

# 地方自治改革と自治体財政

## —住民による「財政白書」づくりのすすめ—

入谷 貴夫

Local Government Finance in Reform in  
the Decentralization of Central Government  
—Recommendation of Financial White Paper-making by Residents—

Takao IRIYA

はじめに

1. 三位一体改革と市町村合併の総括
2. 第二期「地方分権改革」の本格化
3. 新型交付税・財政健全化法と町村財政
4. 「地方分権改革」の新動向
5. もう一つの地方自治改革と自治体財政

おわりに

はじめに

三位一体改革と平成大合併の第一幕は一段落し、第二期「地方分権改革」に突入した。ここでは、新型交付税の導入や新たな地方財政の再生制度などの税財政改革、新分権改革一括法による国と地方の関係の改革、市町村合併の第二幕と道州制の導入など、「国から地方へ」「官から民へ」を柱とする新自由主義の思想に基づき、憲法で保障された「地方自治の本旨」を「基本」から変えようとする「地方分権改革」が本格化しつつある。

一方で、三位一体改革や市町村合併が推進される中で、自立・非合併の模索、自立計画づくりや個性的な地域づくりの実践などのもう一つの地方自治改革運動が展開されたことも見逃してはならない。とりわけ、9回の開催を重ねた「小さくても輝く自治体フォーラム」は、この運動の有力な「対抗改革運動」であり、大正デモクラシー期の地方自治運動に匹敵する足跡を地方自治史に残したと評されている<sup>1)</sup>。また、九州地区の自立した52町村は、自立のための研さん、勉強の場をつくることを目的として「九州地区自立町村ネットワーク」を結成した。このフォーラムとネットワークは、2007年2月に過去最多となる66名の町村長の呼びかけで「第8回小さくても輝く自治体フォーラム」を宮崎県綾町で開催し、実践的住民自治や参加型地域づくりの意義を確認し、地方自治運動に歴史的な一頁を記した。

本稿では、こうした地方自治改革の情勢について、まずこれまでの三位一体改革や市町村合

併を総括し、次に第二期「地方分権改革」の新動向を含めそれが目指す地方制度の改革内容とその対抗関係を分析し、最後にこれからの地方自治改革運動における自治体財政改革の課題について述べようと思う<sup>2)</sup>。

## 1. 三位一体改革と市町村合併の総括

### (1) 三位一体改革と地域間格差

三位一体改革は、小泉内閣において「官から民へ」と「国から地方へ」を旗印とした地方構造改革の一環として進められた地方税財政改革である。骨太方針2003において、国庫補助負担金について4兆円程度の廃止・縮減、廃止・縮減する補助金の8割程度の税源移譲、地方財政計画の歳出の徹底的な見直しによる交付税の財源保証機能の縮小を内容とする三位一体改革の基本方針が提示された<sup>3)</sup>。

こうした方針のもと編成された2004年の地方財政計画は、自治体関係者に大きな衝撃を与えるものとなった。すなわち、補助金1兆3,000億円の削減、暫定措置として6,500億円の税源移譲、2兆9,000億円の交付税（臨時財政対策債含む）の大幅な削減という、自治体財政にとって激震（地方財政ショック）となった。これにより、地方一般財源は、総額で57.8兆円から55.6兆円へと3.7%減少し、各地の自治体では基金の取り崩し、起債拡大、事業の縮小など予算編成が困難な状況が続出したため、地方六団体からは「三位バラバラ改革」と批判された。

2004年から2006年にかけての第一期の三位一体改革では、補助金は約5.2兆円の廃止・縮減された。この内、税源移譲に結びつくものは約3.1兆円であり、税源移譲に結びつかない約2.1兆円はスリム化や交付金化に終わった。前者の税源移譲に結びつくものについては、社会保障関係で地方から除外していた国民健康保険について新たな都道府県調整交付金の導入、児童扶養手当や児童手当の国庫負担率の引き下げ、義務教育分野では義務教育国庫負担金の補助率の引き下げなど、地方の自由度が高まらない地方への負担の付け替えが含まれている。後者の税源移譲に結びつかないものについては、一部交付金化されたものもあるが他は廃止された。これに対して、税源移譲は約3兆円であり、所得税から個人住民税（10%比例税率化）への移譲が行われたが、これは補助金の廃止・縮減の60%に過ぎない。さらに、交付税は、この間に23.9兆円から18.8兆円へと5.1兆円削減された。

結局、この3年間で1.4兆円の補助金削減と5.1兆円の交付税（臨時財政対策債含む）削減により、合計で6.5兆円の純減となった。このことは、地方のプライマリーバランス（PB）の変化に如実に現れている<sup>4)</sup>。地方は、2002年から2006年にかけて全体として歳出が4.7兆円削減されたことによってPBが7%の黒字となっている。このように、三位一体改革によって、国の財政再建のために地方経費が犠牲にされ、自治体財政はミニマムの行政や独自行政の削減に追いやられ、危機的な財政状況に直面することになった。

さらに、自治体財政のPBの黒字化について、2002年と2005年を比較すると、東京都は地方税が5,274億円12.9%増加する形で実現しているが、北海道の市町村は地方税と交付税の一般財源が1,084億円6.9%減少し、そのために歳出を2,569億円9.6%と大幅に削減することで実現している<sup>5)</sup>。すなわち、市場主義に基づく三位一体改革による所得再分配の歪みは、地域間格差を伴っていることに留意しなければならない。したがって、地域間格差を是正する財政調整制度の維持は不可欠の課題となっている。

## (2) 市町村合併と自治体財政

平成の大合併により、1999年3月に3,232あった市町村は、2006年4月時点で1,820となった。これにより、平均人口は36,387人から65,535人に、平均面積は116.9平方キロから204.1平方キロとなり、自治体の大規模化と広域化が進んだ<sup>6)</sup>。

総務省の担当者は、こうした第一幕の結果について、市町村合併は相当進展し規模・能力がかなり拡充したが小規模自治体が残ったこと、望ましい再編ができなかった地域と大都市圏の面積狭小の都市が残ったことなどの“積み残し”があると総括している<sup>7)</sup>。

そこで、改めて、市町村合併の意義について、「自己決定・自己責任」という理念を実現する基礎自治体を形成すること、少子高齢化・人口減少のもとで生活圏域に対応した効率的な自治体経営を確立すること、及び市町村合併は厳しい財政環境のもとでの最大の行政改革であることを確認し、合併新法の第二幕の狙いをこう述べている。

合併新法には2つの課題があるという。一つは、合併議論がされなかった地域（白地）、合併議論が破綻した地域、及び大都市圏における小さな都市地域の合併を進めることである。中でも、第一幕では「西尾私案」の“失策”により小規模自治体の議論にかたよったが、大都市圏の合併はコスト削減効果が大きく第二幕では焦点を当てるといふ。もう一つは、合併自治体の経営を軌道に乗せることである。

くわえて、市町村合併を通じて公共性なき「新しい公共空間」を装備することにより、基礎自治体の制度的位置づけと広域自治体のあり方など、地方制度のあり様の全体が変革されることを期待している。これは、すなわち改憲型構造改革に連動する事柄である。

では、平成大合併の第一幕は、地方自治や自治体財政にとってどのような教訓を残したのかについて、次の3つの点から総括しておこう。第一は、地域発展の将来像である。平成大合併では、1,251団体、約4割の自治体が非合併・自立し、中でも人口1万人未満の小規模自治体が503団体自立した。小規模自治体では、合併による「周辺地域のさびれ」「自然的・社会的・文化的環境の不一致」「合併のメリットがない」などを直接の理由として自立・非合併の道を選んだ。しかし、より根本的には、合併により「個性的な行政（独自行政）」の断絶が生まれることへの懸念があったことにある。5.で述べるように「小さくても輝く自治体フォーラム」に集う全国の小規模自治体は、その独自行政を通して地域社会の「内発的で内包的な発展」の基盤を蓄積してきたが、この基盤こそ地域社会の発展像として合理性をもつと言える。

第二は、住民自治の機能である。合併により広すぎる自治体が誕生したことにより住民自治の機能が低下し、住民の声が届かない弊害や周辺地域の衰退などが懸念される。これに対して、新潟県の上越市では、住民自治の機能を補完する地域自治組織の設立が進んでいる<sup>8)</sup>。このことは、合併市町村においてはコミュニティを活性化する域内分権を図らなければ地域社会を維持できないことを示唆している。

第三は、財政改革問題である。総務省によって“適正規模”とされた合併自治体では経常収支比率や公債費負担比率が悪化し、財政基盤の悪化が見られる。例えば、岐阜県高山市は、経常収支比率が70.9%から85.7%へ、公債費負担比率が13.9%から20.6%へ上昇した。新潟県上越市や愛媛県今治市も同様である。高山市は、集中改革プランによって職員400人削減、指定管理者制度の導入、保育所の民営化で乗り切ろうとしている。総務省は、「市町村合併の効果を適切に発現させるためには、合併後に積極的に自治体運営の総合的な改革に取り組むことが極めて重要である」と喝破している<sup>9)</sup>。そうした自治体では、合併効果の追求によるサービス

低下が必然化する。したがって、ここでは国や自治体の公的責任を拡充する税財政改革が課題とならざるを得なくなる。

## 2. 第二期「地方分権改革」の本格化

### (1) 地方六団体・新地方分権構想検討委員会

地方六団体は、2007年度以降も「地方分権改革」を推進するために、「地方分権の推進に関する意見書」(2006年6月7日)を策定し内閣に提出した<sup>10)</sup>。

この意見書は、次のような分権改革の評価に基づいている。1993年以降の「第1次分権改革」及びそれに続く2002年からの「三位一体の改革」は、「国が決めて地方が従う」という中央集権の原理を、「自分たちの地域のことは自分たちで決める」という自治・分権の原理へ転換するステップであった。しかし、三位一体改革では3兆円の税源移譲は実現したものの、多くの補助金廃止は見送られ、国の強い関与を残したまま補助負担率を引き下げる手法が用いられ、地方の自由度の拡大において不十分であり、なお分権改革は「未完の改革」にとどまっており、改革をもう一度動かさなければならないというものである。

主な内容は、地方分権構想検討委員会の分権型社会のビジョン『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』(中間報告、5月11日)で提言された<sup>11)</sup>、「新地方分権推進法」の制定、「(仮)地方行財政会議」の設置、「地方共有税」の創設、国庫補助負担金の半減(一般財源化)など地方財政自立のための7つの提言である。

さらに、分権型社会のビジョンの最終報告(11月30日)は<sup>12)</sup>、今後3年間を「第二期地方分権改革」と位置づけ、具体的な方策として、第一に税源委譲や地方共有税の実現など分権型社会にふさわしい税財政制度の再構築、及びそれを保障する(仮)地方行財政会議の設置、第二に国と地方の二重行政の解消及び国の義務付け・関与の廃止・縮小など行政面の改革、第三に住民参加の促進や地方議会の機能充実など住民自治の確立を掲げた。

この提言は、住民が安全・安心に暮らせる豊かな社会を実現するために、「地方自治の本旨」に基づき、権限と財源の確保を基礎に「豊かな自治」を確立することを目指していると言える。

### (2) 地方分権21世紀ビジョン懇談会

これに対して、地方分権21世紀ビジョン懇談会は、最終報告(7月3日)において「自由、責任、自立」をキーワードとした分権改革を提示した<sup>13)</sup>。これは、竹中大臣が経済財政諮問会議(5月10日)で提出したプランをベースとして策定され、今日の経済財政諮問会議の「地方分権改革」戦略の基本となっている<sup>14)</sup>。

すなわち、第一は「自由」である(表1)。地方歳出の9割は国が基準づけをしているため、地方に歳出の自由がない。このため、新分権一括法によって基準づけを外し、地方が「自由」に歳出を決定できるようにする。第二は「責任」である。現行制度では、財政が悪化しても財政再建団体はゼロであり地方の責任が不十分である。このため、新指針による地方行革と破綻法制を整備し地方の「責任」を明確にする。第三は「自立」である。国が地方債の発行条件を同一化し、国が地方の借金返済を支弁しており、地方は国に依存しすぎている。このため、地方債発行を自由化し地方は「自立」して借入れをする。

表1 竹中「地方財政改革について」

問題点	具体例	対応
①複雑で分かりにくい	算定基準は電話帳のような厚さ	(1)新型交付税制度の創設 (交付税改革)
②地方の自由がない	地方の歳出の9割は国が基準付け	(2)新分権一括法の制定
③地方の責任が不十分	○住民1人当たりの行政経費が他の政令市の1.5倍の大都市 ○現行制度では財政再建団体がゼロ	(3)地方行革の新指針 (4)「再生型破綻法制」の整備
④国に依存しすぎている	○名古屋市も交付団体 ○地方債の発行条件の同一化を国が推進 ○地方の借金の返済を国が支援	(5)不交付団体の拡大 (6)地方債の自由化

出所) 経済財政諮問会議での竹中議員の提出資料(2006年5月10日)より作成。

表2 ビジョン懇談会「分権改革工程表」

	短期	中期(3年程度)	長期(10年後)
新分権一括法 (補助金改革含む)	地方制度調査会等で今秋までに着手	2年を目途に結論 3年以内に提出	
地方債の完全自由化	10年後の交付税措置廃止 地方債発行条件の統一交渉の廃止	公営公庫に対する政府保証の廃止 公営公庫の継承法人の業務は経過措置 共同地方債で資金調達	協議制の廃止 新発地方債の交付税措置の廃止
「再生型破綻法制」の整備	今秋までに制度の概要を作成・公表	3年以内に制度整備	(移行期間)
税源配分の見直し	税源移譲の方法を検討	国税:地方税1:1 交付税・補助金から3年間で5兆円の税源移譲	国税:地方税4:6
交付税改革 新型交付税 不交付団体の拡大	19年度予算から導入 19年度予算で歳出削減、税源移譲の制度検討	3年間で5兆円規模 20万人以上の自治体の半分	新分権一括法で割合を拡大 10万人以上の自治体の半分
地方行革の新指針	今夏、策定・公表		

出所) 表1に同じ。

こうした考え方にに基づき、新分権一括法（国庫補助負担金改革）、地方債の完全自由化、再生型破綻法制、税源配分の見直し、交付税改革（新型交付税、不交付団体の拡大）、地方行革の新指針などを掲げている。そして、これを分権改革工程表にまとめている（表2）。この工程表の特徴は、新が交付税の導入など交付税改革を短期の目標として先行して行い、中期の目標として交付税と補助金から5兆円の税源移譲を行うとなっていることである。先に見たように、第一期の三位一体改革では、まず特定財源である補助金削減を行い後から税源移譲を行う方法が採られたが、今回はまず一般財源である交付税削減を行うというものであるため、実質的な税源移譲は行わないことになる。さらに、歳入・歳出一体改革により、量的に一般財源を削減するという論理が伴っていることに留意する必要がある<sup>15)</sup>。

このビジョンは、自治体に対して、地方債完全自由化に見られる市場原理の導入と歳出削減を求めつつ自己責任による自立を迫り、戦後の地方財政制度の「基本」を変えることを宣言したと言える。

### （3）経済財政諮問会議

安倍内閣は、新成長政策「創造と成長」を実現する7つの改革分野の一つとして「地方分権改革」を位置づけている。

地方分権の集中審議（10月24日）では、民間議員は、①新地方分権一括法の制定、道州制、②交付税・税源・補助金・地方債の包括的改革、③民間主導の地方再生を提言した<sup>16)</sup>。具体的には、新分権一括法の3年以内の提出、新型交付税を交付税全体の1割から3年以内に三分の一へ拡大すること、留保財源率の引き上げ、20万人以上の自治体の半分を3年以内に不交付団体とすること、10年後の地方債を完全自由化、自治体再建法制の2年以内の整備、「基本方針2006」にしたがった人件費や地方単独事業の削減、市場化テストによる地方行革の徹底などである。また、菅総務大臣も民間議員とほぼ同様の提言を行っている。

これらのビジョン懇談会や諮問会議の議論は、「地方分権改革」を国・地方を通じた財政再建の手段と位置づけ、地方に対する国の財源保障を縮小し、地方財政に市場原理を導入することにより地方の自立を強制する新自由主義の理論に基づいており、地方行財政制度の「基本」を変更しようとするものである。

### （4）2007年度予算と自治体財政

こうした情勢のもとで、地方財政計画編成においても重大な変更が盛り込まれた。経済財政諮問会議は、「基本方針2006」（7月7日）において、財政健全化第Ⅱ期の取り組みとして、基礎的財政収支黒字化を目指す歳出・歳入一体改革を掲げ、地方財政に国と歩調を合わせた歳出抑制を求めた。また、「2007年度予算編成の基本方針」（11月31日）は、その後の展開を踏まえて、新分権一括法と再生制度の策定、新型交付税の拡大等を盛り込んだ。これらの方針に基づいて策定された2007年度の地方財政の姿は次のようなものである。

歳出については、人件費の削減（-5.7%）、地方単独事業を現在の水準以下に抑制し投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力（名目対前年比-3%）を行う、一般行政経費は2006年度と同程度であり、歳出削減に当たって市場化テストの促進、新指針による地方行革の促進を求めている。

歳入については、交付税の現行法定率の堅持、一般財源総額の確保を掲げつつ、国の関与・国

庫補助負担金の廃止・縮小、不交付団体の拡大、交付税の算定の簡素化、頑張る地方応援プログラムの実施、税源移譲を含めた税源配分の見直しをあげている。

この結果、07年度地方財政は、地方財政計画の規模は83.1兆円で6年連続の減、地方一般歳出は65.7兆円で-1.1%と8年連続の減となった。交付税の法定率分を堅持し一般財源総額(59.2兆円程度)を確保したものの、新型交付税の導入が盛り込まれている<sup>17)</sup>。それとともに、新分権一括法(仮称)の3年以内の国会提出、地方の自己規律による財政健全化を目的とする新たな再生制度の整備、道州制導入の検討促進など、戦後の地方財政制度の「基本」を財政面から変更する第一歩となる重大な内容を含んでいることに留意しなければならない。

### 3. 新型交付税・財政健全化法と町村財政

#### (1) 新型交付税の基本フレーム

総務大臣・地方六団体会合で新型交付税「試案の基本フレーム」が示された<sup>18)</sup>。基本的な考え方は、①「国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野」から新型交付税を導入する、

表3 市町村分 2006年度算定

消 防		経 常 経 費			投 資 的 経 費		
		人 口			-		
土 木	道路橋りょう 港 湾	道 路 の 面 積 (港湾)係留施設の延長	道 路 の 延 長 (港湾)外郭施設の延長	道 路 の 延 長 (港湾)外郭施設の延長	道 路 の 延 長 (港湾)外郭施設の延長	道 路 の 延 長 (港湾)外郭施設の延長	道 路 の 延 長 (港湾)外郭施設の延長
	都 市 計 画 都 公 園	都 市 計 画 区 域 の 人 口 人 口	都 市 計 画 区 域 の 人 口 人 口	都 市 計 画 区 域 の 人 口 人 口	都 市 計 画 区 域 の 人 口 人 口	都 市 計 画 区 域 の 人 口 人 口	都 市 計 画 区 域 の 人 口 人 口
	下 水 道 そ の 他	人 口	人 口	人 口	人 口	人 口	人 口
教 育	小 学 校	児 童 数	童 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数
	中 学 校	学 生 数	校 徒 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数
	高 等 学 校	学 生 数	職 員 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数
	そ の 他	教 生 数	徒 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数	学 級 数
厚 生	生 活 保 護	市 部 人 口	市 部 人 口	市 部 人 口	市 部 人 口	市 部 人 口	市 部 人 口
	社 会 福 祉	人 口	人 口	人 口	人 口	人 口	人 口
	保 健 衛 生 高 齢 者 保 健 福 祉	65 歳 以 上 人 口 74 歳 以 上 人 口	65 歳 以 上 人 口 74 歳 以 上 人 口	65 歳 以 上 人 口 74 歳 以 上 人 口	65 歳 以 上 人 口 74 歳 以 上 人 口	65 歳 以 上 人 口 74 歳 以 上 人 口	65 歳 以 上 人 口 74 歳 以 上 人 口
産 業 経 済	清 掃	人 口	人 口	人 口	人 口	人 口	人 口
	農 業 行 政 農 工 の 他	農 家 数	農 家 数	農 家 数	農 家 数	農 家 数	農 家 数
そ の 他	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数
	企 画 振 興 そ の 他	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数	世 帯 数

注) 網掛けの部分が、2007年度から新型交付税に移行する予定。  
出所) 総務省資料。

②人口規模や土地の利用形態による行政コスト差を反映、③離島・過疎など真に配慮が必要な地方団体に対応する仕組みを確保、④地方団体の財政運営に支障が生じないよう制度を設計するとされている。

新型交付税は、公債費を除く基準財政需要額約41兆円のうち約5兆円（10%）を新型交付税需要額として算定する形で導入されることになった。なお、新分権一括法による見直しに合わせて従来型算定から新型算定に移行することになっており、今後3年間で3分の1程度15兆円の規模が目指されている。

算定項目は、都道府県で42から32程度に、市町村で53から36程度に全体で95から68に3割が減る。市町村では、経常経費のうち企画振興その他の諸費、投資的経費のうち土木、教育、厚生、産業経済、その他の行政が新型交付税の移行対象需要額であり、これを新型の方式で算定することになった（表3）。その他は従来型の方式で算定されるが、新たに「地域振興費」が創設された。

算定方式は、 $ax + by = 10:1$ とされ、 $ax$ は単位費用×人口規模のコスト差を反映した人口であり、 $by$ は単位費用×土地利用形態のコスト差を反映した面積である（表4、表5）。

表4 市町村分 2006年度算定<従来型>

消 防		人 口	
土 木	道路橋りょう	道 路 の 面 積	
	港 湾	道 路 の 延 長	
	都 市 計 画 園 区	(港湾)係留施設の延長 (港湾)外郭施設の延長 (漁港)係留施設の延長 (漁港)外郭施設の延長	
教 育	下 水 道 他	都 市 計 画 区 域 の 人 口	
	小 学 校	人 口	
	中 学 校	都 市 公 園 の 面 積	
	高 等 学 校	人 口	
厚 生	そ の 他	人 口	
	生 活 保 護 社 会 福 祉	児 童 数	
	保 健 衛 生	学 校 数	
産 業 経 済	高 齢 者 保 健 福 祉	学 徒 数	
	清 掃	学 校 教 員 数	
	農 業 行 政	職 徒 数	
そ の 他	農 商 工 の 他	生 徒 数	
	徴 戸 籍 住 基	幼 児 数	
	地 域 振 興 (仮 称)	市 部 人 口	
		65 歳 以 上 人 口	
		74 歳 以 上 人 口	
		人 口	
		農 家 数	
		林 業 等 従 事 者 数	
		世 帯 数	
		世 帯 数	
		人 口	
		面 積	

出所) 総務省資料。



表5 市町村分 2007年度算定<新型>

ax + by (10 : 1)	
x :	人口規模のコスト差を反映した人口
y :	土地利用形態のコスト差を反映した面積
I 単位非行	
1. 人口	23,242円
2. 面積	2,380,508円
II 測定単位	
平成17年国勢調査人口	
国土地理院公表面積	
III 補正係数	
人口 : 段階補正	
面積 : 宅地	1.00
田畑	0.90
森林	0.24
その他	0.18

市町村分 2007年度算定<地域振興費(仮称)>

○地域振興費(人口)	
1. 単位費用 :	1,480円
2. 測定単位 :	平成17年国勢調査人口
3. 補正係数 :	段階補正、態様補正等
○地域振興費(面積)	
1. 単位費用 :	1,146,000円
2. 測定単位 :	平成17年度国土地理院公表面積
3. 補正係数	
①種別補正 :	田畑 0.24
宅地	1.00
森林	0.14
その他	0.03
②態様補正	

注) 地域振興費(仮称)は、従来型の枠組みで算定される。  
出所) 総務省資料。

(2) 新型交付税の試算結果

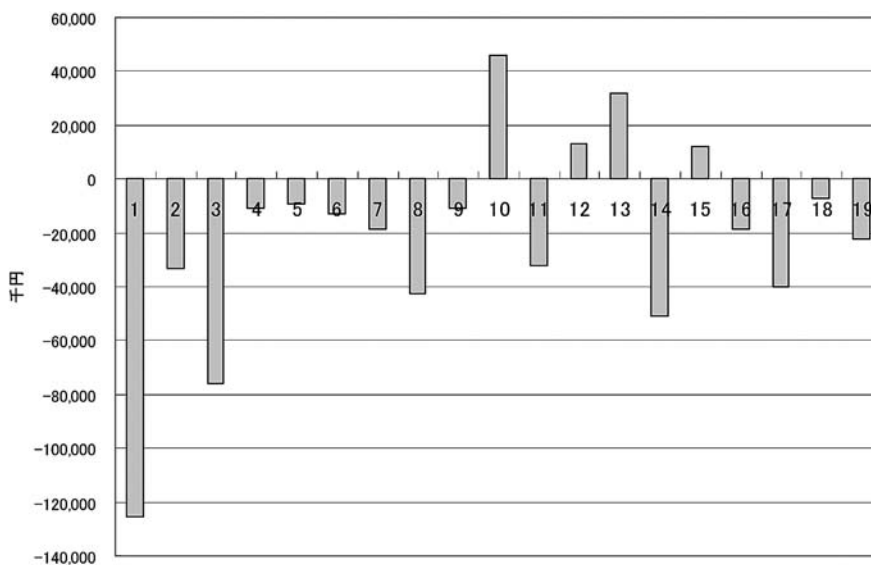
総務省は、2007年3月に新型交付税(「包括算定経費」)による基準財政需要額の変動額の試算を公表した。それによると、減少額が基準財政需要額に占める割合は0.1~0.4%に止まっている<sup>19)</sup>。これは、人口については段階補正、土地利用形態については種別補正が適用されたこと、地域振興費が激変緩和の役割を果たしたことによる<sup>20)</sup>。

新型交付税の意義を考察する上では、2006年11月1日に示された「算定の方法」に基づいて、各自治体が行った新型交付税の試算が有効である。鳥取県は、新型交付税による影響額(新型交付税等資産額-移行対象需要額)の第1次試算結果<sup>21)</sup>を公表した(表6)。それによると、県下19市町村の内15市町村、80%がマイナスとなっている。マイナス額は、最大で1億2,500万円、5,000万円以上が3団体、1,000万円~5,000万円が10団体である。1,000万円以下が2団体である。増加したのは、1,000万円~5,000万円が4団体である。影響額自体は、都市部の自治体が大きく町村部で小さくなっている。

しかし、その影響額は、財政規模によって実質的な影響度合いが異なってくる。表7は、そ

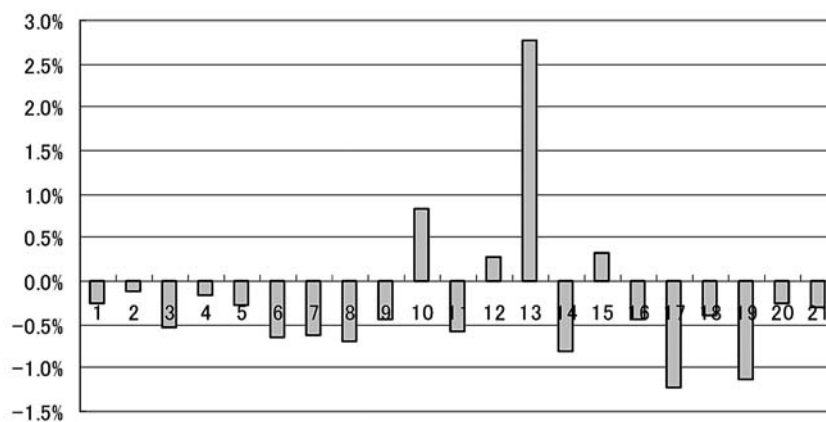
の影響額が標準財政規模に占める割合をみたものである。表の左4つの棒グラフは都市部の自治体の割合であるが、5つめの棒グラフから右が町村であり、人口規模の小さな自治体ほど受ける影響が大きいことが分かる。中でも0.5%以上の割合となったのは8団体（1%を超える団体は2件ある）あるが、それらの人口規模は概ね4,000人～2万人である。すなわち、人口1万人前後の小規模自治体において影響が大きくなっており、人口が少ない自治体にとって新型交付税は不利に作用することを示している。

表6 新型交付税の影響額(鳥取県・市町村)



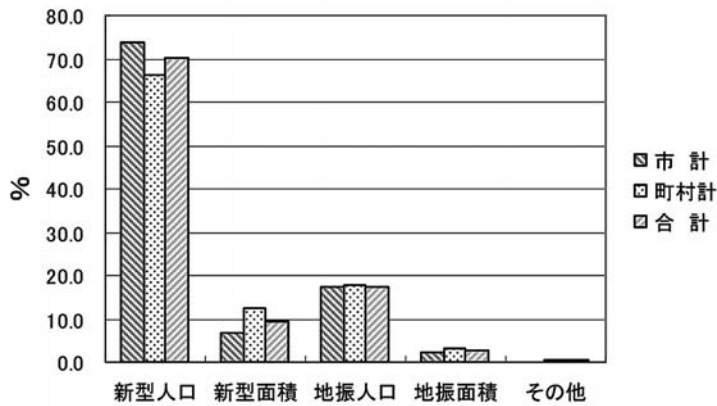
出所) 鳥取県「新型交付税による影響額第1次試算結果総括表」2006年11月20日より作成。

表7 標準財政規模に占める影響額の割合(鳥取県・市町村)



出所) 表6に同じ。

表 8 新型交付税の試算（鳥取県・市町村）



出所) 表 6 に同じ。

表 8 は、新型交付税算定額に占める人口と面積の割合をみたものである。市計も町村計もともに新型交付税人口割と地域振興人口割の割合が高くなっていることが分かる。特に新型交付税人口分は、市計が73.6%、町村計も66.2%を占めている。また、地域振興人口割も、市計が17.3%、町村計が17.6%となっている。市と町村の合計では、87.6%が人口割となっている。新型交付税は、人口が少なく森林面積の広い自治体ほど不利になる仕組みとなっている。

新型交付税の試算結果は、人口が多く可住地面積が広い都市部に有利であり、人口が少なく森林面積の広い農村部に不利であることを示しており、税源の偏在とともに一般財源確保という点で「都市と農村の格差」を増幅することを示している。

### (3) 新型交付税の欠陥

こうした新型交付税において「都市と農村の格差」が発生する理由は、第 1 に、新型交付税算定において、市町村にあつては人口割：面積割が10：1と人口分が高く設定されているため、人口が相対的に少ない町村にとっては不利になるからである。第 2 に、補正係数において、農地の土地利用コストは宅地の90%、林地にいたっては宅地の24%と極めて低く設定されているため、特に林地や農地の占める割合が高い町村では不利になるからである。このため、広大な森林や田畑を有し、過疎対策や高齢者対策など特有の公共サービスを必要とする小規模自治体では、一般財源を確保することが困難になる。このことは、各種のナショナル・ミニマムの行政を実施することが困難になることを意味しており、地域の自立どころか地域の消滅につながりかねない重大な問題である。

こうした新型交付税の欠陥を補完するものとして、条件不利地域に対応する「地域振興費」が準備されている。しかし、これは従来型交付税の中に置かれた項目であるため、上で述べた新型交付税自体がもつ欠陥を修復するものではない。さらに、新分権一括法による国による基準づけの見直しを通じて、新型交付税は今後3年間で需要額ベースで3分の1の規模が目指されており、新型交付税の割合が高くなればなるほど、一般財源における「都市と農村の格差」が拡大することは必至である。

さらに、これまでは、人口や面積以外の地域の実情に応じた測定単位や補正係数が設定されており、交付税算定の説明責任（交付税を出す根拠＝需要を積み上げる論拠）は担保されていた。しかし、新型交付税では、交付税を配る論拠にはなっても説明責任が曖昧であるため、時々の経済情勢や財政状況による単位費用や補正係数の見直しにより、交付税総額の削減に直ちに結びつく可能性が高くなった<sup>22)</sup>。先に2.の(2)で述べた、歳入・歳出の一体改革によって需要を抑える別の論理が入ると、農村だけでなく都市においても一般財源が縮小するという事態も予想される。総務省によって公表された新型交付税（「包括算定経費」）による基準財政需要額の変動額が小さかったことは、その算定の「恣意性」を端的に物語っているが、「恣意性」が作用することに最大の欠陥がある。

#### （4）財政健全化法

「新しい地方財政再生制度研究会」報告書は、現行の再建制度には次の4つの問題があるとした<sup>23)</sup>。①早期是正・再生と言う観点を念頭に置いた分かりやすい財政情報の開示がないこと、②再建団体の基準しかなく早期是正を促す機能がないこと、③フローの指標しかなくストックの指標が無く、普通会計のみが対象であること、④再建を促進する仕組みが限定的であることである。これらの課題を克服するとして、透明なルールに基づく早期是正スキームを設け、それでも改善しない場合に再生スキームを適用するとした。

新たな財政指標は、現行の実質赤字比率に加えて連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率である。連結実質赤字比率は、水道事業や国民健康保険など普通会計には含まれないが自治体財政に大きな位置を占める公営企業会計をカバーする。実質公債費比率はすでに協議制に移行した地方債制度で採用されているものである。将来負担比率は、普通会計が債務を実質的に負担する地方3公社や第3セクターをカバーしている。これらの指標の内、1つでも基準を超えるると早期健全化段階にあるとされ、財政健全化計画を策定することを求められることになる。

すでに先行して適用された実質公債費比率は、元利償還金にこれまでカバーされていなかった上水道などの公営企業の支払う元利償還金への一般会計からの繰り出し金、PFIや一部事務組合等の公債費類似経費を参入するため、これまでの起債制限比率よりも高めの数値となるため、市町村合併の議論などに影響を与え始めている。

### 4. 「地方分権改革」の新動向

#### （1）地方分権改革推進委員会

地方分権改革推進委員会は、地方分権改革の推進に関する基本的事項について議するため、2007年4月に地方分権改革推進法に基づき設置された。

同委員会は、国と地方公共団体の役割分担、その役割分担に応じた地方税財源の充実確保等の観点から、地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置の在り方について検討を行うとされている<sup>24)</sup>。

5月には、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」が発表された<sup>25)</sup>。そこでは、将来の道州制導入を視野に入れ、行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体、総合行政をめざすことが掲げられている。目指す方向性としては、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築し、財政健全化にも資すること、また受益と負担の

関係の明確化等によりコスト意識を徹底し、自治体経営のスリム化と効率化を進めることである。そのための基本原則として、①基礎自治体優先、②明快（国から地方へ）、簡素・効率（官から民へ）、③自由と責任、自立と連帯、④受益と負担の明確化、⑤透明性の向上と住民本位を上げている。これらの方向性や原則に従って、国と地方の役割分担の徹底した見直し、権限移譲の推進、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、関与の見直し、チェックシステムの整備、地方税財政制度の整備などを審議するとしている。

地方分権改革推進委員会の特徴は、これまでの「国から地方へ」と「官から民へ」という市場主義的な地方構造改革を更に徹底する方向で議論を進めようとしていることにある。

したがって、これに対して地方六団体から次のような要望がだされた<sup>26)</sup>。すなわち、国税と地方税の税源配分を5:5にするということが明記されず抽象的な記述であり、具体的な目標を提示すべきである。また、地方の税財政基盤の確立について、地方共有税制度を具体的に制度設計すべきであり、さらに地方の意見を政府の政策立案や執行に反映できるよう法律に基づく『(仮) 地方行財政会議』構想の実現を図るべきであるとしている。

## (2) 第29次地方制度調査会

基礎自治体のあり方に関する議論もスタートした。2007年7月3日、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について審議する第29次地方制度調査会が発足した<sup>27)</sup>。ここでは、監査機能や議会制度などチェック機能の問題もあるが、第一期の市町村合併の検証を踏まえた基礎自治体のあり方が主な課題となる。

第1回専門小委員会では、合併した市町村及び合併していない市町村の評価・検証・分析、基礎自治体の果たすべき役割、今後の基礎自治体の組織・体制のあり方、小規模市町村に対する方策などが検討項目として提示された。なお、地方の税財政の在り方については、次に述べる地方分権改革推進委員会の審議事項であるとしている<sup>28)</sup>。

委員会では、西尾委員は「私はこの22年3月31日までにできるだけの合併を促進するために何か更に考えるべき手立てがあるかという議論であれば、大いにやるべきだと思っていますし、そこで出てきた結果、その後どうするのだということについてもいろいろ検討すべきことはあるんだと思いますけれども、私は平成22年3月31日をもって平成の市町村合併には終止符を打つべきだと思っているわけです。だからと第3期などやるべきではないというのが私個人の強い意見です。」<sup>29)</sup>との強い意見を出し、結果として第3期の市町村合併は議論されないことになった。

このように調査会では、市町村合併の検証とそれを踏まえた小規模自治体に対する方策が焦点となるであろう。前者の市町村合併の検証については、すでに市町村の合併に関する研究会を発足させて検討を開始しているが、合併によって自治体の権限が強化されたのか、また財政基盤が強化されたのか、負担水準やサービス水準はどうなったのかなどが検証される必要がある<sup>30)</sup>。後者の小規模自治体の問題については、第27次地方制度調査会で議論された窓口サービスだけを処理し、それ以外は都道府県に担わせるという事務配分特例の方策か、また広域連合の方策が例示として上げられている。

すでに、西尾氏は2007年2月の自民党の道州制調査会で、小規模自治体について「新西尾私案」とも言うべき発言をしている<sup>31)</sup>。合併せずに残った小規模自治体にはこれ以上の義務的

事業を担わせず、「特例町村制」を導入する。これは、任意的事務に関する自治権は縮小しないが、義務的事務の範囲を窓口事務に縮減する。道州が実現した際にも市町村と道州の間に県を存置する自由を許容するというものである。第3期の市町村合併は当面議論しないという状況の中では、道州制の動向如何では現実味を帯びた議論が展開される可能性があることに留意しなければならない。

## 5. もう一つの地方自治改革と自治体財政

自治体は、新自由主義の思想に基づく“市場”の力による「地方分権改革」により、所得格差や地域格差、地域経済の疲弊、伝統や文化の衰退、国土保全の危機など地域社会の崩壊の危機に直面している。これに対して、地方自治の本旨に基づく“自治”の力によるもう一つの地方自治改革の運動が全国に広まった。

地方自治改革運動は、国による財源保障の縮小や小規模自治体の解体への異議申し立てを行い、国が公的責任を堅持することを要求するとともに、地域社会の発展のあり様、住民自治のあり様及び自治体財政のあり様について実践的に提示してきた。とりわけ、小さくても輝く自治体フォーラムや九州地区自立町村ネットワークに集う自治体は様々な自律計画や地域づくりを実践し、次代の地域社会のあり様を指し示す成果を積み上げてきた<sup>32)</sup>。

次に、こうした独自の地域づくり（独自行政）を実践している綾町と泰阜村の事例について考察し、その行財政的な意義について考えてみよう。

### （1）綾町の有機農業と照葉樹林文化のまちづくり

綾町は、1983年3月に「自然生態系を生かして育てる町にしよう」という目標を掲げた綾町憲章を制定し、以来、有機農業と照葉樹林文化のまちづくりを進めてきた<sup>33)</sup>。綾町のまちづくりの特徴は、3点にまとめることができる<sup>34)</sup>。

第一は、自然生態系との共生を目指した各種政策の統合である。綾町のまちづくりは、照葉樹林を伐採計画から守るという自然保護運動から始まり、照葉樹林のもつエコロジ的・文化的価値を認めて、それに最も高い価値を付与している。これを条例や憲章を制定して守ってきた。同時に、自然に従う自然生態系農業を編み出し、地域の照葉樹林文化にふさわしいものづくりと伝統工芸を復活させ、暮らしと文化を再建させることに地域経済のあり様を見いだす政策が採用された。さらに、こうした自然・生活・文化を体験する「産業観光」も創造することにより、環境政策、農業・産業政策、観光政策などを統合的に推進している。

第二は、トレンドの先取りと目標設定による行財政運営である。郷田前町長は、行政の役割は、住民の欲求に従うことではなくトレンドを先取りすることにあると述べている<sup>35)</sup>。10年後あるいは20年後の長期で見て住民がどのような生活を送るのか、あるいは住民が何を望むかというトレンドを先取りし、それが10年後・20年後にニーズになるような行政を行うべきであるという思想である。有機農業政策は、住民が安全な食を必ず望むときがくるというトレンドを先取りして実践した好例である。

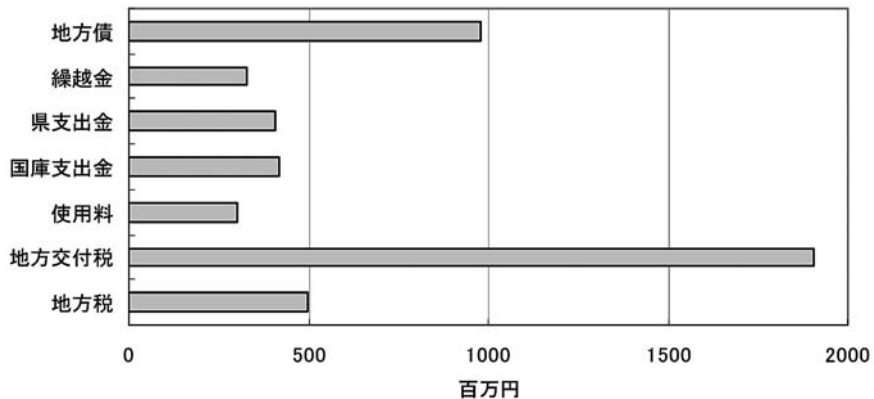
第三は、自治公民館運動による学習・参加・自治である。これは、町づくりを住民が主体となって取り組むという問題である。綾町には22の自治公民館があるが、一公民館当たりの戸数は、10戸から250戸と一定ではない。これは、住民が主体のまちづくりを実践するためには、

戸数が少なくても「目の届く範囲」が重要であり、集落を基礎としなければならないという思想に基づいている。これにより、「自治の心」「結いの心」を取り戻し、自治公民館運動による学習、学習に基づく参加・自治のシステムを構築した。

こうした特徴をもつまちづくりを財政面から考察すると次のような教訓が浮かび上がる<sup>36)</sup>。綾町への入り込み客数は、大吊り橋、綾城、国際クラフトの城、ほんものセンター、酒泉の杜、花時計などの観光施設の建設に伴い、年々増加し年間120万人も訪れるようになった。

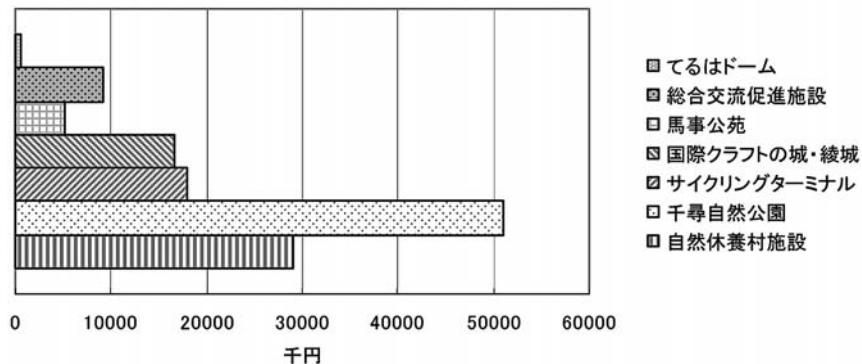
こうした独自のまちづくりを反映して、綾町財政は自主財源の確保という注目すべき特徴を備えるに至った。すなわち、一定水準の使用料を毎年コンスタントに確保することにより、全国市町村の平均的な自主財源比率を維持しているのである。例えば、2004年度の使用料は、歳入総額53億2,100万円の5.7%、3億400万円である（表9）。使用料の内訳は、綾町を代表する観光・交流施設である自然休養村施設（綾川荘）、千尋自然公園（吊り橋等）、サイクリングターミナル、国際クラフトの城、馬事公苑などの使用料から得られるものであり、約1億3,000万円であり、中でも千尋自然公園（吊り橋等）の占める割合は高い（表10）。

表9 綾町の主な歳入



出所) 綾町「決算カード」平成16年度より作成。

表10 綾町の使用料の内訳



出所) 綾町「行財政報告書」平成16年度より作成。

他方で、綾町の産業活性化事業（上記の観光施設を経営する事業であり委託されている）は、2004年度の売上は、約3億6,000万円、諸経費が約2億7,000万円、当期利益が20万6,700円と独立採算を達成している。なお、町がこの産業活性化事業に支出する委託料約1億2,000万円は、町の歳入となる使用料約1億3,000万円によって立派に回収されているため、綾町の実質的な持ち出しはない。

また、「綾手づくりほんものセンター」の売り上げは、3億6,000万円（1日当たり100万円の売り上げ）であり、基幹産業である農業の発展と町民の所得向上につながっている。ここでは、宮崎市から消費者が押し寄せるという「逆流現象」が生まれている。

こうした自主財源の確保は、個性的な地域づくりの成果である。綾町は、有機農業と照葉樹林を活かしたまちづくりを実践してきたが、“結の心”をベースにした“自治公民館活動”と、役場と農協が組織上一体化した“有機農業開発センター”という独自の自治制度が、これらの地域づくりを支えてきた。こうした自然を大切にす地域づくりの理念と実践は、多くの観光客を惹きつけ、年間120万人もの人々が訪れている。

ここから、照葉樹林というストックの保全・活用とそれを支える独自の自治制度が、結果として自主財源の確保につながるという“教訓”を読みとることができる。

## （2）泰阜村の在宅福祉の村づくり

高齢社会に入った今日、住民の基本的なニーズとなっているのは、高齢者の地域ケアサービスである。長野県の泰阜村（やすおかむら）は、このニーズに的確に対応し、在宅福祉のまちづくり先進地として、今最も注目されている。

小泉首相が「元気で長生きできる方法はまず長野県に見習うべきだ」と述べたように、そもそも、長野県は全国でも健康・長寿・低額医療費の地として知られ、長野モデルと呼ばれている<sup>37)</sup>。中でも、泰阜村の在宅福祉はその代表格である。

泰阜村は、長野県の南部にある農林業を中心とした、人口2,237人、高齢化率38%の典型的な過疎高齢の村である。今から20年前に、風呂桶を軽トラックに積んだ「在宅入浴サービス」と、カップラーメンだけの食事で病弱になった老人への「給食サービス」を始めた。その後、サービスのメニュー、スタッフ、組織を充実し在宅福祉の体系を創ってきた<sup>38)</sup>。

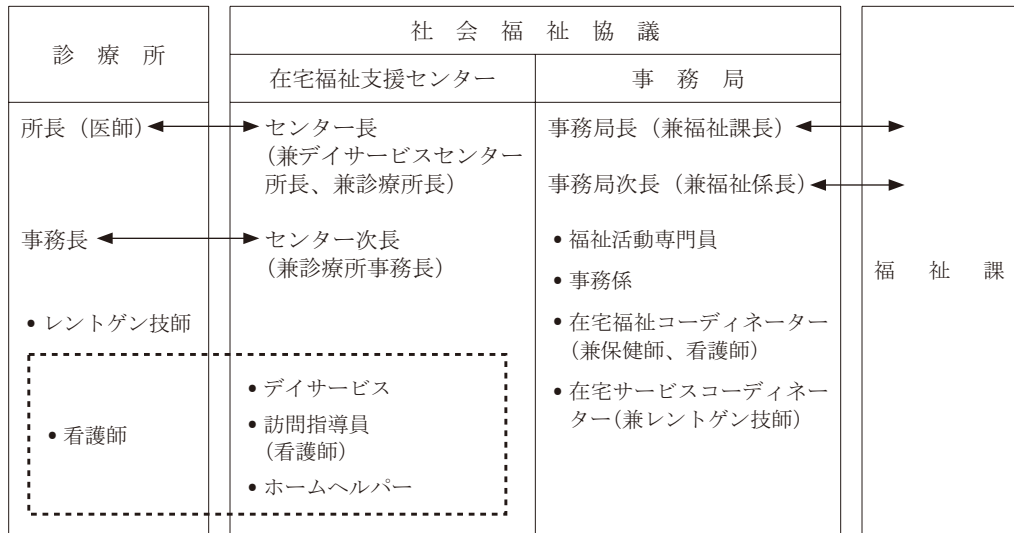
在宅福祉を支えるために、泰阜村診療所を中心に保健事業・デイサービスセンター・訪問看護ステーション・居住部門を同居させ保健、医療、福祉を有機的に機能させる保健福祉支援センターと、病気や不安などの理由で、自宅では生活できない高齢者を支援する「やすらぎの家」を整備している。組織面での一体化も進めている。行政（住民福祉課）、国保診療所、社会福祉協議会の3者が、事業と職員面で統合されている（表11）<sup>39)</sup>。

こうして、24時間365日体制の整備、緊急時の対応、専門職員の手厚い配置、ケア付き住宅の整備が進み、痴呆や寝たきりになっても、自宅ないしは地域での一人暮らしが保障されている。

泰阜村は、福祉の中に医療と保健が入るといふ援助型医療の理念を掲げ、医療費を下げてその分を福祉に回す仕組みを創った<sup>40)</sup>。1986年には診療所への送迎車賃の無料化、61年には診療所での老人医療費窓口負担の無料化、1989年から在宅サービスの無料化などを行ってきた。こうした福祉政策に対して、福祉だけにお金を使わずに若者対策に使えと言った声があがった。しかし、松島村長は、次のように反論している。在宅福祉に9,300万円を支出しているが、52%



表11 泰阜村の高齢者ケアサービス組織



出所) 安井幸次他「中山間地域の活性化と高齢者地域ケアシステムの形成」  
『長野大学紀要』第21巻第2号、1999年9月、155頁。

は補助金であり村は3,300万円の負担である。一般会計25億円の村で高齢者の在宅福祉に1億円使っているが、学校運営に1億3,000万円、保育園運営に8,000万円を支出しており、福祉にはお金が掛かると言われるが、実はそれほどでもないことが分かる。

その結果、一人当たりの老人医療費が約49万9,000円と低額となり、長野県内120市町村中119位になった。同時に、1世帯あたりの国民健康保険税は約6万6,000円と低額になり（同118位）ですむという「思わぬ効果」をもたらしている。自治体財政が厳しい環境にある今日、注目すべき効果と言える。

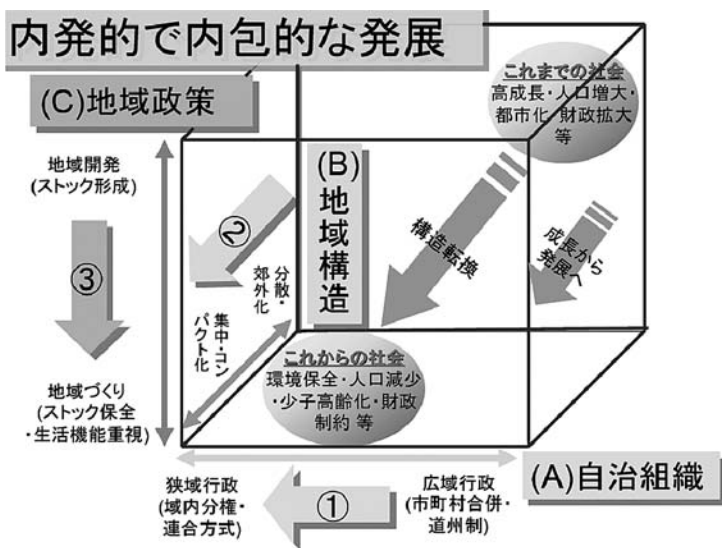
こうした泰阜村の在宅福祉は、同時にまちづくりでもある。地域デイサービス活動は、小地域単位で取り組まれているし、専門スタッフの充実は、地域の雇用を生み出している。

泰阜村は、今回の市町村合併において、合併すれば独自の在宅福祉が維持できなくなるとして「自立」を選択した。これにより、泰阜村の在宅福祉は、地域住民に社会的に価値あるものとして認知されたと言える。

21世紀は、地域から環境・経済・社会における維持可能な社会づくりが求められている。ここでは、高齢者の地域ケアサービスは社会的価値をもち、それぞれの地域の特性に合う福祉のまちづくりが求められている。泰阜村の在宅福祉は、この意味で先進地であると思う。

### (3) 内発的で内包的な地域づくり

今日、人口増加・高度成長・都市化・財政拡大から環境保全・人口減少・低成長・財政制約へと社会構造の転換が起こり、人々の意識の面でも「成長」志向から「発展」志向へと変化している。上で考察した2つの事例を「地域政策」「地域構造」「自治制度」の3つの面から観察すると一つの教訓を導き出すことができる。



すなわち、こうした構造転換期にあつては、「地域政策」では自然や歴史などストックを保全・活用し、「地域構造」では集中・コンパクト化を目指し、「自治制度」ではコミュニティや地域自治組織を活性化する住民自治・狭域行政を目指す地域づくりに合理性があるということである。この新しい路線は、自然の開発（ストック開発）により、地域（都市）を分散・郊外化し、それに対応して広域行政を進める従来型の外に広がる「外延的拡大」というこれまでの路線に替わる、内を固める「内発的で内包的な発展」路線と言える（上の図）。

この路線が優位性を持つことは、平成大合併の第一幕が一つの見方を提供している。先述したように、小規模自治体500団体が、自立・非合併の道を選択したことの含意は、これらの自治体の独自行政が示した「内発的で内包的な発展」路線が、地方自治の世紀の地域社会に相応しいあり様であることを示唆していると述べた。

小さくても輝く自治体フォーラムに集う自治体が実践してきた地域づくりは、まさに「内発的で内包的な発展」を遂げることにより、地域社会の維持可能性を保障してきたと言えよう。そして、このことは日本社会の病巣である地域社会の疲弊を解決しうる、次代の地域社会の発展像と評価できる。

#### （４）地方自治改革と住民による「財政白書」づくり

さらに、もう一つの注目すべき取り組みが生まれている。それは、住民、議会関係者及び自治体職員による財政学習と「財政白書」づくりの運動である。

2002年11月に地方制度調査会に提出された西尾私案は、小規模自治体の議会関係者の間に強制合併されるのではという警戒感を引き起こし、自治体財政分析に対する関心を急速に高めた。自治体関係者の主な関心は、「町村の単独維持は財政的に困難であるのか」あるいは「合併すれば本当に財政破綻から免れることができるのか」にあった。

この時期以降、筆者にも、法定協議会の議論が進む県内自治体の議会関係者や団体からこの

問題に関する講演要請が相次いだ。上記の問題に対する見方や考え方を幅広く学習したいという要求と並んで、「これからの自治体はどうあるべきなのか」や「将来性のあるまちづくりにとって自治体財政はどうあるべきなのか」など、危機的な状況にあるからこそ自治体のあるべき姿、本来の役割を基本から捉えたいという切実な要求が寄せられた。さらに、特定非営利活動法人みやぎ住民と自治研究所主催の「決算カード」<sup>41)</sup>からまちづくりを考える「自治体財政分析入門講座」には議会関係者だけでなく住民の参加もあった。このように、三位一体改革や市町村合併問題を契機に、住民の間に自治体財政に対する関心が急速に広まっている<sup>42)</sup>。

こうした住民による自治体財政分析に関する学習運動は、全国で「財政白書」づくりに結実している。例えば、2007年5月に「大月市民がつくった財政白書 どうなっているの？ 大月の台所事情」が発行された。これは、大月短期大学の公開講座に集う市民が自主的に研究会をつくり、「決算カード」をもとに歳入や歳出を分析し、他市との比較や市財務管理課へのヒアリングを踏まえて作成したものである<sup>43)</sup>。この財政白書の特徴は、第一に「市財政はどの程度きびしいのですか」「大月の福祉はどうなっているのですか」など市民の目線から分かりやすく書かれていること、第二に市立病院や下水道、ゴミ処理、駅周辺整備事業などについて「今、大月で問題になっていることを財政問題から考える」アプローチを採用し、まちづくりの課題解決と財政問題をリンクさせていること、そして第三に財政問題を行政や議会まかせにしないことを掲げていることである。

住民に対して“結果責任”を求めた「夕張ショック」や、体系化が進む財政健全化法などは、「財政白書」づくりの機運を一層高め、地方自治改革の流れは地域づくりと財政学習・自治体財政分析を一体化する方向に旋回させ始めている。

### おわりにー住民による「財政白書」づくりのすすめー

相模原市立中学校社会科副読本『私たちの相模原』は、第10章「相模原市の財政」で市の財政を取り上げ、「相模原市では、どんな仕事にどのくらいのお金を支出しているのでしょうか。また、そのための経費をどのように調達しているのでしょうか。」と解説し、歳出と歳入の実状を知ることが大切であることを説いている<sup>44)</sup>。さらに、スウェーデンの中学教科書では、「なぜ、映画館のほうが水泳プールよりも料金が高いのでしょうか」と問いかけ、補助金の意義や役割を説明している。その上で、プールに補助金を出すべきか否かを問い、税金を使う根拠となる住民のニーズ（公共性）について考えさせている<sup>45)</sup>。

このように、具体的な市町村財政の歳入と歳出の仕組みを把握し、財政と生活や経済との係りや求められる財政改革の課題の考察を通じて、地方自治の重要性を理解することは、学校教育の場でも行われるようになってきている<sup>46)</sup>。

地方自治は民主主義の学校であると言われる。学校教育だけでなく、地方自治の現場でも財政学習が求められる時代になっている。それは、地域から自治体財政改革を構想することが益々重要となっているからである。そのためには、住民が、「共通の財布」である財政について、「決算カード」や財務統計を駆使してその仕組みや役割を把握し、あるべき地域づくりの姿について財政的裏付けを持つ提言を行うことによって達成される。住民による「財政白書」づくりは、その第一歩となるであろう。

## 注

- 1) 加茂利男編著『日本型地方自治改革と道州制』自治体研究社、2007年、54頁。なお、氏は、地方分権改革について「自己決定権は拡大したというが、自己決定権のリソースである地方の財源は枯渇しており、事実上『破綻への自己決定』『合併への自己決定』しか残されていない。『これはもはや分権改革ではない』という声が出てくるのも無理はない。」(32頁)として、「地方分権改革」といわず、あえて「平成の地方自治改革」と言う言葉を使っている。筆者もこの考え方が適切であると思う。
- 2) 自治体財政危機と市町村合併については、入谷貴夫「自治体財政の危機と改革の課題」(『宮崎大学教育文化学部紀要 社会科学』第5・6号、2002年3月)、同「自治体財政危機と市町村合併」(『九州経済学会年報』第40号、2002年12月)参照。
- 3) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」2003年6月27日閣議決定。
- 4) 2006年3月29日、経済財政諮問会議竹中議員提出資料。
- 5) 2007年1月18日、経済財政諮問会議菅議員提出資料。
- 6) 入谷貴夫「合併市町村・自立市町村の課題と展望」(第8回地方自治研究全国集会分科会「合併市町村・自立市町村の課題と展望」2006年10月)164～165頁。
- 7) 山崎重孝「『平成の合併』の節目を迎えて」『地方自治』2006年6月。
- 8) 岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治(地域と自治体第31集)』自治体研究社、2006年。
- 9) 総務省「市町村合併による効果について」2006年5月10日。
- 10) 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」2006年6月7日。
- 11) 新地方分権構想検討委員会分権型社会のビジョン(中間報告)『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』2006年5月11日。
- 12) 同上最終報告、2006年11月30日。
- 13) 『地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書』2006年7月3日。
- 14) 2006年5月10日、経済財政諮問会議竹中議員提出資料。
- 15) 新地方分権構想検討委員会神野直彦委員長記者会見、2006年6月6日。
- 16) 2006年10月24日、経済財政諮問会議集中審議(地方財政)議事録。
- 17) 総務省「平成19年度地方財政計画の概要」2007年2月。
- 18) 地方財政に関する総務大臣・地方六団体会合資料「試案の基本フレーム」2006年9月25日。
- 19) 総務省「包括算定経費(いわゆる新型交付税)導入に伴う変動額試算」2007年3月2日。
- 20) 平岡和久・森裕之『新型交付税と財政健全化法を問う』自治体研究社、2007年、70頁。
- 21) 鳥取県「新型交付税による影響額第1次試算結果総括表(基準財政需要額ベース)」2006年11月20日。
- 22) 15)に同じ。
- 23) 「新しい地方財政再生制度研究会報告書」2006年12月8日。
- 24) 「地方自治改革推進法」2006年12月。
- 25) 地方自治改革推進委員会「地方自治改革推進にあたっての基本的な考え方」2007年5月30日。
- 26) 地方六団体「地方分権改革推進委員会の『基本的な考え方』について」2007年5月30日。
- 27) 内閣総理大臣の諮問により2007年7月3日に設置された。
- 28) 第29次地方制度調査会第1回専門小委員会議事録、2007年8月7日。
- 29) 同上、西尾 勝委員の発言。
- 30) 同上、武田公子委員の発言。
- 31) 加茂利男前掲書、28～29頁。
- 32) 小さくても輝く自治体フォーラムは、長野県栄村で誕生し以来回を重ね9回の開催となった。毎回、

それぞれの地域で取り組まれている行財政改革や地域づくりの実践を報告し、課題や展望を共有し課題解決に向けて連帯している。

- 3 3) 郷田 実『結いの心』ビジネス社、1998年。その後、郷田 実・郷田 美紀子『結いの心』評言社から増補版として2005年に発行されている。
- 3 4) 入谷貴夫「宮崎県・綾町の地域社会づくりと観光」（宮崎大学教育文化学部「みやざき学」共同研究チーム研究報告書『宮崎県における地域社会の研究－「みやざき学」の構築をめざして－』2005年3月）38～40頁。
- 3 5) 郷田 実前掲書。
- 3 6) 入谷貴夫「財政基礎講座『新型交付税』でどうなる町村財政」（『第8回全国小さくても輝く自治体フォーラム』報告集、2007年2月3日）。
- 3 7) 『毎日新聞』（東京朝刊）2005年9月21日。
- 3 8) 松島貞治・加茂利男『安心の村は自立の村－平成の大合併と小規模町村の未来（長野県・泰阜村）』自治体研究社、2003年23～35頁。
- 3 9) 安井幸次他「中山間地域の活性化と高齢者地域ケアシステムの形成－長野県下伊那郡泰阜村を事例として－」『長野大学紀要』第21巻第2号、1999年9月、155頁。
- 4 0) 松島貞治・加茂利男前掲書、34～35頁。
- 4 1) 「決算カード」は、各年度に実施した地方財政状況調査（決算統計）の集計結果に基づいて、各都道府県・市町村ごとの普通会計歳入・歳出決算額、各種財政指標等の状況について、各団体ごとに1枚のカードに取りまとめたものである。なお、総務省のホームページには2001年度～2005年度の全国の自治体の決算カードが掲載されている。
- 4 2) 特定非営利活動法人みやざき住民と自治研究所は、平和、医療・福祉、教育・文化、産業など宮崎県における自治体問題を調査研究する住民主導の研究所として2005年11月に設立された。自治体財政分析入門講座（2006年6月3日）は、①自治体財政の役割、②自治体財政の仕組み、③自治体財政の指標、④まちづくりと自治体財政の課題、⑤「三位一体改革」の現状と課題について「決算カード」（市町村別）分析をもとに進められた。参加者の感想の主なものは、「大変有益な講座だった、もっとこうした講座を開いてほしい」「地元の参加者を募るので、出張講座を検討してほしい」「議会での当局への質問内容が変わると思う」等々積極的な意見が述べられた。
- 4 3) 大月短期大学地域づくりゼミナール財政研究会『大月市民がつくった財政白書－どうなっているの？大月の台所事情－』2007年5月15日。『朝日新聞』2007年7月15日では、全国の市民の財政白書づくりが紹介されている。なお、自治体財政分析については、大和田一紘『習うより慣れるの市町村財政分析』自治体研究社、2007年、及び初村尤而『図説市民とすすめる自治体財政再建』自治体研究社、2007年がある。
- 4 4) 平成18年度版相模原市立中学校社会科副読本『私たちの相模原』。
- 4 5) Arne Lindquist/Jan Wester著、川上邦夫訳『あなた自身の社会－スウェーデンの中学教科書』新評論、1997年。
- 4 6) 入谷貴夫「自治体財政の仕組みと役割」（宮崎県教育文化学部・教育学研究科『平成18年度現職教員研修セミナー報告書』2007年5月）34～36頁。