

研修報告書

合併自治体検証・財政特別講座

主催：NPO法人 多摩住民自治研究所



日本共産党高山市議団

牛丸尋幸 上嶋希代子

研修報告書

日本共産党高山市議団
牛丸尋幸
上嶋希代子

1. 研修受講日

2018年1月25日、26日

2. 研修名

「合併自治体検証・財政特別講座」

主催：NPO法人 多摩住民自治研究所



3. 研修目的

平成の大合併を行った自治体について、その財政分析の方法を学ぶとともに、全国の合併自治体の現状を他の受講者と交流するため。

4. 研修内容

講師 大和田一紘 多摩住民自治研究所理事

講座の前半では、平成の大合併の全体像について、講義があった。その主な内容は次のとおりであった。

①市町村合併のこれまでの歴史

明治の合併では、71,314行政区から15,859市町村となった。行政目的（教育、徴税、戸籍などの事業処理）を進めるために、小学校区の規模である300戸から500戸程度の町村合併であった。

昭和の合併では、9,868市町村から3,975市町村となった。行政目的（消防・保健衛生などの事務処理）を進めるために、中学校区の規模である8,000人程度の合併であった。

平成の合併では、国の負担軽減を図るために、全国の市町村数を1,000（3

分の1)を目標に都道府県を手先に使って、財政優遇策で期限までの合併を迫った。合併により、市町村数は1,700程度となった。

②平成の合併、政府の期限付きのメリットとデメリットとは

2005年(平成17年)3月末までに合併しないと、財政的支援が受けられないという、期限付きで進められた。

合併特例法の改正で、合併協議会の設置、市の要件緩和、議員定数の特例、地方交付税の特例、合併特例債の創設などが行われた。

合併のメリットとしては、サービスの多様化・高度化への対応、住民の利便性の向上、重点的投資による基盤整備、広域的視点からのまちづくり、地域のイメージアップ、行財政の効率化などがあげられた。

合併のデメリットとしては、地域間格差の拡大、きめ細やかなサービスの後退、歴史・文化などへの愛着心の喪失、サービス水準の低下や公共料金の負担増などがあげられた。

③バブル経済崩壊後(失われた20年)の地方交付税の歩み

バブル経済崩壊後も地方交付税は増え続け、ピーク時である2000年度には21.4兆円となる。その後、地方交付税を減らすために、基準財政需要額の減少政策がとられると共に、2001年に臨時財政対策債が導入された。2004年から三位一体改革が進められ、平成の大合併へ。2007年に基準財政需要額の改正が行われ、2010年度から地方税の減少額より、普通地方交付税の増額が大きくなり、地方の基金が増加するようになった。

非合併自治体は、財政規模を小さくすることで生き抜いた。

④「平成の大合併」の総括

総務省は合併の総括文書として、2010年3月『平成の合併』について』を出している。全国町村会は2008年10月『平成の合併』をめぐる実態と評価』を出し、合併の問題点を指摘している。各都道府県は、総務省の総括にあわせて平成の合併の総括を行ったが、国と同じ内容だった。

⑤合併を選択しない自治体の動き

2001年10月福島県矢祭町議会は、「合併をしない矢祭町宣言」を行った。2003年2月合併しない自治体による「小さくても輝く自治体フォーラム」が開かれた。2010年には「全国小さくても輝く自治体フォーラムの会」が設立された。100ぐらいの自治体が参加している。

⑥合併検証の視点

自治体が平成の合併を目指した理由は、以下のようにまとめられる。

- ・ 地方分権の推進への対応
- ・ 情報化社会による日常生活圏の広がりと行政ニーズの広域化への対応
- ・ 少子高齢化の進行と人口減少への対応
- ・ 厳しい財政状況への対応

合併のチェックポイントとしては、以下のような内容が必要。

- ・ 合併協議会の経過
- ・ 新市建設計画と総合計画の整合性
- ・ 地域の変化（予想人口、過大な投資計画、市民意識調査）
- ・ 市役所の変化（人件費と人数の変化、機構の変化、住民負担、市民参加制度）

財政の検証としては以下のような検証が必要。

- ・ 合併特例債の起債額とその内容
- ・ 合併特例債の償還計画
- ・ 合併算定替の検証
- ・ 合併特例債の交付税措置の推移
- ・ 臨財債振替の影響
- ・ 「三位一体改革」と普通交付税削減の影響

講座の後半では、実際に財政の検証方法を学んだ。分析表が配られ、各自治体の数値の記入方法が説明された。分析表は、「合併算定替えの影響」、「合併後の財政指標」、「合併前の財政指標」、「地方交付税算定台帳と算定経費の経年的推移」など。時間なかったため、分析表の一部に数値の記入を行い、持ち帰って、分析表を完成させることとなった。

5. 考察

別紙のとおり

①進む財政に関する情報開示

現在、市町村の財政に関する情報の開示が進んでいる。当初は総務省により、各市町村の決算カードなどが開示された。最近では、地方交付税算定台帳、類似団体比較カード、財政状況資料集などの開示も行われている。これらを活用して、市民によるわがまちの財政分析活動が全国に広がっている。それが市民による財政白書づくりに繋がり、現在約70自治体で白書が作られている。高山でも、合併により財政状況がどのように変化してきているのか、財政分析の必要性を痛感した。

②高山市の合併算定替の影響

講座で配られた分析表のうち、「合併算定替の影響」の分析表に基づいて、高山市の分析をしたところ、次のような状況が明らかとなった。合併後10年間は合併算定替の特例分が交付税に上乘せされてきた。その額は初年度である2005年度は約31億円だったが、2012年度・2013年度は約55億円まで増加した。しかし、2015年度から5年間かけて、段階的に特例分が減額されてきている。2015年度が約35億円、2016年度が約22億円、2017年度が約14億円と減少している。総務省は、特例分の段階的縮減について、見直しを表明しているが、高山市にどのように影響しているのか、分析が必要である。

③臨時財政対策債の問題点

合併した自治体では、地方債現在高のうち合併特例債や臨時財政対策債の占める割合が高くなっている。そのため交付税にそれらの償還額が占める割合が、30%~40%にも達している自治体もある。とりわけ、臨時財政対策債の償還分が本当に交付税でみてあるのか疑問が指摘された。本来臨時財政対策債はなくして、地方交付税の財源は法定率を上げることでつくるべきとの指摘がなされた。

そもそも地方交付税は、「地方固有の財源であり、地方財政の赤字を補填するためのものではない」との立場で、地方交付税の財源確保を、国に強く求めるべきであることを、改めて認識した。

全国町村会は地方交付税について次のように述べている。

「そもそも地方交付税は、教育や福祉などナショナルミニマムを維持するため

の各種行政サービス、国土保全を担っている地域を支える財源保障機能、地域間の歳入格差を調整する財源調整機能を併せ持った、地方固有の財源である」。

「地方交付税は決して地方財政の赤字を補填するためのものではなく、行政が国民生活に対する責任を果たすために存在しているものです。財政力格差があっても国民であれば基本的、標準的サービスを受けることができるようにすること、これが地方交付税の『財源保障機能』と『財源調整機能』を通じて実現されるわけです」。

④合併自治体の今後の取り組み

講座では、参加者がそれぞれの合併自治体の現状や問題点などを発表した。合併の形態も様々であり、かかえている問題も様々であった。

最後に講師から「まとめ」として、今後の取り組みについての問題提起がされた。その主な内容は次のような内容である。

- ・合併算定替の特例が無くなってからの財政計画をどうするか
- ・合併のデメリットが大きい場合、技術的に可能な対応は何か
- ・全国町村会の「実態と評価」にある問題点への対応
- ・なぜ自立できなかったのかの総括も必要ではないか
- ・小さな自治体での合併しないでやりぬいた教訓は何か。イタリアでの自治体のあり方から学ぶことも必要
- ・産業政策が無いと自立できないのではないか

これらは重要な問題提起だと考えられる。まず、講座で配られた分析表に数値を入れながら財政分析を進めると共に、問題提起された内容についても、検討を進めることが必要と考える。

⑤全国町村会の分析

講座で紹介された全国町村会の「『平成の合併』をめぐる実態と評価」を後日入手した。その「まとめ」の中の「今後の市町村の課題」では、「市町村内分権の視点にもとづき、それぞれの地域特性を尊重できる仕組みをつくる必要がある」と指摘されている。今後の高山市における取り組みとしても、重要な提起である。「合併を選択しなかった町村の可能性」の部分から「今後の市町村の課題」までを以下に紹介する。

「『平成の合併』をめぐる実態と評価」平成20年10月全国町村会

2 合併を選択しなかった町村の可能性

合併を選択しなかった町村における調査からは、次のように、自治の新たな可能性が展望できる。

[1] 地方自治の基礎となるもの

(1) 地域に対する「愛着」と「責任感」の共有

今回調査を行った町村においては、厳しい財政状況のもと、行政と住民が一丸となった行財政改革が実施されていた。

合併に向けての議論は、地域のアイデンティティーを問い直すものであった。その議論をふまえて、あえて合併を選択しなかった町村は、地域に対する「愛着」を尊重し、愛着と表裏一体をなす「責任感」を行政と住民が共有することで、難局を乗り越えようと判断したところである。このような、行政と住民が、地域に対する「愛着」と「責任感」を共有し、連帯して地域課題に取り組んでいく営みこそ、本来の、行政と住民の関係のあり方ではないだろうか。

(2) 身の丈に合った地域経営

地域に対する「愛着」と「責任感」が共有された町村では、地域の実態や特性に即した独自の価値観が培われていた。地域課題が、行政と住民で共有されていた。行政と住民で地域ニーズが共有されることで、地域の目標が明確になり、財政支出を抑制した上で納得度の高い、身の丈に合った効率的な地域経営が可能である。そして当然のことながら、今回調査した町村では、財政規律の低下は見られなかった。

(3) 手触り感のある範囲

こうした自治のありようを可能にしているのが、手触り感のある地域単位であり、行政と住民、住民どうしの顔が見える関係である。行政と住民、住民どうしの顔が見える関係は、「つながり力」を生み、地域に対する「愛着」と「責任感」の共有を可能にする。そして先述のように、地域課題の共有も容易であり、地域課題に即応した効率的な地域運営が可能である。

現在、地方では、厳しい財政・経済状況の中で、財政再建と住民サービスの二兎を追う努力が求められているが、手触り感のある範囲、行政と住民および住民どうしの顔が見える関係こそ、財政再建と住民サービスの二兎を追える体制ではないか。

合併して人口を増やすことが、自治行政を充実させる手段ではない。本来、目指すべきは、行政と住民で、地域に対する「愛着」と「責任感」、そして地域の実態や特性に即した独自の価値観を共有できる地域社会の実現ではないか。

(略)

4 今後の市町村の課題

[1] 合併市町村について

(1) 合併した市町村における課題

(略)

(2) 「地域共同社会」を実現するための視点

合併した市町村における「地域共同社会」の実現には、市町村内分権の視点が重要である。

「平成の合併」によって生まれた市町村は、「地域共同社会」の構築を可能にする「手触り感のある範囲」を大きく超えた規模をもつことが多い。こうした市町村では、市町村内の分権により、市町村の中に「手触り感のある範囲」をつくる努力が必要である。

また、合併した市町村の多くは、1市町村内に多種多様な特性をもった地域が混在している。こうした地域を一律に扱い、平準化しようとするれば、どうしても無理が生じる。市町村内分権の視点にもとづき、それぞれの地域特性を尊重できる仕組みをつくる必要がある。合併後の課題として、市町村としての一体感の醸成をあげる関係者も多いが、市町村内部の多様性の尊重と、合併後の一体感の醸成は十分に両立しうると考える。

以上

1月25日、26日と2日間にかけて合併自治体検証・財政特別講座に参加した。高山市も2005年2月1日に9町村を吸収合併し13年目を迎える。財政状況の今までと今後を分析するために絶好の機会となった。

1. 市町村合併の歴史と高山市の合併について

明治、昭和、平成各時代の合併についてその特徴を学んだ。この中で平成の合併が、財政上のかかわりが主な目的であった。この合併によって行われた高山市の場合も地域の状況の変化にかかわるものであった。

- ① 平成17年3月末までに合併しないと財政支援措置が受けられないことがあった。(高山市も県の指示に沿って急いで1市9町村の合併に至り、12年目が終わろうとしている)
- ② 合併について各地からメリット、デメリットについての報告が行われた。
- ③ 合併時からの財政についての資料をもとに交付税額の計算実務を行った。

平成の合併についてのメリット、デメリットについて。

高山市としては、合併してどうだったか。東京都とほぼ同じ面積をもち、人口減少、高齢化が進むなか合併のメリット、デメリットについて具体的議論を多くの方と行い、住民が安心して住んでいけるように、また、若者が流出してしまうのではなく、帰ってこれるような仕事と環境をどうつくるか、いま高山市政を変えないと大変なことになるという危機感が増した。

交付税の実務計算では、大変手間のかかるものだったが、実情をつかむ上では大変重要なことだと再認識した。

用意した資料は、

- ① 地方債の現残高の状況、H25～27年度決算統計
- ② 決算カード、総務省版合併前3年分
- ③ 地方交付税策定台帳
- ④ 総務省版決算カード H16～H27年度
- ⑤ 平成27年度高山市財政状況 など

例えば、北海道ニセコ町では、中学生でもわかる財政状況の公開に努力され広報されているとの報告もあった。これは大変重要な指摘と考える。高山市でも広報されている。果たしてどれほどわかりやすいものか、何が課題になっているか市の運営に携わる人の姿勢が問われると思った。

2. 「平成の合併」をめぐる実態と評価 全国町村会編（平成 20 年）に学ぶ

道州制と町村に関する研究会編冊子によると「公債費の増加、地方交付税などの財政問題」を楯に府県の強力な指導により小規模市町村は合併を余儀なくされた・・・と国と県の指導による上からの合併だったことがまず明らかにされている。

また、合併しなかった市町村との比較研究報告がされている。合併しなかった町村では、地域に対する「愛着」と「責任感」が共有され、地域の課題・目標が明確になり身の丈にあった地域づくりが可能になっている。「地域共同社会」が発展のキーワードになっていることがのべられていた。

さて、合併の道を選んだ高山市は、人口減少、若者の流出、地元経済の衰退という現実を前にして財政状況をしっかりと分析し、住民の願いにしっかりと耳を傾けながら、住民参加のまちづくりをどう築くのかあらためて考える学習会となった。

3. 今後の高山市をどうするか考察

ともかくも平成の大合併は、地方に大きな負担と課題をもたらしてしまった。私たちは、この重い課題をどう乗り越えるのかさらに次の点で議論を深めたい。

①なぜ、若者の流出が進んだのかの分析・調査をおこなうこと。

ここには、高山市に労働環境の悪化、地元業者の後継者問題、子育て支援の弱さなど多くの問題点が浮かび上がるのではないかと。

②合併した元自治体での人口減少の分析・調査をおこなうこと。

「地域共同社会」の実現が要となる。この政策面としては分権がキーワードとなると考えられる。

③高山市は、合併後 15 年で 1 本算定のために交付税が減る対策としてかぎりなく基金積立増しと市民要求無視の緊縮財政のやり方になっている。これをどう変えてゆくのかという政策的対案と財政シミュレーションが必要になってくる。

4. 添付資料

- ①ニセコ町の財政公表についての考え方 私たちの家計簿 広報ニセコから
- ②住民自治を制度化したまちづくり 北海道ニセコ町
- ③「平成の合併」をめぐる実態と評価 ダイジェスト版 (H20 年 10 月)
道州制と町村に関する研究会 全国町村会