

市町村合併と地方交付税改革：
「昭和の大合併」と「平成の大合併」との比較を中心として
(地域経済発展の連鎖メカニズムの解明と地域貢献：
第III部地域経済の課題)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-09-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川瀬, 憲子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00009134



市町村合併と地方交付税改革

— 「昭和の大合併」と「平成の大合併」との比較を中心として —

川瀬憲子

I. はじめに

戦後3度目の長期化する国と地方の財政危機を背景として、これまで政府間財政関係の根幹をなしてきた地方交付税制度がいま岐路に立とうとしている*1。地方交付税特別会計借入金残高が2002年度末に46兆円を突破する見通しとなり、地方交付税廃止論を含む論議が学会レベルにおいて盛んに行われているためである*2。しかも、地方交付税改革をめぐる動きは、政府・総務省主導型のいわば「上から」の市町村合併推進政策とセットで着々と進行している。

2001年6月の経済財政諮問会議による「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関す

*1 地方交付税に関しては、古川卓萬『地方交付税制度の研究』敬文堂、1995年、岡本全勝『地方交付税 仕組みと機能』大蔵省印刷局、1995年、兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎『地方交付税 地方自治総合講座8』ぎょうせい、1999年、関野満夫「地方交付税の改革」関野満夫・自治体問題研究所編『地方税財源の改革課題 地域と自治体第26集』自治体研究社、2001年、などが詳しい。なお、国と地方の財政関係については、拙著「国と地方の財政関係—『集権的分散システム』の構造と改革の課題」宮本憲一・遠藤宏一・小林昭編『セミナー現代地方財政』勁草書房、2000年を参照されたい。

また、地方単独事業と地方交付税との関係については、岡崎清典「地方単独事業における地方交付税の利用（上）・（中）・（下）」『自治研究』第75巻第10号、2001年10月、86-101頁、102-116頁、第76巻第3号、同年3月、第76巻第8号、同年8月、96-117頁が参考になる。

*2 本間正明氏は、自治体のモラル・ハザードを防ぐための交付税改革と同時に、効率化・合理化をすすめるための市町村合併を奨励しており（本間正明・斎藤慎編『地方財政改革—ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用』有斐閣、2000年）、吉田和男氏は、市場メカニズムの徹底化と自治体間競争を促すためには、中山間地域や離島などを除いて地方交付税を廃止することが望ましいとする見解を打ちだしている。

いずれも地域間・自治体間競争が激化すれば当然、市町村合併も激しく展開していき、最適規模論からみて「効率化」が達成されるという論理である。

る基本方針」（小泉内閣の「骨太の方針」）では、「巨額の財政赤字を抱えている我が国の財政を改善する」ために、「すみやかな市町村の再編」を促すこと、「段階補正（団体の規模に応じた交付税の配分の調整）が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべき」ことなどが盛り込まれた。つまり、人口30万人を目途に市町村の再編を図りつつ、当面は3分の1の1000を目標に中長期的には300市町村にまで削減していくことを財政構造改革の一つの柱として位置づけたのである。

さらに2002年度国家予算では、地方交付税算定にあたって①事業費補正、②段階補正、③留保財源率、それぞれについての見直しが行われた。その中には、これまで起債充当率や元利償還率が高く全国的な「ハコモノ」建設ブームの引き金となったとされる地域総合整備事業債の廃止などが盛り込まれたが、それらいずれをとってみても、地方交付税依存型の財政構造をもつ小規模自治体などにとっては、さらなる一般財源の制約ひいては住民サービスカットなどの影響が及ぼされる内容になっており、町村合併の誘因となる可能性が大きい。

総務省はすでに、98年度から人口4000人未満の町村に対する「段階補正」の見直しをすすめており、地方交付税カットが行われた町村の多くでは、こうした「兵糧攻め」によって、すでに市町村合併という選択をとらざるを得ない状況にまで追い込まれているところもある。今後さらに地方交付税カットを中心とする改革が行われれば、市町村合併への誘因はさらに高まることになろう。実際、03年1月現在では、市町村全体の8割が何らかの合併計画を持つかあるいは研究会などを発足させているともいわれており、今後その数はさらに増え続けることが予想される。

また、99年に改正された「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」では、地方交付税算定上の特例期間の延長（5年から10年へ）や合併特例債の創設などの内容が盛り込まれており、こうした財政誘導による市町村合併という「アメの論理」と、国の財政危機克服のための地方交付税カットという「ムチの論理」を併用することによって、現行合併特例法の期限にあたる05年3月までに、一挙に「平成の大合併」を実現しようとするというのが政府の目標である。こうした動きは、町村合併促進法が施行された1953年からはじまるいわゆる「昭和の大合併」（53年から56年までの3年間に6200近い町村が減少した）当時ときわめて状況が酷似している。49年のシャウプ勧告に基づいて創設された地方財政平衡交付金は現行の地方交付税交付金制度に改変され、国の財政危機を理由に政府が掲げた合併市町村への財政支援策も縮減されることとなったのである。現代では、合併あるいは合併計画をもつ自治体の多くは合併特例債の活用を中心に、新たな開発構想を盛り込んだ新市建設計画を策定しており、後年度に

合併特例債の元利償還金の70%が地方交付税の基準財政需要額に算入されることを前提に合併論議がすすめられている。

本間正明氏は、モラル・ハザードを防ぐための地方交付税改革を促す一方で、効率化・合理化を推進するための市町村合併を奨励しており^{*3}、また田近栄治氏は、基準財政需要額の引き上げで地方の財政規律が緩み、地方の税収増加の誘因を阻害しているとして、交付税の廃止を含む「線形移転制度」すなわち、①国税から地方に移転する比率を定めて地方財源総額を決定する、②地方交付税を廃止し、中立的な地方財政配分機構が基準財政需要額を決定する、③すべての地方団体が基準財政需要額を受け取る財政調整は都道府県までとし、それ以下の規模の団体は各県が行うという提案を行っている^{*4}。こうした議論は、行財政スリム化によって効率化と合理化を追求しつつ、財政危機を克服していくことを前提としている。

しかし現実には、財政誘導型の「上から」の市町村合併推進策こそが、今日の財政危機の一因ともなっている公共事業を拡大し、地方債をさらに膨らませるといふ皮肉な結果をもたらしているのである。90年代に公共投資基本計画に沿って地方単独事業を奨励するために、地域総合整備事業債などの「交付税措置」が拡大したことなどが一因となって地方交付税特別会計借入金が増加した。地域総合整備事業債が廃止されても、税源委譲など国と地方を通じる財政関係の改革や自治体財政全般にわたる民主化といった「下から」の要求を踏まえた抜本的な諸改革を伴わないかぎり、合併特例債と地方交付税のワンセット方式という形で同じメカニズムが繰り返されることになる。それは自治体財政の「効率化・合理化」をも阻止しつつ、財政危機をさらに深刻化させる誘因となる可能性がある。いまいちど、本来の地方交付税のもつシヨナル・ミニマムを保障するための財源保障機能と地域間の財政力格差を是正するための財政調整機能を再確認しつつ、地方交付税がなぜ「改革」や「廃止」を迫られているのかを問い直し、そのあるべき姿と市町村合併による影響を検証する必要がある^{*5}。

*3 本間正明・斎藤慎編『地方財政改革—ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用—』有斐閣、2000年。

*4 2001年度地方財政学会報告による。

*5 最近の市町村合併と財政に及ぼされる諸問題については、拙著『市町村合併と自治体の財政—住民自治の視点から』自治体研究社、2001年、同「財政からみた市町村合併—静岡県・清水市と潮来市の検証」『地方自治職員研修』臨時増刊号69、2002年3月号、84-106頁などを参照。なお、『地方自治職員研修』臨時増刊号69は「合併する自治体、合併しない自治体—未来型自治体のための参加と自立のシナリオを探る」というテーマの特集号であり、市町村合併をめぐる論点や数多くの事例研究が掲載されている。

そこで本稿では、地方交付税システムとそれを軸に展開する市町村合併推進策における諸結果を、「昭和の大合併」と「平成の合併」とを対比させながら明らかにした上で、市町村合併によって成立した自治体の具体的事例を検証し、その構造と問題点を浮き彫りにすることにした。

Ⅱ. 「昭和の大合併」と地方財政平衡交付金

(1) 戦後改革からシャウプ勧告までの「自主的合併」

わが国における地方財政調整制度の萌芽は、1936年から39年の間に恒久的財源をもたない臨時措置としてつくられた臨時町村財政補給金制度にみることができるが、本格的に成立するのは40年の財政大改革において創設された配付税と還付税からなる地方分与税制度である。戦後改革の下では、47年には地租・家屋税・営業税が地方独立税とされて配付税だけが地方分与税となり、翌48年には地方配付税と改められた。当時の地方配付税は、国税である所得税と法人税の一定部分とされていたが、配付率が毎年変動し、しかも各自治体の財政力や財政需要を反映せず、一方的独断的に交付額が決定されるという問題点があった。それに代わって1950年に、シャウプ勧告の下で地方財源保障に重点をおいた地方財政平衡交付金制度が成立したが、わずか4年ほどで廃止となり、54年に現行の地方交付税制度に改変されることとなっている。こうした地方財政調整制度発達史の中で、市町村合併との関わりで重要な意味をもつのが地方財政平衡交付金制度である。

「昭和の大合併」と地方財政調整制度の関係を検証するにあたってはまず、戦後改革からシャウプ勧告までの時期と、53年の町村合併促進法制定によって「上から」の合併が推進される時期に分けて考察する必要がある。藤田武夫氏はこの点を強調して、前半の時期は、戦後改革による地方自治強化と行政サービス拡大への対応のために、「自主的合併」が行われた時期として位置づけている^{*6}。47年の6・3制義務教育の実施、その後の生活保護法、児童福祉法、

また、市町村合併を積極的に推進するという立場から書かれた代表的な著作に、小西砂千夫『市町村合併ノススメ』ぎょうせい、2000年などがある。ここでは、主としてまちづくり、コミュニティの形成という視点から合併論が展開されているが、交付税をめぐる問題についてはほとんど触れられていない。

*6 「昭和の大合併」をめぐる動きについては、藤田武夫『現代日本地方財政史(中巻)』日本評論社、1978年を参照。また、「明治の大合併」と「昭和の大合併」については、島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年が詳

保健所法などの公布などによって、自治体の活動領域は拡大し、町村の歳出総額は46年度から49年度にかけて倍増した。急増する町村経費に対応するために49年から53年7月までに自主的な町村合併を行った町村は、京都、島根、千葉、岐阜など27府県に及んだ^{*7}。51年だけでも96の町村が合併し、そのなかでも京都府は率先して町村合併を展開しており、51年4月だけでも13町村31ヵ村が減少したのである^{*8}。藤田武夫氏はこれら一連の動きを「自主的合併」の時期と位置づけているわけだが、『町村会50年史』によると、この間に合併した96ヵ町村はすべて府県の勧告によるもので、合併後の平衡交付金の削減や合併にともなう運営上必要な経費を支出するのに困難を来したと記述している。

ところで、49年4月に来日したシャープ税制使節団は、税財政についての抜本的な改革について勧告するとともに、地方財政に関しては、市町村優先主義にもとづいて自治体への事務と財源再配分、地方自治強化のための市町村税源強化と地方財政平衡交付金の創設、国や府県の監督排除、財政全体の民主的改革を行うことなどを提案した。基本的には、ドッジラインの経済9原則に基づいた流れではあったが、地方自治の強化や民主化という点においてはシャープの理念にもとづいて、①責任明確化の原則、②能率の原則、③市町村優先の原則、すなわち、

- ①責任明確化の原則……能う限りまたは実行できる限り、3段階の行政機関の事務は明確に区別して、1段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割りあてられるべきである。そうしたならばその段階の行政機関は、その事務を遂行し、かつ一般財源によってこれをまかなうことについて全責任を負うことになるであろう。
- ②能率の原則……それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割りあてられるであろう。
- ③市町村優先の原則……地方自治のために、それぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当にできる事務は、都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第1の優先権が与えられるであろう。第2には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は、地方の指揮下で有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう。

といった原則を前提として、あくまでもそうした改革の一環として市町村合併を奨励したので

しい。

*7 藤田武夫、前掲書。

*8 前掲『町村会50年史』38頁。

ある^{*9}。それは、3つの原則を有効に実施するためには、行政事務の再配分によって市町村に与えられた事務を処理するための財政上の能力が必要であるという理由からであった。そうした大前提の上に立って、「勧告」の「付録」の中で「市町村または府県の合併が行政の能力を増すために望ましいとされるときはこれを奨励すべきである。このようにすれば、小規模な行政による不利益を克服できるであろう」と付記されたのである。

こうしたシャープ勧告の趣旨にもとづいて、49年12月に地方行財政調査委員会議（神戸正雄氏を委員長とするいわゆる神戸委員会）が発足し、50年に提出された「行政事務再配分に関する勧告」では、市町村が担当すべき事務が具体的に列挙され、国や府県の関与や監督排除を前提に一応の市町村標準的規模が示された。事務再配分の前提条件として、町村規模の適正化すなわち弱小町村の合併が強調されたのである。「勧告」による町村の規模は、人口7000～8000人を標準とされ、町村合併にあたっては、

- ①住民へのサービスと諸施設の能率的経営から人口と面積の関係を配慮すること、あまりに広大な面積の農村を設置することは、かえって住民の役場への距離を遠くし、また、教育施設等について能率的な経営を困難とする事情もあることを考慮する必要があること、
- ②学校、土木、農業改良、社会福祉、国民健康保険など重要事務について、個別的に能率的な処理の可能な規模を検討し、それらに共通する規模をとり、それを超えるものについては組合その他による共同処理を考慮すること、
- ③町村議員の最も能率的経済的な定員配置を可能にする規模をとること、
- ④都市と農村は産業形態を異にするから、農村の都市への編入はその利害得失を慎重に比較衡量すること、
- ⑤一つの自治体を形成する基本要件として住民の共同意識の培養を考慮すること、

という条件が提示された^{*10}。当時、全国町村会を中心にした地方6団体は全国的に「地方自治確立運動」を展開し、戦前からの官僚主義的な地方自治に対して民主的な地方自治の確立をめざす要求が掲げられており、その合併の形態も「上から」画一的に行うべきではなく、「下か

*9 シャープ使節団『日本税制報告書』（附録Ⅲ巻）、GHQ、1949年（Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Appendix Volume III General Headquarter for the Allied Powers, Tokyo, Japan, September 1949.）。

*10 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史』第2巻、地方自治施行40周年・自治制公布百年記念会、1993年、424—425頁。

ら」の要求を踏まえて、住民本位にそれぞれの町村、個々の利害得失について十分に検討することが前提とされたのである。

(2) 町村合併促進法制定と強力な市町村合併推進策

しかしながら、51年の政令諮問委員会による「行政制度の改革に関する答申」では、行政事務や行政機構の簡素化・合理化が最大の課題とされ、日本国憲法にもうたわれた「地方自治の本旨」にもとづく地方自治強化・住民サービスの拡充は考慮の対象外とされた。

こうして53年の町村合併促進法制定による強力な「上から」の市町村合併推進策へと展開していくこととなったのである。もともと議員立法という形で提案された同法案は、各省庁の修正意見を受けて調整され、同年8月に法律第158号で公布され、3年間の時限立法として10月1日から施行されることになった。それは現代において、95年に発足した地方分権推進委員会が、「学者グループ」を中心に「国と地方は対等協力関係にある」として「下から」の要求を踏まえた「分権改革」を実現しようとしたのに対して、国の行財政スリム化を旨とする「効率化・合理化」中心の「分権改革」へと展開し、99年に地方分権一括法が制定されて「上から」の市町村合併政策が協力で推進されている過程ときわめて酷似している。

町村合併促進法第1条には、同法の目的として「この法律は、町村が町村合併によりその組織及び運営を合理的且つ能率的にし、住民の福祉を増進するように規模の適正化を図ることを積極的に促進し、もって町村における地方自治の本旨の十分な実現に資することを目的とする」と明記されており^{*11}理念的には「住民の福祉」増進と「地方自治の本旨」の実現がうたわれているが、「合理的且つ能率的」という点のみが強調されるようになり、のちにみるように、「地方自治」や「福祉」の増進とはかなり乖離したものとなっていくのである。同法の中心的な内容は次の通りである。

- ①知事の諮問に応じて町村合併促進審議会を設置すること、
- ②知事の意見を聞き、議会の決議を経て新町村建設計画を策定し、内閣総理大臣に提出すること、
- ③境界変更、配置分合に反対がある場合には住民投票などの手続きをとること、
- ④町村議員の任期、定数に特例を認め、新たに選挙する場合には定数の2倍まで議員定員増が可能とされたこと、
- ⑤財政上の特例措置をもうけること、つまり、一定期間法に定める事業の地方債の起債が許

*11 自治省行政局編『町村合併促進、新市町村建設促進関係資料（法令編）』第1巻、1962年3月。

可されること、地方財政平衡交付金の額は「関係町村が合併前の区域で存続した場合に算定された額の合算額を下回らないようにする」（5年間）こと、均一課税が困難な場合に一定期間の不均一課税を実施することができること、

⑥国は、町村合併を促進するため予算の範囲内で補助金を交付し、内閣総理大臣は新町村建設計画の一部の変更その他計画の変更についてあつせんすることができ、国は新町村建設計画に掲げる諸施設の整備にかかる財政上の援助を優先的にとりあつかい、府県は補助金の交付を優遇しなければならない、

⑦53年9月から56年9月までの3年間の時限立法とすること、

同年9月、自治庁は町村合併促進法にもとづいて「町村合併促進本部」を設置し、10月に町村合併基本計画を定めた。それは、53年9月1日現在の市町村数9907（285市、1958町、7664村）を基礎として、9622町村のうち人口8000人未満の小規模町村8245の95%にあたる7832町村を、促進法有効期間中に合併させて、町村数を3分の1にすることを目標とするという内容のものであった*12。具体的には、①7832町村のうち、1500町村を人口8000以上の大規模町村に合併して解消する、②6332町村を平均4ヵ町村ごとに合併して1583町村として4749町村を解消するという数値目標が掲げられた。冬からは、町村合併推進本部では6班に分かれ各地に講演会や座談会を開催して回り、「町村合併の機運をいやが上にも高め、もしこれにためらっている向きがあれば、大いに鼓舞しよう」として、「かねてから話があったところはもちろん、いままでそんな気配がなかったところにさえも、大なり小なりの合併話がもちあがり、「明治の大合併」以来安定してきた町村の境界に対する抵抗や「天下り」的な中央からの指揮に戸惑っている住民も少なくなかったが、「国策」とか「時代の要求」、「国策にしたがわなければ将来不利益をこうむる」ということで合併を決定したケースも少なくなかったという*13。こうして、全国画一的な市町村合併が繰り広げられたのである。

この結果、53年に9962あった町村のうち、町村合併促進法期限切れの56年9月までに、6152町村が姿を消し、政府が目標とした数値の達成率は実に98%に達した*14。進捗状況を見ると、53年度に減少した町村数は1000余、54年度には3800余、55年度には1300余というように、

*12 前掲『町村会50年史』42-43頁。

*13 『朝日新聞』1954年1月27日付。

*14 当時の自治庁調査による。

法施行から2年目に最大規模で実施されたことがわかる^{*15}。その多くは、いわゆる「天下り式合併」であり、期限付きの財政誘導による「アメの論理」と深刻な地方財政危機が、多くの町村を合併へと促し、公共事業中心の新町村建設計画策定へと導いたのであった。

(3) 地方財政平衡交付金の廃止と地方交付税制度の成立

ところが、その一方で合併特例法施行期間中の54年に、地方財政平衡交付金が廃止となり、現行地方交付税制度へと改変されることとなった。そこでまず、地方財政平衡交付金から地方交付税交付金制度への変更と、強力な市町村合併推進策によって、地方交付税額がどのように変化したのかを示しておこう。表1と図1は1950年度から60年度までの普通交付税額の推移を示したものである。これによると、50年度の地方財政平衡交付金額（普通交付税）は976億円（このうち市町村分は320億円）であったが、52年度までの3ヶ年間にその額は増え続け、普通交付税額は1334億円（このうち市町村分は413億円）にまで達している。ところが町村合併促進法が施行される53年度から、市町村分を中心に交付税額は相対的に縮減され、地方交付税制度へ切り替えられた54年度には市町村分だけで120億円もの普通交付税額が減額されるに至っている^{*16}。とくに注目しなければならないのは、町村合併促進法施行期間中の3年間に市町村分の交付税（交付金）が低く抑えられているのに対して、その後は逆に増え続け、56年から60年までの4年間に倍増していることである。町村合併の強行によって6000余の町村が消えた3年間に大幅な交付税カットが漸行され、市町村合併ブームが一段落した後に増え続けているという点は、歴史の事実としてしっかりと把握しておく必要がある。

そもそも、地方財政平衡交付金はシャウプの理念にもとづいて創設されたもので、地方財政平衡交付金法によると、地方財政平衡交付金の総額は、当該年度において基準財政需要額が基準財政収入額をこえると認められる地方団体の当該超過額の合算額を基準として定められるものであり（第6条第1項）、地方財政委員会は、地方団体から提出され、または送付された資料を基礎として、翌年度における地方財政平衡交付金の総額を算定し、国の予算の計上について内閣に勧告する義務を課されることになっていた（第6条第2項）^{*17}。これはいわば「積み

*15 吉岡健次「静かなる革命」町村合併のもたらしたものの2年間の実績をかえりみて『地方自治資料』107号、1955年9月、3-6頁。

*16 地方財政平衡交付金と地方交付税の額の変遷については、自治省編『地方交付税沿革史』地方財務協会、1969年の巻末の資料をもとにしている。

*17 同上書、26頁。地方財政平衡交付金制度と地方交付税制度についての法政史は、主として同書を参考にした。

上げ方式」と呼ばれる総額の決定方式であり、地方自治体への財源保障機能に重点をおいたものであった。初年度の総額は1085億円であり、このなかには、シャウブ勧告にもとづいて整理された国庫補助負担金の振替分も含まれていた。

当時の基準財政需要額の算定は、現行制度と同様に、自治体の経費の種類ごとに定められた「測定単位」の数値を補正して、これに「単位費用」を乗じた額を合算して行われるといった方法がとられた。「道路費」、「橋梁費」など投資的経費の測定単位の数は少なく、「社会福祉費」、「衛生費」などの消費的経費には複数の測定単位が用いられ、その補正についても、①人口、小学校児童数その他による段階、②人口密度、③市町村の規模、④寒冷度および積雪度、⑤面積、河川の延長その他種別の5項目からなっていた。①は現行制度の「段階補正」にあたるもので、市町村合併が進行して自治体の人口規模が大きくなればなるほど、基準財政需要額が圧縮計算されるというものである。単位費用は、実際の数値ではなく、自治体ごとに標準的な自治体（「標準団体」）の水準をもとに算定されるもので、例えば市町村の場合、「警察費」であれば警察吏員160人程度の警察署、「小学校費」であれば児童数9600人、学級数208学級程度の1校あたりの財政需要額とされていた。一方、基準財政収入額は市町村民税や固定資産税などの法定普通税を基準に算定され、その税率は標準税率の100分の70とすることで、自治体の「徴税意欲」を損わないような装置も組み込まれていた。そのメカニズムは、世界にも類例をみないといわれるほど進歩した理念と精緻な手法とを用いるものであったといわれている。

では、地方交付税制度への成立によって、どのような改正が行われたのかをみてみよう。54年3月に地方制度調査会答申を受けた形で、「地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律案」が第19国会に提出され、同年五月に公布施行されて地方交付税制度が発足した。その主な改正点は、①その総額の決定を一定国税（所得税、法人税および酒税）へのリンク方式とし、これらを特別会計に繰り入れること、②基準財政需要額が基準財政収入額を超える額（財源不足額）を普通交付税の額とし、繰入額の100分の8を特別交付税とすること、③地方交付税総額と繰入額とが著しく異なるときは特別交付税の額を調整し、さらに異なるときには積み立てあるいは借入を行うものとする、などであった。

まず総額は国税三税の20%とし、そのうち92%を普通交付税、8%を特別交付税とし、基準財政需要額については、54年から自治体警察から府県警察に移管することで市町村分の「警察費」が道府県分に移され、測定単位の補正については、種別、段階、密度、態容、寒冷の各補正を行う方法が法定化されることとなった。

さらに56年に、未合併町村への合併を促進するために新市町村建設促進法が制定された際には、合併市町村について投資的経費にかかる臨時増加財政需要額について「合併補正」が行われることになり、標準団体を人口1万2000人、合併町村数3、合併町村人口4000人として、合併から5年間は補正を行い、6年目から10年目にかけて順次遞減させることなどが盛り込まれた。56年法の適用を受ける以前に合併した町村に対しては、段階補正の特例期間を10年とし、3年目から順次遞減させることなども加えられた。しかし、内容的には53年の町村合併促進法当時とそれほど変わるものではなく、基準財政需要額の算出に際して「合併補正」を行って公共施設の統廃合などの臨時的な財政需要分が考慮されたにすぎなかった。

こうして、交付税制度は財源保障システムから財政調整システムへと本質的に転換し、市町村合併を通じて交付税額を圧縮させる方針が貫かれたのである。折しも、ドッジラインの強化によって国の緊縮財政が組まれる一方、地方財政危機の深刻化によって地方自治体の赤字額が600億円を超えるという戦後最悪の財政状況を迎えていた時のことであった。

(4) 果たされなかった財政支援策

しかも自治庁と大蔵省との折衝の中で、合併町村に対して補助金を優先的に交付する点をめぐって大きな対立となり、合併促進法に盛り込まれた財政支援策それ自体が交付金のみならず補助金においても危ういものとなっていた。とくに、具体的に国の補助率を定めた条項に対して予算措置が拘束されることに大蔵省が反対したのである。結局、参議院地方行政委員会が53年度から56年度にかけて少なくとも300億円は必要であるとしたのに対して、政府の措置は3年間で35億円余りの予算しか計上しないというものだった^{*18}。このことが、合併町村から「政府の財政支援策が反故にされた」とされる事態への引き金となっていくこととなる。このように、町村合併に盛り込まれた国による財政支援策は事実上頓挫し、町村合併促進法の期限内に実施された地方財政平衡交付金から地方交付税制度への改変と公共事業拡大型の新市建設計画に及ぼした影響は多大なものとなった。

とくに合併町村が掲げる新町村建設計画については、町村合併促進法において、①基本方針、②役場、支所又は出張所の統合整備、③小中学校その他教育文化施設の統合整備、④自治体警察、⑤消防施設の統合整備、⑥病院、診療所等衛生施設の統合整備、⑦授産施設、保育所その他厚生施設の統合整備、⑧道路、橋、トンネルその他土木施設の整備、⑨水道事業その他公営企業、⑩その他永久の利益となる建設事業、5ヶ年間の年度別財政計画を盛り込むことが明記

*18 『町村会50年史』44-45頁。

されており、この方針にしたがって全国で画一的に計画が策定されたのである。こうした内容をみてもわかるように、市町村合併の論理は、役場や小中学校、病院、保育所などの統合整備をすすめることと、道路、橋などの公共事業を推進することに主眼が置かれたものになっていた。町村合併促進法第1条に明記された「住民福祉の増進」とはかけ離れた住民サービスの究極のリストラと新庁舎建設と産業基盤整備への重点化を意味するものであった。

実際に、合併にかかわった多くの市町村では、支所出張所や小中学校などの統合に伴う必要な施設に対しては、「予算の範囲内」という条件付きで最低限の補助金が交付されたものの、上述のように、一般財源として保障されるべき地方交付税そのものもシステムの改革によって大幅に圧縮計算されることになった。茨城県下で最も早く合併した新治郡千代田村の村長は、

「交付税は約束では合併当時の調停額を五年間はくれるということだった。ところが28(1953)年に合併前の3か村で1100万円だったのが、29(1954)年には900万円、今年は870万円になってしまった。固定資産税の自然増などがあるから交付税を減らすのだというが、それでは何にもならない。わずか3000万円の村予算で昨年より30万円減らされたら何にもできない。」

*19

と語っており、町村合併促進法では5年間は合併していないと仮定して交付税を算定するとしているにすぎないのだが、それを合併前の交付税額が保障されるというように解釈したという事実をうかがい知ることができる。

促進法施行から1年後の54年に自治庁は、合併を困難にしている点について、分村もあり得るがその手続きが繁雑である上に、その際必要な住民投票は有権者の8割で決めることになっているので、実際にはあまり活用されずに合併のあい路となっていること、分村したために不在地主となるものも、特例法に定められた農地法の規定によって小作地を取り上げられないことになっているが、農水省はこれを一代限りに適用されるとして地方に通達しており、「一般継承者を含む」とする自治庁と対立していること、全国合併町村協議会が「政府は合併した町村に対しては財政上優遇するとの言明を行い、町村合併促進法にその旨をうたいながら、実際にはその措置を行っていないため、合併した町村は新市建設計画の遂行上きわめて困難を来している」としており、こうした不満が合併町村に共通してあらわれていることなどを指摘している*20。いずれにしても、交付税や補助金を中心とした政府の合併支援策に翻弄される市町村

*19 『朝日新聞』1955年9月21日付。

*20 『朝日新聞』1954年10月3日付。

の姿は、50年の年月を経た今日でも共通した構図でもある。

(5) 公共施設の統廃合と反対運動の展開

このような経過を経て、最終的には総じて新町村建設計画にかかる財源は、国の財政支援に依存するのではなく、自治体の行財政運営合理化による経費節減によって捻出された自己財源に求めることとされた。自治庁『町村合併促進関係資料』（1954年）には、「合併町村は、努めて行財政の運営を合理化し、自己財源の捻出を図り、これによって新町村建設計画を実施することを建前とすべきこと」とされており、当初からそうした方針に沿って市町村合併推進策が講じられていたことを匂わせるものである。しかも、合併町村が54年度の新町村建設計画に必要な経費として自治庁に提出した総額は276億円であったが、自治庁はこれを全体の58%にあたる161億円で圧縮したのであった。

さらに、町村合併が目標の9割に達した55年10月、自治庁は、合併した町村はいたずらに大規模な新町村建設計画を抱えたまま、これを実施するための財源のメドがつかないているものが多く、なかには多少とも実施しようとするあまりに、起債や国庫補助金を水増しして予算に計上し、その結果予算のアナがあいて赤字増加の原因となっている例も少なくないとして、①行政機構の簡素化をはかり、特に職員数、出張所数などの面で、合併による節約を最高度に行うようにする、②事業計画は、自己負担能力や起債、補助金の適正な見積もりの上に立って作成する、③右の方針にもとづいてすでにもっている新市町村建設計画を再検討する、という方策を発表した。

では、具体的に合併後の市町村財政にどのような影響がもたらされたのか、少し例をあげて検証してみよう。大阪府河内長野市は、54年に人口約16000人の旧長野町を中心に周辺の5村（三日市、高向、川上、天見、加賀田）が合併して発足した市で、当時の人口約四万人、面積は大阪府下で最大であった^{*21}。少数の合併促進委員が合併を取りまとめ、交付金の増加、起債枠の拡大、人件費の節約などのメリットのみを主張して合併に至った。

表2により、合併前（53年度）の1町5村の一般会計歳入歳出額（合算額）と合併後（54年度）とで比較すると、財政規模は、合併前の1億3000万円から合併後には1億8000万円に膨らんでいるが、歳出面についてみると、最も増加率が高いのが土木費であり、500万円から1000万円に倍増、社会労働費も1700万円から3900万円に、公債費は544万円から8500万円に膨れ

*21 「昭和の大合併」について財政的に実証分析した研究は意外に少ない。詳しくは、大阪市立大学財政学研究室「農山村における町村合併—大阪府河内長野市の場合—」『地方自治資料』110号、1955年を参照。

上がっている。反対に、減少したのは消防費で1600万円から340万円、産業経済費は1470万円から7600万円に半減しており、自治体警察から府警察への移管に伴い、警察費もゼロになっている。

一方、歳入面の内訳をみると、合併前に2523万円あった交付金は、合併後には2350万円に減額された。国府支出金は1295万円から4296万円にまで増額され、市税は4400万円から6000万円に、使用料・手数料は130万円から250万円に倍増し、寄附金は27万円から277万円に実に10倍にはねあがっているが、市債は、3100万円から2100万円に縮小している。国府支出金のうち1100万円は、市制施行に伴って大阪府から福祉関係の事務が委譲されたために支出された分である。また市税の増額は主として、固定資産税の評価替えに際して評価額が引き上げられたことによるものであった。

河内長野市で表面的に財政規模が膨らんでみえたのは、合併前に各町村が早く決算を締め切り、2300万円にのぼる雑収入を次年度に繰り越したことにも起因している。吸収合併となる村は累積赤字を相殺したのに対して、旧長野町の累積赤字は持ち越しとなった。新市政実施によって市は実質的に赤字財政となり、新市建設計画も計画通りにはすまなかったが、新市庁舎（1600万円の予算）はいち早く着手された。一方、「金持ちの長野町と合併した方が得」として吸収合併に応じた旧村では、村会での審議もほとんどなく、村民にもその事実が知らされていなかった。旧川上村の村の5ヶ所の中学校が2ヶ所に統合されることになり、統合反対運動が根強く続けられ、旧高向村では校舎の改築に地元の寄附が必要となり、地元出身の市議へのリコール運動にまで展開した。その後、中心部から遠く離れることになった旧村の多くは衰退の一途を辿ることとなった。

こうした事例にもみられるように、全国各地では市町村合併をめぐる紛争や反対運動が展開した。加えて、大きな軋轢もなく急ピッチで合併に至った市町村でも、合併後に財政的矛盾が拡大するという結果をもたらされた。当時の自治庁の調査でも、①合併に関して訴訟をおこしたものの、②刑事事件を起こしたものの、③市町村議会の議決に対して議長採択としたものの、合併申請を知事が留保したものの、④府県議会において否決又は継続審議としているものの、⑤分離要求のあったものなど437件の紛争があったとしており^{*22}、いかに短期間の合併が多くの紛争の火種となったかを垣間見ることができる。『朝日新聞』（54年1月6日付）の記事にこのような一節が書かれていた。

*22 自治庁振興課長「町村合併28年度及び29年度の決算」『地方自治』第89号。

「…昨年10月『町村合併促進法』が施行されてからこの揺れ方は一層ひどくなった。合併のガンとされていた町村議員の任期、平衡交付金や起債、町村間の税率の食い違いなどに大幅な特典が認められたためである。有効3年の同法の実施に『バスに乗り遅れるな』と予定より早く合併が実現してしまいかえって促進法の特典がうけられず大あわてのところ(三重、茨城)があるかと思えば、一方では合併反対の村民が学童をいっせいに休校させたり(千葉)、村の運動会で合併に賛成の村長をワラ人形にはりつけて、竹やりでこずき回し(富山)、反対派のデモに押しかけられた市会議長が防弾チョッキに身を固めて合併問題審議に出席(岐阜) ついに人権問題をおこしたところなどその揺れ方はさまざまだ」と*23。

反対運動の展開のなかでは、道府県が策定した区割り案(ブロック案)が地域の实情に合致していないとして反対するケースが多かったといわれている。例えば、岩手県では53年の暮れに県下214町村を65のブロック(のちに58ブロックに変更)にまとめる県案が示され、これをもとに合併運動をすすめようとしたところ、9月末までに各市町村に持ち込まれた合併反対は70件と、「ブロック数よりも反対数の方が多いという始末で、議会と住民、住民と住民間の反目が各地で激化し、県下各地に混乱をまき起こし、73地区で分村襲名が行われ、うち38地区が分村に成功している」といった事態が展開した*24。また、茨城県議会では109市町村を33市町村に合併する議案を議決する予定であったが、その前日に、合併賛成と反対両派の陳情団約400人以上がおし寄せ、筑波郡筑波、田井両町の住民約150人が徹夜で座り込みを行ったが、翌日の県議会でも可決された。宮城県登米郡下の四町村では、県のいうことをきかない理由で予定されていた老朽校舎改築の起債をストップされ、「まるで戦時中の軍部のやり方だ」と地元を怒らせたという。栃木県足利郡富田村では、県の試案では佐野市との合併になっているが、地元では佐野市が以前合併した町村を継子扱いにしていると、足利への合併を希望したが、県は「反対を認めると悪例になる」といって拒否した。宮城県刈田郡では合併による白石市の誕

*23 当時、港湾整備や学校や病院の新設が条件で合併に至ったところが多かった。山口県津濃郡南陽町では港湾整備、千葉県山武郡大網町中心の六町村合併では組合立病院、神奈川県国府津町では中学校校舎の新築、鎌倉市と大船町の合併では小・中学校の補修や大船町の排水路、下肥処理タンクの新設などが、新市建設計画に盛り込まれたが、のちに計画縮小の影響をうけることとなった。また、小田原市と旧桜井村、横浜に入った農村地域の港北、戸塚、南の三区では、「市街地中心の行政」に不満が絶えなかった。そのために桜井村は分村して隣の農村地区へ合併のやり直しをやったという(『朝日新聞』1954年1月6日付)。

*24 『朝日新聞』1954年12月20日付。

生で残った4村を2つのブロックに分けようとしたが、2村が白石市への合併を議決し、県はこれを「身勝手」と決めつけたという。こうした、県のブロックに対する批判は、その計画が地勢や歴史などのほか潜在的な人情、住民感情といったものに配慮を欠いていることや、村や町有財産や経済的性格に大きな差があることなどが原因であったという記述が残されているが、本質的な問題は県を通じた「上から」の合併推進が現代的地方自治の原則に反するという点にもとめられよう。

また財政面からみると、多くの自治体では、積極財政を盛り込んだ新市建設計画と国の財政支援策が縮減されたことで、大きな財政問題が引き起こされた。例えば、54年7月に発足した青森県黒石市では、起債と各種の国庫補助金をめあてに新市5ヶ年計画がつくられたが、1816万円の起債は一定の枠内にとどめられることになり、給料を遅配し一時借入金でしのぐこととなった。また東京都府中市でも、起債の縮減によって4000万円の赤字となったために、合併の際に公約した新規事業が凍結となったことに加えて、町から市になったことで事務が繁雑化し、人件費はかえって増加した。その一方で、辞職する首長や議員に対して高額な退職金や記念品が支われ、その財源を貧困な町村財政から捻出するために村有林が売却されたことで「村民の猛烈な反対」をかかったところもあったという^{*25}。

このように、合併によってもたらされた矛盾はさまざまであったが、問題点を整理してみると、自治体が官僚化したこと、役場・学校・厚生施設等の統廃合で不便になったこと、部落会・町村会が組織されて官僚機構の末端に組み入れられて草の根保守主義の礎となったこと、自治体財政面においては建設事業費と地方債が拡大し、住民の負担は増税、公共料金引き上げ、寄附金の拡大によってさらに増加したという結果が生み出された。

当時の『地方自治資料』には、「合併によって住民の生活がふみにじられるだけでなく、合併した町村に補助金や交付金が話ほど来ないし、起債も渋い」、「地方自治確立強化の見通しは明るくなく、新市町村建設計画、新しい村づくりの当初の約束は履行されぬことになり、はじめの宣伝とうってかわって、重税、寄附金はドンドン増えるので地方住民の意識は急速に目覚めていく」、「合併前になかった労働組合が組織化された」、「経費の増大によって財政危機が却って激化する傾向」^{*26}があったことなどが記されており、合併による矛盾の増大の一端をうかがい知ることができる。皮肉なことに、こうした矛盾の増大が自治意識を目覚めさせ、

*25 『朝日新聞』1954年5月13日付夕刊。

*26 『地方自治資料』107号、1955年9月。

自治体内における労働組合の組織化や住民意識の向上へと導いたのである。

町村合併促進法制定以前に率先して自主的合併を行った京都府では、49年に3市、15町、184村の計212、51年度には5市、25町、144村の計149が合併に至ったが、法施行以後はほとんど合併の機運が盛り上がらなかった^{*27}。その最大の要因が、合併と同時に平衡交付金が減少したことであった。56年、国は未合併町村の合併をさらに押し進めるために新町村建設計画促進法を制定して財政支援策を拡大したが、それほど市町村合併はすすまなかったという^{*28}。それは、平衡交付金、起債、補助金という「アメの論理」で合併を促進し、合併後に平衡交付金から地方交付税への改変等によって交付税を削減するという「ムチの論理」の影響が如何に大きかったかを物語るものであり、「昭和の大合併」の教訓としてとどめておかねばならないであろう。

III. 60年代から70年代の政令市指向型合併と地方交付税

(1) 広島市の事例

「昭和の大合併」以降、高度経済成長期とともに大都市への資本と人口の集中集積がすすみ、地域間、都市間競争もまた激化した。それと同時に地方拠点都市への中枢管理機能をさらに集中集積させるために、政令指定都市をめざす編入合併が相次いだ。北九州市、広島市、仙台市などはその典型的な例である。ここにおいても地方交付税がひとつの争点となって展開していくことになる。

広島市では、1971年から74年にかけて周辺13町村を編入して、80年4月に全国で10番目の政令指定都市（以下政令市と略記）に移行した。面積は、旧広島市の八倍で札幌市に次ぐ全国第2の面積を有する政令市となったのである。当時の推計では、編入された周辺13町村の地方交付税の合算額は、単純計算で146億7000万円であると試算されていたが、新市の交付税は、政令市移行前の79年度ではわずかに43億5000万円にすぎなかった^{*29}。すでに合併算定替え時

*27 「町村合併の意義とその実態」『地方自治資料』58号、1953年。

*28 1957年12月には、新市町村建設促進法の手続きにしたがって、初めて27市町に対して内閣総理大臣の合併勧告が出されたという（『朝日新聞』1957年12月15日付）。

*29 詳しくは、自治体問題研究所・広島研究会編『第三次広島市政白書—ヒロシマ・広島』広島市職員労働組合、1982年12月、同『第四次広島市政白書—地域から見た市民の暮らし』1987年を参照。その他、広島市財政関連資料を

期が終了し、一本算定の時期にはいっており、交付税額は合併していないと仮定した合算額と比べると、実に3分の1に圧縮されたのである。80年度に市は政令市へ移行するが、これに伴って交付税額は128億7000万円と一挙に3倍近くも増え、普通会計の構成比に占める割合も3.6ポイント増加した。しかし、この額は合併前の交付税合算額の推計値147億円にさえも満たない数値であり、しかも当時の荒木市長が推計していた135億円にさえ及ばないものであった。

広島市が、政令市移行に伴って普通交付税算定額が増えた最大の要因は、県からの事務委譲分に比べると財源委譲分がはるかに少ないために、財源不足額が拡大したことによるものである。国道と県道の管理事務（80年現在で道路延長は1588km）とそれに伴う道路特定財源の委譲によって、道路特定財源は17億円から56億円にまで増額されたが、そのうち国施行道路整備事業負担金は31億円にものぼった。道路特定財源の大半は国への負担金として吸い上げられたのである。しかも、幹線道路の維持管理費は道路予算全体の約3割を占め、幹線道路の整備が最優先されたために、生活道路整備などはかえって縮小されることとなった。合併とのかかわりでいえば、道路整備にも旧市と新市との格差が歴然と現れており、旧市域の道路舗装率が88.7%に対して編入された新市域（安佐北区、安佐南区、安芸区）では70%にとどまっていた（82年現在）。政令市への移行に伴って旧市の19ヶ所の出張所が廃止されて区役所に統合されたことで、市民にとっては区役所に行くのにさえ高い交通費が必要であった。当時、広島市は公営交通機関を有していなかったため、民間交通機関との交渉に時間がかかり、南区役所前に電車の停車駅を設置したのは区役所開設から2年後のことだった。

82年度予算では、一般会計予算2400億円のうち、最大の25%をしめる土木費は、対前年度比22.5%という大幅な増加率を示す一方、13%の教育費は40億円も大幅な削減が行われ、区のスポーツセンター、映像文化ライブラリーなどの社会教育施設の管理は民間委託となった。いわゆる土木費中心の財政構造へと転換していったのである。土木費600億円は、その大半を道路橋梁費（道路の新設改良・維持補修など）163億円と都市計画費（都市計画街路・橋梁新設など）283億円に振り向けられることになり、都市基盤整備だけで前年度よりも86億円多い516億円にものぼった。都市計画街路整備事業費101億円は前年度比で44%の増加率を示し、第2次臨時行政調査会答申を受けてはじまったいわゆる行政改革によって、全国的に公共事業関連補助金が削減される中で、市単独事業費が前年度の2倍以上に増え続けたのである。また、毎年のように保育料をはじめとする公共料金の引き上げが行われた結果、使用料・手数料は75年

参照した。

の30億円から81年には70億円にも達した。80年度の保育料に対する市の負担率は13.7%と他の政令市と比べるときわめて低い数値であった。こうした数値は、政令市への移行とともに、幹線道路関連を中心とした需要が、教育などの他の経費を圧迫し、市民の負担増をもたらしたという事実を示すものであるといえよう。

とはいえ、広島市が政令市移行後に地方交付税額が80億円以上も増額されたという事実だけが広く伝えられることとなり、のちに大規模合併によって政令市に移行することになる仙台市などにも大きな影響を及ぼすこととなったのである。

(2) 仙台市の事例

広島市が政令市に移行してから8年後の88年に、東北地方の中核都市仙台市（合併前は68万人）でも、政令市をめざす1市2町（泉市、宮城町、秋保町）の編入合併が行われ、88万人という人口規模の都市が人為的に形成された。まず宮城町は87年11月に、残りの1市2町は88年3月にそれぞれ編入されることになった。それとともに、仙台市議会においては政令指定都市に関する意見書が採択され、バラ色の200万都市構想や新たな開発構想が掲げられた。3月に開かれた仙台市議会において山脇武治議員は市の政令市移行後の財政見通しに対して次のように指摘した。

「人口規模が拡大すればするほど、それに見合った水、下水、交通や住宅、道路など、さまざまな都市施設を整備する必要に迫られることになり、膨大な財政支出を強えられることは論をまちません。」

「政令市十市が毎年政府に対して要望書を提出しておりますが、『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望』（昭和63年度）の中では、…大都市の事務配分の特例に伴う財源所要額、すなわち政令市への事務委譲による必要財源ですが、2280億円に対して、税制上の措置済額は810億円にすぎないと指摘しております。…仙台市ではいったいどうなるのか…推定してみますと…歳入増に対する過大見積もりと歳出に対する過小見積もりがあると考えられ、指定都市移行に伴う一般財源の増加分76億5600万円という数字は、現実的根拠をもとを考えざるを得ない…この数字にもとづいて建設事業費推計を単年度180億円、10年間で1800億円の上乗せが可能とした試算もまた根拠を失うことになるのではありませんか。」^{*30}

当時、仙台市では政令市への多大な期待感から、マスコミなどを通じて政令市になれば広島

*30 仙台市1988年3月議会（3月17日）資料による。

市のように100億円近くも交付税が増えるといったたぐいの宣伝が広く行われていた。しかしながら、政令指定都市移行を迎える89年度予算案は、意外にも交付税額を過小見積もりしたものであった。89年3月に開催された仙台市議会で、正木満之議員は次のように指摘している。

「新年度予算は、一般会計と特別会計をあわせて歳入歳出額で3384億円であります。…一般会計予算だけを見ると、今年度の3月補正予算現計比で300億円余しかふえていないのであります。広島市の移行時には普通会計ベースで約22%以上も伸びたのと比べてみても、いささか少ない感じがするのであります。…政令都市移行で純粋にふえる分として予算計上されているのは44億円だけです…前宣伝とは大きく違うということになっております。…市長答弁では、歳入額は地方交付税の45億円を含めて合計114億円であり、移譲事務事業の166億円に要した一般財源は79億円なので、差し引き35億円が他の事業に振り分けられたとされております。しかしながら、この35億円が実際に計上されたのかと言えば、国道、県道の管理経費の上乗せ分として8億8000万円余、区役所、保健所建設など、政令都市移行関連経費に23億4700万円が充当されておりますから、純粋に他の事業に振り分けられたと思うのは、わずか2億4000万円にすぎないのであります。…交付税の加算が今後あったとしても、166億円の移譲事務事業に38億円の市債を発行していることを含めて考えてみると、実質的にマイナスになっているのではないのでしょうか。これまた期待していたのとは違うのだと思います。」^{*31}

このような当時の仙台市議会での質問からもわかるように、大規模合併による政令指定都市への移行は、事務委譲と財源委譲との差による実質需要増と地方交付税の算定をめぐって大きな混乱を引き起こした。合併前後の決算額を検証してみると、編入合併が実施される以前の86年度の仙台市の一般会計歳入総額は1670億円であり、財政力指数は1.4と高く、普通交付税を受けないいわゆる「不交付団体」であった。86年当時の1市2町についてみると、人口13万人の泉市では一般会計歳出総額は約243億円、普通交付税額は25億円、人口28000人の宮城町ではそれぞれ約51億円、11億円、人口5000人の秋保町ではそれぞれ18億円、4億5000万円円となっており、単純に合計すれば、一般会計歳入規模は1982億円、普通交付税額は40億円余りということになる^{*32}。

表3は、合併前後における仙台市、旧泉市、旧宮城町、旧秋保町の基準財政需要額、基準財

*31 仙台市1989年第1回定例会（3月10日）議会資料による。

*32 泉市、宮城町、秋保町の各「決算カード」および「交付税算定台帳」による。

政需要額、普通交付税算定額の推移を示したものである。87年度に宮城町、88年度に泉市、秋保町が編入されているため、普通交付税が再算定されて決算額は変わっているが、ここで示されている数値は年度当初の算定額である。これによると、87年度の算定額は仙台市ではゼロ、泉市では30億円、宮城町で12億円、秋保町で4億円となり、合算額は46億円で、前年度よりもさらに6億円も増加している。しかし、実際にはこの年に宮城町が編入されたため、決算額でみた普通交付税額は宮城町の12億円を加えた額よりも多い46億円という計算になっている。88年度当初における仙台市（旧宮城町を含む）の普通交付税算定額は、再びゼロということになっているが、実際にはこの年に泉市と秋保町が編入されることになり、最終的には一般会計歳入総額は約2341億円のうち普通交付税額は57億円となっている。つまり、政令市への移行以前でみれば、編入合併が行われた年度だけが再算定により交付税額が増えた形にはなっているが、年度当初でみれば、3市町を編入した後も財政力指数がきわめて高い「不交付団体」という位置づけになっているのである。

ところが、政令市に移行した年から状況が一変する。移行年度にあたる89年度決算をみると、最終的には地方交付税が大幅に特別加算されることとなり、88年度の普通交付税57億円から、89年度には240億円にはねあがった^{*33}。90年度には移行年度と比べると194億円と46億円も減額されることになるが、いずれにしても移行年度に移行前の4倍に、2年目には移行前の3倍にまでふえることになったのである。当時、合併特例法では交付税算定上の特例期間を5年と定められていたが、政令市移行によって政令市算定となったために、合併から政令市へ移行するまでの1年間しか合併算定替を選択することはできなかった。そのため、特例期間が切れた直後の交付税額の圧縮分を内包した形で、政令市算定となったのである。表面的には普通交付税額がかなり増額されたようにみえるが、実際には広島市で検証したのと同様に、県から移譲された事務に対する需要増と道路特定財源等の歳入増を差し引けばかなりの需要増となり、その額は交付税増加分よりも多い額となる。しかしながら、交付税増額によって財政規模が増大し、その歳入は、投資の重点化によって大規模プロジェクトへと展開していったのである。

市議の正木満之氏によると、歳入のうち一般財源の増加分は、89年から10年間で8662億円増になっているが、その大半を区役所などの「ハコモノ」の建設をはじめとする公共事業につき込まれることになり、その額は、98年までの12年間に1兆3660億円に及んだ。しかも、その76%以上は地方単独事業という形で実施され、その間の市債累積残高も4倍に達した。仙

*33 仙台市決算カードによる。

台駅前に 746 億円を投じた市街地再開発ビル「アエル」も保留床の処分ができず、一般会計から年間 10 から 20 億円もの赤字を補填し続けているという。その一方で、旧泉市の支所・出張所の一部が廃止されることになり、市全体の保育所の待機児童は 1000 人を超えたという^{*34}。さらに、公共料金の引き上げ、固定資産税の算定替えによる増税などによって市民の負担増もたらされたのである。

いずれにしても、かつて健全財政を営み、2 町を編入してもなお「不交付団体」であった仙台市の財政力指数は、政令市移行から低下を続け、89 年度に 0.94、90 年度には 0.89 へと低下し、その財政も交付税依存型、地方債依存型の構造へと転換していったのである。別の言い方をすれば、政令市あるいは中核市、特例市をふくむ「都市型合併」によって普通交付税に対する需要が増え続け、直接・間接的に交付税特別会計借入金が増大につながり、それが逆に農村の都市への編入については「農村型合併」を推進する誘因となっていたともいえよう。

IV. 「平成の合併」と地方交付税改革

(1) 拡充された合併支援策

「昭和の大合併」から半世紀近く経った今日、「平成の大合併」ともいわれる様相を帯びはじめているが、「はじめに」でも述べたように、その最大の特徴は地方交付税改革とセットで市町村合併推進策が行われている点に求められる。90 年代に地方交付税特別会計借入金が増し、その額が 2 倍以上に達した 98 年度から地方交付税算定にあたっての「段階補正」の見直しが始まり、交付税に依存せざるを得ない町村の多くが、交付税削減によりさらに財政が逼迫することになり、それが小規模町村を合併に追い込む最大の誘因となっていることは周知の通りである。それに加えて、99 年の合併特例法改正によって交付税特例期間の延長と合併特例債の創設が盛り込まれ、同年の地方分権一括法制定から翌 00 年の施行によって、機関委任事務の廃止と自治事務、法定受託事務、国の直接執行事務への再編成とそれに伴う国庫支出金の廃止・整理合理化・「一般財源化」が進行し、いわば「財源保障なき地方分権」の「受け皿」として市町村合併推進を推進するための財政支援策の枠組みが形成された。こうしたなかで小泉内閣は、人口 30 万人を目途に市町村の再編を図りつつ、3 分の 1 の 1000（中長期的には 300）を目

*34 正木満之「合併は旧市住民になにをもたらしたか—仙台に合併された泉市のその後」三橋良士編『ちょっと待て 市町村合併』自治体研究社、2000 年。

標に削減していくことを財政構造改革の一つの柱として位置づけている。このように、政府・総務省主導型のいわゆる「上から」の市町村合併が着々とすすめられており、「昭和の大合併」当時ときわめてよく似た状況を呈しはじめていたのである。

99年合併特例法改正以降の合併推進策の内容を列挙すると、次のようになる。

- ①総務省内に「合併支援本部」が設置されたこと、
- ②都道府県に対して合併推進要綱作成が義務づけられたこと、
- ③都道府県ごとに合併重点地域を指定させ、一年以内に合併協議会が設置されないときには、知事に対して協議会設置を勧告できる権限を与えたこと、
- ④総務省が合併協議会運営の手引きを作成し、協議そのものをマニュアル化したこと、
- ⑤議員の定数・在任に関する特例を設けたこと（新設合併の場合には、定数特例を活用すれば、最初の任期まで定数の2倍まで定員を増加できるようにし、在任特例を活用すれば合併前の議員が2年まで在任可能とし、また編入合併の場合でも、定数特例を活用すれば増員選挙を実施でき、在任特例を活用すれば編入先の委員の任期まで在任が可能とされたこと）、
- ⑥地方交付税の特例期間が5年から10年に延長されたこと、つまり、地方交付税の額は「合併関係市町村が合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合算額を下回らないように算定する」という特例期間が10年となり、「その後の5年度で当該算定による増加額を段階的に縮減」とするとされたこと、臨時的な財政需要に対して特別交付税措置がなされること、
- ⑦合併特例債が創設され、合併後の新市まちづくり建設事業費（地域振興分）に対して起債充当率95、元利償還率70%、また基金造成に対しても交付税措置されることになったこと、市町村合併を推進するための補助金として、都道府県に対して2000万円、合併協議会構成自治体に500万円の定額補助、都道府県が市町村に合併補助金を交付した場合には、都道府県に対して交付税措置されること、
- ⑧地方税の不均一課税を認める特例期間を3年から5年に延長したこと（とくに新たに都市計画税や事業所税の課税がおこなわれる場合）、
- ⑨合併特例法の期限が2005年3月までとされていること、などである。

さきに掲げた、「昭和の大合併」当時の町村合併促進法に盛り込まれた内容と比較してみると、合併支援本部を設置して政府・総務省、都道府県を通じて上位下達式に「上からの」合併を推進していくというシステム、地方交付税の特例期間の設定についての規定、地方債と交付

税の組み合わせと補助金を中心とした財政支援策など、いずれをとってみても非常に酷似した合併推進策が推進されているという共通点がある。むしろ、半世紀前の方が、境界変更、廃置分合に反対がある場合には住民投票（有権者の8割の賛成が必要）などの手続きをとるといった規定が盛り込まれている点など、もともと議員立法から出発しているという性格上、民主的な側面さえみられるほどである。

しかも、地方交付税改革は着々と進行している。02年度から地方交付税特別会計による借入れを停止することが決定され、移行期にあたる01年度には、自治体の財源不足額の2分の1を交付税特別会計で借入れ、残りの半分のうちさらに半分を国は一般会計から補填し、地方は臨時財政対策債（いわゆる赤字地方債）に振り替えられることとなった。01年度の地方交付税総額は、前年度比4.9%減の19兆1288億円とされ、交付税で補填すべき財源不足額の一部は、この臨時財政対策債に振り替えられたため、その総額は、1兆2000億円に達した。自治体からみれば、臨時財政対策債は、後年度に全額が交付税措置されるということになっているが、地方債累積残高の拡大にもつながるものである。また、国と地方全体でみれば、地方交付税特別会計借入金のツケを、財源の目処がないまま、地方の新たな借金によってとりあえず埋め合わせしたものにすぎなかったのである。そのことが、交付税カットによる「ムチの論理」をより強力なものとし、市町村合併によって最終的には交付税カットを実現しようとする動きへと展開させたのであった。

(2) 地方交付税見直しの動き

01年7月に総務省は、交付税の算定方法を簡素化するという名目で、基準財政需要額に関しては48件の「補正係数」を見直して、そのうち32件を廃止・統合し、10件で一部を廃止し、基準財政収入額に関しては道府県と市町村について法人関係税収の見積りに用いる乗数を単純化する方針を打ち出した。具体的にみると、「その他の諸費」の人口急増補正は「人口増加団体の平均増加率を上回った団体」に、人口急減補正は「人口減少団体の平均増加率を上回った団体」にそれぞれ改められることとされている。従来の方式では、急増補正は増加率が全国平均を上回った自治体に、急減補正は一人でも人口が減った自治体に適用されていた。それを、「平均」よりも増加率が高いかあるいは減少率が高い場合にしか適用されなくなり、たとえ人口が減少していてもそれが平均以下であれば適用されなくなったのである。また「段階補正」では、市町村の「社会福祉費」については4000人（現行2000人）で、「高齢者保健福祉費」については65歳以上人口が760人（現行360人）で割増措置を頭打ちにすることなどが盛り込

まれた^{*35}。

さらに02年度には、地方交付税を大幅に見直し、その算定にあたっては①「事業費補正」、②「段階補正」、③「留保財源率」のそれぞれについて見直そうという方針が打ちだされた。まず、①「事業費補正」は大きく補助事業と単独事業とにわけられるが、ダムや港湾整備など大規模事業を除く補助事業に対しては、交付税算入率を引き下げて標準事業費方式（人口等の測定単位に応じた算入措置）に振り替えること、補助事業で自治体が発行する地方債の元利償還費に対して交付税で手当する割合を現行の60-70%から30%に半減させることとされている。例えば、河川改修の補助事業の場合、現行システムでは国の補助金を除いた地方負担のうち地方債を発行できる割合（充当率）は95%で、その元利償還金の60-70%の幅で、事業費補正によって交付税に上乘せられるというシステムになっているが、見直し案では、地方債の充当率を90%に引き下げ、河川、海岸、農道、ほ場整備などの交付税への算入率を一律30%とし、ダムや港湾整備などについては比較的高率の45%とされた。

また、地方単独事業の「事業費補正」については、元利償還率の高い地域総合整備事業債を廃止し、重点7分野（①循環型経済社会の構築など環境問題への対応、②バリアフリーなど高齢化への対応、③地方の個性ある活性化、まちづくり、④都市の再生-都市の魅力と国際競争力、⑤科学技術の振興、⑥人材育成、教育、⑦世界最先端のIT国家の実現）及び防災対策に対象事業を限定して、交付税算入率を引き下げることされ、「ハコモノ」整備を対象外とする新たな財政措置制度をつくることなどがその内容となっている。そもそも地域総合整備事業債は、「ふるさとづくり事業計画」等にもとづいて重点的に推進されてきた単独事業に対して発行される地方債で、公園、道路、コミュニティ施設、歩道の段差切り下げ等のバリアフリー化、運動施設、地域の歴史・文化史料館などの事業を対象としたものである。その充当率は75-90%と高いうえに、施設分にかかる交付税措置は50万円/㎡までで、元利償還金については財政力に応じて元利償還費の30-55%について後年度に交付税措置され、その措置率は22.5%-41.25%というものであった^{*36}。生活関連基盤などの一般の事業に比べると充当率や元利償還率が高いことから優先的に事業計画が立てられ、全国的に「ハコモノ」建設ブームを引き起こしたということで、すでに多くの批判が浴びせられていた。そうした批判を回避するために、交付税への算入率も22.5%にまで引き下げ、モラル・ハザードといった非効率な財政運営に歯止

*35 『官庁速報』2001年7月4日、時事通信社。

*36 地方交付税制度研究会編『平成13年度 地方交付税のあらまし』地方財務協会、2001年。

めをかけようとする狙いがあるとしている。しかし、今日の状況を招いたのは、自治体のモラル・ハザードというよりもむしろ、景気対策の「受け皿」として補助事業に代わって地方単独事業を奨励するために、交付税の元利償還率に違いによる巧みな誘導策が行われてきたことによるものである。合併特例債を残して、地域総合整備事業債を廃止するとなれば、当然のことながら、合併特例債を活用するための「合併」という誘因が大きく働くことにつながっていくこととなる。

また、②「段階補正」は、従来、住民に一定のサービスを提供するためには小規模な町村ほどコストが割高になるということで、その差額を埋めるために、地方財政平衡交付金の創設以来、続けられてきたシステムである。現行では、全自治体の平均を基礎として割増率を算出することになっているが、これを見直して効率的な財政運営を行っている上位3分の2団体の平均を基礎として算出する方向に切り替えることとされ、その見直し対象費目は、消防費（人口）、その他の土木費（同）、その他の教育費（同）、社会福祉費（同）、保健衛生費（同）、高齢者保健福祉費（65歳以上人口）、農業行政費（農家数）、商工行政費（人口）、企画振興費（同）、徴税費（世帯数）、戸籍住民基本台帳費（戸籍数、世帯数）、その他の諸費（人口）にひろく及んでいる。すでに98年度からの見直しで人口4000万人未満の自治体に大きな影響が出ているが、それは5万人未満の自治体に拡充されている。その見直しがさらにすすめばやはり、合併への選択を迫られる自治体が増えることとなる。

さらに、③留保財源率に対しては、現行システムでは自治体税収のうち留保財源として手元に残せるのは都道府県20%、市町村25%で、残りの額をもとに交付税の配分が決められている。留保財源率を引き上げた場合、税収が上向けば交付税が減っても自由に使える財源の残り分は膨らむことになるが、税収減になると留保分も交付税も満足に手にすることができなくなる可能性がある。しかし、税収確保努力へのインセンティブを強化するという方向で、留保財源率を引き上げることなどが検討されているのである。いずれにしても、税源に乏しく、地方交付税依存型の財政構造をもつ比較的人口規模の小さい農村部の自治体にとっては、さらに交付税が削減される内容になっている。

(3) 「兵糧攻め」による影響と一本算定による交付税の削減

さて、98年からすでに多くの町村で交付税見直しの影響がでているが、ここで少し事例を示しておこう。まず徳島県内の50市町村では、普通交付税額は、99年度から2000年度にかけて42市町村でマイナスとなり、県内全体でみると24億2801万円の減額となった。とくに人口4000人未満の町村7町8村のうち、13町村が減額となった。歳入の5割近くを地方交付税がしめる

美馬郡一宇村では前年度比で7300万円の減額となり、「交付税が減らされれば、財政は破綻する。…旧自治省のやり方は、合併をチラつかせた“兵糧攻め”だ」（桑原紀村長）といった不満が紛糾しているという^{*37}。

また高知県では、01年度には全53市町村に対する交付税額は対前年度比で5.7%減（市でマイナス5.4%、町村でマイナス5.9%）となり、とくに小村を直撃した。最も強く段階補正の見直しによる影響があらわれたのは、人口1995人の馬路村（県内で人口が三番目に少ない村）で、村の年間予算規模は20億円前後（普通交付税額は8億3000万円）で、前年度に比べると3058万円の交付税が削減された。それは、「段階補正」に上限が設定され、人口4000人をもって頭打ちとされたことによるものである。基準財政需要額の算定に際してのこの上限設定の適用範囲は、98年度から徐々に拡大し、消防費の一部や教育費など11項目に及んでおり、さらに社会福祉費で頭打ちの対象が人口2000人未満の町村から4000人未満の町村へ、高齢者保健福祉費も65歳以上人口が360人未満から720人未満の町村に引き上げられた。この結果、表4にみられるように、人口4000人未満（2000年国勢調査）の高知県内22町村への普通交付税は、見直し前と比べると3億1200万円も減少した^{*38}。

では、もし合併に至った場合には、交付税の計算はどのように変わるのだろうか。少なくとも、特例期間にあたる10年間は交付税額が合併算定替という形で合併していないと仮定して計算されるが、必ずしも合併前の額が保障されるわけではなく、あくまでも合併していないと仮定して算定されるだけのことであり、削減される場合もありうるのである。「昭和の大合併」でも合併直後から交付金が大幅にカットされたという歴史事実の教訓は重い。しかも、特例期間がすぎれば漸次縮減されてゆき、15年後にはかなり削減されることになる。その数値は、あきる野市では約9億円と試算されており、また西東京市では約17億円と試算されている。

表5により、田無市と保谷市の合併によって成立した西東京市の場合を詳しくみてみよう^{*39}。合併算定替と一本算定とを比較すると、基準財政収入額には違いはないが、基準財政需要額の数値に大きな違いがみられる。つまり、合併しないとして別々に計算される合併算定替では266億円となっているのに対して、一本算定になると249億円に圧縮される計算になり、差し引き17億円の削減となるのである。圧縮計算される経費の内訳をみると、経常経費が11億8000万

*37 『徳島新聞』2001年1月10日付。

*38 『高知新聞』2001年9月25日付。

*39 西東京市資料による。

円、投資的経費が5億2000万円となっており、経常経費に大きな影響がもたらされるがわかる。さらに、経常経費の中では、その他の土木費が4200万円、その他の教育費1億9000万円、厚生費関連では生活保護費(2900万円)、社会福祉費(1億円)、保健衛生費(3700万円)、高齢者保健福祉費(1億2000万円)のいずれも高い数値で、産業経済費でも農業行政費(1400万円)、商工行政費(1700万円)、その他の行政費では企画振興費(4500万円)、徴税費(6900万円)、戸籍住民基本台帳費(2億5000万円)が圧縮計算になる。一方、投資的経費ではその他の土木費2700万円、その他の教育費1000万円、厚生費では社会福祉費1500万円、高齢者保健福祉費1300万円、その他の行政費では企画振興費2億円、その他の諸費2億7000万円が圧縮計算になる。逆に増額される費目は、経常経費では土木関連、小中学校費、清掃費、投資的経費では道路橋梁費、都市計画費となっている。このようみると、西東京市の場合には、厚生費関連を中心とする経常経費が大幅に圧縮され、逆に道路橋梁費や都市計画費などはかさ上げされるという内容になっており、結果的には交付税額は合併算定替から一本算定が行われることで、15年後には38億円から21億円に約17億円の削減が行われるという計算になっているのである*40。

このように、合併特例債と地方交付税の組合せによって財政誘導を行うという「アメの論理」と、交付税が削減されて小規模町村が追い込まれ、合併しても最終的にはさらに削減されるという「二重のムチの論理」、そして02年度から計画されている地域総合整備事業債の廃止と合併によって合併特例債の活用を促そうとする巧みな装置によって、「平成の大合併」へと向かわざるを得ない状況が人為的に作りだされたのである。

(4) 合併後における潮来市財政の検証

2002年1月現在、何らかの形で町村合併を計画するかあるいは研究会を発足させている市町村数は2000を超え、その勢いは全国的な広がりを見せはじめている。合併特例法の適用期間が05年3月という期限つきということもあって、その勢いは加速化しており、すでに述べたように、わずか3年間のうちに6000余りの町村が姿を消した「昭和の大合併」の再来をも予感させる動きである。各都道府県が掲げた合併重点地域の指定状況をみると、和歌山県、広島県、佐賀県、長崎県、熊本県、沖縄県などで多くの地域が指定されており、都道府県を通じた「上か

*40 合併計画が検討されている和歌山県田辺市を中心とする10市町村では、合併から特例期間が切れる15年後に地方交付税がどう変わるのかを計算したところ、00年度に10町村で230億円あった交付税額が4分の3の170億円に激減することが明らかとなったという(『朝日新聞』2002年2月13日付)。

ら」の指定による合併というシナリオも色濃くなっている。また、重点地域こそ掲げられてはいないが、広大な地域に212の市町村を擁する北海道では、市町村の平均面積は393.64平方kmと、全国平均の3倍余であり、そのうち1万人未満の町村数が143町村と町村全体の8割を占めており、北海道庁は北海道合併推進要綱のなかで、「これまでの一部事務組合や広域連合制度に加えて、新たに、一つの選択肢として合併についての議論を深め」ることが重要であるとして、133通りの合併パターンを示している^{*41}。また、静岡県内では、静岡市・清水市法定合併協議会が、2001年に10年間で5500億円規模の新市建設計画を策定し、政令市をめざす合併計画を推進していることに加えて^{*42}、県内17ヶ所で広域合併勉強会や広域行政研究会発足などの動きがあり、こうした水面下での協議は全国的に拡がりつつあるのも事実である。現在のところ、「平成の大合併」というまでには至っていないが、もしこうした論理で合併をすればどのような財政的影響が及ぼされるのかを、99年度合併特例法の適用を受けて合併した自治体の事例として、茨城県潮来市を取り上げて検証しておこう。

潮来市は、合併前の潮来町が2万5700人、牛堀町が6100人であり、合併後に3万1800人の市として01年4月に誕生した。04年3月までに合併をすれば人口3万人で市指定されるという合併特例法の適用を受けて合併に至った例でもある。

両町の基本的な財政指標をみると、歳出決算額でみた財政規模（98年度）は、潮来町が75億円、牛堀町が32億円である。両町の職員数は潮来町で235人、牛堀町で100人であり、合併後の総計は335人となっている。財政力指数については、潮来町で0.497、牛堀町で0.372であり、合併後の01年度には0.466になると見積もられている。両町ともに地方交付税の割合が高く、潮来町では30%、牛堀町では38%となっている。交付税額については、潮来町が26億8885万円、牛堀町が13億3763万円であり、単純な合算額は40億円になるが、ここで問題となるのが、合併特例法による特例期間がすぎれば地方交付税が大幅に圧縮されることであり、そのために一般財源支出を伴う行政サービスの合理化が急務とされることにある。また、一人あたり地方債額は潮来町で64万円、牛堀町で92万円と、牛堀町の一人あたりの地方債額の高さが際だっていることに加えて、合併後の合併特例債は10年間に上限84億円が活用できるとされており、それらの活用を含む開発指向型の新市建設計画がつくられていくことになる。

*41 北海道庁『市町村合併推進要綱』2001年。

*42 100億円のパーチャル水族館・オペラハウスなどの建設計画と東静岡地域を新拠点とする新たな開発構想が目白押し計画となっている（静岡市・清水市合併協議会「新市建設計画」2001年7月）。

実際に作成された、潮来・牛堀まちづくり計画（99年）をみると、総事業費309億円の5ヶ年計画では、重点施策として、都市基盤の整備があげられており、その中心は総額50億円の幹線道路の整備であり、市街地整備は比較的少額で5億円となっている。また、金額的には生活環境の整備にも多くの予算が計上されており、総額106億円の総事業費の中心は、下水道事業（54億円）とごみ処理施設整備（46億円）であり、その2つで大半をしめていることがわかる。

「昭和の大合併」と同様に、公共施設の統廃合計画もとくに編入合併となる牛堀町を中心に展開している点や庁舎新設が優先される点も特徴的である。小学校の統合建て替え（牛堀町にある3つの小学校統廃合による新設）と給食センター建設（自校方式を採用している牛堀町の学校給食をセンター方式に切り替える事業）を中心に65億円が計上されており、保健・医療・福祉関係ではエンゼルプランの作成や児童福祉運営委託を中心に36億円、産業の振興としては、「道の駅」整備事業を中心に11億円、コミュニティの推進に一億円がそれぞれ計上されている。このうち介護保険については、介護保険計画や介護保険繰出金などに7億円が計上されているが、全体的にみてそれほどシェアは大きくない。さらに、定員適正化計画に沿って学校・幼稚園・保育所等を中心とする施設の統廃合による人件費や維持管理費の節約がうまく掲げられている一方で、庁舎の統合による新庁舎建設には24億円が計上されている^{*43}。これらの経費の大半は起債によって賄われることになっており、両市合わせた起債実績8億8000万円（98年度）から、合併後の01年度には22億8000億円にまで膨らむ見通しになっていた^{*44}。

では、実際に合併後の潮来市予算はどのようになっているのだろうか^{*45}。まず表6により、00年度における潮来町、牛堀町のそれぞれの目的別歳出決算額と01年度潮来市目的別歳出予算書を比較すると次のようになる。データを一瞥してまず目につくのは、財政規模が約1.3倍に膨れ上がっていることである。合併前の歳出合計額は、潮来町81億3430万円、牛堀町36億5000万円、両町合算額は117億8430万円となっているが、01年度の潮来市予算では157億円である。したがって、約40億円も財政規模が拡大しているのである。

その内訳についてみると、災害復旧費と諸支出金を除いては、軒並み予算額は拡大している。

*43 潮来町・牛堀町任意協議会資料『水郷潮来・牛堀まちづくり計画』1999年7月による。

*44 潮来町・牛堀町任意協議会資料による。

*45 潮来市合併前後の財政については、『平成12年度 潮来町歳入歳出決算書』、潮来町「決算カード」各年度分、『平成12年度 牛堀町歳入歳出決算書』、牛堀町「決算カード」各年度分、『平成13年度 潮来市予算書』をもとに分析した。

ただし議会費は、両町合算額が2億1190万円とほぼ横ばいであり、教育費もそれほど変化はみられない。また、消防費も合算額4億8512万円から5億5213万円と1.1倍にとどまっている。土木費は、合算額14億2307万円から17億5180万円と3億円余り増えているが、増加率についていえば1.2倍にとどまっている。

ところが、総務費は両町合算額14億9014万円から20億4626億円と約1.5倍になり、民生費は17億7496万円であったのが23億236万円に1.3倍、農林水産業は合算額5億8740万円から12億8720万円に2.2倍になっており、衛生費は14億2008万円から36億174万円と実に2.5倍にもなっている。公債費は1.3倍にあたる3億円の増加となっているが、公債費への影響が出るのは後年度になってからのことである。いずれにしても、議会費、教育費、消防費がほぼ据置、商工費、土木費、公債費が中程度の増加、総務費、民生費、農林水産業費、衛生費の順で増加率が高くなっているという事実がある。

では、歳入面においてはどのような構造的変化がみられるのであろうか。ただしこれらは歳入見込額であるために、決算額で改めて事実を検証する必要があるが、表7をみて特徴的なことは、地方交付税を含む交付金が軒並み減少という試算がなされていることである。逆に、大幅に増えているのは国庫支出金、県支出金と地方債である。国庫支出金は6億2121万円から15億6787万円に一举に2.5倍、県支出金は4億から8億まで倍増している。このことは一般財源が制約された反面、特定財源が拡大したことを示している。

さらに国庫支出金の内訳をみると、民生費国庫負担金5億6800万円、衛生費国庫負担金400万円、教育費国庫負担金2億1303万円というように国庫負担金が7億8505億円とその半分をしめており、それだけでも合併前の国庫支出金合算額を上回っていることがわかる。また国庫補助金については、合併準備補助金や合併推進補助金にあたる総務費国庫補助金は9250万円にすぎず、民生費国庫補助金はわずかに400万円だが、衛生費国庫補助金は5億6300万円、土木費国庫補助金4000万円、教育費国庫補助金5400万円というように国庫補助金総額は7億5645万円と国庫負担金とほぼ同額の数値になっている。国庫負担金の大半が民生費（その内訳は、社会福祉費負担金1.4億円、老人福祉費負担金が0.1億円、児童福祉費負担金0.8億円、保育所運営費負担金1.5億円、生活保護費負担金1.9億円）であり、国庫補助金の大半は衛生費（保健衛生費補助金、とくに排ガス高度処理整備事業補助金つまり大規模な清掃工場整備のための補助金）である。新市建設計画では国庫支出金の場合には、裏負担とよばれる自治体負担を伴うが、そうした国庫支出金が衛生費と民生費の財政規模を拡大させた最大の原因となっていることがうかがえる。教育支出が少ないのは、教育関連の国庫支出金の割合が少ないことも影響し

ていると考えられる。このことは合併に際して増加した国のひもつき補助金の動向が、自治体財政構造に大きな影響を及ぼしたことを示すものといえよう。

さらに地方債についてみると、合併前の6億1100万円から実に6.4倍にあたる38億8690万円もの巨額の起債がなされており、合併後に40億円も財政規模が拡大した最大の要因となっているのである^{*46}。その内訳をみると、一般廃棄物処理事業債が一五億円、合併特例債が7億円、地域活力創出事業6億円、義務教育施設整備事業債が5億円、臨時地方道整備事業が2億円などといった構成になっており、新市まちづくり計画にしたがって、清掃工場や教育施設整備をはじめとする地方債が初年度に一齐に発行されたことを示している。この数値は、計画段階で掲げられた初年度の22億8000万円の起債額をも大きく上回るものとなっている。

地方交付税をはじめとする交付金の削減による一般財源の制約、交付税措置率の高い合併特例債への多大な期待感と期限付きの財政誘導策、一時的な合併ご褒美的な国庫支出金の拡大と地方債の大量発行による特定財源の拡大によって、財政の硬直化はますます進行し、地方財政の自主性はかえって損なわれることとなったのである。しかも、編入合併となった牛堀町の公共施設統廃合にみられるような、住民に身近な行政サービスを犠牲にしつつ、新庁舎建設や新たな公共事業優先という論理のなかで行われたのであった。このことは、「効率化・合理化」をも阻止しつつ、財政的に追い込まれた貧しい町村を編入することによって財政規模を拡大し、中心部の拠点投資などに重点化を促進するために合併が行われるという、「昭和の大合併」とも共通する一つの典型的なシナリオを示すものであるといえよう。

V. おわりに

以上、「昭和の大合併」と「平成の合併」を中心に、地方財政平衡交付金あるいは地方交付税交付金システムと、それを軸としながら展開する政府・所轄省庁による「上から」の合併推進策との関係を明らかにしてきた。実に共通する側面が多いことが検証されたが、いまいちどその構造と問題点を整理しておく以下ようになる。

*46 潮来町・牛堀町では合併にいたるまで、廃棄物処理に関しては両町による一部組合方式（潮来町・牛堀町環境衛生組合）が採用されていた。廃棄物処理工場建設に関してはこれまでは潮来・牛堀二町環境衛生組合債が発行されており、合併前の累積残高は約15億円であった（潮来町、牛堀町、潮来・牛堀2町環境衛生組合報告書『平成12年度 各部門の主要な施策の成果と予算執行状況報告』2001年による）。

まず、第一に、深刻な地方財政危機下にあつて交付金、地方債、補助金を組み合わせた期限付きの財政誘導による市町村合併策という「アメの論理」が、合併を推進する最大の誘因として機能していること、第二に、その一方で、合併促進法あるいは合併特例法の有効期限内に、地方財政平衡交付金が廃止となつて現行地方交付税へ改められ、地方交付税改革が進行することで、それが事実上の「ムチの論理」による「兵糧攻め」の役割を果たして弱小町村を合併へと駆りたてていること、第三に、「昭和の大合併」の場合、結果的には政府が掲げた合併支援策が果たされずに、むしろ、交付金が大幅に削減されたことで、新市建設計画が大幅な縮小を余儀なくされ、とくに編入町村における学校や消防施設などの公共施設の統廃合などが進行して衰退をもたらしたことであり、これが「二重のムチの論理」となつて、諸矛盾が拡大するという構造になっていることである。現在でも合併特例法の期限内に地方交付税廃止を含む改革論していることから、こうした論理のまま合併が進行すれば、おそらく相当の地域において衰退という現象が生じることとなる。それはまさに、周辺農村の犠牲の上に立つ、都市中心部の発展というシナリオであり、かつて島恭彦氏が「農村の都市への従属」と位置づけた構図そのものである。

また、一方では、地域間・都市間競争の激化のなかで、とくに60年代以降、北九州市、広島市、仙台市のような政令市指向型合併も続いている。それもまた、政令市指定によって、より多くの交付税を獲得できるという論理で動いているという側面があることが明らかにされた。そのことはかつて「都市と農村の対立」とよばれてきた現象を際立たせるものとなっている。いわゆる交付税獲得をめぐる「都市と農村の対立」の激化である。すでに合併して誕生したさいたま市や静岡市・清水市合併計画にもみられることだが、財政規模が拡大することによって公共投資拡大型への財政構造へと転換する一方で、政令市指定によって行われる事務再配分の大きさに比べると財源再配分は道路特定財源の一部しかなく、自主財源率が低下して交付税依存型となり、結果的には社会サービスのカットと公共料金の引き上げによって賄わざるを得ないような状況が生み出されている。

2001年7月に、全国市議会議長会（小泉昭男会長）と全国市議会議長会地方財政委員会（三浦貞雄委員長）は、「地方交付税は、いわば『国が地方に代わって徴収する地方税』としての性格を有する地方公共団体固有の財源であるとともに、地方税と並んで極めて重要な一般財源であり、地方財政の円滑な運営を保障し、かつ地方公共団体の財政力格差を是正する財政調整機能を有するものである。」として、「1. 地方交付税率の引き上げ等恒久的な措置により、地方交付税総額の安定的確保を図ること、2. 特に自主財源の乏しい小都市等に対しては、地

方交付税の一層の傾斜配分を行うなど、引き続き財政調整機能の充実を図ること、3. 地方交付税を見直す場合にあっては、税財源移譲と並行させるなど地方公共団体の行財政運営に支障を来すことのないよう十分に配慮すること」とした要望書を政府及び国会に提出した。

また同年11月には、第45回町村議会議長会の全国大会において、「現下の地方財政は、長期の景気低迷による大幅な税収減や、度重なる経済対策の実施に伴い、巨額の財源不足と188兆円にもものぼる膨大な借入金残高を抱え、危機的な状況にある。このため、歳出全般にわたる徹底した見直しを行うなど、国・地方を通じた財政の構造改革を進めるべきことは言うまでもないが、一方、地方公共団体は、災害に強い安全なまちづくり、生活関連社会資本整備、資源循環型社会の構築に向けた環境施策、少子・高齢化に対応した地域福祉施策、農産漁村の活性化等、個性豊かで活力ある地域づくりに邁進することが強く求められている。よって、政府・国会は、地方公共団体の自主性・自立性を高めていく分権社会の実現を図る観点から、地方にできることは地方に委ねるとの原則に基づき、平成一四年度の予算編成に当たっては、地方税財源を充実確保するとともに、財源保障機能を有する地方交付税制度を引き続き堅持し、地方交付税所要総額の安定的確保に万全を期されるよう強く要望する」とした「地方交付税等地方税財源の充実確保に関する特別決議」が行われた。

全国市議会議長会、全国町村議会議長会ともに、地方税とともに地方交付税の充実確保を要望しているが、前者が地方交付税を「財政調整機能」と位置づけているのに対して、後者が「財源保障機能」と位置づけているところに大きな違いがある。もともと地方財政平衡交付金が成立した目的には、都市財政に比べて農村財政が困窮化しており、都市と農村の財政力格差を是正しかつ、「標準団体」の設定にもみられるように農村的ナショナル・ミニマムを保障しようとする論理があった。いわゆる農村への傾斜配分に重点をおいた「財源保障機能」である。その後、地方交付税システムへの転換に伴って、財源保障システムが弱体化し、「財政調整機能」へとその重点が移ることになる。高度経済成長期以降の都市化、大都市化の進行に伴って都市部の需要が増大するなど、従来のシステムが実情に合わなくなったということで、今日に至るまで毎年のように法改正が行われて、各種の補正係数が増やされるなどシステム自体が複雑化した。また、実際の自治体における歳出額と計算上の基準財政需要額とを比べてみると、両者には大きな乖離があり、「算入不足」や「算入もれ」が生じてしまい、シビル・ミニマムという観点からみると、かなりの不足が生じているにもかかわらず、税源配分上の欠陥からそれを交付税以外の一般財源で賄うための財源にも制約があるといった状況が生み出されている。そのために、これまで富裕団体と呼ばれた大都市でさえも「交付団体」となるなど、「財政調整

機能」そのものも弱体化している。

吉村弘氏は、地方交付税のもつ地域的な面での「平等」ないし「公平」の観点から、いわゆる「市場の失敗」を補うものとして、「環境維持・自然資源保全に対する報酬としての地方圏への財政支援」あるいは、「定年後に地方圏に居住することになった高齢者の受け皿に対する地方圏への財政支援」として地方交付税をとらえるならば、それは単なる所得移転にとどまらず報酬分配の欠陥を補正する機能をもつと評価できるとしながらも、他面において、地方交付税は市町村の自助努力を妨げる側面をもつとし、「小さな市町村は最適規模の市町村に比べて何倍もの人口当たり地方交付税を得ており」、それが「市町村合併に対する大きな阻害要因」となっているとして、小規模町村への傾斜配分を是正するような地方交付税改革を主張している^{*47}。

最適規模という側面と「合理化」という側面からのみ検証すると、小規模町村に傾斜した従来の交付税配分を見直し、小規模町村を中心に町村合併を促すべきという結論に達するのは当然であるにしても、そこに抜け落ちているのは、「政府の欠陥」論と住民参加にもとづく民主的自治という視点である。「昭和の大合併」や今日の「平成の大合併」への動きにみられるように、本来、一般財源としてナショナル・ミニマムを保障しかつ地域間格差を是正するといった財源保障機能と財政調整機能を合わせ持つはずの地方交付税システムが、財政誘導機能あるいは財源統制機能へと質的に転換し、そこでもたらされた諸矛盾を「上から」の市町村合併によって解決しようとする、つまり「政府の欠陥」によって生じた問題をきわめて強力な中央集権型官僚システムの中で解決しようとする点にこそ地方交付税のもつ根本的な問題がある。

ところで、国庫補助負担金、地方交付税、税源委譲の三位一体による一連の地方財政制度改革論の中で、さらに問題となるのが税源委譲である。国庫補助負担金や交付税の削減のみが先行し、税源委譲を含む地方税財源の充実については、国と地方間の税源配分を現行の6対4から5対5に改革する提案も出されているが未だ不透明である。現在、政令指定都市や中核市をめざす合併も続いているが、事務配分に見合った税源配分がないために、交付税依存とならざるを得ない状況ももたらされている。その意味では、税源委譲による財源保障と課税自主権の確立は不可欠であるといつてよい。

しかし、東京一極集中と地域間格差の拡大が極限にまで達し、市町村合併の強行によって都

*47 吉村弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社、1999年。

市への集中と農村地域の荒廃がさらにすすむことが予想される現在、税源委譲による地方税財源の充実が図られたとしても、財政力の地域間格差が解消されるわけではない。したがって、維持可能な社会と分権型福祉社会を実現していく上で、地方財政調整・財源保障システムの現代的改革が課題となる。国と地方間の垂直的財政調整システムについては、合併特例債のような特定の目的に用いられる交付税措置すなわち「交付税の補助金化」という側面を是正し、その決定において第三者期間を設けて自治体間の民主的決定を促す方向性がとられるべきだろう。さらに、自治体間で自主的に取り組みをはじめている都市と農村の交流・連携による水平的財政調整を補完的にすすめていくことも重要となる。

表1 地方財政平衡交付金または地方交付税額（普通交付税）の推移（1950-1960年度）

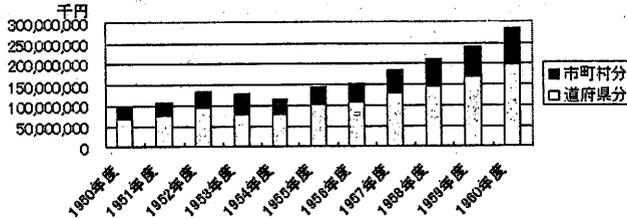
単位：千円

	1950年度	1951年度	1952年度	1953年度	1954年度	1955年度	1956年度	1957年度	1958年度	1959年度	1960年度
道府県分	65,650,834	75,709,108	92,062,233	77,900,289	78,363,239	102,768,204	106,244,951	126,808,542	142,819,487	167,581,679	198,113,513
市町村分	31,955,025	32,295,284	41,346,923	48,643,135	36,097,291	42,013,569	44,401,013	55,264,567	67,750,507	70,591,036	87,539,665
合計額	97,605,859	108,004,392	133,409,156	126,543,424	114,460,530	144,781,773	150,645,964	182,073,109	210,569,994	238,172,715	285,653,178

(注) 1950年度から1953年度までは地方財政平衡交付金、1954年度以降は地方交付税交付金。

(資料) 自治省財政局『地方交付税制度沿革史』地方財務教会、1969年、177頁による。

図1 地方財政平衡交付金・地方交付税（普通交付税）額の推移



(資料) 表1より作成。

表2 河内長野市における合併前後の一般会計歳出歳入（1954-54年度）

単位：千円

(歳入)

	1953年度	1954年度	増加額
市 税	44,391	60,946	16,555
交 付 税	25,236	23,507	-1,729
財 産 収 入	2,200	0	-2,200
分担金及び負担金	1,371	370	-1,001
使用料及び手数料	1,303	2,539	1,236
国 府 支 出 金	12,954	42,959	30,005
寄 附 金	275	2,771	2,496
繰 入 金	1,000	0	-1,000
繰 越 金	7,150	2,438	-4,712
雑 収 入	2,110	23,137	21,027
市 債	31,392	21,400	-9,992
合 計	131,762	180,067	48,305

(歳出)

	1953年度	1954年度	増加額
議 会 費	2,673	3,771	1,098
市 役 所 費	32,211	43,907	11,696
消 防 費	16,134	3,400	-12,734
土 木 費	5,239	10,248	5,009
教 育 費	19,806	23,493	3,687
社会労働費	17,236	39,108	21,872
保健衛生費	3,152	5,067	1,915
産業経済費	14,752	7,632	-7,120
財産管理費	448	34	-414
統計調査費	105	93	-12
選 挙 費	885	1,466	581
公 債 費	5,441	8,537	3,096
諸 支 出	9,605	24,992	15,387
予 備 費	1,951	0	-1,951
合 計	132,638	178,958	46,320

(注) 1. 1953年度は各旧町村の合算額、1954年度は合併後の新市政である。

2. いずれも決算額で計算されている。

3. 1954年度から市制施行に伴い、福祉関係の事務が府より委譲されたために、この関係の府支出金が約1100万円増加した。

4. 1953年度分の雑収入には旧各町村に対する国府支出金の翌年度繰越分が含まれている。

5. 1953年度分には警察費（長野町警）が含まれている。

(資料) 大阪市立大学経済学部財政学研究室「農山村における町村合併—大阪府河内長野市の場合」『地方自治資料』110号、1955年10月、4-5頁に示された資料をもとに作成。

表3 仙台市における基準財政需要額、基準財政収入額、普通交付税額（当初算定額）の推移

単位：千円

	1987年度	1987年度	1987年度	1987年度	1987年度	1988年度	1989年度	1990年度
	仙台市	泉市	宮城町	秋保町	合算額	仙台市	仙台市	仙台市
基準財政需要額(A)	66505503	11354714	2970461	928745		89236919	129799423	129743738
基準財政収入額(B)	71028088	83236102	1762982	490938		89794485	105323885	110356987
A - B	-4522585	3031612	1207479	437807		-557566	24105538	19386751
普通交付税額	0	3031612	1207479	437807	4676898	0	24175538	19386751

- (注) 1. 1987年11月に宮城町、88年3月に泉市と秋保町が仙台市に編入された。
 2. 1989年度に政令指定都市に移行した。
 3. 87年11月に宮城町が仙台市に編入されたことで、87年度の決算額では仙台市の普通交付税額は46億円余りとなっている。
 4. 88年3月に泉市、秋保町が編入されたことで、決算額での普通交付税額は57億円となっている。
 (資料) 各自治体の地方交付税算定台帳をもとに作成。

表4 高知県内町村の普通交付税の段階補正の見直しによる影響額

(単位：千円)

	2000年度	2001年度	
	国調人口	普通交付税額	影響額
西土佐村	3,816	2,117,741	-2,806
東洋町	3,743	1,468,028	-3,243
十和村	3,573	1,916,432	-5,629
安田町	3,534	1,365,408	-6,098
大正町	3,429	1,841,603	-7,955
赤岡町	3,388	950,593	-16,205
吾北村	3,358	1,712,477	-3,958
田野町	3,315	1,113,024	-7,286
物部村	3,152	1,673,763	-6,685
吾川村	3,072	1,470,306	-5,823
東津野村	2,833	1,273,932	-10,841
仁淀村	2,685	1,175,390	-9,713
池川町	2,432	1,353,409	-8,783
吉川村	2,032	941,283	-21,882
三原村	1,872	986,597	-16,607
大野見村	1,711	920,941	-19,261
鏡村	1,644	936,819	-24,578
北川村	1,590	921,987	-21,146
土佐山村	1,323	776,465	-29,190
馬路村	1,195	829,821	-30,582
本川村	759	566,688	-24,254
大川村	569	700,240	-29,550
計		27,012,947	-312,075

(資料) 『高知新聞』2001年9月18日付

表5 西東京市における地方交付税基準財政需要額の合併算定替と一本算定(2001年度)

単位:千円

経費の種類		合併算定額			一定算定	差引		
		旧田無市 当初	旧保谷市 当初	合計(A) 当初	西東京市(B) 当初	(A)-(B) 当初		
経常経費	消 防 費		1,171,631	1,547,434	2,725,065	2,427,017	293,048	
	土 木 費	道路橋りょう費	65,270	56,120	121,390	123,220	-1,830	
		都市計画費	119,693	162,356	282,049	283,504	-1,455	
		公園費	69,230	96,085	165,315	168,112	-2,797	
		都市公園の面積	1,412	1,498	2,910	2,910	0	
		下水道費	196,205	265,297	461,484	455,136	-3,652	
		その他の土木費	144,558	190,587	335,255	293,064	42,191	
	教育費	小学校費	436,291	557,525	993,816	998,162	-4,346	
		中学校費	206,943	253,920	460,863	462,899	-2,036	
		その他の教育費	679,800	888,676	1,568,476	1,374,272	194,204	
	厚生費	生活保護費	395,384	410,162	805,546	776,125	29,421	
		社会福祉費	573,038	745,508	1,318,546	1,214,093	104,453	
		保健衛生費	369,733	505,901	875,634	838,253	37,381	
		高齢者保険福祉費	841,064	1,122,377	1,963,441	1,838,815	124,626	
	産業経済費	産業費	清掃費	1,030,792	1,429,282	2,460,074	2,511,784	-51,710
			農業行政費	23,040	34,137	57,177	43,159	14,018
			商工行政費	113,877	140,316	254,192	237,031	17,161
			その他の産業経済費	0	432	432	540	-108
		その他の行政費	企画振興費	355,802	465,776	821,578	776,218	45,360
徴税費			315,764	403,248	719,012	649,609	69,403	
戸籍住民基本台帳費			48,128	56,953	105,081	95,037	10,044	
			112,723	143,159	255,882	233,481	22,401	
その他の諸費			1,096,367	1,502,578	2,598,945	2,474,148	124,797	
計			8,608,984	11,243,140	19,852,124	18,671,718	1,180,406	
投資的経費	土 木 費	道路橋りょう費	273,900	502,260	776,160	796,620	-20,465	
		都市計画費	210,548	304,574	515,122	527,174	-12,052	
		公園費	45,067	59,163	105,230	94,158	11,072	
		下水道費	35,081	49,539	84,720	85,109	-389	
		その他の土木費	126,032	148,335	274,367	246,704	27,663	
	教育費	小学校費	137,795	178,250	316,045	316,200	-155	
		中学校費	55,645	66,108	121,753	121,675	78	
		その他の教育費	31,616	38,593	70,209	60,715	9,494	
	厚生費	社会福祉費	45,562	59,055	107,617	92,581	15,036	
		高齢者保険福祉費	34,416	43,918	78,334	65,294	13,040	
	産業経済費	清掃費	94,743	125,381	220,129	220,095	34	
		農業行政費	6,231	9,812	16,043	15,438	605	
		その他の産業経済費	620	744	1,364	1,364	0	
その他の行政費	企画振興費	239,289	371,744	611,033	409,612	201,421		
	その他の諸費	435,676	570,429	1,006,105	726,264	279,841		
計	1,776,226	2,528,005	4,304,231	3,779,003	525,228			
その他の経費	公 債 費	補正予算償還費						
		1998年度以前許可債	44,506	26,417	70,923	70,922	1	
		地方税減収補填償還費	0	105,963	105,963	105,963	0	
		臨時財政特別償還費	54,186	22,826	77,012	77,013	-1	
		公共事業等臨時特別償還費	84,438	5,945	90,383	90,383	0	
		財源対策償還費	12,586	12,238	24,824	24,823	1	
		減税補填償還費	239,681	330,068	569,749	569,749	0	
		臨時税収補填償還費	23,906	28,750	52,658	52,657	-1	
		公害防止事業償還費	555,813	911,597	1,467,410	1,467,510	-100	
計	1,015,116	1,443,904	2,459,020	2,459,020	0			
合 計	11,400,326	15,215,049	26,615,375	24,909,741	1,705,634			

(資料) 西東京市資料による

表6 潮来町・牛堀町一般会計目的別歳出決算額と潮来市予算額

単位：千円

	潮来町	牛堀町	合算額	潮来市	増減額
議 会 費	131,874	76,705	208,579	211,442	2,862
総 務 費	1,052,055	484,939	1,536,994	2,046,258	509,264
民 生 費	1,368,429	406,530	1,774,959	2,301,264	526,305
衛 生 費	1,000,644	419,476	1,420,120	3,601,740	2,181,620
農林水産業費	429,073	158,329	587,402	1,287,204	699,802
商 工 費	155,900	20,151	176,051	228,650	52,599
土 木 費	911,631	511,438	1,423,069	1,751,797	331,728
消 防 費	366,564	118,556	485,120	552,126	67,006
教 育 費	1,691,690	489,756	2,181,446	2,465,810	284,364
災害復旧費	36,287	0	36,287	0	-36,287
公 債 費	641,812	323,691	965,503	1,267,907	302,404
諸 支 出 金	108,380	0	108,380	2	-108,378
予 備 費	0	0	0	19,800	19,800
合 計	7,894,338	3,009,572	10,903,910	15,734,000	4,830,090

(注) 潮来町および牛堀町の数値は2000年度決算額、潮来市予算は2001年度予算額である。

(資料) 『平成12年度 潮来町歳入歳出決算書』『平成12年度牛堀町歳入歳出決算書』『平成13年度潮来市予算書』より作成。

表7 潮来町・牛堀町一般会計歳入決算額と潮来市歳入予算額

単位：千円

	潮来町	牛堀町	両町合算額	潮来市	増減額
住 民 税	2,453,853	693,790	3,147,643	3,161,837	14,194
地 方 譲 与 税	160,956	45,891	206,847	201,255	-5,592
利 子 割 交 付 金	101,774	25,775	127,549	101,526	-26,023
地 方 消 費 税 交 付 金	211,667	54,930	266,597	281,000	14,403
ゴルフ場利用税交付金	37,227	10,768	47,995	47,000	-995
特別地方消費税交付金	3,521	135	3,656		-3,656
自動車取得税交付金	82,609	23,344	105,953	109,000	3,047
地方特例交付金	84,643	24,699	109,342	89,600	-19,742
地 方 交 付 税	2,688,850	1,337,629	4,026,479	3,990,000	-36,479
交通安全対策特別交付金	5,307	1,398	6,705	7,240	535
分 担 金 ・ 負 担 金	240,815	21,236	262,051	267,032	4,981
使用料・手数料	73,086	11,319	84,405	88,155	3,750
国 庫 支 出 金	483,657	137,555	621,212	1,567,872	946,660
県 支 出 金	355,344	59,171	414,515	820,458	405,943
財 産 収 入	15,837	9,187	25,024	4,752	-20,272
寄 附 金	52	7,592	7,644	77	-7,567
繰 入 金	382,419	347,335	729,754	330,339	-399,415
繰 越 金	161,915	211,469	373,384	140,000	-233,384
諸 収 入	68,751	94,507	163,258	589,871	426,613
地 方 債	526,900	84,100	611,000	3,886,900	3,275,900
合 計	8,139,183	3,201,831	11,341,014	15,734,000	4,392,986

(注) 潮来町及び牛堀町の数値は2000年度決算額、潮来市予算は2001年度予算額である。

(資料) 『平成12年度 潮来町歳入歳出決算書』『平成12年度 牛堀町歳入歳出決算書』『平成13年度 潮来市予算書』より作成。