

市町村合併と地方財政危機

内 野 順 雄

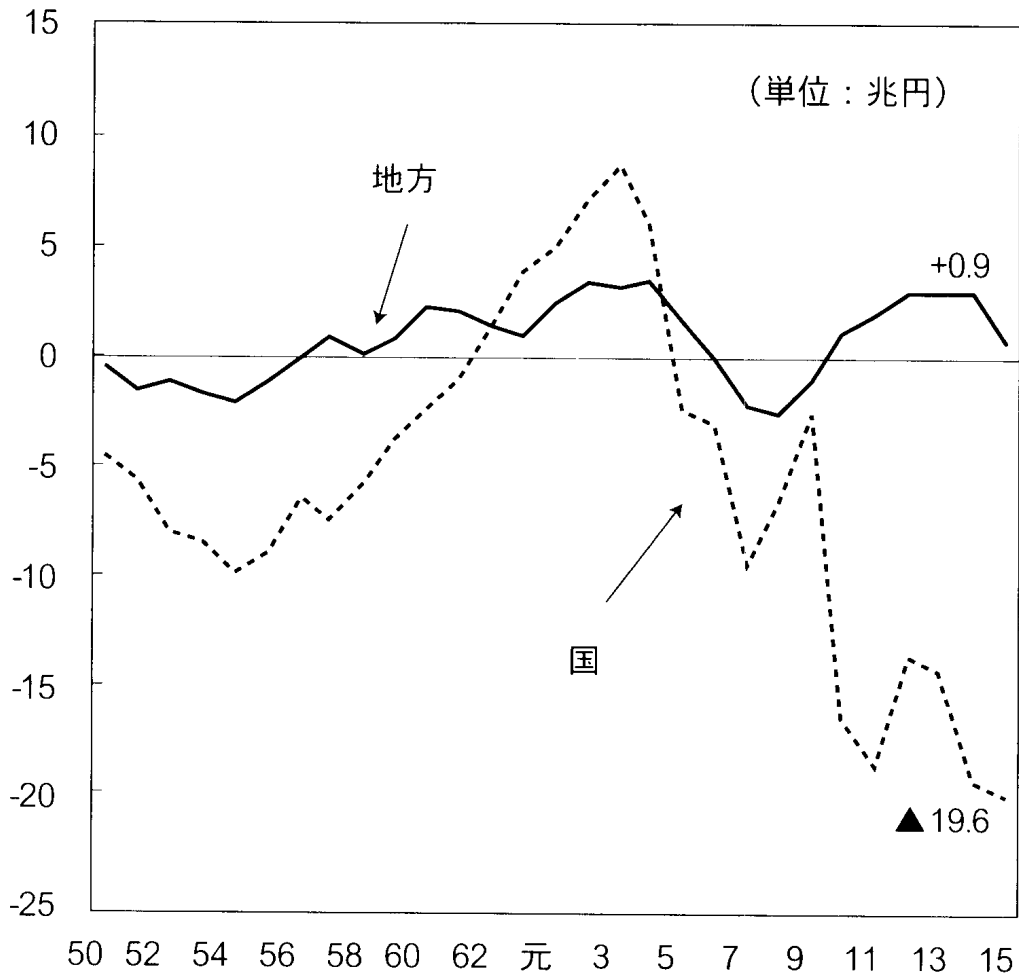
目 次

1. はじめに 問題の所在
2. 地方財政危機の経緯と今回の危機
3. 「三位一体の改革」— 交付税と補助金の改革と税源移譲を含む税源配分の見直し
4. 市町村合併と財政危機

1. はじめに 問題の所在

いま、国も地方も未曾有の財政危機に見舞われていることはここに改めて指摘するまでもない。財務省が税制調査会に提出した「地方財政関係資料」(平成15年10月21日)には地方に比べて国の財政危機の状況が一層厳しいことが示されている。(図1)には昭和50年度以降平成15年度までの「国と地方のプライマリーバランスの推移」が示されているが、バブル期を除き国は大きな赤字であるのに対して地方は黒字の期間が長く赤字になってもそれほど大きくなっていないことがわかる。(図2)の「平成13年度の国、都道府県、政令指定都市の資産・負債の状況」には国が大幅な「債務超過」の状態であるのに対し、地方は都道府県と政令指定都市を合わせただけでも100兆円以上の「資産超過」状態である。昭和62年度を100とした時の国と地方の税収の推移を示す(図3)をみると国がバブル期を境に低下傾向にあるのに対して地方はバブル期以降も高い水準にあり比較的安定していることがわかる。名目GDP、国と地方の歳出の推移を(図4)にみると、

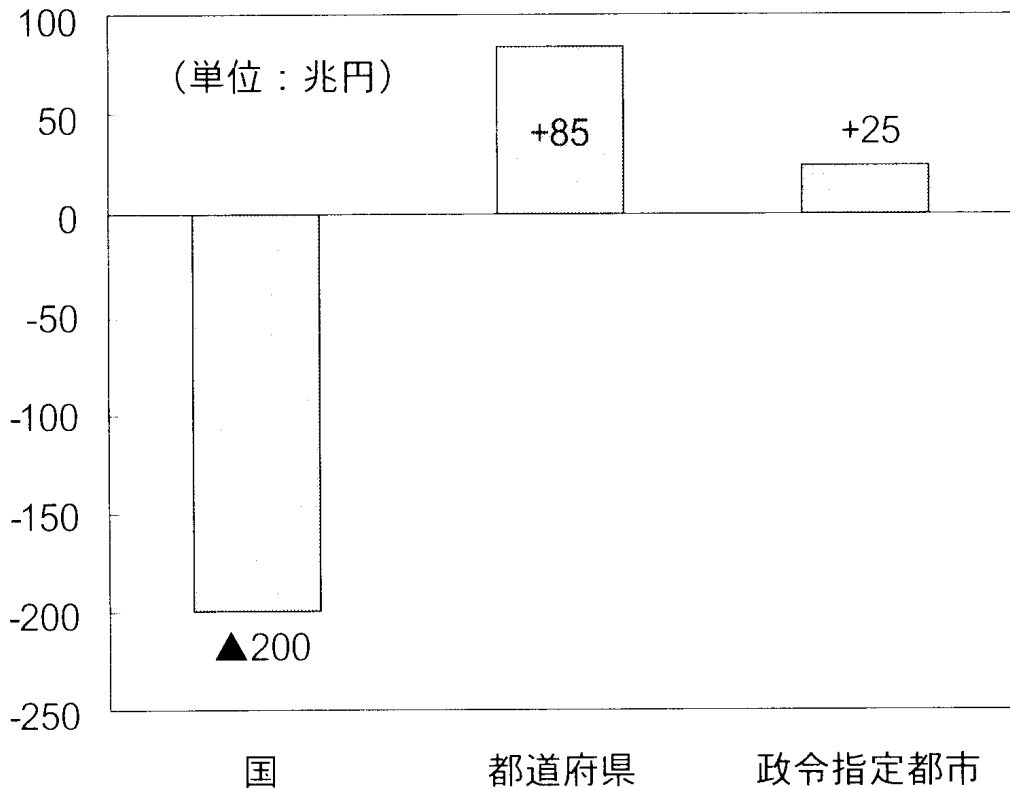
図1 プライマリーバランスの推移



(出所) 財務省主計局「地方財政関係資料」(平成15年10月21日)

地方の歳出は、地方交付税の財源保障機能の効果で、バブル期以降平成13年度までは国の歳出やGDPの名目成長率を大きく上回って増加し続けてきた。このように国対地方という構図の中では国の財政危機の状況が際だって厳しい状況にあることが示されている。しかしこのデータを鵜呑みにして国より地方の財政事情はまだましであると言うことはできない。なぜなら地方は交付税という国からの財源保障機能と国庫補助負担金によって保持されているからである。その地方交付税は原資となる国税(所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税)の収入が減税等により減少しており地

図2 資産・負債の状況（13年度）



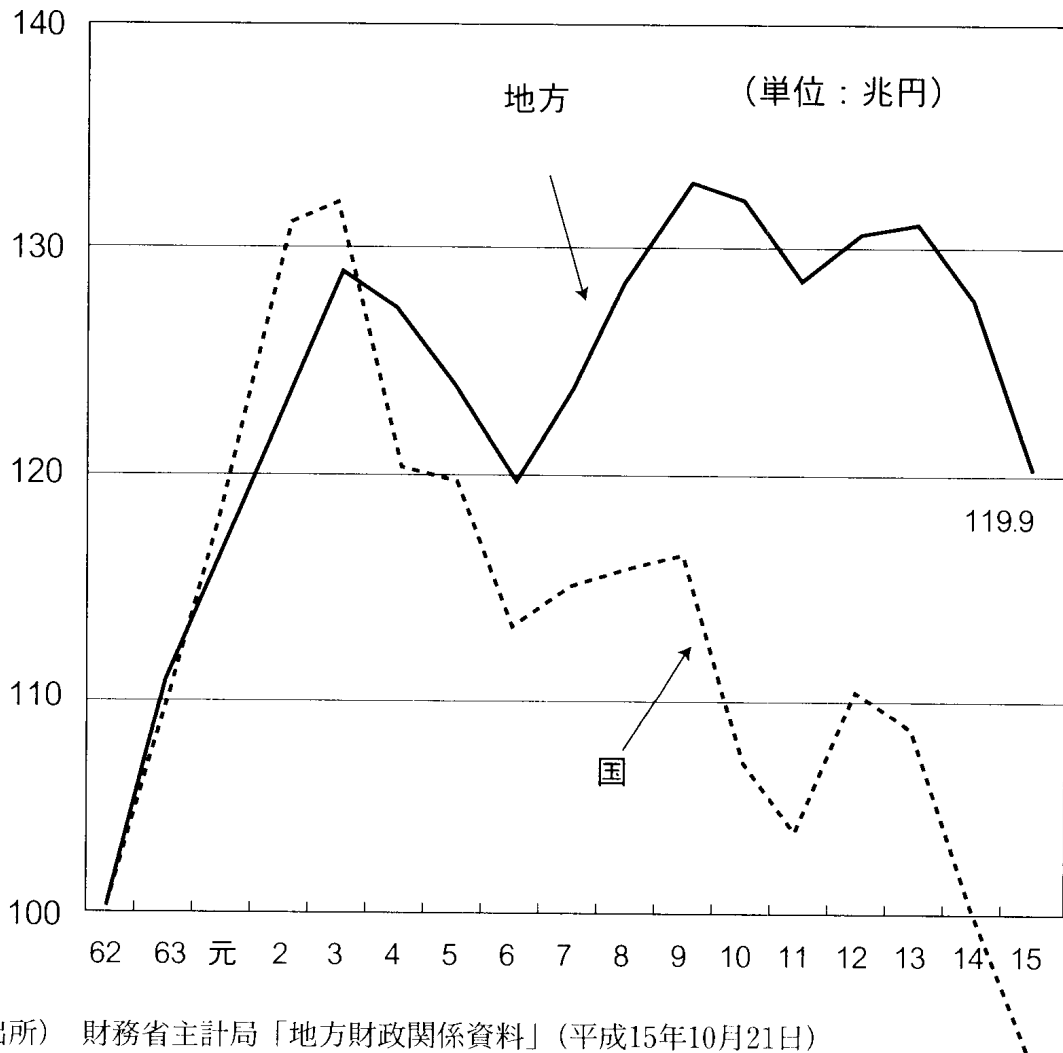
(注1) 国は国の貸借対照表（試算）13年度版の資産負債差額。

(注2) 都道府県・政令指定都市は、各地地方自治体のホームページにおいて15年9月12日時点で掲載されている「バランスシート」（13年度普通会計等）の計数（資産負債）を単純に合計したもの。

(出所) 財務省主計局「地方財政関係資料」（平成15年10月21日）

方へ配分する額の不足分を借入によって賄ってきたという事情を考慮すれば、地方財政の危機は隠れたところで一層深まってきていると考えざるを得ない。翻って現在および今後の地方自治体の財政に関する危機意識について観察してみると、首長、住民、議員、地方公共団体職員の間はもちろんそれぞれの階層や集団に属する人々の間で温度差がかなりあるように感じられる。それは立場の違いあるいは意識の差と言ってしまえばそれまでであるが、それぞれが得ている情報量と情報の確かさの格差に起因するのではなかろうか。最も危機感を持っている人々は行財政改革を実行して財

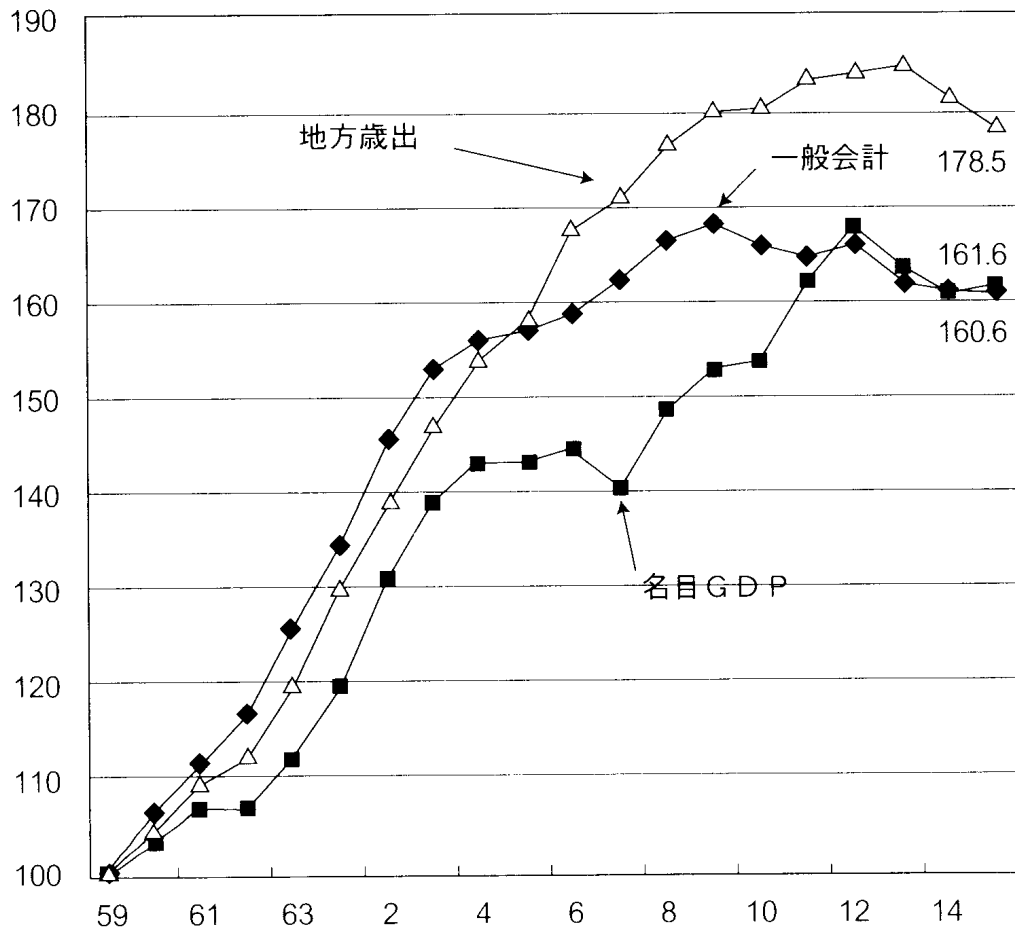
図3 税収の推移 (62年度=100)



(出所) 財務省主計局「地方財政関係資料」(平成15年10月21日)

政破綻を避けようとするであろう。そして当面の課題である市町村合併を推進し財政の効率化を促そうとするであろう。それほど危機意識を持たず行財政に関心がない人々は現状維持を主張するかもしれない。後者はよしんば自分たちが住む地方自治体の財政運営が破綻して財政再建団体になったとしても究極的には国が救済してくれるのではないかと考えている人々である。彼らは政府にパターナリスティック (Paternalistic) な役割を期待する、言い換えると「親方日の丸」的な意識を持ち何事においても政府に対する依頼心が強い人々である。したがって地方財政危機回避のための市

図4 名目GDP、国と地方の歳出の推移（59年度=100）



(出所) 財務省主計局「地方財政関係資料」(平成15年10月21日)

町村合併に関しても国と地方、置かれているそれぞれの立場によって危機意識に大きなギャップが存在する。それは参画社会に対する認識の差、改革を実施しようとする勢力とそれまでの行財政運営を継続していこうとする勢力との軋轢、改革に立ちはだかる中央集権的な法律—例えば法令による国庫補助負担金制度—の存在、改革によって既得権を失う諸勢力の抵抗などに起因するものと考えられる。このように地方財政の状況と市町村合併問題についての意識の差がある中で市町村内および市町村間において合意を得るにはさまざまな葛藤が生ずるものと想像される。スムーズな合意形成ができていない地域の方がまれで大抵は困難な道をたどっているものと

見られる。

ここで唐突な話題であるかもしれないが三浦^{あつし}展（立教大学講師＝コミュニティマーケティング）の指摘に注目したい。彼はおよそ次のようにいう⁽¹⁾。2002年度の「警察白書」に示されているように犯罪の急増は農村部のベッドタウン化による人口の急増，幹線道路の整備による人の流動性の高まりに求められる。過去20年ほどの間に全国の地方の郊外農村部で道路が飛躍的に整備され，住宅地が開発され，企業，行政施設，商業施設，娯楽施設も郊外に立地するようになった。同時にモータリゼーションの進行は人々の流動性を促し，他県への移動を容易にするとともに地域の個性を無くし，全国均質の風潮を醸成していったというのである。このような状況を作り出した背景には地方交付税が大きな役割を果たしていることは否定できない。横並び意識の均質な公共サービスの供給を促すような仕組みが地方交付税には組み込まれていたとすることができるのではないか。すべての国民がどこにいても文化的で快適な生活を送ることができるようにとの配慮から地方に潤沢に配分されてきた交付税の功罪両面をこれからの分権化において見直すべきであることを思えば，自治体は地方交付税への依存から脱却せざるを得ないであろう。然は然りながら地方自治体の現状を見ると地方交付税を税源移譲した上ですべて地方税に切り替えてしまうことは非現実的であろう。

拙稿の目的は地方自治体の財政危機を国との関係において過去と比較しながら考察することとその解決策として現在議論されていて一応の決着をみたが今後改善の余地を残しているいわゆる「三位一体の改革」について内容のあらましを紹介しコメントを加え，若干の提言を行うことである。併せて市町村合併問題と財政危機の問題についても考察を加えることにしたい。

2. 地方財政危機の経緯と今回の危機

第2次大戦後から最近まで地方財政が危機に見舞われたのは数回に及ぶ⁽²⁾。

最初の危機は昭和27年から29年にかけて訪れた。昭和27年度の実質収支が赤字の団体は全地方公共団体10,415のうち2,632(25.3%)に達した。赤字額も27年度に301億円、28年度には462億円、29年度には649億円と逐年増加し、地方財政は破局の危機に直面した。そこで政府は昭和30年度に160億円の臨時地方財政特別交付金を交付したほか、財政再建債の発行とその利子補給が行われた。このときの財政再建方法は①政府による地方財政へのテコ入れ(地方交付税率の引上げ昭和31年度3%、32年度1%、33年度1.5%、34年度1%と、軽油引取税、都市計画税等の創設)②地方公共団体の経費節減策(投資的経費や人件費の削減)から成っていた。こうした政策努力の結果は、昭和30～32年の神武景気、33～36年の岩戸景気などの好況によって支えられ、赤字団体の再建が進んでいった。その間景気の後退もあって税収の減少により足踏みすることはあったが、経済の高度成長を背景に地方財政は好転していった。

第2の危機は昭和39年のオリンピック景気後の景気後退期に訪れた。国の財政も危機に見舞われ、昭和40年度には戦後初の赤字国債の発行を余儀なくされ、翌41年度も歳入の16.9%もの国債を発行した。景気浮揚のため国税と地方税を減税したため地方財政は窮迫した。この危機は地方交付税率を29.5%から32%へと2.5%引き上げることで切り抜けた。その後、昭和45年にはいざなぎ景気(昭和40年～45年)後のリセッションが訪れ、46年8月のニクソン・ショックも加わって一段と不況色を強めた。そのため地

方財政は税収不足と公共事業費の負担増などにより、巨額の財源不足に陥った。これに対して、政府は臨時地方特例交付金を交付するなどの対策を講じて地方財政の破綻を防いだ。かくして地方財政再建は高度経済成長に支えられ若干の赤字団体は残ったものの大体順調に推移した。

第3の危機は昭和48年に起こった第1次石油ショックに端を発するものである。このとき日本経済は激しいインフレーションに見舞われ、昭和49年の消費者物価上昇率は21.8%を記録した。政府はこの物価高騰に対処するため、昭和48年12月には公定歩合を大幅に引き上げたほか、昭和49年度の予算編成に当たっては、公共事業費の伸び率をゼロに抑えるなど、財政金融両面から強力な総需要抑制策を実施した。この結果、物価は昭和49年2月をピークに徐々に鎮静化していったが、逆に総需要抑制策の効果が浸透していくに伴って景気が急激に下降し始め、昭和49年度は戦後初のマイナス成長を記録した。このような状況の中で地方財政は人件費をはじめとする諸経費の急膨張による歳出の急増と景気停滞による税収減＝歳入減とが重なり、大幅な財源不足を生じることとなった。財源不足額は昭和48年度（当初計画）では3,437億円であったが、50年度（補正後）2兆5,590億円、51年度（当初）2兆6,200億円、52年度（当初）2兆700億円、53年度（当初）3兆500億円、54年度（当初）には4兆1,000億円と年々巨額にのぼっていった。このような財源不足に対して政府は、地方交付税の増額（臨時地方特例交付金及び資金運用部資金の交付税特別会計への貸付）や建設地方債の増発という措置により対処している。こうした政府の地方財政へのテコ入れにより、決算ベースでは実質収支の赤字団体数は、昭和51、52年度と減少してきた。

このように財政危機は戦後からこれまで主なものだけで3回ほど訪れている。これまでは国の財政援助と一時的な停滞はあったものの右肩上がり

の経済成長に支えられて何とか回避することができた。しかし今回の危機の場合はこれまでとは大きく異なっている。国が未曾有の財政危機に陥っていることである。そこで、これまで見過ごされてきた地方公共団体に対する財源保障システムそのものを見直そうという機運が盛り上がってきたのである。地方交付税はマクロ（総体としての地方）についての財源保障つまり歳入歳出差額補てん制度であったわけで、「…地方行政の計画的な運営を保障することによって、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を目的とする」と地方交付税法第1条に謳われている。しかし考えてみると財政的に支えることが地方団体の独立性を強化することになるのであろうかという疑問が生ずるのを禁じ得ない。政府の財政制度等審議会でも国と地方の財政事情の比較を通じて次のように指摘している。（平成15年11月26日）

国・地方それぞれのフローの状況については「平成15年度のプライマリーバランスは、国の一般会計が約19.6兆円の赤字に対して、地方は約9,000億円の黒字（地方財政計画）となっている。公債依存度は、国の44.6%に対して、地方は17.5%となっている。税収については、15年度の国税収入がバブル期前の水準を約1割下回っているのに対して、地方税収はバブル期より高い水準にある。」他方ストックの状況については「国は約200兆円の債務超過状態であるのに対して、地方は統計のある都道府県及び政令指定都市だけでも約100兆円を超える『資産超過』状態となっている。債務の残高とその償還財源である税収の比率を見ても、国の長期債務残高は税収（地方交付税等移転後）の15.9倍、地方については4.5倍となっている」と国の財政の窮状を訴えている。これまでの地方財政危機の場合は国も苦しいが少なくとも地方を援助するゆとりがあった。しかし今回というより今後はそのようなゆとりはない。これまでもその場しのぎの政治的解決によって

矛盾点や問題点を抜本的に解決することをせずに先送りしてきた結果が一挙に表面化したと言っても過言ではない。財政制度等審議会は地方交付税についても、「昭和29年度に構築された現行の地方交付税制度は、平成16年度に制度創設50周年を迎える。地方交付税制度は、かつて高度成長期には、経済成長に伴う果実を全国に配分することを通じて、国土の均衡ある発展に寄与してきた。しかし、多くの分野でナショナル・ミニマムが達成されたと考えられる今日では、むしろ、地方公共団体のコスト感覚を弱め、地方歳出増加の原因となり、増加した地方交付税総額が国の財政の大きな圧迫要因となっている。国が地方に事務事業の実施を求める一方、国がその財源を保障するとの発想は改めるべき時期にきていると考えられる」と述べ地方交付税の問題点を指摘している。特に、「地方交付税が地方財政計画歳出の財源を保障する仕組みは、増加する地方歳出の裏付けとなり、地方公共団体が国に依存する状況を作り出している。」との指摘は大方の認めるところであろう。これは基準財政需要の算定における各項目の単価改定、種別補正、段階補正、密度補正、態様補正、寒冷補正、数値急増補正、数値急減補正、合併補正、財政力補正という実にきめの細かい各種補正係数による上乘せ、起債の大半を基準財政需要へ取り込む措置等によって基準財政需要額そのものが膨張したことは否定できない事実であろう。以前から指摘されてきたことであるが、地方交付税のいわば「入口」であるマクロ的地方交付税総額は税収の一定額であり、昨今のように税収が漸減傾向にあるため低下傾向にある。他方いわゆる「出口」にあたるミクロ的基準財政需要額と基準財政収入額の算定は景気変動や税収の状況とは切り離した形で積み上げ方式で行われる。したがって「入るを計って出るを制す」とはなっていないのである。もちろん「入口」と「出口」との間にズレが生じたとき微調整が行われてきたが、抜本的な見直しはなされなかったと

言えよう。要するに地方交付税の総額は、地方財政計画を通じて地方の歳入歳出の差額を補填する形で決定されるのである。このことによって地方公共団体の負担感が稀薄なままに歳出を増やす土壌が醸成され、ひいては地方の財政運営にモラルハザードが生じることになったのである。したがって地方財政改革を進めるためには財源保障機能を漸次廃止して、税収の偏在に伴う財政力格差を是正する財政調整機能のみを残すことが必要である。地方公共財と地方税の間にはできるだけ受益と負担の関係を明確にすることが求められる。Stephen J. Baily も「地方政府は住民の租税負担意欲に見合って選好された公共サービスを提供する責務を負う。それゆえ公共サービスは主として中央政府よりもむしろ地方政府によって供給されるべきである。公共サービスに対する選好が地域によってそれほど変わらず、資源配分上も公正の面からも地域差がなければ、地方政府が供給する理由は稀薄になる。特に医療サービスについてはそうである。」⁽³⁾と述べているように明確な区分が必要である。しかしわが国の（中央）政府は地方政府に対して負担と受益の関係を明確にしないまま財源保障を続けてきたと言っても過言ではない。

3. 「三位一体の改革」— 交付税と補助金の改革と税源移譲を含む税源配分の見直し

中央政府の財政運営が極めて危機的な状況になってきた今、かなりドラスティックな削減策を含む見直しが図られるようになったのである。いわゆる「三位一体の改革」と呼ばれるものである。それは「官から民へ」、「国から地方へ」の考えの下、「地方は自らの創意工夫と責任で政策をきめる」「地方が自由に使える財源を増やす」「地方が自立できるようにする」と謳われている。あらゆる面で国や府県に依存しがちであった地方公共団体に

としては大変な衝撃であったと思料される。従来のシステムは行政面では法令等による基準設定、財政面では国からの補助金、交付税に依存した国による一律的行政であった。その結果これまでのシステムのデメリットすなわち画一的行政の弊害、地方の個性の希薄化、中央依存体質の温存などが指摘されるようになった。そこで改革の理念として「地域のニーズに応える地方主導の行政システム」が構築される必要性が高まってきた。地方分権の本来の趣旨は地方の財政責任の確立と財政運営の効率化である。この大義に対して「三位一体改革」は適合しているであろうか。

地方交付税の改革

まず交付税改革であるが、「改革と展望」の期間中に地方の自立に向けて交付税の財源保障機能全般を見直した上、縮小する。それによって交付税への依存体質からの脱却を目指す。その場合地方歳出を徹底的に見直し、交付税総額を抑制する。その中身の具体策として地方の投資的経費を平成2～3年度水準を目安に抑制し、地方公務員を4万人以上純減にする。税源移譲等による地方税の充実確保、地方歳出の徹底した見直しによる交付税総額の抑制等により、地方の一般財源に占める地方税の割合を過去の動向も踏まえつつ着実に引き上げ、地方交付税への依存を低下させる。この結果、不交付団体（市町村）の人口の割合を大幅に高めることを目指す。また、課税自主権の拡大を図ることにより、地方団体や住民の自立意識の更なる向上を目指していく。[「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月27日閣議決定）]

政府案に対して全国知事会は「税源が偏在することが避けられないことから地方交付税による財源保障及び財源調整機能を発揮することにより適切に対応することが不可欠である。その上で、地方公共団体に自主的かつ

主体的な財政運営を促す仕組みに改善していくことが必要である」と提言している。問題は自主的かつ主体的な財政運営を促す仕組みをどうするかである。それについて具体的な提案はなされていない。一方全国市長会は「税源移譲による財政力格差の拡大に対応するため、地方交付税制度の機能を強化する。臨時的かつ巨額の財政負担となる事業について、地方交付税及び起債による措置を充実する。廃止すべき補助金額と税源移譲額との差額である約9,000億円については、各都市の行財政改革による効率化努力で対応する。これにより、地方財政計画額の縮減、地方交付税総額の抑制につとめる。」と提言している。両者とも地方交付税の総額抑制には賛意を示しつつも財源保障機能と財源調整機能が不可欠であると主張しており、地方交付税改革が容易でないことを思い知らされる。

財政制度等審議会の当面の平成16年度予算編成に対する建議は「地方交付税については、国と地方の健全な財政運営を目指しつつ、地方の自立に向けた改革の観点から、原点に立ち返って新たな第一歩となるよう見直しを行っていくべきである」としている。その主な内容を記すと次のようになる⁽⁴⁾。

① 地方交付税総額の抑制 地方財政計画に計上される「標準的な歳出」の中の各項目の水準を精査して歳出全体の規模を抑制すること。例えば投資的経費の単独事業のように計画額が実態の額を大幅に上回っているものがあるので、計画額を実態に合わせて削減する必要がある。

さらに財源保障の範囲の見直しについてはやや控えめな表現ながら次のように指摘している。「補助事業に係る地方負担分は、事業の性格に関わらず、地方財政計画に計上され、全額が財源保障の対象とされる。しかし、地方公共団体の補助金依存体質を改善する観点と事業の性格をも踏まえながら、補助事業に係る地方負担の財源保障の範囲の絞り込みを

検討すべきである。また地方公共団体の補助事業依存体質を助長したとされる過去に発行した地方債の元利償還費である公債費についても、その全額を財源保障の対象とすることが適当か議論する必要がある。」

地方公共団体の自助努力については「地方財政計画の策定の中で、行革などの歳出削減や課税自主権発揮といった歳入確保に関する標準的な自助努力を求める形とすべきである」という表現にとどめている。

- ② 地方交付税の算定方法の見直し 地方交付税の算定方法については、しばしば指摘されているように「国民に分かり易い基準で配分額を決定する、客観的で単純・簡素な仕組みとするよう引き続き取り組むことが必要である」としている。地方の実情に合わせようとしてきめ細かく設定したためかえって分かり難くなってしまっている現行制度を改革するとの建議がなされている。
- ③ 平成16年度以降の地方財政対策についてはつぎのような改善策を提言している。「これまで地方交付税の財源不足額は借入によって対処してきたが、平成15年度から交付税特別会計の借入金で補てんせず、一般会計からの交付税特例加算と地方の臨時財政対策債発行により賄うこととしている。これは財源不足対策の責任を明確化し、かつ各地方公共団体の財政健全化・効率化を促すものと評価している。平成16年度以降も、大幅な財源不足が継続するものと予想して、現行ルールの基本的な考え方のもとで、地方歳出の一層の効率化を図る方向で対策を講ずべきである」としている。またこれは税制調査会の審議対象であるが、「平成11年度に実施された恒久的な減税に伴う財源補てん措置については、恒久的な減税が施行されてから5年を経過したので今日、そのあり方を見直す時期に来ている。」と述べ財政運営に関する建議を行う場合は歳入面についても触れなければ片手落ちになることを示している。

国庫補助負担金の改革

「補助金改革については平成18年度までの「改革と展望」の期間中に概ね4兆円程度を目途に廃止・縮減等の改革を行う。」と『基本方針2003』に打ち出されている。

「改革と展望」の期間中において次のような国庫補助負担金等整理合理化方針が打ち出された。

(1) 国庫補助金の廃止・縮減

- ① 国庫補助金については、原則として廃止・縮減を図っていく。
- ② 国庫補助金のうち、補助率が低いもの（3分の1未満）または創設後一定期間経過したものについては、廃止又は一般財源化などの見直しを行う。

(2) 国庫負担金の廃止・縮減

- ① 国が一定水準を確保することに責任を持つべき行政分野に関して負担する経常的国庫負担金については、国と地方公共団体の役割分担の見直しに伴い、国の関与の整理合理化等と併せて見直し、社会経済情勢等の変化をも踏まえ、その対象を真に国が義務的に行うべきと考えられる分野に限定していく。
- ② 総合的に樹立された計画に従って実施させるべき建設事業に係る国庫負担金については、従来のシェア配分にとらわれずにその対象を国家的なプロジェクト等広域的効果を持つ根幹的な事業などに限定するなど、投資の重点化を図るとともに、住民に身近な生活基盤の整備等に係る国庫負担金については類似した奨励的補助金も含めて国の補助負担対象の縮減・採択基準の引上げ等を図り、地方の単独事業に委ねていく。

この場合において、全国的に一定の整備水準が達成された事業に

係る国庫負担金については、廃止・縮減する。

(3) 国庫補助負担金を通じた廃止・縮減等

以下の方針により、国庫補助負担金の廃止・縮減を推進するとともに、地方の自主性を高める観点から、国の義務付けの縮減、交付金化、統合メニュー化、統合補助金化、運用の弾力化等の改革を進める。

① 地方公共団体の事務として同化、定着、定型化しているものに係る補助金等、すなわち、法施行事務費、公共施設の運営費・設備整備費をはじめとする地方公共団体の経常的な事務事業に係る国庫補助負担金については、原則として、一般財源化を図る。

また、人件費補助に係る補助金、交付金等については、当該職員設置に係る必置規制等を見直すとともに、特定地域に対する、特別なものを除き、一般財源化を図る。

② 国庫補助負担金が少額のもの、地方公共団体が行う事務・事業全体に係る経費のうち国庫補助負担事業部分が一部にすぎないもの等については、原則として、廃止又は一般財源化を図る。

③ 投資的経費に対する国庫補助負担金については、特に、公共事業に係る国の関与を重点化する観点から、以下のとおり、廃止・縮減する。

(i) 市町村事業への国庫補助負担金は、全国的な見地等からの検討が必要なものを除き、原則として縮減する。

(ii) 広域性や重要性に応じて対象公共施設に区分が設けられているものについては、その性格に応じて国庫補助負担金の重点化を行う。

(iii) 既に完成した社会資本の維持管理や既存ストックの更新は、管理主体が自らの財源で責任を持って行うことを原則として、地方

公共団体の自主性に委ねていく方向で検討する。維持補修や日常的な改良工事等小規模なものや効果が地域に限定されるもの等については、施設の性格も踏まえ、順次廃止・縮減する。

- (iv) 公共事業の各分野の特性を踏まえつつ、一定の目標の下に段階的に採択基準の引上げ等の見直しを検討する。

このような基本方針はかつての財政危機において度々出されたもので事新しくはない。しかし今回の財政危機は1で述べたようにこれまでのそれとは決定的に異なっていて国の財政力に余裕がなく地方を支える力に欠けている。したがって地方公共団体も国に依存することは許されない状況にある。国の財政事情がそこまで悪化しているということである。

財政制度等審議会は地方向け補助金等についても次のような実態を踏まえて建議を行っている。

「補助金等の平成15年度予算は約20.4兆円であり、国の重要な政策遂行手段の一つとして一般歳出の約37%を占めている。またその交付先は都道府県向けが約10.4兆円で、市町村向けが約10.0兆円であり、内容別では社会保障分野が約11.1兆円、公共事業分野が約5.1兆円、文教・科学振興分野が約3.2兆円となっている。

- ① 従来国庫補助負担金の整理合理化については、地方財政の自主性強化や財政資金の効率性向上等の観点から公共事業分野を中心に進められてきたが、一方で、国庫補助負担金の過半を占める社会保障分野については、自然増が続く状況となっている。今後はその増大の抑制に取り組んでいく必要があり、医療・介護のほか生活保護その他福祉の各分野においても、制度・執行の両面から改革に取り組むことが適当であるとしてやや控えめな表現に抑えている。

② 平成15年6月27日に閣議決定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」の「国庫補助負担金等整理合理化方針」では「改革と展望」の期間（当初策定時の期間で平成18年度まで）において、概ね4兆円程度を目途に国庫補助負担金の廃止，縮減等の改革を行うこととしており，各分野にわたる「重点項目」を中心に改革の方向性やスケジュールを示している。」

このように思い切った改革を断行していかないとこれまでの轍を踏むことになりかねない。ここで強調しているのは「『自主・自立の地域社会の形成という地方自治本来の姿』である。それを実現するために、「国庫補助負担事業のあり方について，(i)国の関与を縮減して地方の権限と責任を拡大する (ii)国・地方を通じた行政のスリム化を実現するという観点から，個々の事業内容ごとに見直しを行うことが重要である」と強調している。この点に関して言えば地方の自主・自立を妨げていたのは地方の国に対する依存心と同時に国の地方自治体に対する信頼の欠如との相乗作用ではなかったかと思料される。したがって今後のあり方として「特に国庫補助負担金の廃止，縮減を行うに際しては，行政の担うべきサービスの範囲・水準を見直し，引き続き地方が主体となって実施する必要性について十分に精査を行うことが適当である。さらに，国庫補助金については原則廃止，縮減を図るとともに，地方公共団体の事務として同化，定着，定型化しているものに係る補助金等については，原則として一般財源化に取り組むべきである。統合補助金の対象事業についても地方公共団体の裁量を高める観点から一層の拡充を図るべきである」との建議を文字通り実行することである。地方公共団体が補助事業に依存する体質から早く脱却すると同時に国の側からの法改正を含めた抜本的な廃止・縮減を断行することが求められる。

税源移譲を含む税源配分の見直し

平成15年6月27日に閣議決定された「基本方針2003」には次のように謳われている。「平成18年度までの『改革と展望』の期間中に、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては、税源移譲する。その際、税源移譲は基幹税の充実を基本に行う。」一時的にたばこ税などが税源移譲の候補にあげられたが、結局は所得課税に落ち着いたようである。「税源移譲に当たっては、個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲する。あわせて、『平成18年度までに、必要な税制上の措置を判断』して、その一環として地方税の充実を図る。なお、必要な場合、地方の財政運営に支障を生じることのないよう暫定的に財源措置を講ずるものとする。」この部分はこれまで政府が地方公共団体に対して保持してきたパターンリスティックな側面が色濃く出ているように見受けられる。

「また、地方が納税者の理解を得ながら、課税自主権を活用して地方税の充実確保を図ることは重要な課題であり、課税自主権の拡大を図る。」このような建前の論理が謳われているが収入が十分得られる税源はないのが実情であり、実際は国からの財政支援がなければ財政運営は極めて厳しい状況に追い込まれることは明白であり、どのような現実的措置がとられるかが注目される場所である。最後に「こうした三位一体の取組により、地方歳出の見直しを併せ、地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、地方への税源配分の割合を高める。その際、応益性や負担分任性という地方税の租税原則を踏まえ、自主的な課税が行いやすいという点にも配慮し、基幹税の充実を基本に、税源の偏在性が少なく税収の安定性を備えた地方税体系を構築する。」と謳っている

がこれはまさにテキストブック的な理想の地方税体系であり、実現することがきわめて困難な課題である。しかしわれわれとしては、地方税のあるべき姿をめざして税体系が改革されることを望むほかはない。

ここで税制調査会の基本問題小委員会（平成15年12月12日）における議論を若干紹介すると、基本的視点として「三位一体の改革にあたっては、税源移譲のみならず、地方自治体の行政のあり方やパフォーマンスをも含めて議論すべきであり、拙速に話を煮詰めることは適当でない」「税源移譲については、国税・地方税・社会保障負担の3つをどのように組み合わせるかといった国民負担全体の方向性を念頭において議論を進めることが必要である」「厳しい財政状況の下、国・地方ともに中期的には増税が避けられない中で税収中立の税源移譲を行っても意味がないのではないか。増収を図る中で税源移譲を行うべきだ」といった大所高所に立った基本問題委員会らしい議論がなされている。個別税目については、「地方自治の基本的な税源は課税自主権や応益性の観点から、個人住民税と固定資産税を基本とすべき」という意見や「個人住民税の充実を基本に税源移譲を行うのが理想的であるが、細切れに移譲していくのではなく、あるべき個人所得税体系や国・地方のあり方について本格的な検討を行った上で、移譲を実現すべきである」といった意見などあくまでもオーソドックスな議論もあるが、「消費税は社会保障に結びついた財源であるが、地方においては福祉に関する支出についてコスト意識を自治体が持つような仕組みになっていないことから、安易に地方消費税への移譲を行うことは適当でない」とか「地方消費税の機能は地方交付税と実質的に同じであり、住民の自治意識につながらないことから、地方分権の観点から好ましい地方税とは言えない。付加価値税については、所得型の付加価値税である事業税を地方が、消費

型の付加価値税である消費税を国がというように分けるのが適当である」といった消費税に関する議論がなされている。

政府の「三位一体改革」の中の税源移譲について全国知事会、指定都市、全国市長会がそれぞれ提言を行っている。(総務省自治財政局「地方財政の現状と三位一体の改革について」税制調査会基礎問題小委員会提出資料平成15年11月27日) 国庫補助負担金の廃止等に伴い、地方が引き続き実施すべき事業に係るものについては、それに見合う地方への税源移譲が必要であると三団体とも提言しているが、総額の試算額に差が認められる。全国知事会は義務的経費については所要額の全額とし、その他の事業は仮に現行の8割の財源措置が必要として移譲額は約7兆9,234億円と試算している。税源移譲対象税目と移譲額を所得税から個人住民税へ(10%の比例税率化) 消費税から地方消費税へ(地方消費税を1.5%引き上げ) 揮発油税(2兆8千億円)の一部地方譲与税化等を行ってはと提言している。

われわれは自治意識を高揚するために個人住民税を土台に据え、所得割、均等割ともに自治体の自由裁量に委ねるとともに、公共サービス受益の対価の役割を持たせた固定資産税を基盤とする。それに加えて今後安定した税収が期待できる消費税関連に地方財源の一翼を担わせること以外に税源移譲の方向性は見いだせないのではないかと考える。

かつて内閣府は税源移譲を含む国と地方の税源配分を見直した地方財政改革のシミュレーション結果を「経済財政白書」(平成13年版)で示した。シミュレーションはつぎの3つの前提を設けている。

(前提1) 各地方公共団体の普通建設事業費を1割削減する。

(前提2) 国から地方に税源移譲を行うと同時に、地方交付税と国庫支出金を移譲額と同額減額する。つまり、地方歳入に中立的な税源移譲

を行う。

(前提3) 地方交付税の財源となっている所得税と消費税といった国税の一定額を、地域的な偏在性が少ない税目である個人住民税や地方消費税に振替える。

試算結果は、大略次のとおりである。国からの財政移転（地方交付税や国庫支出金）の地方の歳出に占める割合は現状の約4割から約3割に低下し、地方税収が地方の歳出に占める割合は約3割から約4割へと上昇する。他方、国については、税収が歳出に占める割合は低下し、公債依存度も上昇することになり、国の財政状況は、さらに悪化する。現在ほとんどの市町村（全体の97%、3,145団体）が交付税の交付を受けている。税源移譲により、地方税の税収が増加する結果、大都市圏を中心に、不交付団体のシェアが3%から8%に上昇する。不交付団体に居住する人口の割合は市町村ベースで12%から39%に、都道府県ベースで、9.3%から14.8%に増加する。

問題は税源移譲の及ぼす効果が、人口10万を境にして大きく異なる点である。人口10万以上の市では財政力は大幅に改善するが、全地方公共団体の93.0%を占める人口10万未満の市町村では財政力の改善幅は比較的小さく、財政的に自立できない小規模な市町村が相当数存在することである。『白書』が指摘するように、地方に税源移譲すれば財政問題は解決するのではないかとの見方は楽観的にすぎるといえよう。したがって税源移譲による地域間格差を何らかの方法で是正することが必要となる。ただし従来の地方交付税の基準財政需要額の算出における段階補正による格差是正ではなく、基礎的な公共サービスを均等化する程度の格差是正に止めるべきであろう。地方歳出における徹底した見直しと市町村合併を視野に入れた財政効率化を進めることで住民に身近な基礎的自治体の行財政基盤強化のほかには道はない。

これまで地方の財政危機の経緯とその解決策としてのいわゆる「三位一体の改革」について考察してきた。次節では市町村合併と財政危機について考えてみよう。

4. 市町村合併と財政危機

市町村合併問題が浮上してきたのは第一に経済社会の変化に行財政制度が適合しなくなったことがあげられる。ここで参考のため人口規模と地方自治体の状況がどう変化したのかを以下の表によって見てみよう。

表1には日本、表2にはヨーロッパにおける人口規模別の地方自治体の割合が示されている。日本の場合、人口10,000以下が48%、10,001以上が52%と二分した形になっている。しかも10,001から10万までが最も多数を占める。自治体当たりの人口は約4万で、ヨーロッパで最も多いスウェーデンの約3万より多い。人口規模による割合のパターンで日本に近いのはベルギーであろうか。人口1,000以下の小規模自治体が多いのはフランス(77.1%)、スペイン(60.6%)、スイス(59.5%)、ドイツ(53.6%)である。1,000以下に集中していないが5,000以下にまとまっているのはオース

表1 市町村の人口規模別の分布

人口	人口規模による自治体の割合				
	1,000以下	1,001 ~5,000	5,001 ~10,000	10,001 ~100,000	100,000以上
市町村数	51 (1.6%)	658 (20.4%)	836 (26.0%)	1,447 (45.0%)	225 (7.0%)

人口/市町村数=平均人口(39,440人)

(出所) 平成14年住民基本台帳人口要覧

表2 ヨーロッパにおける地方自治体の人口規模

国名	平均人口	人口規模による自治体の割合				
		1,000以下	1,001 ~5,000	5,001 ~10,000	10,001 ~100,000	100,000 以上
オーストリア	3,340	25.8	65.7	5.6	2.7	0.2
ベルギー	16,690	0.2	17.1	29.0	52.3	1.4
デンマーク	18,760	0.0	7.0	44.0	47.6	1.4
フィンランド	10,870	4.9	44.6	26.3	22.9	1.3
フランス	1,580	77.1	18.1	2.5	2.2	0.1
ドイツ	4,925	53.6	30.4	7.1	8.4	0.5
イタリア	7,130	23.9	49.0	14.2	12.2	0.7
オランダ	23,200	0.2	11.0	27.6	58.4	2.8
ノルウェー	9,000	3.9	52.4	21.4	21.6	0.7
スペイン	4,930	60.6	25.6	6.4	6.7	0.7
スウェーデン	30,040	0.0	3.1	19.2	73.8	3.9
スイス	2,210	59.5	31.5	5.3	3.5	0.2

(出所) Bailey, S. J. (2004) pp.230

表3 地方自治体数の増減および増減率

国名	1950年	1992年	増減数	増減率%
オーストリア	3,999	2,301	-1,698	-42
ベルギー	2,699	589	-2,080	-78
デンマーク	1,387	275	-1,112	-80
フィンランド	547	460	-87	-16
フランス	38,814	36,763	-2,051	-5
ドイツ	24,272	8,077	-16,195	-67
イタリア	7,781	8,100	319	4
オランダ	1,015	647	-368	-36
ノルウェー	744	439	-305	-41
スペイン	9,214	8,082	-1,132	-12
スウェーデン	2,281	286	-1,995	-87
スイス	3,097	3,021	-76	-2
イギリス	2,028	484	-1,544	-76
日本	9,868	3,234	-6,634	-67

注1 1950年のドイツは西ドイツのみのデータ

注2 1950年のフランスは1945年, 1992年は1990年のデータ

注3 1950年の日本は1953年, 1992年は1995年のデータ

(出所) Baily, S. J. (2004) pp.229, 市町村自治研究会 (2003) 368ページ

トリア（91.5%）スペイン（86.2%）ドイツ（84.0%）である。5,000から10万までが多いのはスウェーデン（93%）デンマーク（91.6%）オランダ（86%）である。

ところで地方自治体の増減数と増減率を1950年当時と比較したのが表3である。これによると最も減少率の多かったのは、スウェーデンであり87%に達する。ついでデンマーク（80%）ベルギー（78%）イギリス（76%）ドイツ、日本（ともに67%）である。

これらのデータが示していることは、自治体の規模は国によってまちまちであり、どの国を範とすべきであるとはいえないことである。第2次大戦後約50年を経て日本においてもイタリアを除くヨーロッパ諸国でも自治体の数が減少していることは注目される。最近の趨勢である交通手段の発達に伴う生活圏の拡大が自治体数の減少に影響しているのではないかと考えられる。

市町村合併が推進されるようになった第二の理由が国及び地方の財政危機であることは言うまでもない。市町村財政を現状のまま維持することが不可能になるほど財政危機は深刻である。そこで国は財政上の特例を設けて市町村合併を推進することになった。すなわち「合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う一定の事業に要する経費及び一定の基金の積立てに要する経費については、合併年度およびこれに続く10年度に限り合併特例債をもってその財源とすることができる。しかもその元利償還金の一部について、普通交付税措置を行う。」これは市町村が合併によって歳出の見直しや財政効率化を行うための時間稼ぎとみることもできよう。しかしその財源は国の財政に大きな負担となり財政規律が弛緩する危険性がある。さらに「合併が行われた年度及びこれに続く10年度について、合併前の区域で算定される額の合算額を下らないように算定し、その後の5年度につい

ては段階的に増加額を縮減する」という地方交付税額算定の特例が設けられた。これは国の財政赤字を一層拡大する措置であり国の財政再建をますます遅らせることになる等の問題点を指摘できる。もちろん国としては10～15年の間財政赤字が増加しても、そのあとに地方財政への負担が軽くなれば合併に対する特例措置の効果は充分あると踏んでいることは間違いない。国の財政が未曾有の赤字に悩まされているときにこのような財政上の優遇措置を講じてまで推進する市町村合併については、多額の公的資金(Public Money)を利用するのであるからその効率的利用を図り可能な限りの費用対効果を明らかにして政策評価を実施することを提言したい。

最後に、政府が合併を促進しても自主的に合併しない自治体も出てくるであろう。その場合自治体への財政支援をするのかしないのか支援するとすればどのようにするのかについての手順を決定しておく必要がある。合併の有無に関わらず自治体に財政破綻が生じたときに民間企業の破産法に類する破綻処理のスキームを確立し、住民、行政を含めた自己責任を自治体に具体的に迫るシステムを構築しておくことが必要である⁽⁵⁾。

注

- (1) 三浦 展「郊外化と犯罪 地域社会変質の認識を」朝日新聞、平成15年11月12日。
- (2) <http://www.mof.go.jp/zaimu/30nenn/main/020502.htm>
- (3) Bailey, S. J. (2004) pp. 226.
- (4) <http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/top.htm>
- (5) 五十嵐敬喜+立法学ゼミ (1999) 49～59ページにアメリカの事例が紹介されている。

【参考・引用文献】

Baily, S. J (2004) *Strategic Public Finance* Pulgrave Macmillan.

- Sjoquist, D. L., ed. (2003) *State and Local Finances under Pressure* Edward Elgar.
- 赤井伸郎, 佐藤主光, 山下毅郎 (2003) 『地方交付税の経済学』有斐閣。
- 五十嵐敬喜+立法学ゼミ (1999) 『破綻と再生—自治体財政をどうするか』日本評論社
- 岡本全勝 (2002) 『地方財政改革論議—地方交付税の将来像』ぎょうせい
- 小滝敏之 (2002) 『地方政府の財政自治と財政統制—地方財政分権改革の新視点』全国
会計職員協会。
- 佐々木信夫 (2002) 『市町村合併』(ちくま新書) 筑摩書房
- 市町村自治研究会編 (2003) 『Q & A市町村合併ハンドブック《第2次改訂版》』ぎょうせい
- 神野直彦・伊藤祐一郎編 (2002) 『どうなる地方税財源—分権委最終報告からみた地方
税財源充実の視点』ぎょうせい
- 神野直彦, 池上岳彦 (2003) 『地方交付税何が問題か』東洋経済新報社。