

平成の大合併と地方交付税改革

—福知山市の1市3町の合併を研究事例として—

The Grate merger of Heisei And Reform of local allocation tax

野田 勝康

Katsuyasu Noda

要旨

高齢化と人口減少社会が到来し、広域化と多様化する社会環境の変化の中で基礎自治体が抱える課題解決に向け、平成の大合併が推し進められた。しかし、そこには国の財政的事情については述べられていない。交付税特別会計（交付税及び譲与税配当金特別会計）が国の「裏赤字」との指摘を受け、抜本的な改革が必要とされていた。本稿は、平成の大合併の推進根拠として、この交付税特別会計の一大改革がその根底にあった事を論述することにある。

国も地方も財政状況は悪化の一途を辿っている。地方の発展なくして国の発展はない。国と地方が危機意識を共有し、いかに相互信頼を構築できるかが、この財政的危機を乗り越える大きなカギと言える。

キーワード：交付税特別会計、地方分権一括法、三位一体改革、明治の大合併
昭和の大合併、平成の大合併、国家公務員、地方公務員

Keyword： Allocation tax special account , modal decentralization lumping,
trinity reform、grate merger of Meiji、grate merger of Showa,
grate merger of Heisei、government officer、local government officer

1 はじめに

本稿は、福知山市の1市3町の合併（平成18年1月1日）^①を事例として取り上

^①平成15年4月1日に、福知山市、三和町、夜久野町、大江町による合併協議会が設置され、小

げ、平成の大合併が、国の「交付税特別会計」の赤字縮減策（借入残高の縮減）の大きい要因であったことを述べる事にある。

市町村合併については、現行の地方自治法第7条^②に詳細な規定が述べられている。我が国は、戦前の大日本帝国憲法下での明治の大合併と、戦後の地方自治の民主化に向けた昭和の大合併と言う2つの合併を経て、平成の大合併を迎える。これら2つの合併と平成の大合併とは、その趣旨や目的、さらには合併手法が大きく異なっている。

平成の大合併の理論的背景には「地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法令 1997年）」とその財源措置を目的とした「三位一体改革」がある。

地方分権一括法の基本理念は、地方の行政力を強化し、自治体の自由裁量を高めることにある。一方、地方分権を推進するには、地方の財政力を高めなければならない。そのためには国と地方の財源（国税と地方税）を組み替える事が必要で、平成14年（2002年）に「骨太の方針」が打出され、平成17年（2005年）12月に小泉内閣において三位一体改革が閣議決定された。

地方分権は「地方の自主権限の拡大」であり、「三位一体改革」は、その財政的実現手段と言える。しかもこれらを一体的に推し進める事が、地方自治体にとって必要であると、国は説明した。特に財政力の弱い町村は、合併によって強く大きくならなければ、分権型の自治体を構築することは難しい。この整合性のとれた理論の基で取り組まれたのが平成の大合併である。

平成の大合併は地方分権一括法と三位一体改革を理論的背景として、合併自治体への支援施策を推進して行く。その結果平成11年（1999年）と平成28年（2016年）の「市町村」数を比較すると、3,229から1,718と大きく合併が進み、約半減する結果となった。特に財政力の弱い「村・町」に限って言えば、2,558から927となり約3分の1に近い数字にまで激減し、合併が進んだことを物語っている。

上記の数字を見る限り、国の目標とした合併が達成できたのではないだろうか。本稿では、この「平成の大合併」に至る社会的背景を論じつつ、本件合併に対する国のねらいを明らかにしていきたい。また、「平成の大合併」と「地方交付税」の関係に触れ、論述することとした。

委員会で各項目の協議が行われ、平成17年3月30日に京都府に「合併（編入合併）」の申請を行い、翌平成18年1月1日新市の福知山市が誕生した。

^② 地方自治法第7条第1項に「市町村の廃置分合又は市町村の境界変更は、関係市町村の申請に基づき、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない」とあり、第1項から第6項までに詳細な合併に関する条文が述べられている。

2 明治の大合併と昭和の大合併の歴史的位置付け

我が国は、平成の大合併以前に、明治の大合併と昭和の大合併と言う、二つの合併を経験している。本節では、これら2つの合併の目的や合併手法を整理し、その歴史的な位置づけについて論述する。

2.1 明治の大合併の歴史的意義

明治の大合併までの地方の行政基盤は、江戸時代以前からの自然発生的な集落、つまり、住民が農業や漁業等を営み、日々の生活を維持するための共同体として存在していたものが、そのまま町や村と言った形で引き継がれたものである。

当時の町村を人口規模と町村数で見れば、明治の大合併の状況を把握することができる。明治21年(1888年)12月末における我が国の人口は3,883万3,415人で同年12月末の全国の町村数は71,314^③である。単純に1町村当たりの人口に直すと、その数は約545人となる。この数字を見る限り、1つの単独の町村で、現在のような地方行政を行っていくことは不可能と言わざるを得ない。

国においては、明治11年(1878年)7月に、「群区町村編成法」、明治13年(1880年)4月には「区町村会法」が公布され、国と地方の関係の整備を進めている。その後、明治21年(1888年)2月の「市制町村制」の公布や、明治23年(1890年)5月の「府県制群制」の公布となって、一気に国と地方の枠組みの整備が進められた。つまり、明治の大合併は、法律の制定に基づき国主導で進められたものである。これら法整備によって、明治21年(1888年)12月末時点の全国の町村数は71,314であったが、明治22年(1889年)12月末には15,859にまで減少している。1年間と言う短期間でこのような合併が進み、地方の町村の整理・統合が進んだことは、法律に基づいた国主導のものであったことは明らかである。その減少率は77.8%であった。

明治維新後の我が国は、近代国家としてこの地方の基盤整備が急務であった。その為には、一刻の猶予もなく、中央集権的国家体制を構築しなければならない。明治の大合併は、地方の住民の生活や福祉の向上と言う以前に、国と地方の関係を根本から再整備し近代国家を築く礎となるべく、合併を推し進めて行ったと言える。この様に、明治の大合併は法律に基づき、例外なく地方が国に従わざるを得ない中で進められたものである。

明治の大合併は、近代国家の形成を図るため、その基盤となる地方における行政単位能力(人的、財政的)を強化する必要からきたものである。それは、国の国家形成とも関係が深い。民主主義に基づく「国会の開設」、国家の根幹をなす「憲法の制定」、

③「古川哲明」2005年 「明治の大合併と戦後地方自治の民主化」東京図書出版会

さらには国家としての「代議制」等を整えるうえで、地方の行政単位の整備が求められていた。

国と地方の関係を整備し、近代国家「日本」をつくりあげる必要性がそこにあった。明治 21 年（1888 年）4 月公布の「市制町村制」により、国が抱える膨大な事務を地方に分任し民主主義の近代国家をつくりあげることになる。

近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴い、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理等）に合った規模として、町村単位（江戸時代から引き継がれた自然集落）の隔たりをなくすために、町村合併標準提示^④に基づき、約 300～500 戸（1500 人～3000 人）を標準規模として全国的に行われた。

* 明治の大合併前後の国と地方の法的整備

明治 4 年（1871 年）	4 月	戸籍法公布
明治 11 年（1878 年）	7 月	郡区町村編制法公布
明治 13 年（1880 年）	4 月	区町村会法公布
明治 14 年（1881 年）	10 月	国会開設詔書発布
明治 21 年（1888 年）	2 月	町村制市制講究会山縣有朋演達
同 年	4 月	市制町村制公布
同 年	6 月	内閣府大臣訓令第 352 号発付

明 治 の 大 合 併

明治 22 年（1889 年）	2 月	大日本帝国憲法発布
同 年	4 月	市制町村制施行
明治 23 年（1890 年）	5 月	府県制郡制公布
同 年	7 月	第 1 回衆議院議員総選挙
同 年	11 月	第 1 回帝国議会開院 (大日本帝国憲法施行)

総務省 「市長村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」より筆者一覧作成

2. 2 昭和の大合併の目指したものは何か

明治の大合併以後、我が国は約 57 年間、軍事体制下にあり、昭和 20 年（1945 年）8 月 15 日に終戦を迎える。では、昭和の大合併は何を目指し、その合併手法はどのよ

^④ 明治 21 年 6 月 13 日内務大臣訓令第 352 号

うなものであったかを整理しておく。

戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係等が新しい市町村の事務とされた。そのような中、行政事務をより効率的に処理する必要が生じ、昭和 28 年の「町村合併促進法」（第 3 条「町村はおおむね 8,000 人以上の住民を有すること」）及びこれに続く昭和 31 年の「新市町村建設促進法」や、「町村合併促進基本計画」（昭 28 年（1953 年）10 月 30 日閣議決定）が制定された。約 8,000 人という数字は、新制中学校 1 校を効率的に設置管理していくために必要な単位基準で、昭和 28 年（1953 年）から昭和 36 年（1961 年）までに、市町村数はほぼ 3 分の 1 に減少した。

明治 22 年（1889 年）に大日本帝国憲法が發布され、近代国家に向けた国と地方の関係が整備されたが、この大日本帝国憲法には「地方自治」に関する規定が設けられていない。また、戦前における知事の選任は、「官選⁵⁾」によるもので、地方長官（府県知事・北海道庁長官・東京都長官）と呼ばれていた。このことから考えても、戦前の地方と国の関係は、従属的であったと言える。この点、戦後においては、地方の自治に重きを置き、知事の選任においても住民の直接投票によって選挙する「公選制」が導入されている。昭和の大合併は、明治の大合併と比べ、「地方への権限の委譲」と「地方自治」を目指したものと言える。

昭和の大合併で注目すべきは、地方の財源を充実することにあつた。占領軍主導の地方行政改革の中で、①地方税の整理、②補助金の廃止、③平衡交付金制度（後の地方交付税制度）の導入、④地方財政委員会制度⁶⁾の創設等が注目される点として挙げられる。

昭和の大合併の実現手法を明治の大合併と比較した場合、明治の大合併は法律に基づき、国主導で国と地方の近代化を推し進めて行ったが、昭和の大合併において中心的存在となったのは、「全国町村会」と「全国町村議会議長会」である。つまり、国の合併促進策に先立って、地方六団体が国から地方への財源配分の強化を求めて活動した点が、昭和の大合併の大きな特徴と言える。

国は、このような町村側の活発な動きを理解しつつ、合併を推し進めて行った。この地方主導の動きを物語るように、昭和 28 年（1953 年）9 月 1 日「町村合併促進法」が「議員立法」で制定された。

⁵⁾ 当時の知事は内務省の官僚で国家公務員である。

⁶⁾ 地方財政委員会（第一期）は、1948 年（昭和 23 年）1 月 7 日、内務省の廃止[1]に伴い、地方財政委員会法（昭和 22 年法律第 155 号）に基づいて、内閣に設置された合議制の機関である。地方財政委員会（第二期）は、1950 年（昭和 25 年）5 月 30 日、地方財政委員会設置法（昭和 25 年法律第 210 号）に基づいて、地方自治庁からその事務の一部を引き継ぎ、総理府に置かれた合議制の行政機関である。

明治の大合併と昭和の大合併は、目指す合併の実現手段が国主導か地方からの強い働きかけによるものかと言った点で違いがある。確かに地方主導と言える動きであっても、国が大きく関与し、リード的役割を演じたことは言うまでもない。しかし、明治の合併と異なる点は、国の押し付けでなく、終始、地方の要求に理解を示し、協力する体制をとり続けて行った点が、大きな違いと言える。

明治の大合併では、明治 21 年 (1888 年) 12 月末から僅か 1 年足らずで、全国の町村数が 71,314 から、15,859 に減少している。しかし、昭和の大合併は、時限立法である町村合併促進法の基で、約 3 年間(昭和 28 年(1953 年)10 月から昭和 31 年(1956 年) 9 月) をかけて市町村数は 9,868 から 3,975 へと 6,000 近く減ったものの、その後引き続き、約 5 年間でさらに 500 程度の減少を見ることになる。この経過を見ても、国は地方の多様性に配慮しつつ、協力的に支援を行い昭和の大合併を推し進めて行ったことが視える。

* 昭和の大合併に至る関係法令

昭和 22 年 (1947 年) 8 月 地方自治法施行 (1947 年 5 月 3 日 法律第 67 号)

昭和 28 年 (1953 年) 10 月 町村合併促進法施行 (1953 年 10 月 1 日法律第 258 号)

昭和 31 年 (1956 年) 4 月 新市町村建設促進法施行 (1956 年 6 月 30 日法律第 164 号)

昭和 31 年 (1956 年) 9 月 町村合併促進法失効 (1956 年 9 月 30 日)

昭 和 の 大 合 併

昭和 36 年 (1961 年) 6 月 新市町村建設促進法一部失効

昭和 37 年 (1962 年) 10 月 市の合併の特例に関する法律施行
(昭和 37 年 5 月 10 日 法律第 118 号)

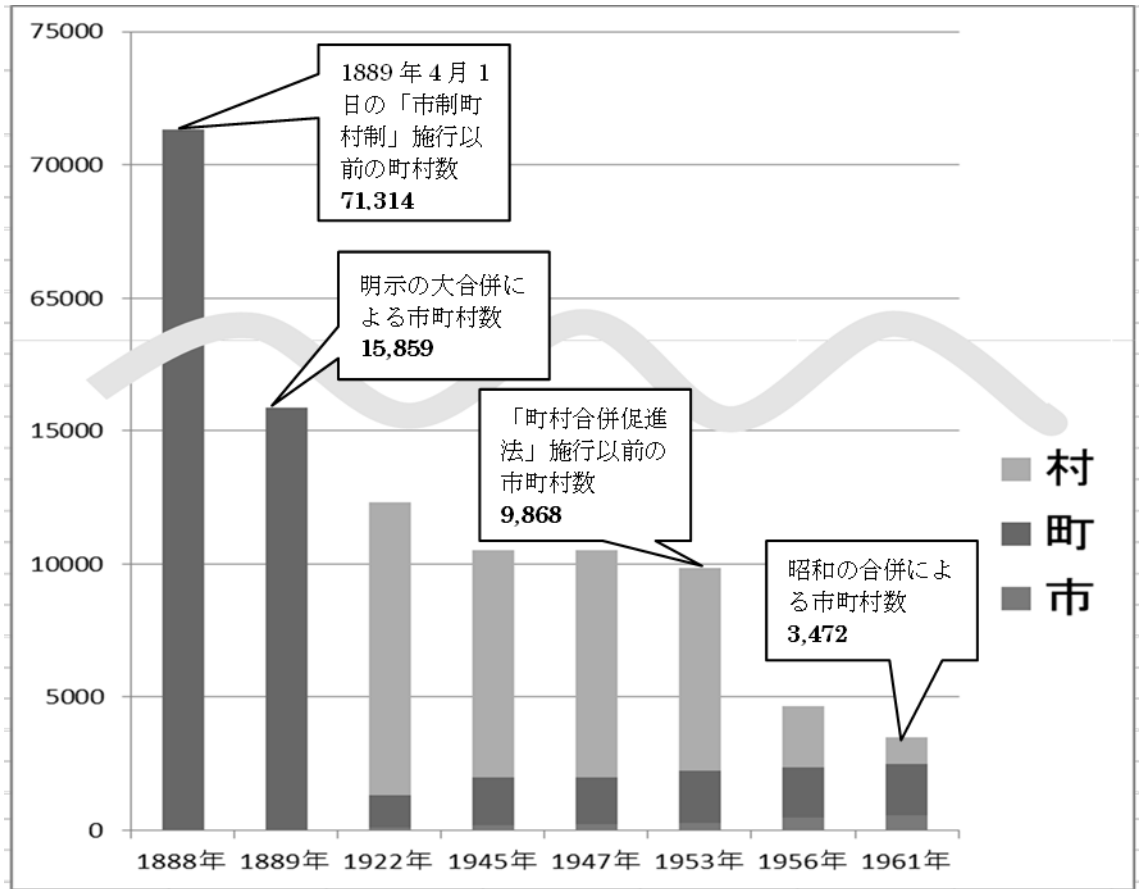
昭和 40 年 (1965 年) 4 月 市町村の合併の特例に関する法律施行
(昭和 40 年 3 月 29 日 法律第 6 号)

昭和 41 年 (1966 年) 4 月 市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行
(昭和 50 年 3 月 28 日 法律第 5 号)

昭和 51 年 (1976 年) 4 月 市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行
(昭和 60 年 3 月 30 日 法律第 14 号)

以上の様な法整備の中で、昭和 28 年 (1953 年) から昭和 36 年 (1961 年) までに、市町村数はほぼ 3 分の 1 になる。詳細は図表 1 に示すとおりである。

図表 1 明治の大合併と昭和の大合併による市町村数の変遷



(注) 総務省 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> より筆者作成

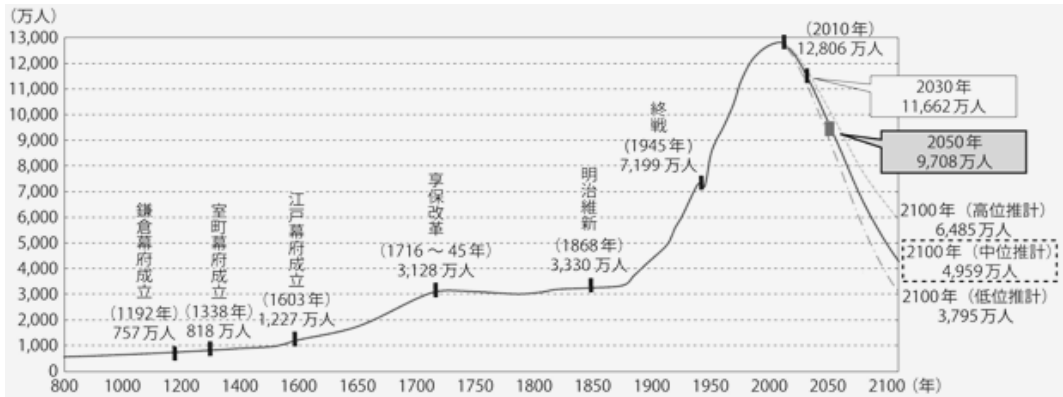
3 平成の大合併の検証と分析

3.1 平成の大合併に至る社会的背景

平成の大合併の検証と分析を行うに当たり、その社会的背景について論述しておく。全国的に高齢化が進行する中で、生産年齢人口の減少が予測されていた。我が国の総人口も平成 22 年（2010 年）の 1 億 2,806 万人をピークにその後は、減少に転じると「国立社会保障・人口問題研究所」は推計している。合計特殊出生率⁷⁾が 2.07 であれば人口は横ばいを示し、これを上回れば自然増、下回れば自然減とされているが、平成 28 年（2016 年）の特殊出生率は 1.44 で、この数値を基に判断すると、我が国の今後の人口は図表 2 の様に推移すると言われている。

⁷⁾ 人口統計上の指標で、一人の女性が出産可能とされる 15 歳から 49 歳までに産む子供の数の平均を示す。この指標によって異なる時代、集団間の出生による人口の自然増減を比較・評価できる。

図表 2 日本の将来人口の予測



(注) 国土交通省が、2010年以前は総務省「国勢調査」、同「平成22年国勢調査人口等基本集計」、国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」(1974年)、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(2012年1月推計)より作成した資料を引用

我が国の人口減少社会の到来もさることながら、特筆すべきは高齢化率の急速な上昇にある。人口が減少し東京一極集中化が進めば、地方においては、人口減少と高齢化が同時に進行していく事が予測される。

結果的に高齢者を支える生産年齢人口が減少し、保険・医療、福祉と言った社会保障の急激な需要の増加を、減少する生産年齢の国民が支えて行かなければならない。この社会保障制度を、効率的、安定的に継続性を持って実現できる体制づくりが必要であると国は各自治体に説明し、市町村合併を進める一つの大きな要因とした。

次に、国が地方自治体に投げかけたのは、「多様化する住民ニーズ」に如何に対応していくかと言う課題である。地域住民の価値観が多様化し、技術革新が進めば、住民が市町村行政に求める行政サービスも多様化・高度化していくことは事実であろう。そこで、より専門的で高度な知識・能力を有する職員の育成や確保の問題から、現状の町村規模では専門職員の採用や確保が困難となってきたという。その解決策として、市町村合併により、有資格者や専門職員を確保し、質の高い行政サービスを提供できる体制をつくることを平成の大合併のもう一つの柱とした。

更に、住民の日常生活圏の拡大がある。確かに、電話やファクシミリに始まり、近年では、パソコンやスマートホン等、通信手段の多様化が急速に進んできた。その結果、通勤、通学、買い物、医療等、地域住民の日常生活や社会生活の範囲は、市町村の区域を大きく超え、広域化してきていると言ってよい。その様な広域化に合わせた「まちづくり」が当然必要になる。我が国においては、高度成長期に交通・情報通信手段の飛躍的な発展があったにも関わらず、昭和の大合併以降、市町村数に大きな変化がないことから、市町村の広域化が必要であると言われてきた。

以上の様に、我が国の社会環境が変化する中で、国は市町村合併の必要性を地方に説明し、合併を推し進めようとした。

3.2 国が主張する平成の大合併の理論的根拠

先に述べた社会環境の変化に対応した地方自治体を構築するための理論的根拠に「地方分権一括法」と「三位一体改革」がある。

地方分権一括法のコンセプトは、地方分権であるが、この地方分権一括法は、平成11年(1999年)7月に成立し、平成12年(2000年)4月から施行されている。それは、合計475本の関連法案からなる。その立法趣旨は、地方の力を強くすることによって、先に述べた、「少子高齢化社会」や「多様化する住民ニーズ」、「住民の日常生活圏の広域化」等の地方自治体の多くの課題解決に向け、地方の自主裁量を高め、逆に国の管理を少なくすべきであると言うものである。つまり、昭和の大合併以降の社会的背景の変遷から生じた、これら諸課題を解決するための法的整備が地方分権一括法と言える。

一方、三位一体改革とは、次の3つのことを同時に行うことによって、地方分権・地方の自立を、財政的側面から支援していこうというものである。

- ① 国から地方への補助負担金の削減
- ② 地方交付税(国税のうち、地方に格差是正のため配分される税金)の抑制
- ③ ①及び②によって減少する地方財源を補完するための税源移譲

以上が、三位一体改革の財政構造の骨格である。

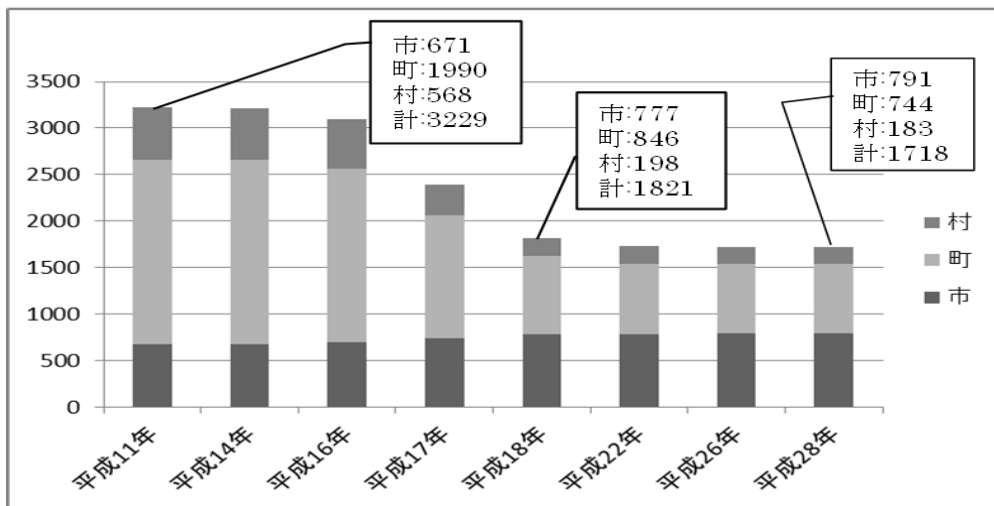
①の補助負担金の改革とは、これまで補助負担金を得るため、地方が国に従属的になっていた面があった。たとえば公共工事の補助金を得るため、地方から国会議員や中央省庁への陳情が繰り返される事などが一つの事例である。そのため、国の補助負担金を削減し、別の形で地方が自由に使える財源の仕組みづくりが必要と考えた。②の地方交付税の抑制とは、地方交付税として国から地方に廻る税金は、所得税・法人税・消費税・酒税・たばこ税(平成27年度(2015年)まで)が原資となっている。しかし、国を通して地方に廻るというのではなく、国の予算はできるだけ国の政策として使うべきで、地方が一方的に税金だけが貰えるという図式は、地方の自立を妨げていると言う。そこで、この地方交付税を削減する代わりに、地方が独自に税金を取れる構造に組み替えようとするものである。次に③の税源移譲についてであるが、先の①や②で減らした国から地方への資金・税金の代わりに、国税だったものを地方税にし、地方の自主財源にする。そうすることで、地方が独自の判断で様々な事業を行えるようにするものである。こうして、国の直接的・間接的な財政関与、平易な言い方をすれば、国の「口出し」を少なくし、地方の自立を促し地方自治を実効的なもの

にすることが、三位一体改革の趣旨である。(三位一体改革については末尾注釈「1」参照)

平成の大合併は、社会環境が大きく変わって行く中で、地方の自治の裁量権を拡大(地方分権)させることによって、多くの課題を解決して行こうとするものであり、その財政的な裏づけとして「三位一体改革」があった。この様な国の政策にのっとり、平成の大合併が推し進められてきたが、その結果、図表3の様に合併が大きく進んだと言える。もちろんこの平成の大合併が進んだ理由として、「合併特例債」と言う起債による財源措置が大きく影響している。この起債は事業費の95%に充当でき、償還には国の普通交付税が70%給付される極めて有利な起債である。多くの合併自治体は、この合併特例債によって、これまで財源措置が困難であったハード事業を実現することができた。つまり、地方自治体に合併のインセンティブを高めるための大きな推進施策と言える。ただ、この起債の前倒しの発行により、自治体の中には普通交付税の国からの支援措置があるにも関わらず、財政的に窮地に至るところも目に付く。

平成11年(1999年)4月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行」以降、平成18年(2006年)3月の「市町村の合併の特例に関する法律」の経過措置終了迄の間に、町村については、2,558(町:1990、村:568)から1044(町:846、村198)へと約半減する結果となった。逆に市においては、671市から777市へと増加している。

図表3 平成の大合併による市町村数の変遷



(注) 総務省 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> 資料より筆者作成

4 国の交付税特別会計に対する財政健全化への取り組み

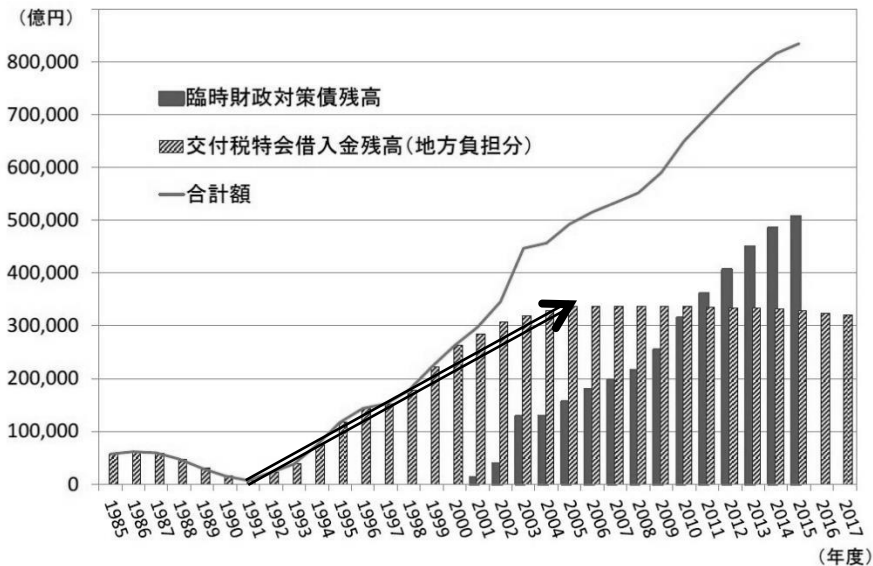
前節で述べた、国の言う平成の大合併の理論的根拠は理解できる。しかし、社会的背景の変遷に対応した地方行政の在り方について、果たして、地方の自治、つまり住民のための合併であったかと言うと、必ずしもそうではなかったと筆者は考える。理由として、その背景にある国の財政的課題と言う問題点を見逃す訳にはいかない。

4.1 国の交付税特別会計の財政状況について

我が国の地方行政に対する基本的な考え方は、自治体が住民の生活のために保障しなければならないとされる最低限度の生活環境を平準化することにある。つまり、自主財源が豊かで財政力のある自治体もそうでない自治体も、住民に対する行政サービスを一定水準に維持する目的で、「地方交付税制度（昭和 29 年（1954 年）法制化）」が創設され今日に至っている。

戦後の高度成長期やバブル期においては、地方交付税の財源となる、所得税、酒税、法人税、消費税、たばこ税（たばこ税は平成 27 年（2015 年）からは除外）の国税 5 税が潤沢にあり、国も各自治体への交付金額（基準財政需要額－基準財政収入額の差額）を、交付税特別会計自らが借入をすることなく地方に交付することができた。

図表 4 臨時財政対策債残高と交付税特別会計借入残高の推移



(注) 総務省「地方財政統計年報」会計検査院「検査報告」(各年度)等より編集引用尚、交付税特会借入残高は 2017 年度末見込額まで公表。臨時財政対策債残高は 2015 年度末実績まで公表

しかし、図表4でみるとおり、平成3年(1991年)から平成17年(2005年)まで、国の交付税特別会計の借入残高は一貫して増加している^⑧。高度成長期の終焉により、国は、財源となる「所得税及び法人税の33.1%」、「酒税の50%」、「消費税の22.3%」、「地方法人税の全額」^⑨(平成27年(2015年)現在)の合計額では、地方への交付額を補う事が出来なくなってきた。

交付税特別会計は「国の裏赤字」と言われ、地方への交付額を借入金なしでは行う事が出来なくなり、何らかの改革を迫られていた。

4.2 臨時財政対策債の役割

国の借金は増加する一方で、交付税特別会計も借入金を行わずして各地方自治体に交付額を交付することができない状態に立ち至っていた。この借入残高は平成3年(1991年)から増加し始め、平成17年(2005年)時点では約30兆円にも達していた。そこで、国は普通交付税の交付額が不足する場合でも、特に不足する原資を補ってんせず、交付額が不足した状態のまま地方公共団体に交付することとしたが、この状態では地方財政は成り立たない。そこで、平成13年(2001年)から平成15年(2003年)までの3か年の臨時的措置として導入されたのが「臨時財政対策債」である。しかし、交付税特別会計の財政状況の改善が見られない事から、現在に至るまでその措置は延長されている。

確かに「臨時財政対策債」は国の借入ではなく、各地方公共団体の借入となるが、実質的には元利償還金の全額が後年度の普通交付税に算入されるため、普通交付税の代替財源とみてよい。総務省が毎年度実施する「地方財政状況調査(決算統計)」においても、普通交付税と同様に一般財源として取り扱われている。

図表4で明らかな様に、平成13年(2001年)からの臨時財政対策債の発行により、交付税特別会計の借入残高の増加は抑制され、平成18年(2006年)以降は逡減傾向となっている。しかし、交付税特別会計の借入残高と臨時財政対策債の合計(国と地方の借入合計)は一貫して上昇している。しかも、この臨時財政対策債は、単なる国の交付税特別会計の赤字を地方に振り替えただけで、国と地方の借入合計の根本的な改善策とはなっていない。この様な制度を導入すること自体、地方自治体の財政調整機能を担ってきた地方交付税制度が機能不全に陥っていると言える。

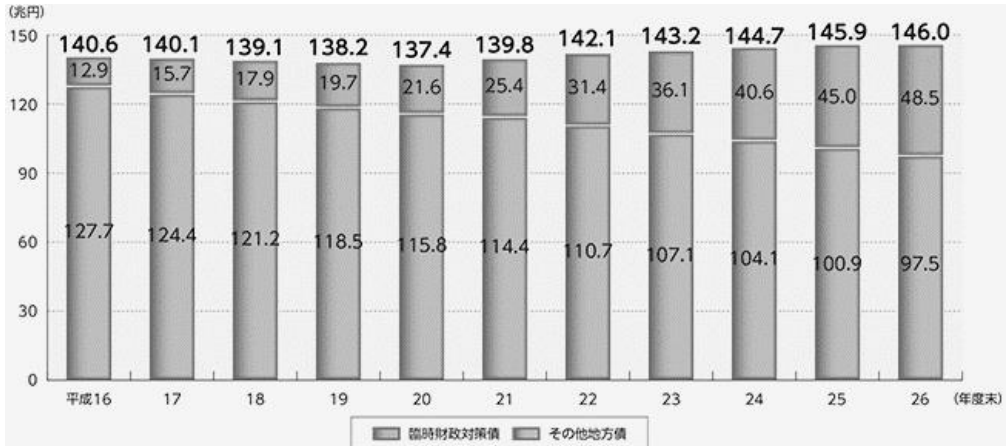
地方自治体における借入金の状況は、図表5に示す通りで、地方自治体の借入金に

^⑧ 国債の異常累積と地方交付税特別会計の「隠れ借金」：鈴木 純義 2016年3月

^⑨ 地方交付税交付金の財源は、平成元年時点では、所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税の5税であったが、平成26年度から、たばこ税を除外し、地方法人税に変更し現在に至っている。

占める臨時財政対策債の残高は増加する一方となっている。臨時財政対策債の活用は、交付税特別会計の借入残高の削減には効果があったが、基本的には地方への債務の一時的な付け替えに過ぎず、根本的な解決策とはなっていない。交付税原資の総額より地方財政の財源不足額が大きい現状を打開するためには、臨時財政対策債と言った不足財源の地方への移転ではなく、地方交付税そのものの「交付額の縮減」が必要であった。

図表 5 地方財政に占める臨時財政対策債と地方債の残高推移



(注) 総務省 http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/gapei_100607_2.pdf より引用

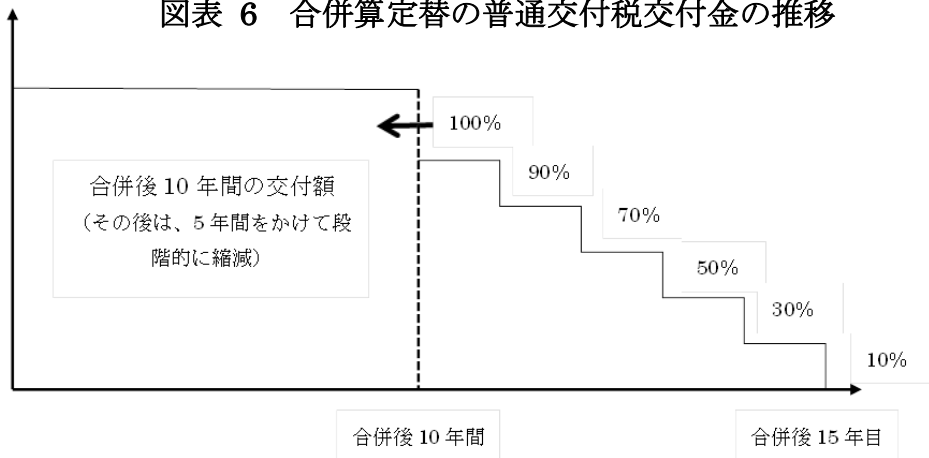
4.3 平成の大合併が交付税特別会計に及ぼす影響

平成の大合併の社会的背景については、既に論述している。しかし、国の説明では、平成の大合併が、交付税特別会計の借入金残高の縮減にどの様に影響するかについては述べられていない⁽¹⁰⁾。あくまでも、少子高齢化や広域圏対策、更には地方自治体の行政能力の向上等が理由とされ、それを理論づけるものとして、地方分権一括法と三位一体改革があった。筆者は、この平成の大合併の国のねらいは、「交付税特別会計の一大改革」が一つの大きな要因であると考えている。この一大改革の必要性を抜きに平成の大合併を論じる事は出来ない。

平成の大合併による、普通交付税の縮減の構図は図表6を見れば明らかである。本図表から平成の大合併による特例措置の期間における、合併自治体への普通交付税の交付額が、段階的に縮減されていくことが理解できる。

⁽¹⁰⁾ 総務省『「平成の合併」について』の公表(平成22年3月5日)

図表 6 合併算定替の普通交付税交付金の推移



総務省 http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/gapei_100607_2.pdf 資料を基に編集作成

合併後 10 年間は、国から交付されていた普通交付税の合算金額（合併算定替）を、合併後の自治体も受け取ることができる⁽¹¹⁾。しかし、合併後 10 年目以降は、段階的に図表 6 の様に、5 年間をかけて普通交付税は毎年縮減されていく。16 年後には、合併自治体を「大きな一つの自治体」として、普通交付税が交付される（一本算定）。この縮減期が終わるまでに、各自治体は「職員数」の削減や「重複建物の整理統合」等を行い、より効率的な新しい自治体を形成し、普通交付税の縮減に対応できる自治体につくり変えると言うのが、平成の大合併の構図である。

筆者は、社会的背景を示す中で、三位一体改革や地方分権一括法により、理論的に整合の取れたこの施策について、何故、「国の財政的課題（台所事情）」に対する説明がなかったのか理解できない。福知山市の 1 市 3 町の合併を、「京都府の指導の基で推し進めていった」当時の執行部、京都府の動きを見るにつけ、現場を通して「福知山市の 1 市 3 町の合併」の中を歩いてきた者として、この平成の大合併が国の地方交付税改革の一つの大きな要因であったことを明らかにしておく必要を感じていた。

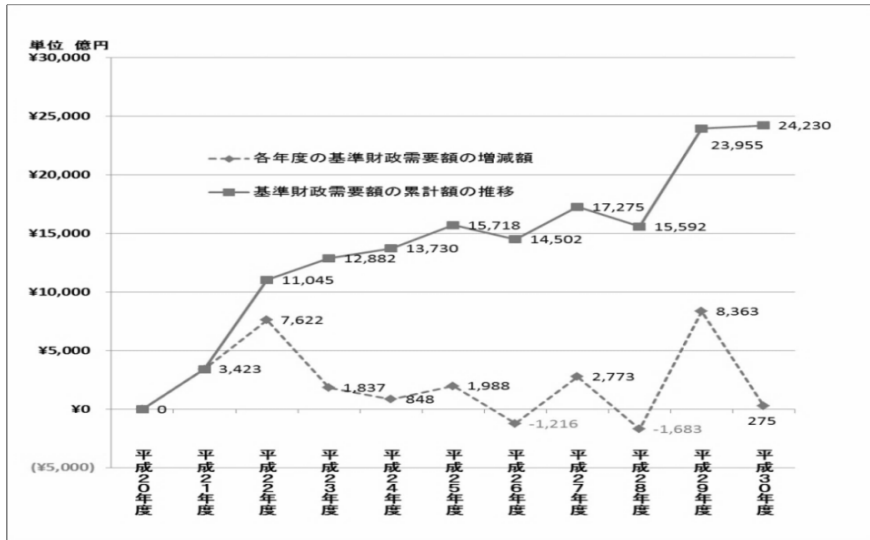
国は一般会計の「裏赤字」との批判をかわすために、「臨時財政対策債」と言った、単なる普通交付税の交付の先送り措置を講じた。加えて、この平成の大合併による普通交付税の削減のねらいを見ることができる。

あくまでも予想数字であるが、全国の合併自治体が「合併算定替」から「一本算定」

⁽¹¹⁾ 「合併算定替の地方交付税>一本算定」となる自治体が殆どであるが、もし、逆の場合が生ずれば、合併自治体は交付金額の大きい方を選択できる。但し、地方公共団体は、その規模の大小にかかわらず、一定数の組織を持つ必要がある。行政事務に関しては、一般的に「規模の経済」、つまりスケールメリットが働き、規模が大きくなる程、測定単位当たりの経費が割安になる事から、合併算定替の地方交付税の交付金額は一本算定より大きくなる。

に完全に移行することによる普通交付税の縮減総額は年間約9,000億円とされている⁽¹²⁾。平成13年(2001年)に導入された臨時財政対策債の発行によって、平成18年(2006年)以降、交付税特別会計の借入残高は縮減傾向にあるが、平成の大合併によって将来全ての合併自治体が一本算定に移行すれば、国の普通交付税の交付額はさらに大きく縮減して行くであろう。

図表7 基準財政需要額の各年度の増減と累計額の推移



総務省 平成30年度地方交付税関係資料より筆者作成

普通交付税の算定には、地方自治体の基準財政需要額が影響する。高齢化の進行や扶助費の増加が進む中、人口減少社会を迎え市税の落ち込みが予測される。今後、全ての合併自治体が完全一本算定に移行すれば、平成25年(2013年)時点では約9,000億円の普通交付税が縮減されると、日本政策投資銀行は予測している。しかし、図表7で示す様に、各年度の基準財政需要額に増減はあるが、平成20年(2008年)度をゼロベースとして考えた場合、平成20年(2008年)度と平成30年(2018年)度を比較すると、実に約2兆4千億円近い基準財政需要額の増加となっている。

これだけ多額の基準財政需要額が増加すれば、合併算定替と一本算定の双方における普通交付税交付金の増加が当然予測される。しかし、合併算定替えの交付額の増加に比べ、一本算定の交付額の増加は逡減されるので、合併算定替えと一本算定との差額は、平成25年(2013年)時点の日本政策投資銀行の推計総額である約9,000億円

⁽¹²⁾ 日本政策投資銀行「合併市町村が直面する財政上の課題」2013年

をはるかに超えていく事が予見できる。

本節において、一般論として合併による普通交付税の縮減構造を論じた。次節では、福知山市の1市3町と兵庫県篠山市の事例を取り上げ、合併により合併算定替えから一本算定に移行することによって、どれ程の普通交付税の縮減額になるのか、「決算ベース」で明らかにすることとした。

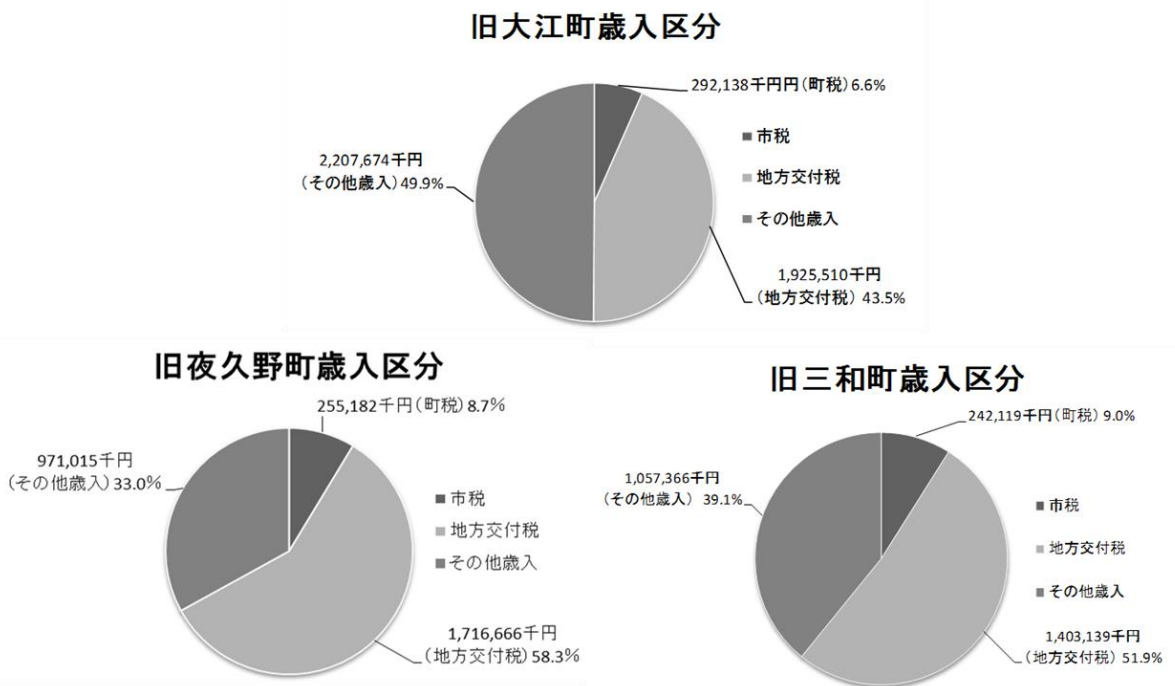
5 福知山市の1市3町と兵庫県篠山市の4町の合併を検証する

5.1 合併前後における福知山市と3町の財政状況

5.1.1 平成17年度における旧福知山市と旧3町の一般会計歳入区分

合併前の旧大江町・旧三和町・旧夜久野町の3町の「平成17年(2005年)度一般会計打切り決算⁽¹³⁾」における歳入区分をみることにする。

図表8 合併前の旧3町の一般会計歳入区分



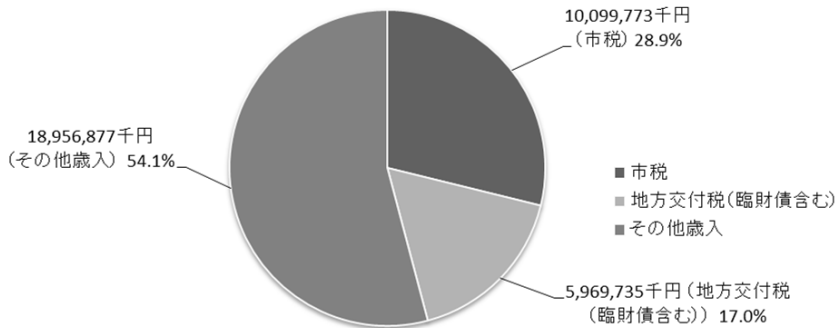
(注) 12月末打切り決算のため臨時財政対策債の発行はない。(福知山市財政課資料より筆者作成)

図表8のグラフは旧3町の歳入区分を示しているが、地方交付税の占める割合は、図表9の旧福知山市と比較すると格段に高くなっている。旧3町の地方交付税が一般

⁽¹³⁾ 合併により消滅した地方公共団体の収支は、消滅の日をもってこれを打ち切り、決算を行うこととなる(地方自治法施行令第5条第2項)

会計の歳入全体に占める割合は、財政内容が比較的安定していたと思われる旧大江町でも 43.5%、旧夜久野町に至っては、58%を超えている。旧三和町でもその割合は 51.9%に達していた。図表 9 に示す旧福知山市一般会計の地方交付税の歳入区分が 17.0%となっている事と比較すると、いかに旧 3 町が地方交付税に依存していたかが分かる。

図表 9 旧福知山市の一般会計歳入区分



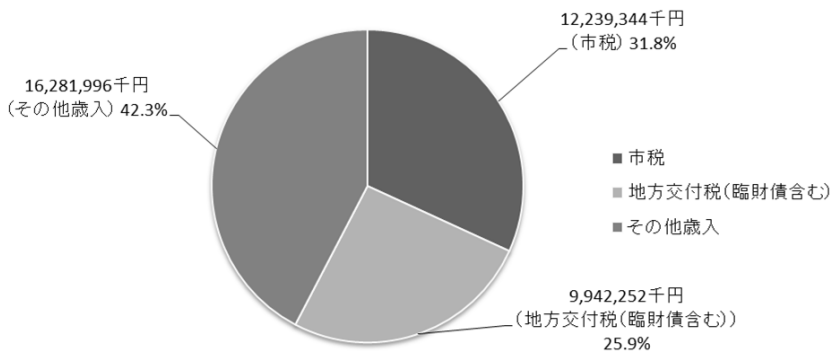
国からすれば、このような地方交付税の依存度の高い旧 3 町と旧福知山市との合併を推し進め、将来の一本算定を視野に入れ、地方交付税の縮減を進めようとするのは、交付税特別会計の現状からしてむしろ当然と言えるだろう。

ここで、平成 19 年 (2007 年) 度の合併後の一般会計決算における新福知山市の歳入区分を見ることにする。

5.1.2 新福知山市の平成 19 年度一般会計決算の歳入区分

合併後の新福知山市の地方交付税は、合併算定替の特例措置により、旧 3 町と旧福知山市の地方交付税をそのまま合算した金額 (合併算定替 図表 10) である。ただ歳入における市税の割合が高いため、地方交付税の歳入全体に占める比率は、旧福知山市の 17%より高くなるが、歳入区分としては 25.9%に抑えられた形となっている。

図表 10 新福知山市の平成 19 年度一般会計決算



次項において合併後の普通交付税の交付額及び臨時財政対策債の発行額について、福知山市財政課の資料に基づき、合併算定替の交付額と1本算定に移行した場合を比較し、平成27年(2015年)～平成29年(2017年)迄の各年度の状況を一覽的(図表11)に表記した。

5.1.3 合併後の地方交付税の推移

図表 11 普通交付税等交付税額推移(普通交付税+臨時財政対策債)

		平成29年度			平成28年度			平成27年度		
		普通交付税	臨時財債	普交+臨時財	普通交付税	臨時財債	普交+臨時財	普通交付税	臨時財債	普交+臨時財
新福知山市 合併算定替	算定額(a)	9,371,592	1,425,728	10,797,320	9,675,469	1,410,101	11,085,570	9,701,994	1,663,517	11,365,511
	前年増減	△303,877	15,627	△288,250	△26,525	△253,416	△279,941	79,510	△57,218	22,292
	決算額							9,701,994	1,421,000	11,122,994
	前年増減							79,510	△299,735	△220,225
新福知山市 一本算定(b)	算定額	8,608,612	1,486,185	② 10,094,797	8,636,168	1,403,632	① 10,039,800	8,325,655	1,577,049	9,902,704
	前年増減	△27,556	82,553	54,997	310,513	△173,417	137,096	397,241	△83,081	314,160
旧福知山市 (c)	算定額	4,252,902	1,156,581	5,409,483	3,715,056	1,132,260	4,847,316	4,250,198	1,308,032	5,558,230
	前年増減	537,846	24,321	562,167	△535,142	△175,772	△710,914	203,527	△25,388	178,139
旧三和町 (d)	算定額	1,513,346	78,782	1,592,128	1,609,683	82,897	1,692,580	1,648,450	108,356	1,756,806
	前年増減	△96,337	△4,115	△100,452	△38,767	△25,459	△64,226	△25,492	△6,894	△32,386
旧夜久野町 (e)	算定額	1,670,620	86,965	1,757,585	1,755,517	90,490	1,846,007	1,784,448	114,424	1,898,872
	前年増減	△84,897	△3,525	△88,422	△28,931	△23,934	△52,865	△63,098	△12,649	△75,747
旧大江町 (f)	算定額	1,934,724	103,400	2,038,124	1,995,213	104,454	2,099,667	2,018,898	132,705	2,151,603
	前年増減	△60,489	△1,054	△61,543	△23,685	△28,251	△51,936	△35,427	△12,287	△47,714
算定替の差 a-b	算定額	762,980	△60,457	④ 702,523	1,039,301	6,469	③ 1,045,770	1,376,339	86,468	1,462,807
	前年増減	△276,321	△66,926	△343,247	△337,038	△79,999	△417,037	△317,731	25,863	△291,868

2017年(決算ベース)

福知山市財務部財政課作成資料「普通交付税等交付額推移」表より筆者編集

平成28年(2016年)度から福知山市は合併から10年を過ぎ、合併算定替の期間が終了し、一本算定への移行時期となる。図6の普通交付税の交付額の縮減推移表に基づけば、初年度は10%の縮減、2年目には30%の縮減となり、完全実施となる6年目には、平成29年度ベースで算定すると約7億2百万円の縮減額となる。(図表

11 の④) (国は当初の縮減計画を平成 26 年に見直している。詳細は末尾「2」参照)

図表 11 の「普通交付税等交付額推移」表によれば、平成 28 年度から始まる普通交付税及び臨時財政対策債を一本算定で計算した場合の交付額は、平成 28 年度で約 100 億 39 百万円 (図表 11 の①)、平成 29 年度で約 100 億 94 百万円 (図表 11 の②) となる (調整率や錯誤額等を含めて計算している)。年度ごとの削減率 (1 年目、10%、2 年目、30%) に当てはめ計算すると、平成 28 年度で約 1 億 16 百万円 (図表 11 の③÷0.9-③)、平成 29 年度で約 3 億 1 百万円 (図表 11 の④÷0.7-④) の縮減額となる。

合併後 10 年を経て普通交付税が縮減期に入り、福知山市の財政状況はかなり緊迫した状況に立ち至っている。合併特例債の平成 29 年 (2017 年) 度末の未償還残高は 159.6 億円であるが、その償還に追われる一方、旧町の庁舎を「支所」として残すことが、「合併協議会⁽¹⁴⁾」の決定事項となっていたため、人口一人当たりの職員数は、非合併自治体より多くなっている。市域面積も旧福地山市の 264 ㎢から合併後は 552 ㎢と拡大し、守備範囲が広がり必然的に合併後の福知山市の財政負担は大きくなったと言える。高齢化の進行や扶助費の増加に加え、各支所の存続によって職員数の削減も進まず一般経常経費が増加し、平成 29 年 (2017 年) 度決算では、経常収支比率は 97.7%⁽¹⁵⁾に達することとなった。

5.2 兵庫県篠山市を参考事例として

我が国で新市として合併第 1 号となった「兵庫県篠山市」の事例を取り上げる。福知山市と同様に合併算定替と一本算定の双方の普通交付税額を、篠山市行政経営課より資料提供を頂いた。本市は、平成 11 年の合併であるので、以下の数字は一本算定の完全実施の 1 年前 (平成 26 年 (2014 年)) によるものである⁽¹⁶⁾。

兵庫県篠山市における普通交付税の算定替えと一本算定の縮減額の算出

《一本算定完全実施直前の平成 26 年 (2016 年) 度の財政資料による》

基準財政需要額

篠山町 6,395,698 千円①

西紀町 2,181,600 千円②

⁽¹⁴⁾ 篠山市の様な「新設合併」の場合は、合併各町の庁舎を「支所」とする場合、「総合支所」に近い形にすることが「合併協議会」での合意事項となる事が多い。それによって、職員数の削減が進まない事例が多く見受けられる。

⁽¹⁵⁾ 経常収支比率が 100%を超えると、基金の取り崩し等を行わないと自治体運営は困難となる。

⁽¹⁶⁾ 篠山市の縮減額の算定については、基準財政需要額を基にして、合併算定替と一本算定を比較し普通交付税額の縮減額を算出している。

丹南町 4,258,020 千円③

今田町 1,709,962 千円④

合 計 14,545,280 千円⑤=①+②+③+④

篠山市 12,793,137 千円⑥

差 引 1,752,143 千円 (縮減額) ⑦=⑤-⑥

篠山市の事例を見ると、福知山市の合併と比較して合併後の「合併算定替」と「一本算定」による普通交付税の交付金額の差額が大きくなっている。一般的に、普通交付税の依存度が高い自治体どうしの合併の場合は、普通交付税交付金の縮減額が大きくなる傾向にある⁽¹⁷⁾。篠山市は、その様な交付金額の大きな縮減と合併特例債の前倒し的な発行による過大な起債償還によって、起債制限に抵触する様な事態に至り、現市政において抜本的な行財政改革が進められている。特に「新設合併⁽¹⁸⁾」の場合、旧町の支所を「総合支所」として残す場合が多い。その結果、職員数を適正範囲内に止めることがかなり難しくなり、結果的に、経常経費の抑制を行う事が困難となり、経常収支比率が100%を超えることとなった。

以上、福知山市の「1市3町の合併」と篠山市の「4町の合併」を事例として取り上げ、合併算定替と一本算定の縮減額を算出した。本来なら、全国の合併自治体における「合併算定替」と「一本算定」の普通交付税交付金の縮減額に関するデータ集積を行い、総括的に論じなければならない。本論で先に述べた「日本政策投資銀行『合併市町村が直面する財政上の課題』2013年」が推計した平成17年(2005年)の普通交付税の縮減額約9,000億円を「決算数値」で確証を取ることが今後必要である。

6 結論

6.1 本論の事例から得られる平成の大合併のねらいとは

筆者が論述したかったことは、平成の合併における国のねらいが、地方交付税の縮減施策(交付税改革)であったにも関わらず、合併自治体に何ら説明がされなかった事である。平成22年(2010年)3月5日に総務省自治行政局合併推進課が行った「平成の合併について」の公表文(平成の大合併の検証と分析)の中にも、一切この国の地方交付税改革は謳われていない。

本公表文では、平成の合併の背景と必要性、またそれを理論付ける「地方分権一括

⁽¹⁷⁾ 普通交付税の依存度が高い自治体の合併においては、算定替え後の交付金額と基準財政需要額を基にした一本算定の普通交付税額の縮減額は拡大する傾向にある。

⁽¹⁸⁾ 合併には「新設合併」と「編入合併」がある。前者は、A町とB町を廃してその区域をもってC町を設置するような場合で、合併前の市町村の法人格の消滅と新たに置かれる市町村の法人格が発生する。後者は、市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入するケースで、D町を廃し、その区域をE町に編入する場合である。

法」と「三位一体改革」、更には今後の課題が述べられている。本来は、「国の裏赤字」とまで言われた交付税特別会計の普通交付税の縮減施策に触れ説明が加えられるべきである。確かに、「臨時財政対策債」と合併自治体の「一本算定」により、交付税特別会計の赤字額は、今後、縮減の方向に進むであろう。

筆者は、それによって国の財政状況の改善が進むなら喜ばしいと考える。しかし、前述した地方交付税の依存度が高い自治体の様々な課題の解決に触れ、合併によって財政力の弱い町村を救済するような表現が目立つことには納得ができない。福知山市の1市3町の合併過程の中で、住民投票によりその可否を決める事態や、首長が辞任して、住民の信任投票に至った自治体もある。一步間違えれば、福知山市の合併は議会で可決に至らなかったであろう。

その様な時、地方交付税改革のねらいを明らかにし、国の危機的財政状況を共有することができていたとすれば、地方自治体や議会の合併への取組みは全く違ったものになっていたと思う。

6.2 道州制とは何だったのか

更に言える事は「道州制」についてである。地方分権一括法が法制化し、基礎自治体が「合併」に向かう方向性を国は示した。その後「地方分権」との整合性を取るために、「道州制」の概念が示され、平成18年(2006年)2月28日に地方制度調査会が区域例を発表した。例えば、近畿圏域では、「福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山」を一つの広域自治体とみなし、大きくて強大な権限を持った分権型の地方自治体を構築すると叫んだ。しかし、基礎自治体の合併が進んで以降、殆どこの広域自治体構想について議論がなされていない。

筆者からすれば、もとより「道州制」を実現して行こうと言う動きは少なかったのではないかと考える。各広域自治体でも、十分な議論が行われたとは言い難い。都道府県議会の中でも協議されるまでには至っていない。国からすれば、中央政府の権限と財源を地方に移転することは考えもしていなかつただろう。現在の都道府県の枠組みの中で、基礎自治体を管理することが国にとっても最善の方法と考えているのではないだろうか。

7 おわりに

筆者は、国の平成の合併のねらいは、「地方交付税改革」にあると結論付けている。それを当事者である「合併自治体」に何故、説明しないのか。現在、多くの合併自治体で課題が噴出し、篠山市や泉佐野市等では、財政的に窮地に至っているところも多い。また、多くの論者がこの「平成の大合併」についての課題を抽出し、本件に対する論文も数多い。

高齢化の進行と人口減少社会に入り国も地方も財政状況は悪化の一途を辿っている。ただ、地方の発展なくして国は成り立たない。

国も地方も動かしているのは、「人」である。取り分け国家公務員約 28 万 5 千人（一般職）と地方公務員約 274 万人（平成 28 年度末予算定員）の相互信頼と情報の共有こそが、我が国の財政的課題解決のカギと言っても良い。我々は、住民であると同時に国民であると言う「2 面性」を持っている。国の危機的財政状況を共有し、国と地方が良好な信頼関係を構築してこそ、我が国はこの財政的危機を乗り越えるこえることができるだろう。

本稿では、交付税特別会計の改革が平成の大合併の大きな要因であることを論述するに止まらず、国と地方の相互理解と相互信頼の構築こそが如何に重要であるかを、改めて述べておく。

平成 31 年 1 月

《参考文献》

- 1) 坂本忠次、1984 年「大正・昭和初期地方財政史研究の課題」岡山大学挙経済学会雑誌 16
- 2) 岩崎美紀子編著、2000 年「市町村の規模と能力」ぎょうせい
- 3) 井堀利宏、2001 年「財政再建は先送りできない」岩波書店
- 4) 丹羽由夏、2003 年「交付税特会借入金 30 兆円の行方」農林中金総合研究所
- 5) 福知山市、2003 年「福知山市・三和町・夜久野町・大江町合併協議会」
- 6) 岡田知弘、2003 年「市町村合併の幻想」自治体研究社
- 7) 古川哲明、2005 年「明治の大合併と戦後地方自治の民主化」東京図書出版会
- 8) 小西砂千夫、2005 年「市町村は自律しているかー単純な合併推進・反対論議を超えて」都市問題 96
- 9) 佐藤俊一、2006 年「日本広域行政の研究」成文堂
- 10) 佐藤 竺、2006 年「昭和の大合併」、都市問題 97
- 11) 町田俊彦編著、2006 年「平成大合併」の財政学」公人社
- 12) 横道清孝、2007 年「日本における市町村合併の進展」政策研究大学院大学

- 13) 奥野信宏、2008年「地域は「自立」できるか」岩波書店
- 14) 総務省、2008年 「『平成の合併』について」の公表
- 15) 小西砂千夫、2009年「基本から学ぶ地方財政」学陽書房
- 16) 地方債制度研究会編、2011年「平成23年度版事業別地方債実務ハンドブック」ぎょうせい
- 17) 山本準、2012年「合併自治体における財政運営の現状と課題」第34回兵庫自治研究会 第2分科会
- 18) 森川洋、2013年「平成の大合併の実態と問題点」自治総研通巻421号
- 19) 鈴木純義、2016年「国債の異常累積と地方交付税特別会計の『隠れ借金』」名城論叢
- 20) 財務省、2016年「財政制度等審議会財務省提出資料（抜粋）」
- 21) 石川達哉、2017年「再び問われる交付税特会の行方」ニッセイ基礎研究所
- 22) 総務省、2018年、「地方交付税関係参考資料」
- 23) 総務省、2018年 「第196回国会 平成30年度地方交付税関係参考資料」
- 24) 総務省、2018年市町村合併資料集 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>

注釈「1」

三位一体改革とは、国税から地方税への税源移譲、補助金の廃止・削減、地方交付税の見直しを一体的に改革し、国と地方の財政関係を分権的に改めることを言う。日本では国と地方の歳出の比率はほぼ4対6と、行政事務が地方に多く配分されている。しかし、国税と地方税の比率は逆に6対4と、租税収入は国税に多く配分されている。こうした歳出と税収のアンバランスは、補助金や交付税等の、国から地方への財源移転によって埋め合わされている。このうち補助金は用途が限定されており、地方自治体に裁量権はない。そこで、補助金を廃止・削減し、その代わりに国税を地方に移譲した上で、地方交付税を見直すというのが三位一体改革の本来の趣旨である。

しかし、平成18年(2006年)度(平成の大合併の達成時期)を最終年度とし、3年間にわたって実施された三位一体改革では、4兆円の補助金改革と3兆円の税源移譲という数値目標は達成されたが、地方自治体の裁量権拡大には結びつかない補助金改革であったと言える。しかも、3年間での地方交付税の削減は5兆円にも及び、地方分権という視点よりも国の財政再建が優先されたということが出来る。

参考文献：(神野直彦 東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授 / 2007年)

注釈「2」

平成の大合併による普通交付税の特例措置として「合併算定替」による合併自治体

への激減緩和措置が取られた。本稿で述べたが、合併後 10 年目以降については段階的に普通交付税が縮減され、5 年目以降は完全一本算定になる構図となっている。

しかし、平成の大合併により市域面積が拡大する等市町村の姿が大きく変化し、合併時点で想定していたスケールメリットが十分に発揮されず、基準財政需要額の低減に結びつかない状況となった。そこで、平成 26 年度以降 5 年程度の期間をかけて、当初の縮減計画の見直しを行っている。

参考文献：(平成 30 年度「地方交付税のあらまし」一般社団法人 地方財務協会)