

〔研究ノート〕

島根県における大合併後の 基礎自治体が負った行財政上の課題

平 松 弘 光
草 刈 健 司
高 良 里江子
中 川 哉
小 寺 真由美

はじめに

1. 平成の大合併と三位一体の改革
 - (1)平成の大合併の経緯と狙い
 - 1) 明治・昭和の大合併と平成の大合併
 - 2) 平成の大合併を推進した背景
 - (2)三位一体の改革の経緯と狙い
 - 1) 三位一体の改革の背景と経緯
 - 2) 三位一体の改革の狙い
 - 3) 三位一体の改革の実態
2. 平成の大合併後の地方財政
 - (1)合併後の地域間格差の拡大
 - (2)地方財政に対する住民監視の強化
3. 市町村財政の現状と課題
 - (1)合併市の財政の現状と課題—浜田市を例にして—
 - 1) 浜田那賀方式自治区制度と新しい住民自治のシステム
 - 2) 合併後の財政状況
 - 3) 経常経費の削減
 - 4) 今後の対応
 - (2)非合併町村の財政の現状と課題—川本町を例にして—
 - 1) 単独町制選択後の取り組み
 - 2) 「財政非常事態回避期間」の設定
 - 3) 今後の課題
4. 三位一体の改革と国の補助金制度
 - (1)国庫補助金制度の現状
 - (2)三位一体の改革後の国と地方の関係
5. おわりにかえて
〔基礎自治体・外郭団体及びその職員に求められるもの〕

はじめに

我が国は平成時代の初めに、「土地バブル経済」が崩壊した後、膨大な不良債権を抱えた金融機関は、なり振り構わない「貸し剥がし」「貸し渋り」を強行した。その結果、実体経済においては、金融不安に端を発した深刻な経済不況が襲いかかり、不況はこの3・4年前まで続いていた。政府は不況脱出をはかるために、公的資金による金融機関救済を行ない、不良債権の買い取りや資本充実に動くとともに、実体経済の不況克服のために公共事業の濫発という政策を長年にわたってとり続けた。この政策は、ただでさえ不況による企業の利益減少や個人の収入減少により税収が落ち込んでいた国・地方自治体に対して、膨大な赤字国債・公債の発行を余儀なくさせ、著しい財政難を招くことになった。

2000（平成12）年に、分権一括法が施行されて地方分権の時代が幕を開けたのは、ちょうどその財政難のさなかであった。分権一括法による地方自治法の改正で第二次大戦後長い間地方自治体を苦しめてきた機関委任事務の廃止をみたが、その一方で、政府主導の「平成の大合併」と「三位一体の改革」という大波が、地方自治体、とりわけ基礎自治体の市町村を襲った。「平成の大合併」と「三位一体の改革」は、都道府県、市町村のみならず地方自治体の外郭団体に対しても、さまざまな面で拭いがたい大きな影響を与えた。

本稿は、合併により新たな「まち」の姿を模索する道を選択した浜田市と、合併をせず旧来の「まち」の姿を維持する道を選択した川本町に、「平成の大合併」と「三位一体の改革」の後の基礎自治体の行財政的課題をみ、それを検討する中で、これからの基礎自治体のあるべき姿の手がかりを探すための試論である。また、「三位一体の改革」は、国の補助金政策の従来のある方に大きな影響を与え、そのために国と地方自治体のあり方が大きく変質する契機となりかけていることにも注視する必要を提起する試論でもある。

なお、「平成の大合併」及び「三位一体の改革」を引き起こした深刻な財政難は地方自治体の自治行政に対して補完的役割を担っている外郭団体にも大きな影響を及ぼした。島根県の資料によれば、県出資比率50%以上の団体数で見ると平成16年で22団体あったが、整理統合を行なって平成19年には17団体に減らしている。そのうえ存続を維持された団体では、人員削減、県出資比率の縮小等が行われている。外郭団体の整理統合は従前から幾度となく叫ばれてはいたが、なかなか実効性ある改革はなされてこなかったと言ってよい。しかし、「平成の大合併」と「三位一体の改革」を引き起こした財政難は、一気に懸案の外郭団体の整理統合を進めている。と言っても、ただ団体数を減らしたり、人員を削減すれば事足りるという問題ではなからうと思う。外郭団体のあり方について、自治体本体との関係をどのように位置づけ、どのような補完機能を果たしてもらうのか、慎重な検討がなされなければならないだろう。この点も、「平成の大合併」と「三位一体の改革」の及ぼした影響として注目すべき課題であろう。ただ、残念ながら、諸般の事情から、本稿では以上の指摘にとどめることとする。

1. 平成の大合併と三位一体の改革

(1)平成の大合併の経緯と狙い

1) 明治・昭和の大合併と平成の大合併

明治政府は、1989（明治22）年に市制町村制を施行し、戸籍事務や小学校事務等を処理

させるため、それまで受け継いできた江戸時代からの自然発生的な町村約75,000を合併させ、約5分の1の約15,000に減少させた（明治の大合併）。

第二次世界大戦後、政府は、日本国憲法による地方自治の保障とそれに伴う自治行政の拡大、とりわけ新制中学校の事務処理や市町村消防・社会福祉等の事務処理のため、再び市町村合併を強力に推し進めた。1953（昭和28）年に町村合併促進法が施行され、1961（昭和36）年までの間に、市町村数は約10,000から約3,500の約3分の1に減少した（昭和の大合併）。

昭和の大合併から約40年が経過し、その間の社会情勢の激変により、基礎自治体である市町村の基盤強化が求められるようになったとして、政府は2002（平成14）年に約3,200あった市町村を1,000程度に少なくすることを目標とする方針を決定し、強力に推進したのが、平成の大合併である。2009（平成21）年3月末で、市町村数は、1,779になる予定である。

2)平成の大合併を推進した背景

政府は、昭和の大合併から経過した約40年の間に、i) 地方分権の推進〔地方分権を円滑に推進するため、基礎自治体の行財政基盤を充実・強化するための方策が求められていること〕、ii) 少子高齢化への対応〔多くの地域において、少子高齢化が一層進展するため、基礎自治体における少子化対策や高齢者への福祉サービスがますます大きな課題となってくること〕、iii) 多様化する住民ニーズへの対応〔住民の求めるサービスの多様化、高度化に対応するため、専門的、高度な能力を有する職員の育成、確保が求められていること〕、iv) 生活圏の広域化への対応〔交通通信網の発達等により、日常の生活圏が拡大し、より広い観点から一体的なまちづくりを進めることが求められていること〕、v) 効率性の向上への対応〔国・地方を通じた著しい財政悪化の下で多くの基礎自治体が陥った危機的な財政状況を受け、経費を切り詰めたより効率的な行政運営が強く求められるようになったこと〕、これらの事項に適切に対処するための手段の一つとして、市町村合併を進めるべきであるとした。

しかも、明治、昭和の大合併は政府の強いリーダーシップのもとで半強制的に進められたが、それと異なり平成の大合併では、生活圏や経済圏と行政圏とのずれを解消するとともに、各市町村が自らの判断で行政サービスに取り組むことのできる体制を確保するために、市町村の自主的な判断に基づき進められるべきであるという点が強調された。

確かに、平成の大合併は、住民投票の実施など住民参加に配慮したかたちで進められ、市町村の自主的な判断で実施されたことになっている。しかし、地方自治体は、地財ショック（2003年末に公表された平成16年度地方財政計画で明らかになった地方交付税および補助金の大幅な縮減を指す。）と言われる地方交付税の大幅な削減等により、危機的な財政状況に追い込まれた後、市町村合併の「アメ」の部分である合併補助金、交付税措置の手厚い合併特例債等に群がり、当面の財政危機を回避する手段として、市町村合併を進めたという側面も決して小さくはない。

今後は、交付税の合併算定替の終了という歳入減を睨みながら、上述の平成の大合併の背景 i) から v) までに、いかに対処し、多岐に亘る住民の需要に応えることが可能となる持続可能な基礎自治体を構築していくか、それが重要となる。構築計画が描けない、あるいは実行できない自治体は存続できず、将来的に淘汰されることになる。

現在、市町村合併は、2005（平成17）年3月末にアメの部分の多い「市町村の合併の特例に関する法律」（旧合併特例法）が失効し、アメの部分の少ない新たな「市町村の合併の特例等に関する法律」（新合併特例法）が施行されたため、一段落している状況にある。

ところが、2008（平成20）年に、定住自立圏構想が総務省より示された。これは、中心市と周辺市町村との協定に基づき、連携と役割分担により、圏域全体での生活に必要な都市機能を確保しようとするものである。基礎自治体にとって、この新たな構想が、地方分権の推進、自立した基礎自治体、持続可能な基礎自治体等の構築に良薬となるものなのか、内容の伴わない形だけの市町村合併を押し進める毒薬となるものなのかについては、現時点ではいまだ判断できる状況にはないが、今後とも、この構想の動向を注視する必要がある。

(2)三位一体の改革の経緯と狙い

1)三位一体の改革の背景と経緯

1992（平成4）年に土地バブル経済が崩壊し、金融機関が抱える巨額の不良債権の存在があからさまになると、以後、日本の経済は長期不況に喘ぎ、2004・5（平成16・17）年ころになって中国への輸出増大を追い風によく景気が底を打って上向いたといえるようになったという。長期不況の間、巨額の不良債権の処理のために政府は毎年莫大な公的資金を投入しつつ、加えて景気対策としての公共事業投資を全国規模になりふり構わず行なうことが経済政策の中心を占めた。その結果、国、地方を問わず、年々莫大な財政出動がなされた。その財源は、国・地方とも不景気に伴う大幅な税収不足に悩まされていたので、巨額の国債や地方債の発行に依存せざるを得なかった。

国債や地方債はもちろん借金であるから、いずれ期限がくれば順次税金を使って返済しなければならない。しかし、不景気のための税収減が続く以上、国債の償還のために国債を発行するという借金地獄に陥ることになる。2002・3（平成14・15）年頃には、まさに、国、地方ともこの状況に追い込まれつつあったと言えよう。

ところで、わが国においては、1990年代に入って、少子高齢化が顕著になり、国・地方の危機的な財政状況を克服して国力を回復し維持していくためには、「官から民へ」、「国から地方へ」のスローガンのもとで地方分権改革を推進し、これまでの「中央集権型」システムから国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる「地方分権型」システムの構築を目指すという地方分権改革の大きな流れが形成されて来ていた。他方、これまで、わが国の歳出総額は国が4割で地方が6割を支出しているだけでなく、その地方の歳出は、国の予算や法令による義務づけと連動していることが非常に多かった。そこで、まず、補助金を整理して国の予算を圧縮し、義務づけの廃止・緩和をすることで、地方の歳入を縮減させ、あわせて歳出を圧縮し、よって自主性を獲得することが可能となると考えられた。

このため地方分権改革を強化して、自主・自立のスリム化した地方とするとともに、国の巨額な財政赤字を解消する筋道をつけるために、国の補助金の削減、地方交付税の整理、地方への税源移譲の「三位を一体として改革しよう」ということが提唱された。

2002（平成14）年6月の「骨太の方針2002」のなかで、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を検討し、2006（平成18）年度までに、その見直しを三位一体で検討するということが打ち出され、「三位一体の改革」が小泉内閣の「聖域なき

構造改革」の目玉として推進されることとなった。

2003（平成15）年6月の「骨太の方針2003」、2004（平成16）年6月の「骨太の方針2004」、同年11月の政府・与党合意「三位一体の改革について」を経て、2005（平成17）年11月の政府・与党合意「三位一体の改革について」が取りまとめられ、地方税財政制度に関する改革として実行に移されることとなった。

2) 三位一体の改革の狙い

この改革が意図していたものは、直接的には国と地方自治体との財政構造の改革であり、国・地方自治体間の財政移転制度の整理である。すなわち、地方歳出と地方税収入の乖離の縮小、事務事業の在り方の見直しによる国と地方の役割分担に応じた税財源配分の見直し、国による財源保障の在り方の見直し、地方における歳入・歳出両面の国による関与の縮減、住民による行政サービスの「受益と負担の関係」の選択が可能となる地方財政制度の構築を抜本的に確立することを目的としていた。具体的には、国庫補助金を減らし、地方自治体が自由に使える地方税と地方交付税に財源構成をシフトすることで、国と地方自治体の財政規律の確立と、地方自治体の自己決定・自己責任体制の強化を狙っていた。

だが、今日の地方自治体における非効率性、政策選択の硬直性、そして国への依存体質をもたらした主たる原因は、「中央集権型」の行政システムにより、国が地方自治体をコントロールする手段になってしまった国庫補助負担金システムであり、また、補助金化されてしまって、地方自治体間の財源調整という本来の存在意義を見失ってしまった地方交付税システムであり、3割自治と揶揄される地方自治体における自主財源、税財源の不足である。「三位一体の改革」は、これらを抜本的に改革することを目的としたはずである。しかしながら、これら本質的な問題を改革することなく、実際には、i) 国の関与を残したままの国庫補助金負担率の引き下げ、ii) 「頑張る地方応援プログラム」で、国が決定した指標に基づき「頑張った地方自治体」に地方交付税を上乗せするという地方交付税の補助金化の促進、iii) 実質的に税源移譲の効果がないばかりか、本来、社会全体として公平に所得移転を行なうシステムを構築すべきにもかかわらず、ただ単に地方自治体間の不毛な競争を煽るだけの「ふるさと納税」等、耳あたりの良いキャッチフレーズにより、国民の目を惑わすような施策を展開するに留まっており、これでは、問題の本質から国民の目を背けさせ、本当の改革を遅らすことになってしまう。これらの抜本的な改革を同時に行なうことなしに本質的な改革を行なうことはできない。さらにいえば、この改革が、本来目指すべきものは、地方自治体の改革ばかりでなく、国そのものの改革なのである。そのための制度設計と実行が、今求められていると言ってよかろう。

3) 三位一体の改革の実態

2006（平成18）年度までの「三位一体の改革」においては、3兆円規模の税源移譲は確かに実施されたものの、4兆円を超える国庫補助負担金の削減に加え、地方交付税等においても約5兆円の削減がなされ、明らかに地方自治体の歳入は差し引き大幅な減額となった（表1参照）。このことは、地方の基礎自治体にとって、そこが抱える広大な中山間地域は、ほとんどが過疎地域として少子高齢化の進展による行政需要の増加に対して課税客体としてはほとんど機能しない地域であるだけに、負担増を一層大きなものとし、都市と地方の格差を一層拡大させる結果を招いた。

加えて、「国庫補助負担金改革」では、義務的経費の国庫負担金の負担率を引き下げる

ものが多く、国の関与は依然として残り、引き下げ分を地方交付税で算入したと言っても、義務として地方自治体が負担しなければならないため、自己決定権の拡充につながらず、地方自治体の自由度を拡大するという地方分権の本来の趣旨とは乖離した結果になった（表2参照）。これでは、国の財政再建を優先した、国から地方への負担の押し付けと言われても仕方がない状況である。

「三位一体の改革」は、財務省が推し進める国の財政再建の論理を優先させたため、財政改革としては一定程度機能したが、分権改革としては十分機能したとは言えない。税財源の抜本的改革が先送りにされた地方自治体にとっても、団体自治の改革に注力したため、住民自治に資する改革に繋がらなかったことから、住民にとっても不満の残る結果となってしまったと言わざるを得ない。

表1 三位一体の改革の地方財政への影響

	2003年度	2006年度	差引	削減率
地方交付税＋ 臨時財政対策債	23兆9,389億円	18兆8,145億円	△5兆1,244億円	△21.4%

表2 国庫補助負担金改革の影響

国庫補助負担金の廃止・削減	△4.9兆円
税源移譲の対象となるもの	△3.1兆円
交付金化	△0.8兆円
スリム化	△1.0兆円
負担金が引き下げられたもの（例）	負担率
義務教育費国庫負担金	1 / 2 → 1 / 3
児童扶養手当給付費負担金	3 / 4 → 1 / 3
児童手当国庫負担金	2 / 3 → 1 / 3

2. 平成の大合併後の地方財政

(1)合併後の地域間格差の拡大

2005（平成17）年3月31日に失効した旧合併特例法に基づく市町村合併を実施した地方自治体においては、地方交付税の合併算定替、合併補助金、合併特例債などの手厚い財政措置が図られた。その結果、2004（平成16）年度予算に係る地財ショック以後の厳しい財政状況を一旦回避できたところが多かったのではなかろうか。それに対して、市町村合併を選択しなかった地方自治体は、地方交付税の縮減が継続され、それに加えて、一部地域を除き、経済状況の低迷による税収の落ち込み等により、厳しい財政運営を余儀なくされたところが多かったのではないかと推測される。

もっとも合併自治体においては、「市町村合併が最大の行財政改革」という言葉に端的に表されるように、合併後の経過措置である手厚い財政措置のある間に、職員の削減、組織のスリム化、重複施設の統廃合などをはじめとする行財政改革を計画し、早急に実行に移すという大きな課題が課せられていた。しかし、合併直後は、合併の経緯、協議経過な

どにより、直ちに厳しい計画の実行に取り掛かれないというのが多くの合併自治体の実情ではなかったのではなからうか。

また、財政的には、偏在性の高い所得税と住民税による税源移譲、交付税総額の縮減の継続、地域経済の低迷に苦しめられた地方と、課税客体が多くなおかつ一定程度の経済成長が続いた都市部との間で、地域間格差はさらに拡大した。

このような状況のなか、地方の疲弊が大きく取り上げられた。国は、これに対応するため、2008（平成20）年度において、地方税偏在是正による財源を活用し、地方と都市の「共生」の考えのもと、地方が自主的・主体的に行なう活性化施策に必要な経費を普通交付税算定の基準財政需要額において、包括的に算定し、市町村、特に財政の厳しい地域に重点的に配分するための「地域再生対策費」を、地方交付税の特別枠として創設した。これにより、地方財政計画の規模は7年ぶりに増となり、地方一般歳出も9年ぶりに増となり、地方交付税総額も5年ぶりに増となった。しかしながら、「地方再生対策費」を除くと地方財政計画の規模も地方一般歳出も減額となっており、長期的には継続されている圧縮基調に変化はなく、2008（平成20）年度に一息ついただけで、厳しい状況に変わりはない。さらに、アメリカのサブプライムローン問題に端を発し、リーマンブラザーズの破綻などのアメリカ発2008（平成20）年9月の金融危機が、世界恐慌を引き起こしかねず、景気の低迷に苦しんでいた地方に更なる苦しみを与えようとしている。

(2)地方財政に対する住民監視の強化

2006（平成18）年3月の夕張市の財政破綻を契機として、「地方財政再建促進特別措置法」（「再建法」1955〔昭和30〕年制定）が50年ぶりに見直され、破綻状態に陥る前に地方自治体の財政の健全化を義務付けることを目的として2007（平成19）年6月に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）が制定された。

普通会計を対象にして単年度フローにのみ着目した従前の財政指標では「夕張市の財政破綻」に対応できなかったことから、この財政健全化法は、特別会計、公営事業会計、一部事務組合、地方公社、第三セクター等にまで対象を拡大し、単年度フローだけでなくストック面にも配慮した財政指標を導入し、財政の悪化を早い段階で把握し、財政の改善に取り組ませるといった特徴がある。

この財政指標（健全化判断比率）は、自治体全体に関わる①実質赤字比率（普通会計の赤字の程度を指標化し財政運営の深刻度を示す比率）、②連結実質赤字比率（全ての会計の赤字や黒字を合算し、自治体全体としての赤字の程度を指標化し、自治体全体としての運営の深刻度を示す比率）、③実質公債費比率（借入金の返済額やこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの危険度を示す比率）、④将来負担比率（一般会計の借入金や将来支払う可能性がある負担等について、現時点での残高の程度を指標化し、将来、財政を圧迫する可能性が高いかどうかを示す比率）の4種類と公営企業に関する⑤資金不足比率（公営企業の資金不足を、公営企業の料金収入の規模と比較して指標化し、経営状況の深刻度を示す比率）である（表3参照）。

表3 健全化判断比率（市町村基準）

	浜田市 ^(注1)	早期健全化基準	財政再生基準	経営健全化基準
実質赤字比率	—	11.25%～15.0% ^(注2)	20.0%	—
連結実質赤字比率	—	16.25%～20.0% ^(注2)	30.0%	—
実質公債費比率	25.1%	25.0%	35.0%	—
将来負担比率	171.0%	350.0% ^(注3)	—	—
資金不足比率	—	—	—	20.0%

（注1）平成19年度決算

（注2）財政規模により異なる

浜田市の場合 実質赤字比率：12.54% 連結実質赤字比率：17.54%

（注3）政令市は400.0%

その結果、公営事業会計に必要な繰出金を支出せず、普通会計を黒字にするような操作や、公営企業や一部事務組合等が発行する地方債及びその残高の普通会計への影響、地方公社、第三セクターを含めた地方自治体の後年度の負担（債務負担等）等が明らかになり、住民が財政を監視することが従前よりも容易になった。

この新たな指標の導入により、地方自治体においては、早期健全化計画を策定し、自主的な改善努力による財政健全化を行なう必要がある早期健全化基準（黄信号）を見ながら、市町村合併時に計画していた合併のアメの部分である合併補助金や合併特例債を使った社会基盤整備等を抑制しなければならないところまでできており、合併時に住民へ説明した計画が実行できず、見直した計画を住民へ説明し、理解を得るのに多大な時間と労力を要するところも生じているという。

財政は破綻させてはならず、統一的な基準に従い、健全化に努め、将来世代への負担の先送りは避けなければならないことは明白である。財政健全化法は、市町村合併の「アメの部分」や「サービスは高く、負担は低く」というような根拠の希薄なキャッチフレーズから住民の目を覚まし、厳しい現状の認識と確認により、地方自治体の運営について主体的な関心と参画が進む契機となるものと思う。

国政においては、小泉内閣の「規制緩和」、「市場原理による自由競争の促進」、「自己責任による福祉」などの「構造改革路線」、「三位一体の改革」の強行により、地方自治体の疲弊などがもたらされた等の諸改革の負の部分への対応として、次の安倍内閣、福田内閣は地方重視を表明し、さらに麻生内閣は、地方交付税の1兆円増額、緊急経済対策など財政出動を伴う地方経済への配慮の姿勢を示すなど、政策は大きく変わるように感じられる。また、アメリカにおいても、「新自由主義政策」、「小さい政府」のブッシュ共和党政権から、「大きな政府」、「積極財政」のオバマ民主党政権へ「Change」しようとしており、世界の流れも変化を見せつつある。この変化は、日本にも何らかの影響を及ぼすであろう。

「格差の拡大」、「弱肉強食」、「勝ち組と負け組の二極分解」、「他者への思いやりの少ない社会」をもたらした「構造改革路線」の新自由主義的政策は、わが国のかたちとして、本当に適切なものなのか、厳しい財政状況を解決するためには仕方がないのか、オルタナティブ（代替案）はないのか、立ち止まって考える時期にきている。

3. 市町村財政の現状と課題

(1)合併市の財政の現状と課題—浜田市を例にして—

1) 浜田那賀方式自治区制度と新しい住民自治のシステム

島根県浜田市は、県西部の石見地域の中央部に位置し、2005（平成17）年10月1日に、当時の浜田市、金城町、旭町、弥栄村、三隅町の5団体が合併し、人口62,838人、高齢化率28.51%で出発した。2008（平成20）年10月1日現在では人口60,503人、高齢化率30.12%である。浜田市の合併の大きな特徴は、そのまちづくりの基本となる地域自治、住民自治の新たな仕組みとして、「浜田那賀方式自治区制度」を導入したことである。

合併以前には、市町村合併により市域の大部分が中山間地域となる新市において、市の政策は、市部中心になるのではないかと、周辺部の住民の意見が行政施策に反映されなくなるのではないかと、地域の特性や伝統、地域のコミュニティがなくなり、崩壊してしまうのではないかと、というような不安や心配が存在した。「浜田那賀方式自治区制度」は、これらの不安感を解消するシステムとして、また、地域の問題はその地域で解決して安心を提供するとともに、地域住民の声を反映した「地域の個性を活かしたきめ細かなまちづくり」を推進して地域の不安を払拭しながら、「一体的なまちづくり」により連帯感を深めていく新しいまちづくりの手法として考え出された。

「浜田那賀方式自治区制度」には、自治区、自治区長の設定、自治区独自の予算枠、自治区の独自財源ともいえる地域振興基金などを設け、「地域の個性を活かしたまちづくり」に最大限配慮したものとなっている。

2) 合併後の財政状況

新市誕生後、最初の通年予算となる2006（平成18）年度当初予算編成において、約17億円の財源不足が生じ、新市建設計画を実際の事業の積み上げからなる中期財政計画にローリングをかけざるを得ない状況に陥った。このため、概算要求基準（シーリング）の設定、公共事業費の抑制等による歳出削減や行財政改革実施計画（集中改革プラン）に沿った行財政改革を実行した。

また、2007（平成19）年度は、合併によりみなし過疎となったことから、市の面積の4分の3を占める合併前の過疎地域が条件不利地域とみなされた結果、基準財政需要額の加算のない「頑張る地方応援プログラム」が適用された。しかもそもそも交付税を補助金化したような、制度的に不合理な「頑張る地方応援プログラム」を設けた影響により普通交付税の総額は大幅に減額されたが、その影響をも直接に受けることとなり厳しい財政運営が強いられた。加えて、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（財政健全化法）の成立による財政指標の改善が求められたため、更なる地方債の繰上償還、公共事業の抑制が必要になった。

2008（平成20）年度は、前述の「地域再生対策費」の創設により、地方交付税は増額（約3億4千万円）となっているものの、長期的には圧縮基調に変化はなく、さらにアメリカのサブプライムローン問題に端を発した世界経済の混迷により、状況は一層厳しくなることが予想される。また、中国四川大地震の影響による全国的な学校耐震化工事の前倒し、国の行革のしわ寄せである雇用促進住宅の取得、景気低迷に対応するための経済対策など、中期財政計画に予定していない事業の追加、前倒しなどが生じてきており、今後は

歳出の増加が避けられない状況である。なお、中期財政計画において、平成20年度から平成27年度までの普通建設事業費の合計は約26億円増えている。

浜田市の2007（平成19）年度決算における財政健全化法の財政指標は、前述の実質赤字比率、連結実質赤字比率が、赤字を生じていないため算定されず、標準的な財政の規模に対する実質的な公債費の割合を示す実質公債費比率が、2008（平成20）年度決算から適用される健全化状態が黄信号であることを表す早期健全化基準25.0%を超える25.1%となり、標準的な財政規模に対する将来負担すべき実質的な負債の割合を示す将来負担比率が、早期健全化基準350.0%を下回る171.0%となった。したがって、実質公債費比率が、早期健全化基準をクリアできていない状況である。実質公債費比率の25.1%という数値は、鳥根県内でワースト1位（8市中）、全国ではワースト6位タイ（783市中）に相当する深刻な数値である。将来負担比率の171.0%という数値は、早期健全化基準はクリアしているものの、鳥根県内では1位（8市中）、全国ではワースト161位タイ（783市中）に相当する。鳥根県内ではトップとはいえ、全国的に見れば、それほど素晴らしい数値とはいええない（人口5万人以上から10万人未満の市区町村の平均：110.5%）。

学校耐震化などの新たな需要を反映し、財政健全化法の財政指標が、早期健全化基準を超えないように調整したものが、2008（平成20）年度に策定した中期財政計画である。今年度の中期財政計画では、2007（平成19）年度決算で25.1%であった実質公債費比率が、2012（平成24）年度に目標である地方債の発行に国の許可を必要としない18.0%を下回る17.7%となり、昨年度の中期財政計画より3年前倒しで改善が見込まれる状況となった。この改善は、算式の分母である普通交付税が地域再生対策費の影響で増額となった外的要因によるものであり、普通交付税が縮減されるとすぐに実質公債費比率が悪化するため、安心できる状況にあるわけではない。決して、更なる財政出動が可能ということを示しているものではなく、引き続き投資的経費縮減の努力を続けなければならない。

3) 経常経費の削減

毎年持続して固定的に支出される経常経費については、2007（平成19）年度に策定した中期財政計画において、人件費を除いて2014（平成26）年度までに毎年度1億5,200万円の削減を計画していた。補助金については、2007（平成19）年度から外部委員による外部評価を導入し、見直しを始めており、その評価結果は、翌年度の予算へ反映させている。

これまでの削減額の大部分は予算編成時のシーリングの設定によるところが大きかったが、シーリングによる削減は、徐々に限界に近づいているのが実情であり、事務の抜本的見直し、施設の統廃合による維持管理費の削減等に手をつけなければならない段階にある。また、毎年度の1億5,200万円の削減は、合併時に物件費と補助費等を類似団体並みに削減するという事により算出された数値であり、8年間の合計で54億7,200万円の削減を意味している。この類似団体並みに経費が削減できるというのが、市町村合併が最大の行政改革といわれる所以であり、市町村合併を選択したということは、この大幅な経費削減を約束したことを意味する。つまり、行政、市民ともこの重い責任を負っているということである。

2007（平成19）年度に策定した中期財政計画においては、この削減の金額は示しているが、具体的に何を廃止し、何を縮減し、何を見直すかなどは決まっていない。この具体策を中期財政計画に落とし込む作業を早急に行なわなければならないため、2008（平成20）

年度に、2015（平成27）年度までの個別具体的な「公共施設の休廃止又は整理統合」、「事務事業の見直し」、「歳入の確保」などによる55億円削減計画を策定し、中期財政計画に反映させた。また、2009（平成21）年度予算にも反映させる予定である。

また、人件費については、地域給の導入（現給保障の基本的廃止）、退職職員数の3分の1採用（消防職を除く）等を既に実施している。この中の退職職員数の3分の1採用については、現在単純に計算上の数値が計上されているが、事務事業の見直し、施設の統廃合、民間委託等の計画と十分にすり合わせ、年度ごとのより実態に即した計画に置き換える時期にきている。

地方公社、第三セクター等については、2007（平成19）年11月に「地方公社等に関する指針」、それに基づく実施計画の性格を有する「地方公社等に対する市の関与の見直し指針」を策定し、地方公社等が経営する施設のあり方を含め、地方公社等の経営の健全化を図ることとした。2008（平成20）年度において、「地方公社等個別方針」を決定し、見直しを実行に移さなければならない。

これら経常経費削減は、支所機能と連動する部分もあり、また自治区制度に大きな影響を及ぼすものと考えられるが、自治区制度の検証とともに実行しなければならないことになろう。

4) 今後の対応

現在の浜田市の財政状況は、実質公債費比率が25.1%（2007（平成19）年度決算）という指標を挙げるまでもなく、非常に厳しい。

この原因としては、短期的には、地域経済の疲弊、低調な税収、国の一方的な交付税の削減、「三位一体の改革」で交付税の補助金化を見直すといっておきながら、普通交付税の補助金化を促進するインセンティブ（incentive）算定の導入等、様々なことが考えられるが、中長期的には、市町村合併後の目標を類似団体としながらも、その目標数値達成のための具体策の決定の遅れ、実行の遅れ等も少なからず影響している。

したがって、2008（平成20）年度に策定した自治区制度に反する事項も含む前述の55億円削減計画の個別項目を着実に実行するとともに、普通交付税の合併算定替の終了に耐えられる更なる行財政改革を実行し、財政基盤の確立、構造的収支不足の解消に努めなければならない。この実行が、浜田市の持続可能性を担保するものとする。

また、2008（平成20）年度決算における財政健全化法への対応は、数年来実行している地方債の繰上償還、投資的経費の縮減等で、早期健全化基準は、クリアできるものと考えている。中期財政計画では、2012（平成24）年度には、実質公債費比率も17.7%と18.0%を下回り、地方債の発行に国の許可を必要とする地方債許可団体を脱することができるようになってきている。今後、財政出動を求める様々な事項が発生したとしても、この目標達成が、遅延することのないよう財政運営を行なわなければならないだろう。

思い返せば、小泉改革路線において、我が国では「小さい政府」が喧伝されてきた。小泉政権時代に行なわれた「三位一体の改革」は、歳入の安定的な確保の議論を先送りにし、歳入の削減（政府の守備範囲の量的大きさを小さくすること）に注力したという点を重要視すれば、財政赤字（累積債務）の削減を目指した改革というよりも「小さい政府」を追求した改革ということができる。

この「小さい政府」の追求は、国や都道府県においてはもちろん、その圧力は基礎自治

体においても大変強いものである。世界恐慌に繋がるかもしれない金融危機への対応、麻生首相による小泉構造改革路線の見直しなど、「小さい政府」の是非の議論は、今後なされるものと考えるが、我が国において、分権型社会を目指すにあたっては、鳥根県の進めようとしている権限移譲を例に挙げるまでも無く、住民に最も身近な基礎自治体の役割は、増大することはあっても縮小することは無いというのが、一般的な認識ではないだろうか。そのような状況において、基礎自治体においても「小さい政府」を目指すことが望ましい姿なのかは、丁寧で精緻な議論が必要である。このような視点からも、「浜田那賀方式自治区制度」について、考えていく必要がある。

厳しい財政状況にあるとはいえ、それを克服し、分権型社会、住民自治を促進して行かなければならないという意味において、現時点の「浜田那賀方式自治区制度」は、十分に機能しているとはいえない。しかしながら、「浜田那賀方式自治区制度」は、地方分権推進の流れのなか、分権型社会への移行を背景とし、地域の実力者支配という旧弊を精算し全住民参加による住民自治の強化・実現の可能性を秘めた新しい制度である。市町村合併という激動の時代において、その厳しい時代だからこそ、「補完性の原理」、「協働の原理」を基本とし、次代を担う新しい自治の手法としてのこの自治区制度を実効あるものとし、発展させていくことが、広大な中山間地域を含む少子高齢化が進んだ地域の持続可能性を高めることになるのではないだろうか。このことを可能とするのは、そこで実際に生活を営む住民と自治体職員に他ならない。

このためには、住民と現状認識を共有化し、現状の行政と住民が、それぞれに甘え合うような「共依存関係」ではなく、「協働の関係」を構築することが必要である。浜田市の状況を考えると、この「協働の関係」を構築するために残された時間は、それほど多くない。

少子高齢化、人口減少・過疎化が進み、広大な中山間地域を抱え、今後一定水準まで縮小が続くと予測される浜田市のような基礎自治体では、出来る限り住民サービスの維持に努めながら、住民への影響を最小限に抑え、縮小していく長く厳しい撤退戦の継続を覚悟しなければならない。このような状況のなかで、一筋の光明があるとすれば、「住民との協働」であり、「行政と住民の真のパートナーシップの構築」である。行政は住民とともに、行政の効率化と両立可能で、住民自治を促進するためのより良い開かれた自治区制度、持続可能なコミュニティの構築に向け、早急に行動を起こす必要がある。

(2)非合併町村の財政の現状と課題—川本町を例にして—

1)単独町制選択後の取り組み

鳥根県邑智郡川本町は、石見地方東部に位置し、2008（平成20）年10月1日現在で人口4,004人、高齢化率40.1%の中山間地の小規模自治体である。日本列島に吹き荒れた「平成の大合併」では、過疎化と高齢化の著しい石見地方においては、当初、邑智郡7町村を一町とする合併案があったが、その案の崩壊後、川本町は邑智町・大和村との2町1村の合併に向けて設けられた邑東合併推進協議会（法定協議会）からも脱会し、最終的にどことも合併しない単独町制を選択した。

2004（平成16）年春、単独の道を選んだ新生川本町がスタートした。一般会計当初予算規模は39億4千万円で、9年ぶりに40億円台を切る予算となった。歳入の内訳は、地方交付税18億2千万円、町債5億8千万円など依存財源の構成比が74.5%（対前年比