

第1章 地方分権改革と 市町村合併後の行財政運営

第1章 地方分権改革と市町村合併後の行財政運営

合併市町の取組の調査・研究結果を報告するに当たり、まずは、市町村合併が進展した背景と合併後のまちづくりについての基本的考え方を整理する必要があります。

ここでは、第1回埼玉県市町村合併研究会（平成19年5月14日開催）における当会の顧問である横道清孝教授の「地方分権改革と市町村合併後の行財政運営」についての基調講演を紹介します。

【平成19年5月14日 第1回 埼玉県市町村合併研究会における基調講演】



埼玉県市町村合併研究会 顧問 横道清孝

政策研究大学院大学教授

地域政策プログラムディレクター

【1. 第1期地方分権改革】

～地方分権一括法の成立・施行～

まず、合併後の行財政運営を考えていく上で、市町村合併の背景となった地方分権改革の動きから触れていくこととする。

今、第2期地方分権改革が進められている。では、第1期地方分権改革がいつから始まったかということ、平成5年の衆参両院の地方分権の推進に関する決議、その後の平成7年の地方分権推進法の成立、それを受けた地方分権推進委員会の発足あたりである。

この地方分権推進委員会の中で非常に活発な議論が行われ、実際にその議論を受けて法律を中心に様々な制度が改正された。第1期地方分権改革が制度の改正から実行段階に移ったのは、平成11年7月に地方分権一括法が成立し、その多くが施行されて地方自治が新しい段階に入った2000年である。その後いろいろな動

きもあったが、大きく時間的に捉えると実行という段階は、2000年から2010年という10年間になるだろうと見込んでいる。

次に、第2期分権改革は、詳細は後述するが、2010年頃から実施の段階に入るというタイムスケジュールになっている。実施段階で第1期が2000年から2010年までの10年間、第2期が2010年から、また何年かかるかわからないが、始まってくるだろうと、大枠そういう見通しを持ってもらえばよいのではないかと。

それで、第1期分権改革では2010年までに、第2期の実施の前段階として、ということが起きて、ということが議論されて、どういう制度改革が行われたかということが問題になる。

地方分権についての主な動き

- 平成 5年 6月 地方分権の推進に関する決議（衆議院 翌日参議院決議）
- 平成 7年 5月 地方分権推進法成立（5年間の時限立法、のちに1年延長）
- 平成 7年 7月 地方分権推進委員会（諸井虔委員長）発足
- 平成 8年12月 地方分権推進委員会第1次勧告
（～平成10年11月 第5次勧告）
- 平成10年 5月 地方分権推進計画閣議決定
- 平成11年 7月 地方分権一括法成立

機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成
地方事務官制度の廃止 など

- 平成12年 4月 地方分権一括法施行
- 平成13年 6月 地方分権推進委員会最終報告
- 平成13年 7月 地方分権推進法失効、地方分権改革推進会議発足
- 平成15年 6月 地方分権改革推進会議意見
「三位一体の改革についての意見」
- 平成18年 6月 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」提出
- 平成18年 12月 地方分権改革推進法成立
- 平成19年 4月 地方分権改革推進法施行（3年間の時限立法）
地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長）発足

～市町村合併の進展・三位一体の改革・地方行革の進展～

地方分権一括法が成立、施行されて、その後起こったことは、市町村合併の進展、三位一体の改革、地方行革の進展と大きくわけて3つである。

まず、地方分権一括法に伴う第1期地方分権改革に伴う地方行政体制の整備と

ということで、市町村合併が大きく進んだ。3,232 の市町村が 1,821 に、2006 年 3 月現在で 4 割以上減った。個人的にはよくここまで進んだなと思う。当初は、私は合併推進論者だけれども 2,000 から 2,500 くらい、3 割減ればいいのかと思っていた。2,000 を切ったということで予想以上に進んだと思う。埼玉県でもそれなりに合併が進んだ。

二つ目は三位一体の改革で、平成 16 年度から平成 18 年度までの 3 年間で行われ、4 兆円の補助金削減、3 兆円の税源移譲、5 兆円の交付税削減となっている。補助金削減、税源移譲を行うとともに、併せて財政再建のために交付税の削減が行われた。

| 三位一体改革の影響額 | |
|-----------------------------|----------|
| (H16~H18) | |
| 国庫補助負担金改革 | 約 4.7 兆円 |
| 税源移譲 | 約 3 兆円 |
| 地方交付税改革 (地方交付税及び臨時財政対策債) | 約 5.1 兆円 |

三つ目が地方の行政改革の進展である。制度的なものと実際的なものが両方起きた。

まず、制度的なものとして、2003 年の自治法改正で行われた指定管理者制度の導入と、同じく同年に地方独立行政法人法を作って行われた地方独立行政法人という制度の導入である。それ以外にも地方自治法の制度の弾力化がいくつか行われた。指定管理者制度の導入は大きな影響を与えたと思うし、今後も与えていこう。地方独立行政法人制度は、まだ、大学プラスアルファぐらいだが、これも今後影響が出てくるかもしれない。

運用面では、新地方行革指針（地方公共団体における行政改革を推進するための新たな指針）を平成 17 年に総務省が出して、各自治体で集中改革プランの策定が行われた。2009 年までの行革、組織改革とか定員削減とかアウトソーシングとか、いろいろなメニューのプランが策定され、実行されている段階である。

このように第 1 期地方分権改革では、制度も改正され実行されてきた。落ち着いた世の中であれば、今後もこの流れの中で、合併も本来やるべき残ったところを進めるし、財政改革は一段落、行革も集中改革プランに基づいてきっちりと進めていく、そういうことでもいいのかと思うが、社会的状況、政治的な状況もあ

り、それだけでは駄目だということで、第2期地方分権改革が始まったわけである。

【2. 第2期地方分権改革へ】

～地方分権改革推進法の成立～

第2期地方分権改革は、まだ始まったといっても実施段階の前段階で、議論と制度改革に乗り出したところである。地方分権改革推進法が平成18年末に成立し、平成19年4月に地方分権改革推進委員会ができた。この手法は前述した第1期分権改革によく似た手法で、第1期の地方分権推進法に相当するのが地方分権改革推進法で、地方分権推進委員会に相当するのが地方分権改革推進委員会である。非常によく似た道具立てで分権改革をさらに進めようとするものである。

ただ違う点が幾つかある。一つはタイムスケジュールである。第1期分権改革の地方分権推進法は5年間の時限立法となっており、5年間でいろいろな議論をして勧告を出してもらって、それを受けて政府が法制化などの対応をするというものであった。

第2期の分権改革推進法はそんな悠長なことは言っていないということか、3年間の時限立法ということで、3年間で議論し勧告を出し政府が法制化を図るといふ、非常にタイトなというかスピード感のあることでやっていこうというものである。

地方分権改革推進法の概要

基本理念

- ・ 国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にする
- ・ 地方公共団体の自主性及び自立性を高める

ことにより、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進。

地方分権改革推進委員会の設置。

今後、地方分権改革推進計画を作成。

平成19年4月1日から施行。3年間の時限法。

もう一つ、そこでの議論が、わりと見通しがよく分からないというのが2点目である。前回の地方分権推進法を受けた地方分権推進委員会では、総務省（当時は自治省）もいろいろ考え、知事会も考え、市長会もいろいろ考え、町村会も考

え、西尾先生や大森先生がいらして、ある程度どういうことをやらなければならないとの見通しとある程度の戦略を持っていた。思い切った言い方をすれば、自治省関係者、地方自治関係者が多くて、政府もかなり地方分権に理解があったが、今回は、総務省も入っていけない、なかなか総務省の考えているところと違うところで議論されている。言い方を変えれば、政治主導になっている。しかも、はっきりとした見通しがあってやっているのか、戦略があってやっているのか分からない。これはどういうことかという、何が出てくるか分からない、ひょっとすると何も出てこないかもしれない。そういう先行き不透明という点が違う点である。

地方分権は、国際的に見てもそうなのだが、二つの側面がある。一つは住民サービスあるいは住民自治などの視点である。遠くの中央政府よりも身近な自治体、特に市町村が担ってできることはやってもらった方がよい。その方が民主的だしニーズに合ったサービスができる。

もう一つは国の財政再建の視点である。国の資源が少なくなった時に、いかに国のお金を効率的に使っていくのか、財政再建につなげていくのかである。地方分権には間違いなく両方の側面がある。

問題はそれをどういう形でバランスよく扱っていくかであり、一步間違えると、どうしても財政再建に重きが置かれてしまう。お金持ちの自治体はよいが、あまり財政力がないところは酷い目にあうということになりかねない。そうかといって、お金のことを無視して分権、分権というわけにもいかない。このバランスを上手く取っていかなければならない。下手をすると非常に格差が広がってしまう。

どういう議論が行われて、どういうものが出てくるかについては、海図なき航海みたいなのところがある。私もよくウォッチしていかなければならないと考えている。皆様方も動きについて様子を見ながら対応していかなければならない。そういう状況である。

~道州制ビジョン懇談会~

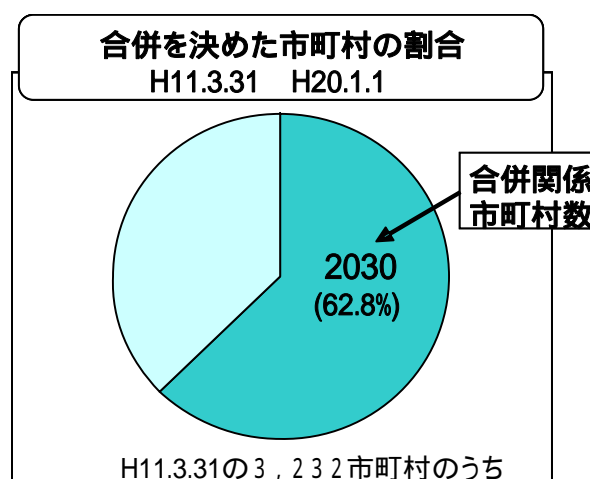
もう一点、それとは直接的に関係ないが、並行して行われているのが道州制ビジョン懇談会である。これは、道州制のビジョンを描くとして政府が2007年2月に作り3年間で結論を出すとしている。これとは別に自民党に道州制調査会が

置かれて、こちらはこちらで非常に熱心に道州制についての議論が行われている。

道州制については、市町村合併が進んだこともあり、かなり議論が行われるようになった。なかなか簡単に実現するとは思わないが、実現するかどうかは別として、何らかの考え方が出てきて、その中で道州制だけではなくて市町村もこういうふうにするべきだと、極端に言えば市町村の数も 300 とか 500 にすべきとかいう考え方があるいは出てくるかもしれない。これも極めて政治的なものが大きいわけで、どういうものが出てくるかは見てみなければ分からない。

～ 合併新法による合併～

次に、合併新法による市町村の合併である。地方分権改革推進委員会や道州制ビジョン懇談会で地方分権の議論が進められる一方で合併が進められている、また動き出すのであろう、進むであろうというのが合併新法による合併である。合併新法は 2010 年 3 月までということである。現在、ついに官報告示ベースで全国の市町村数が 1,800 を切り、来年 1 月には間違いなく 1,800 を切るわけである。おそらく、この埼玉県でも動き出すと思われるが、統一地方選挙が終わったので、全国的にこの期間内に合併するのであれば、ここで合併が動き出すだろうと思う。



制度的にはもう一つ、地方圏の町村との関係でいえば、過疎債とかの財政上の特別措置があるいわゆる過疎法の期限が 2010 年 3 月となっている。これは埼玉県の市町村にはそんなに大きな影響がないと思うが、地方圏の県にある多くの市町村には大変大きな影響を及ぼすこととなってくる。今度はこれをどうするかということで、もうしばらくすると議論が出てくると思う。

タイムスケジュール的に見ると、分権改革推進法が 3 年間なので、3 年以内に新地方分権一括法みたいなものが出てくる。その実施が順調にいけば、2010 年から、あるいは 2011 年になってくるだろう。道州制ビジョン懇談会の道州制ビジョンも 2010 年くらいには最終版が出てくるだろう。合併新法が 2010 年 3 月に期限

が切れるので、その後どうするのかと、合併新法の単純な延長はないと思うが、それでも合併を続けるのか、その後の市町村の体制をどうするのかといった議論は当然出てくる。それを踏まえて国の制度的な手当てが 2010 年ないし 2011 年から行われて、それに併せて、過疎法も完全にやめてしまうのか、違うものを作るのかというのも 2010 年が始点ということになる。

第 2 期分権改革の実施が予定通りに行けば 2010 年から始まる。道州制だけは実施にまでは行かないと思うが、予定通り行けば 2010 年から新しい制度が実施に移される。その制度がどういった制度なのか、それに向けて、これから 3 年くらいかけて、いろいろな改革、分権だとか、あるいは道州制、あるいは市町村のあり方、過疎法といったものの議論が行われていくことになる。

～人口減少社会と高齢化の進展～

それで、それらの改革論議を規定する大きな要因として、他にもあるが基本的な要因として、人口減少社会と高齢化の進展がある。現行のいろいろな制度は右肩上がりを前提として作られているものが多く、人口が右肩上がり、財政規模、経済規模が右肩上がりで大きくなっていくことが前提になっている。それが、経済は別として人口は間違いなく減少過程に入っていく、右肩下がりになる。それに対応したシステムというのがどうしても必要になってくるということである。

大学でも講義したのだが、自治法の本則では、市は 5 万、町は各県の条例で決めるので何千人以上とかあるが、いったん市になってしまえば、人口が 5 万を割っても、町にならない、戻らないというシステムになっている。これははっきりとは言えないが、右肩上がりを想定しているみたいな感じである。例えば、夕張市はかつて人口 10 万を超えていたが、今は 1 万 5 千か 6 千というところである。それはもう市としての仕事をやらなければいけないのかどうか、そういうところが担うことができるのだろうかということをまじめに考えなければいけない時代に入ったのではないか。

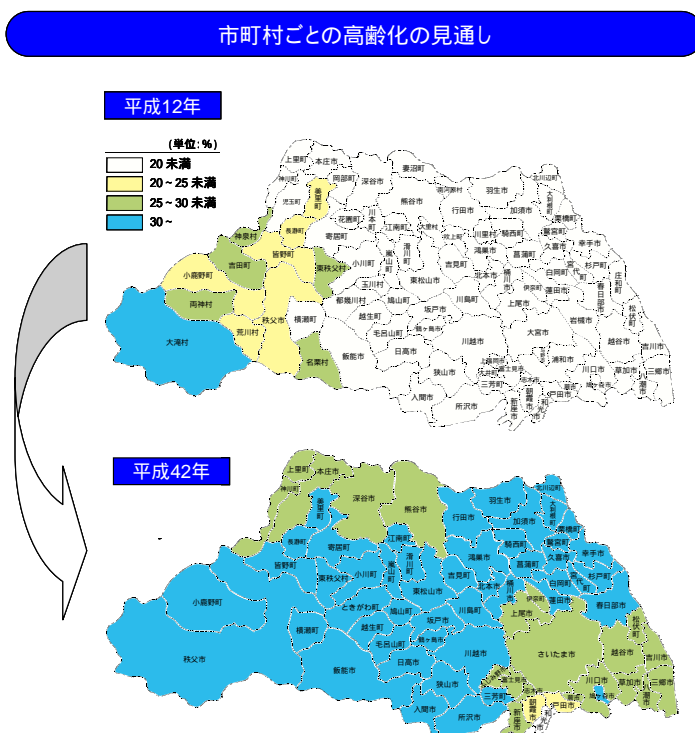
地方圏と大都市圏とでは出方が違って来る。全体として人口が減少してくる中で地方圏の方は、これから先を考えると如何に撤退するかということを考えていかなければならない、そういう厳しい時代に入っていく。今までは人口減少、過疎化、高齢化はあるが、しかし行政サービスを維持するとしていた。そのために、

前述した過疎法などを作って、過疎債を手当てするなどいろいろ対策をとってきたが、おそらく、段々人も住まなくなってきたとどんどん人口が減ってくるとなると、いかに上手く撤退していくかということを考えざるをえなくなる。

もちろん、全面的に撤退するわけではないが、残すところは残して、撤退するところは撤退するという厳しい時代に入っていくという認識が必要である。従って、行政サービス、住民サービスの提供のあり方もこれまでの発想とは違った仕組みを考えていかざるをえないのである。

一方、大都市圏においては高齢化が本当に進む。いよいよ高齢化の影響が出てくる。地方圏の方では高齢化がいくところまでいっているのに、それほど特別養護老人ホームの収容人数を増やさなければいけないとか、そういうニーズがそんなに高くない。足りないと言えば足りないところがあるかもしれないが、それ程大きな問題ではないのである。

逆に大都市部の方は、特養問題、国保、介護などの高齢者対策の方がいよいよ大きな問題になる。これは、一番所得が高く一番住民税を払っている定年退職前の人達が、退職した時点で住民税がゼロになる。そして、その後は、逆に給付が生じてくるという話になっていくということである。大都市部における合併の必要性は、基本的には高齢化の影響が大きいと思う。



資料 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来人口推計(平成15年12月推計)」より作成

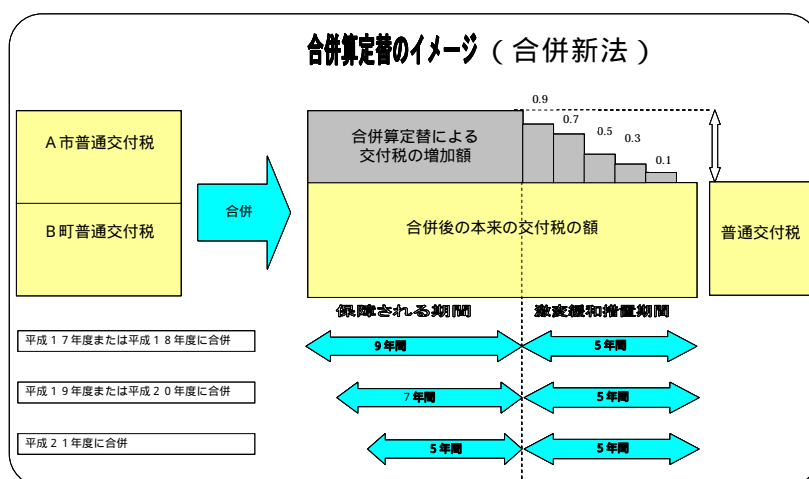
【 3 . 合併市町村の行財政運営について】

~ 合併特例措置期間の財政運営 ~

次に、合併市町村の行財政運営について述べていく。

第1点目は、合併特例措置期間の財政運営である。合併市町村の財政運営について平たくいうと合併特例措置期間終了後を見通した財政運営をどうやっていくかということである。

これは、各市町村で交付税をどれくらいもっているか、その他いろいろな事情によって違うか、大きくイメージすれば、短期、中期、長期の3つの時期に分けて考えていく必要がある。



短期というのは合併後2,3年の話で、これは瞬間的には歳出も増える。ケースによって違うが、一般的には職員を一気に減らすわけにはいかないし、特に情報システム

の導入とかいろいろな経過的に必要な措置があるので、この期間は増える。ただし、そこに国の合併補助金や県の交付金など財源も増えるので、何とかトントンでいく。

次に中期。中期というのは合併後4,5年から10年くらいまでの間で、ここはゆとりが出ないといけない。交付税の合併算定替で、10年間は合併しなかった場合と同じで保障されるわけなので、その分ゆとりが出てくる。このときにしっかり基金を積んでおく必要がある。

長期というのは、合併してから10年以降である。合併算定替も段階的に切れてきて15年後には0になる。その時に少なくとも類似団体並みの体制を整えておかなければならない。これを大まかでもいいから、シミュレートしておく必要がある。これはなかなか微妙なところがあり、移行期はトントンでいいのだが、中期に余裕が出てくると、基金に積みたいところを、政治的にそんなに余裕があるならばもっと公共事業をやれとか、今まで公共事業をかなり絞ってきているから、余裕がでてきたら公共事業をやれという圧力がかかってくるので、これに対抗していかなければいけないというのが一つある。

もう一つは、マクロ的に財務省と総務省の関係になると思うのだが、合併したらそれだけ余裕が出てきたのであれば、地方財政計画上の地方の支出を絞ってよ

いのではないかという話がでてくる。まず、ここは違うのだということをいいながらしっかり基金を積んでいく必要がある。これはかなり難しいハンドリングになる。長期的に類似団体並に人員もしっかり削減しても特例債を使った事業の償還分が残ってくるので、少なくともその分くらいは放っておくと足りなくなる可能性がある。

大まかに言うと、これはあくまで一般的な枠組みだが、最初はトントン、中期でため込んで、特例措置が切れた時にちゃんと赤字が出ないような財政運営に持っていかなければならないということである。

これはかなり大変なことである。そう簡単なことではない。その理由として、一つは、三位一体改革の影響がある。私は西東京市に住んでいるが、西東京市は早い段階で（平成13年）合併したものだから、合併して7年目に入るが、その当時しっかりと財政計画を組んだが三位一体改革によって合併効果が吹っ飛んだ。

つまり、その分くらい影響が大きかった。私は今、西東京市の行財政改革推進委員会の委員長もやっているが、合併効果を出しつつまちづくりを進める検討をしており、これを受けて総合計画を作った訳なのだが、三位一体改革によってほぼ合併効果は吹っ飛んだ。吹っ飛んだのにまちづくりをしなければならないとなると、さらにもう一段行革をやらなくてはいけない。つまり、そういうところの三位一体改革の影響、今後の交付税改革の影響が一体どうなるか、そこを見ながら、合併特例債をどこまで使うかを考える。これは、早い段階で合併した所は、100%までとはいかないが使えるだけ使うという計画だったけれども、皆さん方の所はちゃんと抑えて頂いていると思うが、場合によっては、もっと支出を抑えなくてはならなくなるかもしれない。だいたい枠の6割くらい、私の感覚的には6割くらいが平均かなと思う。

～サービスと負担水準の見直し～

次に、サービスと負担水準の見直しということで、これは暫定措置をできるだけ早く統一していくというもので、統一化すると、場合によっては負担水準の見直しにつながっていくことになるわけで、かなり厳しい作業になる。西東京市の例をとると、保谷と田無が合併して、割と早い時期だったので、サービス水準を高い方に合わせて暫定措置として残してしまった例が多い。

三位一体改革で合併効果が吹っ飛んで、サービスを維持できないということになり、そこでどうなるかという、類似団体との比較で、見直すべき所は見直し、サービスを下げるところは下げて、負担を上げるところは上げざるをえないという話となる。しかも、合併で議論をしたときも類似団体との比較をしたのだが、類団自体が行革で下げているので、放っておくと差が大きくなる。そこを追って下げなくてはならないという作業をしなければならない。

～支所等のあり方の見直しと集権と分権のバランス～

続いて、支所等のあり方の見直しである。今回の合併の特徴というのは総合支所方式を採り、あまり急激に職員を減らさないという方式をとっている。集権をして全体の広域的な効率的まちづくりを進める一方で、分権するところは分権して、各支所単位とか、旧市町村単位とかで地域づくりをしていかなければならない。その集権と分権のバランスをどう取っていくかが非常に大事である。そうして、組織、人事とかもバランスを取っていかなければならない。これもケースバイケースではあるが、集権と分権のバランス、ここをあまり中央集権的にやってしまうと、周辺地域で何もできなくなってしまうし、動きがとれなくなってしまう。逆に、分権、分権といって、従来の市町村単位に権限を与えてしまうと合併効果が発揮できなくなってしまうので、バランスが大切である。

～住民との協働体制づくり～

次に、住民との協働体制づくりについてである。これは新しい公共空間ということで総務省も取り組んでいるが、コミュニティ、地域自治組織、関係団体などをもう一度組み直して、上手く協働しながら、公共サービスの提供や地域づくりを進め、それなりに一体感を醸成しながらやっていくことである。これは、それぞれの市町村の腕の見せ所ではないかと思う。その辺を市町村が上手くコーディネートできるかどうか、最近、ファシリテートなどという言葉がはやっているが、活性化しながら盛んにしていくことができるかが重要になる。

～総合計画と行政改革～

次に、総合計画と行政改革についてだが、一つは、市町村建設計画を作ったが、これを必要によっては見直しをしなければならない。計画通りに行かない時に、先送りしてしまうという例が多いと思うのだが、場合によっては新市建設計画、それを受けた総合計画の見直しが必要になってくる。

そしてもう一つは、行政改革推進のための仕組みを作っていく必要がある。先程の西東京市の行財政改革推進委員会みたいなものでも構わないし、何らかの仕組みは作っておいた方がよいということである。

～新しい市町村経営モデル～

最後に、新しい市町村経営モデルということで、今まで、行政運営、「運営」という言葉だったが、最近は「経営」という言葉が使われるようになった。行政経営、市町村経営ということである。

運営と経営でどこが違うのかというと、運営というのは、言われたとおりに組織をつつがなく動かしていくこと、まとめて動かしていくこと、つまり、ルーティンワークを支障なくやっていくことであり、管理者というのは上手く調整していくことである。

経営となると、何か戦略だとかビジョンを持って、目的とか目標とかに向かって、組織を動かしていくということである。そのために意思決定、いろいろ物事を決めていく。判断しながら動かして、また結果を見ながら判断しながら動かすと、それを自分達でやっていく必要がある。

分権とは自己決定、自己責任の原則、自治体の自由度の拡大ということだと捉えれば、運営ということから経営に移っていく。当然である。経営ということを私なりに捉えれば、絶えざる自己革新、改革に次ぐ改革であり止まらないことである。

大変にしんどいのはあるが、現状に満足しない、より改善していく、改革していく、一種の永久運動みたいな中で、サービスの提供を維持し、人を改善し、新しい課題に対応していく、そういうことである。

そのためには、いくつか必要なことがある。一つは、現場からの創意工夫の声である。新しいことをやるのであれば、こういうものが上がってこなければいけない。

また、首長のリーダーシップである。新しいことをやる場合には最終的に責任が伴う。その責任は、首長に負っていただかなければならない。首長が新しいことにチャレンジしていくという精神を持っているかどうかである。

首長自身がいろいろなアイデアを持っていけばよいのだが、首長だけのアイデアだと必ずしも現場とヒットしない場合もあるので、現場からの情報、創意工夫が上がってきて、首長のリーダーシップで必要な新しいものを打ち出していく、改善していく、改革していく、こういうことが必要なのではないか。

それで、従来の市町村運営から新しい市町村経営モデルというのを、一つではないと思うが、いろいろな形で打ち出していく、そういうことを、是非、行ってもらいたい。うちはこういうやり方でということをはっきり出してもらえばいいなと思う。

最後に議会も変わるかどうかだが、私は、議会も相当変わる気配があると思う。変わらないかもしれないが変わる気配もある。

埼玉県の県議会もどれくらい変わるか分からないが、全国的に見ると首長も変わり始めたが議会もかなり変わりつつある。5年とか10年単位で見ればもっと大きな変化が見られるかもしれない。

これは上手くいかないと、中途の過程では、首長と議会の対立の激化とかいろいろな問題が起こることも予想される。ただ、議会も大きな方向としては、政務調査費の問題もあったし、これまでよりもっと議会の議員さんもまじめに勉強するようになるであろうし、ものも言ってくるようになるであろうし、自分達でもこんなことをやりたいと言い出すのではないかと思う。そこは、首長とぶつかる場面も増えてくるとは思うが、それも含めて、従来の市町村の運営とは違った形の市町村経営のモデルのあり方というものをこれから、試行錯誤しつつ創りあげていかなければならない。

それが上手く機能するかどうか、あるいは、上手く実現できるかどうか重要であり、もし、そこが上手くいかなかった時は、多分、この分権というのは失敗だということになるし、上手くいけば分権してよかったと、つまり国民の目から見てもよかったということになるのではないかと思う。

(参考)

- ・ 市町村の合併に関する研究会(総務省)

「新しいまちづくりを目指して－合併市町村の取組の実態」(2007年4月)

「大都市部における市町村合併の推進について」(2007年4月)
