

○平成の大合併
当センターでは、昨年度から10回に亘り市町村合併検証研究会を開催してきた。今年度は三重県各市町にアンケート調査を行い、その結果を基に合併後の総合政策や行政サービスなどについて議論を重ねてきた。また、研究会では、合併して規模拡大に伴う住民と行政との物理的・心理的距離の拡大や首長と議会を失うことによるきめ細かい民意吸収の困難さを補つていくための一つの方策として三重県内の地域自治組織についても調査してきた。

明治の大合併は市制・町村制という近代地方行政を実現するための基盤整備及び小学校の運営のため、昭和の大合併は市町村への事務再配分

平成の大合併を経験した自治体の今とこれから

—市町村合併検証研究会を通して—

二重県地方自治研究センター主任研究員 土屋 潤

当センターでは、昨年度から10回に亘り市町村合併検証研究会を開催してきた。今年度は三重県各市町にアンケート調査を行い、その結果を基に合併後の総合政策や行政サービ

スなどについて議論を重ねてきた。また、研究会では、合併して規模拡大に伴う役割強化及び中学校の設置管理のために行われたと言られている。では、平成の大合併はどのような意味や背景があつたのか。

まずは、いわゆる「受け皿論」で

ある。地方分権時代において多様化する住民ニーズや少子高齢化に対応するためには、小さい自治体では施

設整備や体制づくりが困難なため、広域化して効率性を高めるしかない

という国の考えがあつたのではないか。

また、市町村側にとって特に影響が大きかったのは、政府による合併特例債を中心とした手厚い財政支援と、同時期に進行した三位一体改革による地方交付税の大幅な削減（いわゆる地財ショック）であった。財政力指数が低く地方交付税に多く依存する市町村にとつて、合併しなければやつていけないのでないかと

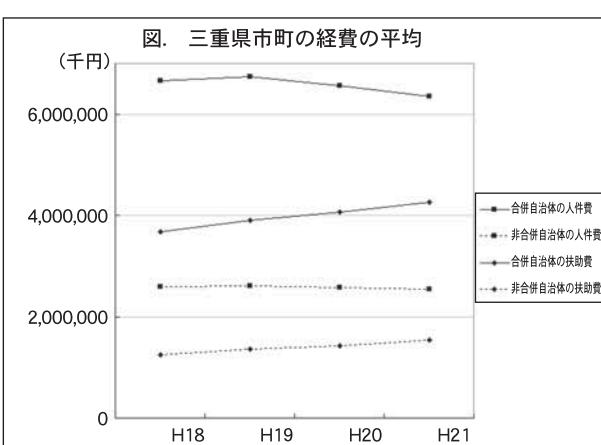


いう強迫観念を与え、駆け込み合併が相次いだ。まさに「アメとムチ」の措置により、合併ムードが高まることとなつた。

○研究会の議論を通して見えてきたこと

自明の理かもしれないが、研究会の結論では、合併自治体は普通交付税の合併算定対象期間である15年間に行財政を効率化していかなければならぬ。それに対して、財政状況が厳しい中で合併しなかつた自治体は交付税が減らされているので2・3年で行財政を効率化しなければという危機感があつた。

財政の面から見ていくと、合併自治体では扶助費が増え、人件費が減っている（図参照）。合併自治体の職員数も合併時点（合併時のデータ



がないところは次年度）から平成22年4月1日現在、87・7%に減少、非合併自治体（平成17年4月1日から平成22年4月1日現在）では92・7%に減少となつてている。また、物資費など削り代は大きいがなかなか削れていない。合併自治体の公共施設について、合併前後に自治体間の格差をなくすため図書館などが建てられた自治体もある。その他の公共施設についても、住民感情などもあらざる廃合はなかなか進んでいない。一方、財政状況が厳しくとも合併した自治体は合併自治体と比べなかつた自治体は合併自治体と比べ削减代が少ないため、アウトソーシングなどを含めた全体的な行政改革で経費削減することになった。

行政サービスについてはどうだろうか。合併前には「サービスは高く、負担は低く」と謳っていた。実際、16合併自治体の各種証明手数料を見ると、住民票の写しの交付では高いほうに合わせた自治体が1、そのまま（どの自治体も変わらなかつた）が12、低いほうに合わせた自治体が3であった。納税証明書の交付では、高いほうに合わせた自治体が1、そのまま（どの自治体も変わらなかつた）が11、低いほうに合わせた自治体が4であった。この手数料の場合のまま（どの自治体も変わらなかつた）が11、低いほうに合わせた自治体が4であつた。この手数料の場合は、合併時に統一された後、現在もそのままだが、保育所の保育料や上下水道料金になると様相を異にする。合併時に統一されないところや、1対1の合併の場合は人口の多い自治体に数年かけて合わせるなど、必ずしも低いほうに合わされているわけ

ではなかつた。また、保育料のその後を見ると、合併・非合併自治体に係わらず値上げしているところが多くあつた。各種検証の実施について、合併自治体では合併時に上下はあるが旧自治体間のバランスをとつて料金設定する傾向にあつた。現時点で合併・非合併に係わらず、どこも上昇傾向にある。また、子どもの医療費助成については、合併と関係なく年齢を伸ばす方向にある。このように、手数料以外の料金は近年、市の財政状況や経営状況、または施策やサービスの充実により上昇する傾向にある。

○地域自治組織の可能性

合併自治体の問題は、市町村合併による規模拡大に伴う住民と行政との物理的・心理的距離の拡大や、首長と議会を失うことにより、きめ細かい民意吸収ができなくなつたことである。市町へのアンケート調査からも、支所の総合窓口の充実により本庁との格差がなるべくないよう苦心が見られる一方、住民からすると総合支所の権限がなくなつたことによる不満や支所の人数が減つて寂しいという意見もあつた。

それらを補つていくには、合併により自治体が広域化し、周辺化してしまつた旧町村の受け皿となる組織づくりや、住民自治を充実させる方策が必要となる。そこで研究会では、三重県内の地域自治組織に焦点を当て調べ議論してきた（制度につい

ては月刊「地方自治みえ」233号参照）。地域自治組織の組織化の背景には、自治体の危機的財政状況の下での市町村合併の可否の判断によつて、住民たちが地域自治を気付くきっかけがあつたのではないだろうか。周辺化した旧町村の住民は中心市街地だけの発展にならないよう、あるいは自治体の目が届かないなら自分たちで考え方行動していかなければならぬ危機意識をもつたはずだ。また、財政が厳しくても合併を選択しなかつた自治体は、交付税が減る危機感のなか、補助金カットやアウトソーシング化によつて総合的に財政を効率化しなければならなかつた。そこで、地域自治組織を地域経営の主体として位置づけ、補助金の一括交付金化や公民館の指定管理を行つた。この場合も住民は自治体ができない、してくれないなら自分たちの地域は自分たちでどうにかしていかなければならぬという意識をもつたはずだ。

伊勢市の小俣まちづくり協議会に伺つたとき、会長は「地方分権はまだら模様をつくること、汗をかいところは光り輝く、かかないところは色あせていく。地域自治組織はまだら模様の色あせないとろをつくる活動だ。」と仰つた。行政も地域の住民と共に考え、共にまちづくりができる仕組みづくりが求められる。

また、そうすることにより、住民と行政との物理的・心理的距離の拡大の解消や、きめ細かい民意吸収ができるようになります。

ではなかつた。また、保育料のその後を見ると、合併・非合併自治体に係わらず値上げしているところが多くあつた。各種検証の実施について、合併自治体では合併時に上下はあるが旧自治体間のバランスをとつて料金設定する傾向にあつた。現時点で合併・非合併に係わらず、どこも上昇傾向にある。また、子どもの医療費助成については、合併と関係なく年齢を伸ばす方向にある。このように、手数料以外の料金は近年、市の財政状況や経営状況、または施策やサービスの充実により上昇する傾向にある。

三重県市町村合併検証シンポジウム

●コーディネーター

小林 慶太郎 (四日市大学総合政策学部准教授)

●パネリスト

松家 孝司 (小俣まちづくり協議会会長)

市町村合併検証研究会メンバー

とき／2012年3月26日(月) 13:30～

ところ／(財)三重地方自治労働文化センター 4階大会議室
三重県津市栄町2丁目361番地(自治会館となり)

申込方法／下記にFAX、E-mail、または電話でお申込みください。

申込締切／2012年3月16日(金)

参加費／無料

主催・申込先／三重県地方自治研究センター

〒514-0004 三重県津市栄町2丁目361番地

TEL 059-227-3298 FAX 059-227-3116

E-mail info@mie-jichiken.jp

※ご来場の際はなるべく公共交通機関をお使いください。



研究会の様子

2年間の継続事業として2010年8月にスタートした『地方財政研究会』。この研究会は各市町の財政担当者をメンバーに、国の政策実施に伴う地方財政に関する最新の情報及び資料を把握し、知識の向上に努めることで地方財政の健全化に資することを目的に行われてきました。2年目となる今年度の活動は、第4回と第5回に具体的な検討テーマを設定し、その現状分析から問題解決に至る議論を深めてきました。第6回は過去の地方交付税算定結果から見えてくる課題等、第7回は地方財政計画を基に来年度の地方財政の見通しについて、研究会座長の飛田博史氏にご講義いただきました。

「地方財政研究会」活動報告

主任研究員 小林 久晃



住民自ら予算の使い道を考える機会になればと始めた活動ですが、同時に住民の信頼も得られ円滑な行政運営に寄与すると考えます。

財源の確保については、全国的に普及している公共料金のコンビニ収納やクレジット収納の話題を取り上げました。ただ、この収納チャネルの拡大は財源の確保というよりは納税者へのサービス向上を図った事業で、財源確保の観点から進めているのであれば導入前と導入後の検証をする必要があるとの意見がありました。

自治体予算の編成

昨年4月に行われた第4回のテーマは「地方自治体予算の編成」。自治体予算と住民との関わり方や自主財源の確保について検討しました。県内の自治体でも財政の分野で積極的な情報の開示や意思決定過程を住民と共有する動きがありました。

一つは、住民向けに分かりやすく作成した予算書を配布する取り組みです。この予算書は、事業ごとに区分され、その目的や概要、事業費やその財源などを一目で確認できるよう工夫されています。他には、予算編成過程の各査定段階をネット上で公開している自治体もありました。これらの取り組みは、財源が逼迫している実状を住民に理解してもらいたい、

更新投資の分析

7月に開催した第5回の研究テーマは「更新投資の分析」でした。全

国各地の自治体で公共施設の老朽化が進んでおり、大規模な修繕や建て替えを必要としています。特に合併した自治体では重複した施設が存在し続け、その統廃合が進んでいないのが現状です。通常の維持管理経費に加えて新たな更新費用等の発生が更に財政状況を悪化させます。

現在、自治体の各部署でそれぞれの事業や用途に応じた施設台帳を整備していますが、既存の台帳を集約しても施設の全容を把握することは難しいようです。そこで県内でも台帳を一から作成し、その管理を一元化する動きがあります。伊賀市や伊勢市では全施設の維持管理費や修繕履歴などを記載した“施設カルテ”的な取り組みとして、四日市市が進的な取り組みとして、四日市市が「公共施設マネジメント白書」を作成し、具体的に施設のあり方自体の検討を始めています。

台帳を一元管理することで、更新時期や統廃合に向けた中長期の計画立案が可能で、早期から対処することができます。その対処策として、施設の長寿命化工事を実施すること

が有効と考えられており、工事により耐用年数をコントロールすることで更新のピーク期の負担を抑制できます。現状では自治体単独で施設の状態を一から把握して対策していくことは財政的な問題があるので、国の補助金等の使い勝手が良くなることを期待します。

今のところ更新費用の問題は初期段階と見られますが、これから5年10年で急速に上昇する見通しも出ています。座長からは、「更新の問題は客観的にコスト面・サービス提供面でのデータや資料を蓄積して、住民や議会の納得を得られるような条件を揃えて進めていかなければならない」との意見がありました。

地方交付税の動向

11月の第6回の研究会は「地方交付税算定の現状と課題」という題目で座長による講義が行われました。

座長の分析によると、過去10年の交付税算定結果から明らかとなつた事実として、2008年のリーマンショック以降、都市部を中心不交付団体が激減し三大都市圏への配分が増加しており、結果的に地方への配分が抑制されているとのことです。また、交付税の算定基礎となる自治体の規模を表す「基準財政需要額」には、地域性を考慮した補正係数が用いられていますが、2000年以降一貫してその補正係数が減少しているとのことです。このことは、全国平均的な財源保障の考え方へ移

行していることを意味し、自治体間の財政力格差を拡大させることになります。

最終回の第7回研究会では「2012年度地方財政の見通し」について、最新の資料を基に座長に講義していただきました。

政府がまとめた来年度の地方財政の規模は、当初は厳しい見方があつたが、最終的には交付税総額・一般財源総額とも前年度並みを確保しています。しかしその内訳を見ると、地方単独事業を中心に減少項目が多いことから財政再建の方向に向かっているとの指摘がありました。また

先日、地方公務員給与を削減するために地方交付税を減額する方針を政府が固めたことから流動的な部分が残されています。

地方税については、固定資産税の評価替えによる大幅な減収が心配されました。しかし、固定資産税の住宅用地上限据え置き特例の見直しや法人関係税・個人住民税・地方消費税の収入が回復する見込みで、前年度の水準を確保しています。

地方財政の見通し

以上、今月号の機関紙では第4回と第5回の議論を中心に報告させていただきましたが、次号の機関紙では座長の飛田博史氏により第7回にご報告いただいた「地方財政の見通し」を中心に寄稿の予定です。

『朽ちるインフラ ～忍び寄るもうひとつの危機～』

根本祐二 著 / 日本経済新聞出版社

第5回の地方財政研究会でテーマとして取り上げた「更新投資の分析」。

高度経済成長期に集中して整備された建物・橋梁・上下水道等の公共施設の大半は、建設から半世紀が経過し老朽化が深刻だ。最近でも長野県栄村に架かる築50年のコンクリート製の橋が雪の重みに耐え切れずに崩落するという事故が起きたばかり。これは昨年3月12日未明に発生した長野県北部の影響で損壊していたという事実もあるが、老朽化を放置し続けると些細なことがきっかけで大事故に繋がる危険性を備えている。

長引く景気低迷による歳入減や縮減の一途の公共投資の影響を受けて、維持管理経費や更新費用をどう確保するか全国の自治体を悩ませている。合併特例債の大部分を使って公共施設の建て替えや耐震化を進める動きは危機感の表れだともいえる。合わせて少子高齢化や人口構造の変化に対応し、各施設の統廃合や削減も選択肢に加えなければならない。このことは首都圏の自治体を中心に、所有する公

共施設のコスト情報などの詳細を記した“施設白書”を作成・公開し、これから施設のあり方を住民と一緒に検討する動きも始まっているので参考にしていただきたい。

更新投資分析の第一人者である著者は、今後、必要となる更新投資の規模が“ゆるやかな地震”というべき巨額な負担になることを本書で明らかにしている。また、その対処策として自治体における更新費用の算出手法、施設白書の作成や公共施設の見直しに向けた先進自治体の実例を紹介している。文中の冒頭と末尾には、解決に向けた具体策が見出せなかった場合の“崩壊のシナリオ”と、今すぐ施策として実行に移した場合の“再生のシナリオ”を物語形式で掲載しているので、この部分を読むだけでも事態の深刻さが充分に伝わってくる。

現在、総務省がHP上で更新費用の試算ソフトを公開している動きも見逃せない。全国的な調査が実施される前に、まずは現状を認識する意味でも本書の一読を。

(主任研究員 小林久晃)