

# 合併前後の財政問題と自立したまちづくりの取り組み

横山 泉

自治研究センターおかやま研究員

## 1. はじめに

市町村合併では様々なことが見えてきました。その中で合併せずに「自主・自立」でやっていこうと決意されている皆さんに敬意を表したいと思います。

まず私のスタンスをハッキリさせておきたいのですが、私は合併に賛成でも反対でもありません。しかし、財政を理由に合併に走った自治体をみると残念ながら情けなくなってしまう。自治とは何かもわからずに諸先輩方が血と汗でつくりあげてきた「自ら治める」ことをそんなに簡単に手放していいのだろうか、と。誰のための自治だったのですか、と聞いてみたいのです。

平成の大合併で起こった悲喜劇をまず整理して、その上でこれから非合併であろうが、合併したところであろうが、私たちが「未来」を今作っている責任を果たすためにどうすればいいのか考えていきます。

私の岡山県は、昨年9月末で78市町村であったものが、来年3月末には29市町村になります。中身は15市12町2村です。随分少なくなりました。一方で市町村が少なくなり名前が覚えやすくなったともいえます。ここでのポイントは、まだ2村が残っていることです。人口が千人ちょっとの2つの村がなぜ残ったのか、残れたのかです。例えば新庄村という村がありますが、ここの起債制限比率はマイナスです。

これは自ら払う借金が少ないということですから。つまり財政は規模が小さくてもポリシーさえあればやっていけるということですから。もちろんここは中国電力の揚水式ダムがあって、これから知恵をだしていけば収入を得ることは可能です。しかし、一番のポイントは、村長さんの考え方にあったのではないのでしょうか。小倉さんが村長をやっているわけですが、この村長はかつて自民党で大臣になった方の秘書をされていて、いわゆる東京の情報をよく熟知していたのではないかと、思われます。ですから今回の押しつけともいえる市町村合併について、情報を整理し、視野を広くもつことによってす早く手を打つことができ、村民にも理解を得ることができたのではないのでしょうか。

合併圧力は、「交付税減らすぞ」だけではありません。住民の「合併に乗り遅れたらこの地域は疲弊するのではないかと」という漠然とした危機感みたいなものを取り去らなければ対抗できません。そのためには、リーダーである首長が、合併に対する「ポリシー＝政治センス」を持っていなければ戦えないのです。

誰もが市町村は基礎自治体であり、民主主義の学校であり、できるだけ住民に近い方がいいのであって、そうなる単位は小さい方がいいに決まっている、それが自治の姿だとわかっていながら、財政＝お金でギブアップしてしまったのです。自らの責

任を放棄して…

以下、財政からみた合併の悲喜劇を紹介しながら、分析してみます。

## 2. 自律していくためにどうするか

自立より自律の方がなんとなくエネルギーが湧いてきます。自立は孤立に誘導されかねませんし、もちろんその覚悟がないといけません。そうではなく自ら自治について例えば行政サービスのあり方を自らの地域にみあった方法を見つけしていくことだと考えます。ですから自律し、地域で自らのリズムを刻んでいくにはどうすればいいのか。一つ例をあげて説明します。

岡山のある町で昨年ムリヤリ合併する町がありました。そこで住民説明会で出された資料にビックリしてしまいました。そこには、町の収入（歳入）である地方交付税が激減していく折れ線グラフが示されていました。簡単にいうと30億円が24億円に4年で減っていく変化が描かれていました。平成12年をピークにどんどん減っていったのでもうこの町はもちません、ということはいかに客観的な数値で表していました。こんなはずはないと、そのデータを分析してみると、これはもうサギとしかいいようがないことを堂々とやっていたのです。無知なのかバカなのかと最初は思いましたが、最終的にはサギとしかいいようがありませんでした。

なぜこんなトリックが使えるのか。平成13年から15年まで普通交付税の一部が臨時財政対策債という赤字地方債に切り替えられました。これは、国に今お金がないので、地方が借金して下さい、しかし、この元利償還については100%国がもちます、という内容です。ですから、普通交付税は減額になってもこの臨時財政対策債を加えて考えるというのが常識です。この町はずいぶんこれを含めていませんでした。ですから自治研がごしま 2005 JUL.

平成13年～15年は普通交付税が減少していました。これなら、まだ単純なミスで許されるのですが、もう一つ意図的に削ったものが平成16年度分でありました。それは地方交付税に含まれる特別交付税分です。確かにこの特別交付税は、国全体では地方交付税額の6%となっており、この基準は普通交付税のように厳格ではありませんが、この町では普通交付税の10%で、およそ2億円～3億円ありました。この特別交付税はその年度の特別な財政需要を鑑みて決められる額ですので、9月時点では額は確定していませんが、確定していないことと入らないことはまったく別のことなのに地方交付税のグラフには入れずに住民のみなさんに示していました。

私は、職員になぜこんなサギを許すのかと問いたいただきました。そうすると町長が命令したからとのことでしたが、それにしても職員も共同責任だと怒りが収まりませんでした。こんな役場はかえって吸収合併されて亡くなってしまった方が住民のためではないかと本気で思いました。

しかし、住民もだまされてばかりではありませんでした。これらのことを知った住民の方々が、住民投票に打ってでたのです。結果は合併反対が上回りましたが、町長は辞任し、急遽町長選挙が行われましたが、合併反対住民は有効な町長候補をだせずに敗れました。再選された町長は、「自分が信任されたということは合併賛成だということだ」と押し切り合併協議会を再開、今年8月に合併することになりました。

ここで学ぶべきことはなんでしょうか。

- ①財政の危機の本当の姿は何か。
- ②住民や職員が財政を分析する能力があるのか。
- ③合併は政治的に決まってしまう。
- ④住民にとって「合併」は遠いできごとであった。
- ⑤住民投票制度はこれからもっと活用さ

れ、その決定がいかされなければいけない。

…などなど。

特に、財政危機の姿をあまりにも漠然と考えている、というか良くわからないまま理解をしようとしている、もっといえば考えたくない、見たくもないということでしょうか。ですから、そこからは原因と対策も生まれてこないで国のいうがままに従っていればその日が送れるという状態になってしまっているのではないかと、という疑いがあります。

ここでもう一度立ち止まって考えてみましょう。

本当に地方交付税が減らされるから合併なのでしょう。三位一体の改革が成就して税源移譲が行われると小さな自治体は本当にやっていけなくなるのでしょうか。これはまだ誰にもわからないはず。地方交付税制度が多少の制度変更があったとしても、大きく変わると言うことはありません。これを変えてしまうと国と地方は混乱してしまうことは誰にもわかります。では、何が今回の財政危機の原因なのでしょう。最初に紹介しました新庄村を思い出していただけますか。借金が少なかったはず。ここがポイントです。合併に走った市町村の多くが膨大な借金を抱えていたのです。これはその市町村の責任かどうかは分かれるところですが、少なくとも自己決定したことは確かです。国の景気誘導策でハコモノ公共事業を行い、地方債を発行した。その借金＝公債費が重荷になってしまったのです。家計でも同様ですが、収入があっても返していかなければならないのは借金です。多少そのことによって食事やこづかいが減っても、借金返済が一番です。お金が右から左に動いていってしまいます。これは借金を決めた人の責任において返済していかなければなりません。この市町村でいうところの公債費が歳入の20%

を占めるようになってくると、もうやりたいことはできませんし、ガマンと忍耐しかありません。いくら首長になっても公約である公共事業はできません。というより、こうなってしまった責任は首長にあるはずなのに、合併によって「夜逃げ」をしようとしているとしか見えません。しかし「夜逃げ」をしても借金は新しい自治体に残っていきますし、住民の税金でこれを返していかなければなりません。

「交付税が減るから合併」なら被害者として国の責任にできますから「借金隠し合併」を言い訳に巧妙に逃れることができるのです。

すべての市町村がこのような理由で合併したとはいませんが、多くの合併する自治体の住民説明会での資料をみさせていただけと同じような資料がでていましたので「過去の失政は忘れて下さい」ということなのでしょう。

そして、合併は「まちづくり」のためではなく「政治的」に決まっていたのです。リーダーシップも財政のポリシーも持ち合わせない首長を選んだのは誰でしょうか。もう少し利口にならなければ、例え合併して新しい自治体ができたとしても、この悲喜劇が続いていくことになるのではないのでしょうか。

では、誰がこの不幸の輪を断ち切ってくれるのでしょうか。私は職員（組合）だと思っています。

話が変わりますが、この鹿児島県では今年の正月早々にある町で原発のゴミである高レベル放射性廃棄物最終処分場の話もちあがりました。たまたま私は正月気分が1月6日にヤフーの検索エンジンでこのことを知り、全国の皆さんにニュースを発信しました。岡山は日本で最初のウラン鉱山があったためにいつも高レベル放射性廃棄物の処分場候補に上げられていましたから、全国の動きを常に監視することが必要だったのです。

そこでこの鹿児島での動きを注視していると、町長が誘致宣言をしてもすぐに反対運動が起こりました。新聞での情報ですが、ここの職員労働組合がすぐに動いて腕に赤い腕章をしている姿が全国のニュースに流れました。それから漁業協同組合や周辺の首長も反対の意向が怒濤のように起こり、数日後町長は前言をひるがえしました。これは特徴的な事件だと思いました、なぜか。一つには合併したくない理由に高レベルの誘致が使われたこと、そのために高レベルの候補地になることによってお金を得ようとしたこと。二つには、住民は役場の中で起こっていることはよくはわからないけれども、職員が反対しているということは何か大変なことが町に起こっているのではと感じたのではないのでしょうか。もちろん全国ニュースになりマスコミが押しかけてきて当の町長もビックリされたのかもしれませんが。

町は、自治体は、誰のためにあるのでしょうか。自然発生的に集落が生まれ、村になり、町になり、一人ではできないことを役場に委託するために住民は税金を払っているのです。お隣の寝たきりのおばあちゃんを自分ではなんとかできない時、そんな時には町の出番なのです。住民の安心と安全をまず守ることが町の最低限求められる、住民が求める機能なのです。それをこの町長は忘れてしまったのです。役場が残ることだけで住民が本当に守れるのか、本気で考えたならまた別の方法があったのではないか。今は合併されると聞いているので日覚めて欲しいものだと思います。

それにしても職員組合の動向は、本来の住民の盾になるということをこれだけ鮮やかにみせてくれた事例は最近ありませんし、岡山からみんなで大拍手しました。ここの職員ならきっと、例え合併してもそこに住む人たちのために働いて下さるだろうと、心から信じています。

そこで話しを元に戻しますが、職員のみ  
自治研かごしま 2005 JUL.

なさんに住民の盾になっていただきたいということです。そのためのツールが財政分析であり、行政評価です。

### 3. 財政分析はなぜ必要か

財政というだけで多くの人は尻込みしてしまうのはなぜでしょうか。まず専門用語が多すぎるということもあります。と同時に自治体の場合はその多くが国や県に依存している、ともう耳にタコができるぐらい聞いているので、本気で財政をやろうとはしないのです。ですから、入ってくるお金は決まっているのだからどううまく使うのかというようなことに向かってしまう。あれば使う、ということでしょうか。家計なら、もっと色んなことを考えます。自動車が古くなったから変えようとか、がんばって仕事をしようとか、額が数百万円単位なので何とか人間の実感に近くてコントロールができるし、それによって生活の選択ができるので、常に家計の全体像を見ながらこづかいを切りつめたり貯金したりすることができます。

自治体の財政は、何のためにあるのかは、これは自治体の存立要件の柱ですから、これを抜きに語ることはできませんが、多くの人は余り考えずにやっているように思います。自治体の財政分析手法は自治総研の高木先生の本に言い尽くされているので、そちらに譲ります。私は、高木先生の単行本やパンフをもう何回も読み返しボロボロになるまで使っています。本当に素晴らしいといつも感心します、あの歯切れ良さが…。

そこで、実際の財政分析ですが、なぜ必要なのか。きっと今だから必要なのだと考えます。かつてのように右肩上がりの時代であれば、去年より今年、今年より来年というように規模も収入も増えていくという確信がもてたから意識しなくてもよかったです。それが良いといっているの

はなく、多少財政運営に失敗しても傷は浅かったといえるのではないのでしょうか。

しかし今は違います。この歴史が大きく動いている今だからこそ財政の必要性とその機能をもっと知らねばならないのではないのでしょうか。それも個別的に、現場レベルの実感に近いものにしていかねばなりません。

岡山県で「組合から提案する行政評価」の研究を与えられ現在進行中ですが、この行政評価をする前にというか、財政分析も実は行政評価の前提条件になるのではないかと考え当該の町の財政分析をやってみました。

早島町というところですが、人口は1万2千人で岡山市と倉敷市に挟まれた面積が狭い町です。当然平成の大合併では、お隣が倉敷市との合併が計画されました。町長が替わり当分の間「自主・自立」でいくことになりました。その行政評価をすることになりました。そのために、自治研おかやまでつくっている単年度の財政分析ではなく5年くらいの中期財政分析を行い、それをもとに今後のトレンドをみることにしました。

まず、問題の地方交付税ですが、ここでは例え税源移譲があったとしても就業構造によって歳入はあまり変化がないことがわかりましたし、今後都市計画税や固定資産税を動かすことも可能であることもわかりました。つまり歳入を増やすことが可能です。一方で歳出をみると借金がありました。その内容は文化ホールを5年前に建設してその借金を返しています。これが今のところ懸案事項でした。また、いつも問題になる人件費ですが、この場合は職員数が少ないので少なくとも職員給は他と比較しても相当低くなっていました。では給与水準が低いのかというところではありません。職員数が少ないのは面積が小さく人口密度が高いためにもともと行政効率が高いような地域なのです。投票所が一ヶ所しか

設置されていないことがそれを良く表しています。

分析をすすめる内に気づいたことがありました、というより唸ってしまったことがありました。この町の5年間の「将来にわたる実質的な財政負担」、つまり「地方債残高+債務負担行為-積立金残高」が非常に安定して30億円前後だったのです。この町にとって30億円というのは「標準財政規模」です。つまり財政当局は、借金と積立金のバランスをとりながら財政支出をしていたのです。これには驚いたというより、感心しました。何か「良心」をみたような気になりました。ちゃんと財政規律がみえないところで働いていたのです。

しかし、本来はこうでなくてはなりませんし、合併の問題が起きたときにも常に合併特例債の扱いをどうするかで論議が分かれていました。何も考えないところは、どうせ交付税措置されるからと目一杯使う計画を何の不安も感じずに新自治体建設計画にのせていました。あるところは、条例で借金のレベルを決めてしまおうというような自治体もあり心強く思ったところもありました。

とにかく、早島町で財政規律の確かな存在を確信したときに、この町は「行政評価」をするに値するかも知れないと、思えました。

先ほど少し触れましたが、この財政危機で都道府県は大打撃を受けましたが、市町村は比較的うまく乗り切っているところが多かったのは、その歳入構造にありました。固定資産税が、主な市町村の基幹税だからです。資本や人間（労働力）は移動するけれど、土地は移動できませんので、その評価が安定していれば比較的歳入が安定して見込めるのです。これは、一見みえない要素ですが大事なことだと思います。今後、住民の協力で固定資産税を上げることや都市計画税を設けることができるのですから、もう少し研究する余地があると考えます。特に市街地における整備は都市計画

税という目的税を一つの目安として行っていくということが大事なのではないでしょうか。今のところ大きなナベに入ってしまったいて有効に利用されていないというのが実体ではないでしょうか。

現在の財政の目標とするところは、有効な行政ニーズに対して歳入をどのようにするかということ、いわゆる「量出制入」が行政の基本です。つまり歳出を測って歳入をコントロールすることです。このようにいうと、お金が入ってこないのに歳出できないのだから「量入制出」が今は大事なのではないか、という方も自治体で見受けられますが、違います。歳出というのは行政ニーズであって住民が求めているサービスなのですから、そのために役場があるのだから応えていかなければいけません。お金がないからと済まされないのが行政サービスなのです。そこで、住民との対話・協力が必要になってくるのです。今の風潮は、お金がないから「切る」としか考えませんが、「切る」ことによってどれだけの社会不安・社会的セーフティネットがなくなり、住民が希望をもてなくなりつつあるか、もっと考えなくてはいけないと思います。

財政は、一方で今の社会のあり方を表しています。今回の合併でよく人口の推移がグラフでだされましたが、それは「人口減＝合計特殊出生率低下」→「生産年齢減少」→「税収減」という流れがあるからです。しかし、なぜ子どもを生まなくなったのか、生めなくなったのか、結婚しなくなったのかを考えることを止めています。ゆくゆく税収減になるから市町村合併だ、というのはあまりにも短絡的すぎると思います。その地域の歴史や文化、生き方をまったく無視していると考えます。

財政を、まず行政評価の大前提条件、つまり自らの自治体の姿を鏡を見るように数値化して知る、それは様々な姿を表し、そこから自らの地域の処方箋や未来を見ることができると考えます。

自治研がごしま 2005 JUL.

## 4. 行政評価とは

早島町で行政評価の研究を始めるにあたり、以下のことを決めました。

- ①行政評価は財政分析と決算分析から始める。  
自治体全体の姿をまず財政から把握する。できれば予算・決算だけでなく、貸借対照表をつくってみる。
- ②最初から町全体の評価を目指すのではなく、どれか一つ（介護、保育、建設…）を試験的にすすめてみる。
- ③そのため、組合・当該部局数人でチームづくりをする。
- ④現状分析から、標本採取→分析結果→評価→公開→最終評価を1サイクルですめる。
- ⑤行政評価は、まだ定着しているとはいえない。その自治体にあった手法をみつけるということが大事であり、なるべくわかりやすい手法・言葉をつかうことが求められている。'
- ⑥「組合から提案する行政評価」は、従来の「事務事業評価」ではない。まず職員の「働き甲斐」を向上することを第一義的目的としてすすめている。そのため、学習会を大事にし、チーム全メンバーの認識・能力を高めていくことが大事である。

以上の中で、最も大事なことは「組合から提案する行政評価」であることを目的とするなら、必ずしも行政評価そのものを作ろうとしなくてもいいということです。この目的は、職員が行政評価とは何かを学ぶことによって、自らの仕事を自己評価できる能力を身につけるということです。りっぱな行政評価の報告をつくることを目的とするなら、お金を出してどこかのコンサルティング会社に依頼することで事足りません。

最初、チームのモチベーションは低くて、何を目的としてこの行政評価をやるのか、本当に役立つものができるのか、といった疑心暗鬼がありました。しかし、様々な評価の方法をワークショップで学習していく中で想いのほか難しいものではなく、日頃の自分たちが行っている業務をまず文字化し、客観的に他人に説明できるようなことにもっていくということが大事であると、徐々に認識が高まり今ではこの手法を身につけて仕事に役立てたい、それをもって仕事の生き甲斐としたい、ボトムアップで自分たちが持っている能力を町政に反映させたいという強い気持ちがでてきたように判断しました。

そこで、早鳥町職員ではない私は、彼らのやる気が増してくるのを見て、今まで自分がやりたいけれど無理だと各人が勝手に思っていたのではないかと、とか自治体職員はやはり業務命令を正確に行うことが求められていたのであって自己決定はまかされていないのではないかと、それが公務員でとどまっている原因ではないのかと想像してしまいました。

やはり地方政府の職員であって欲しい、と高望みをしてしまいました。町民を守るために、町民のニーズに応えるために一人の人間としてどうあるべきか、それを組合レベルでどう反映していくのか。これは自治労という特別な労働組合に課せられた使命なのではないかと、と考えてしまいました。

単に、自らの労働条件を守るのではなく、自らを守ると言うことは町民の幸福追求につながるという協力社会をつくっていく使命が地方政府の職員には課せられているのではないかとということでした。

いづれにしても、「早鳥方式行政評価」はまだ道半ばですが、いつか皆様に報告したいと考えています。目的を失わないこと、働き甲斐に必ず繋がるという確信があつて

こそ「組合から提案する行政評価」の価値があるのではないかと自負しています。

## 5. 最後に

今失ってはいけないものは人間関係です。そのためにはコミュニケーションが必要です。市町村合併によって、コミュニティが分断されて消えていくのは残念でなりません。しかし、合併したからといってもこの大事なテーマは失ってはいけないと思います。そのためにぜひ職員の皆さんが目には見えないけれど大切な地域の歴史的・文化的財産であるコミュニティを守っていただきたいのです。これができるのは自治体職員のみなさんしか今はいません。残念ながら日本では、ヨーロッパのように市民団体が十分な発達をしないままなので、社会の盾になって住民を守る団体は労働組合しかありません。特に町村レベルではそうです。

非合併自治体で貫き通すのは大変な努力がいるでしょうが、今私を感じるのは、非合併であるがゆえに、そうであるがゆえに、より自治の本来の姿を発見できるのではないかと期待しています。そこからきっと「希望」が見えてくるような気がしてならないのです。

鹿児島島の桜島はその怒りを秘めて力強い噴煙を吐いていました。その見えない未来のエネルギーを戴いたことが今回の学習会で鹿児島に呼んでいただいた私へのご褒美だと思っています。

皆様のご健闘を、そしてご健勝をお祈りします。