

市町村合併の背景と今後の見通し

萩原寿郎

目次

序

- 1 明治以降の市町村合併
- 2 市町村合併に対する国の姿勢
- 3 構造改革政策における市町村合併の位置づけ
- 4 地方財政における財源保障と財源調整
- 5 地方財政改革の行方
- 6 まとめ（地方財政改革と市町村合併）

序

「平成の市町村合併」は一段落したが、合併の動きはまだ続くと思われる。なぜならば、今回の市町村合併は、財政危機を契機として国と地方の関係を変えようというところから出発しているが、この財政危機は今後も続くだろうと思われるからである。本稿は「平成の合併」の背景と今後の見通しを明らかにしようとするものであって、この合併が住民にとって好ましいものか否かの議論は直接にはしない。市町村合併の問題については、どういふわけか、賛成派と反対派に分かれてイデオロギーを前面に押し出した議論がなされる傾向が強い。もちろん住民にとってどうかが議論の終着点であるが、そのことを考えるためにも国と地方の現在の状況を正確に把握する必要がある。

1 明治以降の市町村合併

まず、明治以来のわが国の市町村合併がどのように行われてきたかを見てみたい。

大規模な市町村合併は3回あった。第1回は、明治21年の市制町村制の施行に続いて行われた明治の合併で、71,314町村が15,820町村になった。この合併は、戸籍事務や尋常小学校の運営を適正に行うには、1町村300から500戸の戸数が必要だとして、これを目安に進められた。

第2回目は、昭和29年以降に行われた昭和の合併で、9,868市町村が3,472市町村になった。この合併は、新制中学校の設置、運営には、1町村8,000人の人口が必要だとしてこれを目安に進められた。

平成の合併の背景は何か。平成13年3月19日づけの都道府県知事あて総務事務次官通知によれば、それは、第1に、地方分権の推進であり、第2に、少子高齢化・環境問題・情報化など多様化・高度化する広域的行政課題への対応であり、第3に、国・地方の財政状況への対応であるとされている。ところで、第1の地方分権の推進の項では、「地方分権の時代にあつて、市町村は自らの判断と責任で地域の特性を活かした主体的な地域づくりを進めていかなければならない」と述べられているが、そのことがどう合併と結びつくのか必ずしもはっきりしない。以下、第2、第3とも総じて状況の説明だけに終始している。今回の合併の背景と必要性については、経済財政諮問会議の基本方針が明確に述べているので、このあと「3」においてこれを見ていきたい。

平成の合併によってわが国の市町村数がどうなったかといえば、地方分権一括法が施行され、平成の合併が本格的に動き始めようとしていた平成12年4月1日には、3,229市町村（市671、町1,990、村568）であったが、合併特例法（正式名称は、「市町村の合併の特例に関する法律」）の期限である平成18年3月31日には、1,821市町村（市777、町846、村198）となった。合併が決まっているものまで入れると、平成20年3月21日の時点で1,795市町村（市783、町817、村195）となる。

2 市町村合併に対する国の姿勢

市町村合併に対する国の姿勢は、平成7年以降大きく変化したが、以下そのことを見ていきたい。

昭和の合併の後、昭和30年代以降の高度経済成長は、住民の生活圏の拡大と行政の広域化をもたらしたが、このような状況に対応して、昭和40年に10年間の限時法として「市町村の合併の特例に関する法律」が施行された。この法律は合併についての障害を除去しようというものであって、必ずしも合併を積極的に推進しようというものではなかった。この法律は昭和50年、60年に改正され、10年ずつ延長されるとともに、内容面においても若干の改正が行われたが、基本的な考え方は変わらずに平成7年の期限を迎えた。

平成7年の改正では、従来と同様10年の延長がされたが、それに加えて基本的な考え方に変更があった。法律の趣旨が、改正前の「市町村の合併の円滑化を図る」から改正後の「市町村の合併を推進する」に変化したのである。国はこの時点で「合併の障害除去」から「合併の推進」に舵を切ったということである。この平成7年という年は、バブル経済崩壊後の税収減と景気対策としての公共事業の積み増しによって、国、地方ともに累積債務が急増していた時期である。この年の法改正は、国、地方の財政再建ということを念頭において行われたと考えるのが自然であろう。以後、平成11年、12年、14年、15年と改正が行われたが、ここへ来てこのようにたて続けに改正が行われ、しかも改正で追加された事項が極めて強く合併を誘引するものであることを見れば、国がいかに合併の必要性に迫られているかがわかる。

これらの改正では、住民発議制度の創設と拡充、議員の定数・在任特例の拡充、地方交付税の特例措置の拡充、合併特例債の創設、地域審議会制度の創設、議員年金の特例の創設、住民投票制度の導入、税制上の特例措置の拡充、流域下水道に関する特例、一部事務組合等に関する特例など極めて多くの合併誘引策が規定されたが、なかでも重要なものは、地方交付税と地方債についての優遇措置及び市になる要件の緩和であろう。

まず地方交付税の優遇措置であるが、これは、本来合併後の市町村について算定すべき交付税を、合併がなかったものとして合併前の市町村毎に算定して合算することにより、交付税の額を減らさないようにする措置であって、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く10年度については合併前算定を行い、その後の5年度で本来の額にいたるまで漸次遞減させていくというものである。

次に地方債についての優遇措置すなわち合併特例債の創設であるが、これは、地方債を充当できる事業は地方財政法第5条で決まっているが、合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う事業については、この規定に該当しなくても地方債を充当できるというものである。この合併特例債は、総事業費の95%まで充当でき、しかもその元利償還金の70%を地方交付税で補填するというものである。

次に市になる要件の緩和であるが、これは、地方自治法第8条で市になる要件が人口5万人以上となっているものを3万人以上でよいとしたものである。

これらの誘引策については、法の期限である平成17年3月31日以降も、そのまま延長されるだろうと多くの人が見ていたが、国は平成16年5月26日に従来より財政優遇措置を

後退させた新法を制定し、従来の法は延長しないこととした。ただし、平成17年3月31日までに合併の申請をすれば、合併そのものは平成18年3月31日まででよい（すなわち平成18年3月31日の合併まで従来の法を適用する）との猶予措置を設けた。新法が従来の法より財政優遇措置を後退させているのは、遅れるほど不利になるということを地方団体に示すことによって、合併を促進しようとしているものである。なお、新法の期限は平成22年3月31日となっている。

3 構造改革政策における市町村合併の位置づけ

次に、小泉内閣の構造改革政策における市町村合併の取り扱いを見てみたい。

内閣発足当初の平成13年度の「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」を見ると、第4章「自立した国・地方関係の確立」において詳細に国と地方の関係が述べられている。

まず、現状では、国の地方に対する関与と地方の国に対する依存の関係が、真の地方自治の確立を妨げ、歳出の抑止力を働きにくくし、結果として国も地方も政府の規模が膨らみ、財政赤字を生んでいるということが述べられている。今後は、このような関係を改め、自治体が自らの判断と財源で行政サービスや地域づくりに取り組める仕組みに是正する必要があるとし、そのためには、受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても自立しうる自治体を確立しなければならないとしている。そして、そのために市町村合併や広域行政を促進し、市町村の再編を促すとしている。

次に、地方財政制度の改革について述べられているが、ここでは、受益と負担の関係を明確にする必要があるとし、一例として交付税と補助金で事業費の大半が賄われるような仕組みが、地方の主体的な意欲を損ね、負担意識を薄めている面があるとして、このような仕組みを縮小し、地方が自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直していくべきであるとしている。そのような観点から交付税と補助金の削減及びこれに対応した地方税の充実確保が必要であるとしている。

さらに、90年代の景気対策によって膨らんだ地方財政の規模を、国の財政再建と歩調をあわせて徹底的に見直し、縮減しなければならないとしている。

次に、平成14年度の基本方針は、上記13年度の基本方針を踏まえたうえで、いわゆる三位一体改革への一歩を踏み出している。

このなかでは、まず、国庫補助負担金については数兆円規模（後に4兆円となった）の削減を目指すとし、国庫補助負担金の削減の対象事業のなかで、引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては、国から地方へ税源を移譲する。地方交付税については、その財源調整機能はなお必要であり、それをどの程度またどのように行うかについて議論を進めるが、財源保障機能は全般にわたって見直すとしている。地方には14兆円の財源不足が生じているが、これを歳出削減や地方税の充実などにより早期に解消し、その後は交付税による財源保障への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指すとしている。そのためにも、改革の受け皿となる自治体の行財政基盤の強化が不可欠であ

り、市町村合併へのさらに積極的な取組みを促進するとしている。

次に、平成15年度の基本方針では、三位一体改革について本格的に述べられている。

まず、財源のあり方について、地方税の充実確保を図るとともに、国庫補助負担金への依存を抑制することにより、地方の一般財源（地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税）の割合を引き上げるとしている。次に、地方税と交付税については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引き上げ、交付税への依存を低下させ、これにより、交付税の不交付団体の割合を大幅に高めるとしている。また、課税自主権の拡大により地方の自立意識の更なる向上を目指すとしている。これらの改革を通じて効率的で小さな政府の実現を目指し、この時点の地方財政における約17兆円の財源不足を解消し、プライマリーバランスの黒字化を目指すとしている。

この年度の基本方針では、三位一体改革の具体的な工程まで記述しているが、このなかで特徴的なことは、交付税の改革について、実務面まで踏み込み目標数字を列挙して詳細に述べていることである。目標数字の例としては、「地方財政計画計上人員（地方公務員数一筆者注）を4万人以上純減」、「投資的経費（単独）を平成2～3年度の水準を目安に抑制」などがある。

見落としがちであるが、次の1項は非常に重要な意味を持っている。「税源移譲を含む税源配分の見直し等の地方税の充実に対応して、財政力格差の調整の必要性が高まるので、実態を踏まえつつ、それへの適切な対応を図る。」この1項は何を意味するかといえれば、今後、交付税や補助金を減らし地方税を増やすという改革を行っていけば、残念ながら地方団体間の財政格差は拡大することになるので、それへの対応が必要になるということである。

国の関与と地方の依存という関係を改め、地方の自立を促し、財政規律を高める、そのために依存財源である交付税や補助金を減らし、自主財源である地方税を増やす。ここまでは誰にも異存はないであろう。しかし、そうすることによって財政格差が拡大する。これはなんという矛盾であろうか。しかし、それは厳然たる事実であって、さすがに国自身も承知はしているということである。以下、このことについての実態を明らかにすることが本稿の主要な目的であるともいえる。

なお、市町村合併については、合併特例法の期限である平成17年3月に向けて引き続き強力で推進していくとしている。

国と地方の関係の改革については、平成15年度までの基本方針でほぼ出尽くしている。16年度の基本方針においては、所得税から個人住民税へ3兆円規模の税源移譲を行うこと、市町村合併については引き続き強力で推進することが述べられている。また、17年度の基本方針においては、市町村合併について行政コスト効率化の効果を検証するとしている。

4 地方財政における財源保障と財源調整

以上において、国と地方の関係の改革、とりわけ市町村合併の源である地方財政改革に

ついて、経済財政諮問会議の基本方針に沿ってみてきた。そこでいわれていることは、要するに、「国は地方に対する財源保障を縮小する。地方は地方税を主要財源として自立する。以上の措置によって生ずる財源格差は調整する。」ということであろう。これを見ても明らかなように、いかに地方税を充実確保しても、財源保障と財源調整の問題は残るのであって、いわばこれが地方財政の最後のとりでである。以下においては、この最後のとりでとしての財源保障と財源調整についてその歴史的変遷を見ていきたい。

個々の自治体の住民が享受すべき基礎的な行政サービスは均等でなければならない。A県の子供は9年間の義務教育が受けられるが、B県の子供は6年間だというようなことは許されない。地方財源としては地方税が最も望ましいが、税収は経済力・財政力に依存するので、税だけだと経済力・財政力の弱い団体は基礎的な行政サービスを提供できない場合もある。そこで、どうしても国税・地方税をとおした財源の適切な配分という調整制度が必要になってくるのであって、それが現行制度でいえば地方交付税制度である。以下、地方交付税制度に至るまでの地方財政調整制度について概観する。

昭和初期以降の経済不況と財政需要の増加に伴って、町村財政は極度に疲弊し、小学校教員の俸給の支払いすらとどこおる団体が出るほどであった。国としてもこのような状況を放置できず、昭和11年、とりあえずの救済策として総額2,000万円の「臨時町村財政補給金」を各町村に交付した。翌12年には名称を「臨時地方財政補給金」と改め、対象を市及び道府県まで拡大した。この補給金は制度として定着したものではなく、毎年の予算措置によって交付されたもので、昭和14年まで続き、同年の交付総額は1億4,800万円であった。

昭和15年の地方税財政改革のなかで「地方分与税」が創設されたが、そのなかの配付税がわが国初の本格的な地方財政調整制度である。これは、所得税・法人税・入湯税・遊興飲食税の一定率を配付総額とし、これを地方団体の財政力（人口1人当たりの税額）と財政需要（割増人口）に応じて配分するもので、その金額は、初年度の昭和15年度は2億7,700万円、最終年度となった昭和24年度は666億8,800万円であった。この配付税（昭和23年に地方配付税と改称）は、地方財政調整制度として画期的なものであったが、主として財源調整の範囲にとどまり財源保障の機能は不完全であった。

地方配付税のこのような欠陥は、昭和24年のシャープ勧告によっても指摘され、このシャープ勧告に基づいて昭和25年に創設されたのが、財源保障機能に重きを置いた地方財政平衡交付金制度である。地方配付税は、特定の国税にリンクしていたため、その国税の額の制約を受け、地方団体の必要とする財源を完全に保障するものとはならず、与えられた額の範囲内で団体間の財源を調整するにとどまった。地方財政平衡交付金制度は、このような欠陥を是正するため、特定の国税へのリンク方式をやめて、各地方団体の財源不足額を積み上げ、その積み上げ総額を交付総額としたものである。各地方団体への配分は、新たに導入された「基準財政需要額（当該地方団体の必要とされるあるべき一般財源額）」と「基準財政収入額（当該団体のあるべき税収入額）」を用い、前者が後者に不足する額を配分することとした。

この制度における財源保障機能は画期的なものであった。しかし、この地方財政平衡交付金制度もほどなく欠陥を露呈するに至った。欠陥のひとつは財源不足額算定の困難さであり、他のひとつは地方団体の依存体質の助長である。

まず、財源不足額算定の困難さであるがそれは次のようなことである。財源不足額は、各地方団体の財政需要と財政収入の差額として出すわけだが、現実に何千もの団体についてこの作業をするのは困難であって、実際には地方団体全体の財政規模を直近の決算等をもとに積算するという方法が取られた。しかし、このようなマクロ的計算にはさまざまな意見の介入を招き、交付総額は合理的根拠を欠き、ゆがめられたかたちで決められることとなった。

次に地方団体の依存体質の助長であるが、これは経済財政諮問会議の基本方針が指摘している問題そのものであって、財源を保障してくれるということになれば、それに頼るようになるのはいわば必然的なことであって、この場合もそのようになってしまったということである。

地方財政平衡交付金制度のこのような欠陥を是正すべく、昭和29年に導入されたのが現在の地方交付税制度である。地方交付税制度は、財源保障機能は残しつつ、交付総額を国税とリンクさせて地方財政平衡交付金制度の欠陥を是正しようとしたものである。結局、地方配付税制度は財源調整に、地方財政平衡交付金制度は財源保障に傾斜したのに対して、地方交付税制度は、その両機能を併せ持つようにしたものである。地方交付税制度における財源保障は、各種地方行財政制度の改正及び交付総額算定に用いる国税の率の変更によって行うこととなっている。以来、50年以上にわたってさまざまな改正はあったが、骨格は変わらずに今日に至っている。その仕組みは、国税5税（当初は3税）の一定率（所得税・法人税・酒税の32%、消費税の29.5%、たばこ税の25%）を交付総額とし、地方財政平衡交付金制度から踏襲した基準財政需要額と基準財政収入額を用いて各地方団体ごとに前者が後者に不足する額を算定し、この額を各地方団体へ交付するものである。

5 地方財政改革の行方

地方交付税制度は、財源保障と財源調整を併せ持つ制度であるが、そもそも財源保障をすれば必然的に財源調整にもなっているのであって、結局この問題は財源保障まで徹底した財源調整をするか否かという問題である。地方配付税制度は財源調整だけにとどまったのに対して、地方財政平衡交付金制度と地方交付税制度は財源保障まで機能を広げたということである。財源調整だけだと地方団体の財源不足を完全には補填できないという問題が残り、財源保障までやれば地方団体の依存体質を助長するという問題が生じて、結局、完全な制度はないということになる。交付総額の算定に当たって、地方財政平衡交付金制度は各地方団体の財源不足額の積み上げにより、地方交付税制度は国税5税の一定率によることとした。ことをもって後者の方が優れた制度だといわれてきた。そして、それゆえに前者は4年で潰えたが、後者は50年以上にわたって存続しているという見方もあるが、地方交付税制度が50年以上続いたのは経済成長に支えられた結果であって、制度の優劣は副次的なものであろう。バブル経済崩壊後、地方交付税制度にも地方財政平衡交付金制度と同じ問題が生じ、すでに見たように経済財政諮問会議がその問題を指摘していることを見てもそのことがわかる。

以上のように改革には限界があるが、しかし放置はできないので、国が「地方の依存体

質からの脱却と自立」に乗り出しているということである。その帰趨はしばらく時間をかけないとわからないが、この問題は国と地方の関係であって消費税や年金のように国民にじかに関係する問題ではないので、力関係からいって国に分があるように思う。現に、国は地方交付税額の絞り込みに着手しており、それは次の表から読み取ることができる。

(なお、次表のなかの「地方財政計画」とは、地方財政平衡交付金制度の時代の昭和23年度に、交付総額を各地方団体の財源不足額の積み上げで算定するのとは別に、国が独自にあらかじめ地方財政全体の収支の見通しを立てるため作られたもので、国税の一定率を交付総額とする地方交付税制度のもとにおいては必要ないともいえるが、国は必要ということで踏襲している。)

(単位：兆円)

	H13年度	14	15	16	17	18	19
地方財政計画総枠	89.3	87.6	86.2	84.7	83.8	83.2	83.1
内 地 方 税	35.6	34.3	32.2	32.3	33.3	34.9	40.4
◇ 地方交付税	20.3	19.5	18.1	16.9	16.9	15.9	15.2

地方税の額は、客観的な額を求めるものであって人為的な額を定めるものではない。これに対して、地方交付税の額は、交付総額については国税5税の一定率として客観的に定まるが、各地方団体への交付額については基準財政需要額の算定に当たって総務省令によりいわば人為的に定めることのできる部分があり、上の表を見れば国がこの省令の規定によって意識的に交付税を絞り込んできているようすがよくわかる。それによって地方財政計画の総枠も縮小しているということである。

一般的にいて、小規模な団体ほど地方交付税に依存する率が高い。この地域の自治体を見ても、平成19年度当初予算で、波田町(平成18.10.1人口14,968人)は、交付税が歳入全体の36.5%を占めて構成比で第1位、町税が31.5%で第2位である。山形村(同人口8,274人)も、交付税が39.3%で第1位、村税が30.7%で第2位である。これに対して松本市(同人口227,580人)は、市税が45.3%で第1位、交付税が14.2%で第2位である。松本市へ合併する前の奈川村(平成12年国勢調査人口1,107人)はもっと極端で、平成14年度決算において、交付税50.3%、村税8.5%であった。

交付税に依存する率が高い団体ほど交付税削減の影響は大きく、その団体の財政を直撃することとなる。国から地方へ税源を移譲するといっても、小規模の団体はそもそも税の源そのものが乏しいのである。北秋田市は、市ではあるが若者の流失に歯止めがかからず、3人に1人は65歳以上で、この5年間で人口が4.8%減ったとのことである。同市の市長の「税源移譲よりも地方交付税や過疎債の拡充をお願いしたい」という言葉(日本経済新聞2007年7月3日39面)は、そこにあって住民の生活に責任を持つ者の言葉として誠に痛切なものがある。

総務大臣が地方交付税に新たに地域再生枠を設ける方針を示したとのことである(日本経済新聞2007年11月4日3面)。この枠は、主に財政力の弱い中小地方団体を対象に、地域コミュニティーの維持、地域を支える人材の育成などに充てるものだという。規模は未定とのことである。財源の40%を交付税に頼っている地方団体にとっては、おそらく弥縫策であろう。

6 まとめ（地方財政改革と市町村合併）

以上のように、地方財政改革なくなく地方交付税改革は、小規模市町村にとって極めて過酷なものであって、いやおうなしに合併に向かわざるを得ないような状況が作り出されている。したがって今回の市町村合併は、趨勢としてはそれぞれの地域の中心の市へ近隣の町村が合併するという形をとることとなる。先に見たように平成12年4月1日には、市671、町村2,558であったものが、20年3月21日には、市783、町村1,012となる。今後さらに町村が減って市が増えるものと思われる。最終的には市町村を市に再編成していく、これが、当事者が意識しているかいないかは別にして、いま国が進めている市町村合併の実相である。国が発しているメッセージは、「市が町村をカバーするように」である。市町村合併はこのようにしてさらに進んでいくであろうが、問題はそこに住む人々の日々の暮らしである。地方行政の基本は、国のどこに住む人にも等しく基礎的な行政サービスを提供するというところにある。残念ながらそのことが地方団体の自立や効率的な行財政運営と矛盾する面があるのは事実であって、歴史的経緯を見てもなかなか解の見つけにくい問題である。というより解のない問題というべきかもしれない。おそらく矛盾する両端を往復する改革が繰り返されるが、市町村合併そのものは、その改革の一翼を担いつつ進んでいくと思われる。

参考文献

新地方自治講座第8巻「地方財政制度」（石原信雄・矢野浩一郎・辻誠二著 第一法規）
第3次改訂版「市町村合併ハンドブック」（市町村自治研究会編集 ぎょうせい）