002年7月18日。
- (3) 鳥取県の財政構造、および鳥取県の財政危機と公共事業との関連を分析したものとしては、以下の論文を参照。  
 拙稿「鳥取県における財政危機の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻第1号、2001年7月。  
 拙稿「公共事業の展開と地方財政危機の進展—1990年代の鳥取県を事例として—」『都市問題』第92巻第12号、2001年12月号。
- (4) 鳥取県における市町村財政を分析したものとしては、以下の論文を参照。  
 拙稿「転換期にある鳥取市財政の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻第2号、2002年1月。  
 拙稿「現代鳥取県における市町村財政の特徴と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻第2号、2002年1月。

## 主な参考文献

- 鳥取県鹿野町企画課『鹿野町勢要覧2000年 四季薫る町鹿野』2000年4月。  
 鳥取県鹿野町『第7次総合振興計画』2001年3月。  
 鳥取県鹿野町『平成13年度 予算説明書 鹿野町の仕事』2001年4月。  
 鳥取県鹿野町『平成13年度 鹿野町歳入歳出決算書』。  
 鳥取県市町村振興協会『平成13年度 鳥取県市町村要覧』2001年12月。  
 鳥取県鹿野町『鹿野町広報 しかの』2001年4月号～2002年10月号。  
 鳥取県鹿野町議会事務局『平成14年 第1回鹿野町議会定例会会議録』。  
 鳥取県鹿野町議会事務局『平成14年 第2回鹿野町議会定例会会議録』。  
 鳥取県鹿野町議会事務局『平成14年 第3回鹿野町議会定例会会議録』。  
 鳥取県鹿野町議会「鹿野町議会の市町村合併に関する取組と経過報告」2002年7月18日。  
 鳥取県『市町村合併についての考え方』2000年12月。  
 鳥取県『まちの未来について考えてみませんか?—市町村合併について—』2001年3月。  
 鳥取県『考えることから始めましょう—市町村合併・安心して暮らせる豊かな未来のために—』2002年3月。  
 鳥取県東部地域における市町村合併に係る研究会『東部地域の市町村合併をみんなで考えよう!』2002年3月。  
 地方分権推進本部『スタート! 地方分権—うるおいと真の豊かさを実現できる地域づくりに向けて—』2000年3月。  
 地方交付税制度研究会編『平成14年度 地方交付税のあらまし』地方財務協会、2002年4月。  
 川瀬憲子『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社、2001年。  
 藤田安一「鳥取県における財政危機の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻第1号、2001年7月。  
 藤田安一「公共事業の展開と地方財政危機の進展—1990年代の鳥取県を事例として—」『都市問題』第92巻第12号、2001年12月号。  
 藤田安一「転換期にある鳥取市財政の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻第2号、2002年1月。  
 藤田安一「現代鳥取県における市町村財政の特徴と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻第2号、2002年1月。

(2002年10月15日受理)

