

平成合併後の小都市財政 — 人口3万人適正化論の実際 —

小 泉 和 重

はじめに

本稿は人口3万人規模の小都市を対象に平成合併後の財政状況を検討するものである。1999年から2010年まで続いた平成合併を通じて自治体の数は約3,200から1,700に激減した。特に人口1万人程度の小規模自治体の減少は顕著であった⁽¹⁾。

平成合併時に、合併を推進する1つの根拠となったのが、規模の経済 (Economics of Scale) である。これは自治体の住民一人当たりの歳出額は住民の数が増加するにつれて低下していき、一定の人口規模を超えると逆に増加することを示す理論である。企業の生産量と平均費用 (総費用/生産量) の関係を自治体の住民数と住民一人当たりの行政コストの関係に応用した考え方であった。

実務家や行財政の研究者の間でも、当時、規模の経済を発揮する最適な人口規模を検討する実証分析が多数行われていた⁽²⁾。しかし研究によって最適規模はまちまちであり、行政サービスの種類によっても規模は異なるとする分析もあった⁽³⁾。他方、規模の経済に対する批判も行われた。コストだけで自治体の最適な規模を論じた点や面積など地域属性を捨象して人口だけを基準に論じた点などが論点として挙げられた⁽⁴⁾。

本稿では当時の議論を山崎重孝氏 (当時、総務省自治行政局行政体制整備室長) の「新

(1) 曾我 (2019) によれば、合併した市町村の大半は3万人以下の市町村とされる。

(2) 自治体の最適規模については、横道・沖野 (1996)、吉村 (1999)、佐々木 (2002) などが挙げられる。

(3) 公共サービスごとに費用が最小となる最適人口は異なる (例えば、民生費6.6万人、総務費161.2万人) ことが分析されている。内閣府 (2008)、223~224ページ。

(4) 規模の経済の批判論として、町田 (2006)、今井 (2008)、増田 (2017)、嶋田 (2018) が挙げられる。

しい基礎自治体論」に焦点を当て検討していくことにする⁽⁵⁾。この論文は平成合併の推進者サイドの論理を知る上で大変有益であるとともに、シンプルな分析手法でインパクトのある結論を引き出していることも興味深い。そこでは、人口段階別に住民一人当たりの歳出額や財政力指数等を算出し、自治体の最適規模を3万人から10万人とする結論を引き出していたのである。

1999年の合併特例法の改正で市制移行の要件が3万人に引き下げられたこともあり、平成合併時には多くの小規模町村で合併が進み、人口規模3万から10万人の小都市の割合は大幅に増加することになった。まさに論文の言う「新たな基礎自治体が市町村合併で形成された」わけである。

さて、「新たな基礎自治体」は分権時代にふさわしい財政的に見て効率的で自律的な自治体となったのであろうか。本稿では、最適規模とされる人口3万人台の小都市を対象にこの問題を検証していくことにする。

1. 人口3万人規模の小都市財政

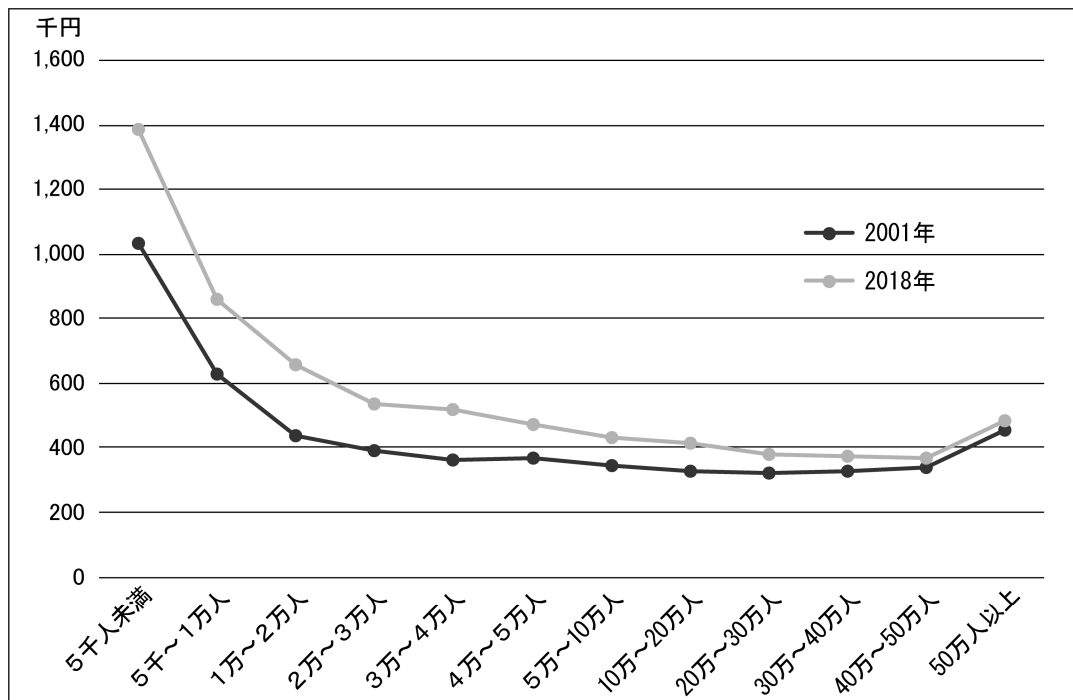
まずは、「新しい基礎自治体論」の財政分析の箇所を簡単に紹介することから始めよう。この論文では、2001年度の市町村決算統計を使って、自治体を人口規模別に分けて住民一人当たりの歳出額を算出している。図1で示すように、人口5,000人未満では103.5万円と高いが、人口5,000人から1万人は62.9万円、1万人から2万人43.8万円、2万人から3万人39.1万円と低下していき、人口3万人を超える規模になるとほぼ30万円台の水準で維持されている。

次に、表1で人口規模別の財政力指数を見ると、人口1万人未満で0.24と低いものの、人口1万人から2万人では0.42と上がっていき、人口3万人を超えると0.5を超えることが示されている。また、人口規模別の地方税・地方交付税の歳入構成比をみると、人口1万人未満では歳入に占める地方税の割合は12.7%に対して地方交付税の割合は43.3%と高い。しかし、これも人口規模が増加するにつれて前者の割合が増加し後者が低下していく。人口3万人台で地方税32.5%、地方交付税が24.9%と逆転しているのである。

さらに、職員の人件費と地方税も人口規模別に検討している。人件費と地方税を比べる

(5) 山崎(2004)参照。

図1 人口段階別の一人当たりの歳出額



出所) 総務省「平成30年度市町村別決算状況調」及び、山崎(2004)、62ページ参照。

表1 人口規模別の財政力指数、地方税・地方交付税の歳入に占める割合

	財政力指数		地方税の割合 (%)		地方交付税の割合 (%)	
	2001年度	2018年度	2001年度	2018年度	2001年度	2018年度
1万人未満	0.24	0.28	12.7	13.2	43.3	39.3
1万~2万人	0.42	0.44	23.1	21.3	34.6	30.4
2万~3万人	0.50	0.50	27.2	25.2	29.3	27.2
3万~4万人	0.59	0.55	32.5	26.6	24.9	24.6
4万~5万人	0.63	0.61	34.4	29.9	22.6	21.3
5万~10万人	0.70	0.67	39.0	33.2	16.4	17.6
10万~20万人	0.79	0.79	43.6	38.1	11.6	11.7
20万~30万人	0.84	0.83	45.6	40.7	9.4	9.4
30万~40万人	0.85	0.84	46.7	41.8	9.4	7.6
40万~50万人	0.84	0.89	45.8	44.2	8.0	6.3
50万人以上	0.81	0.87	40.7	41.1	8.4	6.0

出所) 総務省「平成30年度市町村別決算状況調」及び、山崎(2004)、62~63ページ参照。

意図は「市町村で公共サービスを提供するための基本的なツールである役場職員の人件費を地方税でまかなう」⁽⁶⁾ことができているかを見るためである。これも表2で、人件費を地方税収で割った数値（倍率）を人口規模別にみると、人口5,000人未満で2.02倍、人口5,000人から1万人未満で1.24倍と高いが、1万人を越えると1を切り3万人台では0.62倍まで低下している。つまり、人口規模が増加するにつれて、ようやく住民の負担する税で役場職員の人件費が賄えていることが示されている。

こうした決算統計の分析を通じて、同論文は「歳出面の効率性からは、最低でも1万人以上、できれば3万人以上の人口規模を確保することが望ましい。歳入面で、一般財源を地方税主体として運営できるのは、人口3万人以上であり、人口1万人未満の団体で、地方税は脇役にとどまらざるをえない状況であることがわかる」とする⁽⁷⁾。そして、「結論的に言えば、小規模団体における真剣な検討の結果、10万人ないし3万人規模の新たな基礎自治体が市町村合併により形成されていくことが望ましいのではないかとと思われる」⁽⁸⁾と述べている。

さて次に、平成合併後、上記の人口規模別の財政分析の結果はどのように変化したのか見ていく。データは直近の2018年度の市町村決算統計を利用した。

まずは表3で、先に述べた論文の時期の自治体構成と平成合併後のそれとの違いを確認しておく。2000年度（2001年3月31日住民基本台帳人口）は5,000人未満が699（21.7%）、5,000人から1万人が844（26.2%）と1万人未満の小規模町村の数は1,543、全体の半数近くを占めていた。しかし、2018年度（2019年1月1日住民基本台帳人口）では1万人未満は3分の1の512に減り、全体の割合も3割弱と低下している。反対に増加したのは、3万から10万人の自治体で割合は15.2%から28.7%に、10万人から20万人の割合は3.8%から9.0%に増加している。平成合併が小規模町村を大幅に減らし、中小都市を増やしたことが分かる。

次に、住民一人当たりの歳出額（図1）である。2018年度も2001年度と同様、人口規模の増加に対して一人当たりの歳出額は低下している。全体的に一人当たりの歳出額は上方にシフトしており、5,000人未満では103.5万円から138.4万円、5,000人から1万人で62.9万円から86.2万円に増加している。この間の人口減少が一人当たりの歳出額を引き上げていると思われる。ただ、「新しい基礎自治体論」で示された3万人台の水準まで一人当た

(6) 山崎（2004）、65ページ参照。

(7) 山崎（2004）、65ページ参照。

(8) 山崎（2004）、66ページ参照。

表2 人口規模別の人件費対地方税の倍率

	2001年度	2018年度
5千人未満	2.02	1.41
5千～1万人	1.24	0.90
1万～2万人	0.86	0.72
2万～3万人	0.72	0.64
3万～4万人	0.62	0.60
4万～5万人	0.59	0.51
5万～10万人	0.52	0.46
10万～20万人	0.48	0.38
20万～30万人	0.45	0.38
30万～40万人	0.44	0.36
40万～50万人	0.46	0.35
50万人以上	0.44	0.46

出所) 総務省「平成30年度市町村別決算状況調」及び、山崎(2004)、64ページ参照。

表3 人口規模別の自治体数

	2000年度	割合	2018年度	割合
5千人未満	699	21.7	264	15.4
5千～1万人	844	26.2	248	14.4
1万～2万人	703	21.8	287	16.7
2万～3万人	265	8.2	159	9.3
3万～4万人	166	5.1	138	8.0
4万～5万人	96	3.0	102	5.9
5万～10万人	228	7.1	255	14.8
10万～20万人	122	3.8	154	9.0
20万～30万人	39	1.2	39	2.3
30万～40万人	25	0.8	24	1.4
40万～50万人	19	0.6	21	1.2
50万人以上	21	0.7	27	1.6
合計	3,227	100.0	1,718	100.0

出所) 各年度の「市町村別決算状況調」参照。

りの歳出額が大きく低下する傾向は変わっていない。

人口規模別の財政力指数(表1)も人口1万人未満で2001年度0.24から2018年度0.28に、

1万人から2万人では0.42から0.44と若干上昇しているが、3万人以上から財政力指数が0.50を超える点は変わっていない。また、歳入に占める地方税と地方交付税の割合も同じ傾向がみられる。人口1万人未満で税収も2001年度12.7%から2018年度13.2%に割合が増え、地方交付税の割合も43.3%から39.3%に減ってはいるが、3万人台で地方税と地方交付税の割合が逆転し、交付税依存が低下することは変わっていない。さらに、人件費対地方税の倍率（表2）も人口5,000人未満では地方税で人件費を賄えていない状況は変わっていないが、その程度は小さくなっているのである。

このように2001年度と2018年度のデータを比較すると、平成大合併を経て小規模町村の割合が減っても、規模の経済の問題は変わらず、いわば「3万人台適正化論」は今でも妥当する基準のように思える。2020年2月に決まった合併特例法の10年延長もこうした議論を1つの根拠としているのかとさえ思えてくる。しかし、3万人台の自治体を合併自治体、非合併自治体に分けて、データを見直すと、異なった様相が現れる。

2. 合併小都市と非合併小都市の財政比較

2018年度の人口規模が3万人から4万人の自治体数は138あり、うち合併自治体は67、非合併自治体は71ある（文末**附表**を参照）。67の合併自治体のうち市は66、町がわずか1である。これに対して、非合併自治体では市は26、町は44、村は1である。このように、合併自治体では市が大半を占めるのは1999年の合併特例法の改正で合併自治体に限って市制移行の要件が5万人から3万人に引き下げられたことが大きく影響している⁽⁹⁾。

前章では、3万人台の水準で一人当たりの歳出額や財政力指数等が改善していることを見たが、これを合併自治体と非合併自治体に分けて検討してみる。表4に示すように、一人当たりの歳出額は合併自治体61.2万円に対して非合併自治体は42.6万円と大幅に低い⁽¹⁰⁾。財政力指数も合併自治体0.40に対して非合併自治体は0.68と高い。地方税、地方交付税の

(9) 地方自治法8条では戸数の6割以上が集中する市街地を有することも市の要件とされたが、この付帯要件も合併市では緩和された。このため、市街地が発達していない市も現れた。森川(2012)、99ページ参照。

(10) 合併、非合併自治体には東日本大震災と熊本地震の被災地が含まれている。合併自治体から大船渡市（岩手県）、田村市（福島県）を除くと、一人当たりの歳出額は60.2万円となる。また、非合併自治体から釜石市（岩手県）、相馬市（福島県）、益城町（熊本県）を除くと、一人当たりの歳出額は39.9万円となる。非合併自治体の方が大幅に低い傾向は変わらない。

表4 人口3万人台の合併自治体と非合併自治体の財政比較（2018年度）

	合併自治体	非合併自治体	平均
自治体数	67	71	—
1人当たりの歳出額（万円）	61.2	42.6	51.6
80万円以上（自治体数）	8	2	—
60万円～80万円	25	5	—
40万円～60万円	31	24	—
40万円未満	3	40	—
財政力指数	0.40	0.68	0.55
0.8以上（自治体数）	1	17	—
0.5～0.8	11	43	—
0.3～0.5	41	11	—
0.3未満	14	0	—
歳入に占める地方税の割合（%）	19.2	33.0	26.6
歳入に占める地方交付税の割合（%）	33.7	16.8	24.6
人件費対地方税の倍率	0.83	0.47	0.60

出所) 総務省「平成30年度市町村別決算状況調」参照。

割合も合併自治体では交付税の割合が高いものの非合併自治体はそれが逆転している。さらに、人件費対地方税の倍率も合併自治体は1に近いが、非合併自治体は0.47と低い。実に、合併自治体と非合併自治体で対照的な結果となったのである。

また、一人当たりの歳出額と財政力指数の自治体間の分布状況も併せて見ておくことにする。合併自治体の住民一人当たりの歳出額の分布は、80万円以上8、60万円から80万円25、40万から60万円31、40万円未満3である。一方、非合併自治体のそれは、80万円以上2、60万円から80万円5、40万から60万円24、40万円未満40である。非合併自治体では40万円未満の割合が高いことに対照的な違いがある。

一方、合併自治体の財政力指数は、0.3未満の自治体は14、0.3から0.5は41、0.5から0.8は11、0.8以上1（うち不交付団体1）である。非合併自治体では、0.3未満の自治体は0、0.3から0.5は11、0.5から0.8は43、0.8以上17（うち不交付団体5）である。非合併自治体では財政力指数0.3未満がゼロで、0.5以上が大半を占めている点に対照的である。

ここから、自治体合併が人口3万人台を境に財政の効率性（住民一人当たりの歳出額の低下）や自律性（財政力指数の上昇）を改善するとした議論は、こと合併自治体には当てはまらないことが見えてくる。ではなぜ、合併から10年以上を経過しても合併自治体では期待された効果が表れていないのであろうか。そのために、合併自治体、非合併自治体の

地域的な特徴を確認しておく必要がある。人口規模は3万人台と同じでも地域属性が異なれば財政構造も異なってくると推測できるからである。地域属性の違いを比較するために、それぞれの1)面積、2)産業構造、3)都市化の程度を見ていくことにする。これらを整理したのが表5である。

まず、面積についてである。合併自治体は平均面積334.0km²、非合併自治体は111.1km²である。人口規模が同水準でも面積は合併自治体の方が約3倍も広く、人口密度も非合併自治体と比べ1/3程度に過ぎない。合併自治体では実に26市175町33村が合併に加わっているため、面積が大幅に広がっている。500km²を超える自治体が14もあり、庄原市(1,246.5km²、1市6町編入合併)、北秋田市(1,152.8km²、4町合体合併)など非常に広大な面積を有する自治体も見られる。

次に、産業構造についてである。合併自治体の産業構造は、第1次産業の就業者の割合が12.3%、第2次産業が25.8%、第3次産業が61.9%に対して、非合併自治体は、第1次産業が5.3%、第2次産業が27.9%、第3次産業が66.8%である。合併自治体の第1次産業の比率の高さは顕著である。

さらに、都市化の程度の違いを見るために、国勢調査の大都市圏並びに都市圏の周辺市町村に分類されている自治体を合併自治体、非合併自治体に分けて比較する⁽¹¹⁾。そうすると、合併自治体は18、3割弱が大都市圏、都市圏周辺市町村に含まれている。うち大都市圏は14(関東大都市圏2、中京大都市圏2、近畿大都市圏4、岡山大都市圏4、北九州・福岡大都市圏2)、都市圏は4(松山都市圏2、鹿児島都市圏2)である。

これに対して非合併自治体では39、5割以上が大都市圏、都市圏周辺市町村に含まれている。大都市圏は35(仙台大都市圏3、関東大都市圏10、中京大都市圏4、近畿大都市圏8、広島大都市圏1、北九州・福岡大都市圏6、熊本大都市圏3)、都市圏は4(宇都宮都市圏3、松山都市圏1)である。

このように、非合併自治体の方が都市化の程度が高いが、合併自治体では逆に過疎地域に指定されている自治体が多い⁽¹²⁾。合併自治体で過疎法の地域指定を受けたものは47を数える。内訳は過疎法2条1項の適用を受けた自治体は28、過疎法33条1項の「みなし過疎」は4、過疎法33条2項の「一部過疎」は15である。これらの中には離島の過疎地域も

(11) 総務省統計局の定義によれば、「大都市圏及び都市圏の中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、かつ中心市と接続している市町村」としている。

(12) 総務省「過疎地域市町村等一覧(平成29年4月1日現在)」を参照。

表5 人口3万人台の合併自治体と非合併自治体の地域属性比較

	合併自治体	非合併自治体
自治体数	67	71
平均面積 (km ²)	334.0	111.1
平均人口密度 (人/km ²)	101.5	306.7
第1次産業の平均割合 (%)	12.3	5.3
大都市圏・都市圏周辺市町村数	18	39
過疎指定自治体数	47	3

出所) 総務省「平成30年度市町村別決算状況調」、同「平成27年度国勢調査」、同「過疎地域市町村等一覧(平成29年4月1日現在)」参照。

含まれており、長崎県の五島市、対馬市がそれである。これに対して、非合併自治体では過疎地域はわずか3自治体(過疎法2条1項の過疎地域)に過ぎない。

以上見てきたように、人口3万人台の自治体と一口に言っても、合併自治体と非合併自治体では地域属性はかなり対照的である。合併自治体は市の割合こそ高いが面積が広く第1次産業の比率が高く過疎地域が多い。これに対して、非合併自治体は合併自治体と比較すると、町の割合が多いが、面積は狭く第2次、3次産業の比率が高い都市的な自治体が多いのである。

こうした違いが、合併自治体と非合併自治体の財政構造にも影響を与えている。人口規模を増やせば、財政の効率化や自律性が自然と高まるという議論は、皮肉にも3万人規模の合併自治体には当てはまらなかった。これまでも多くの識者が指摘しているように、地域属性を何ら織り込まず人口を足し合わせただけで効率化が実現できるとした規模の経済はやはり空疎で、論理に無理があったのである⁽¹³⁾。

3. 合併小都市財政の事例

なぜ、人口3万人台の合併自治体では財政の効率性や自律性が高まらなかったのか。個別の自治体の事例を見ていくことからこの問題を考えていく。検討対象の自治体を選択す

(13) 例えば、「人口密度が低く面積の広い中山間地域などが合併自治体に加わるが多いので、人口規模が大きくなってもそのまま効率化に結び付くわけではない」。今井(2020)参照。

るために、図2の財政力指数と一人当たりの歳出額の分布図から、財政力指数が低く一人当たりの歳出額が高い自治体とその逆の自治体を選び比較検討した。

前者の自治体として、北秋田市（秋田県）、魚沼市（新潟県）、庄原市（広島県）、西予市（愛媛県）、対馬市（長崎県）、五島市（長崎県）、平戸市（長崎県）、豊後大野市（大分県）の8市を選んだ。すべて過疎地域で、対馬市、五島市、平戸市は離島ないし離島を抱える自治体である。一方、後者の自治体では、本巢市（岐阜県）、東温市（愛媛県）を選んだ。この2市はそれぞれ中京大都市圏周辺市町村、松山都市圏周辺市町村に分類されている自治体である。

なお、自治体間の財政比較を行う便宜上、同一の類似団体指標、都市Ⅰ－1（第2次、3次産業の合計割合が90%未満で3次産業の割合が55%以上）のものを選抜した。以下、それぞれの自治体の事例を総務省の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析表、市町村性質別、目的別歳出決算分析表を使い見ていくことにする。

北秋田市

2005年3月に鷹巣町、森吉町、阿仁町、合川町の4町合併で誕生した。秋田県北部中央に位置し、特別豪雪地帯に指定されている地区（森吉地域、阿仁地域）を有する。面積は1,152.76km²と、全国で18番目に広い市である。合併当初の住民数は4万49人（2005年国調人口）であったが、3万2,216人（2019年1月住民基本台帳人口）に減少している。高齢化率は高く42.7%（2018年）である⁽¹⁴⁾。

財政力指数は0.26で類似団体平均0.51を下回る。類似団体中の順位は126団体中110位である。また、住民一人当たりの歳出額は74.8万円である。財政力指数は「人口の減少や全国平均を上回る高齢化率に加え、市内に核となる大きな産業がないこと等により財政基盤が脆弱である」⁽¹⁵⁾ため低い。一方、住民一人当たりの歳出額の高さはどうか。「単独の常備消防を有していることや広い市域を網羅するため旧町ごとに窓口センターや出張所を設置していること、3つの診療所を設置していること」⁽¹⁶⁾で職員数（人口1,000人当たり12.97人、類似団体中103位）が多く、人件費が高んでいる。また、「広い市域を網羅するために旧町ごとに配置している庁舎や出張所の維持管理費のほか、一部特別豪雪地帯を有し、市道の除排雪経費を含めた道路の維持管理費が多額となっている」とする⁽¹⁷⁾。

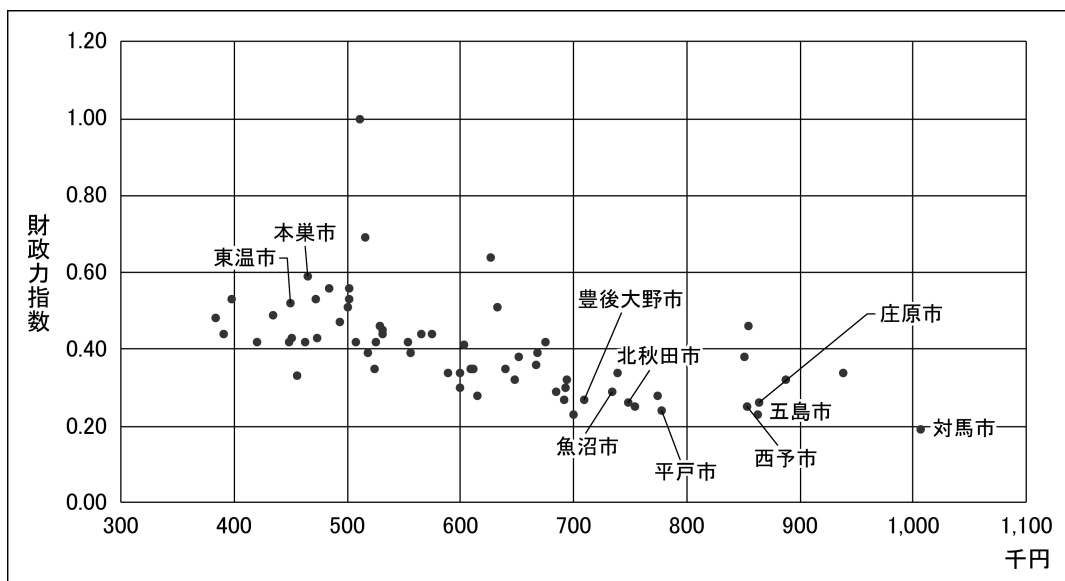
(14) 高齢化率については市町村要覧編集委員会（2019）。以下、他市も2005年国調人口と、2019年1月住民基本台帳人口を挙げる。

(15) 北秋田市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(16) 同上資料を参照。

(17) 同上資料の性質別歳出決算分析表の記述を参照。

図2 合併自治体の財政力指数と一人当たり歳出額（2018年度）



出所) 総務省「平成30年度市町村別決算状況調」より作成。

魚沼市)

2004年11月に堀之内町、小出町、湯之谷村、広神村、守門村、入広瀬村の2町4村の合併で誕生した。新潟県の南東部に位置し面積は946.76km²と広い。合併当初の住民数は4万3,555人であったが、3万6,368人に減少している。高齢化率は35.1%である。

財政力指数は0.29（類似団体順位100位）、住民一人当たりの歳出額は73.4万円である。財政力指数については「人口減少による納税義務者数の減少というマイナス要因」とともに、「複数の大型建設事業により、地方債の償還額が増加しているため、基準財政需要額は増加傾向」⁽¹⁸⁾にあることが財政力指数を低めている原因としている。また、歳出額の高さに影響する職員数（人口1,000人当たり12.48人、類似団体中96位）については「合併に伴う広大な行政区域での行政運営や分庁舎方式による職員の分散配置、各地域における行政サービスの維持のため市民センターを設置していること」⁽¹⁹⁾に起因して類似団体と比べ多いとしている。また、土木費について、日本有数の豪雪地帯であることから道路機械除雪経費が多いことも挙げている。

(18) 魚沼市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(19) 同上資料参照。

庄原市)

2005年3月に庄原市、総領町、西城町、東城町、口和町、高野町、比和町の1市6町で合併した。広島県北東部に位置し、島根県、鳥取県、岡山県と県境を接する。面積は1,246.4km²で、全国13番目の広さである。人口は合併当初4万3,149人から3万5,556人に減少している。高齢化率は41.6%である。

財政力指数は0.26（類似団体110位）、住民一人当たりの歳出額は86.3万円である⁽²⁰⁾。職員数は住民1,000人当たり12.63人（類似団体97位）で、「市の面積が広大で、類似団体と比較して、支所を多く配置しなくてはいけないことから、平均を上回っている」⁽²¹⁾とされる。公共施設の整備状況（2018年度）を見ると、支所・出張所は7か所、保育所16か所、市立の病院・診療所が10か所、公園が33か所と多い。また、面積が広大な農村地帯であることを反映して道路や農道の延長距離も長い⁽²²⁾。

西予市)

2004年4月に明浜町、宇和町、野村町、城川町、三瓶町の5町合併で誕生した。愛媛県南西部に位置し面積は514.34km²。合併当初の住民数は4万4,948人であったが、3万8,019人に減少している。高齢化率は42.2%である。

財政力指数は0.25（類似団体中115位）、住民一人当たりの歳出額は85.3万円である。財政力指数については「財政基盤は脆弱で自主財源が乏しいため、類似団体平均を大きく下回っている。市内産業の低迷が続く中、市税収入の横ばいが続く」⁽²³⁾とされる。また、人件費は、「合併した5町の職員を引き継いでいるため、職員数が類似団体と比較して多くなっており、人口一人当たり決算額が高い数値となっている」とし、普通建設事業費は、「5町が合併して誕生した市であり、類似した施設も多く、これらの公共施設等の約半数が既に完成後30年以上を経過し、老朽化が進展しているため更新の時期を迎えており、人口減少により今後も住民一人当たりのコストが増加する見込みである」と危惧している⁽²⁴⁾。

対馬市)

2004年3月に厳原町、美津島町、豊玉町、峰町、上県町、上対馬町の6町合併で誕生した。朝鮮半島に近い国境の島で、面積は707.42km²である。合併当初の住民数は3万8,481

(20) 平成30年の豪雨災害による災害復旧費も歳出水準を高めている。

(21) 庄原市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(22) 総務省「公共施設状況調経年比較表」を参照。

(23) 西予市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(24) 同上資料の性質別歳出決算分析表の記述を参照。なお、住民1,000人当たりの職員数は14.12人（類似団体115位）である。

人であったが、3万1,005人に減少している。高齢化率は35.8%である。

財政力指数は0.19と類似団体の中で最も低い。住民一人当たりの歳出額は100.7万円と高い。財政力指数の低さは「雇用の場が少ないこと等による人口の減少が続き、財政基盤が弱い」⁽²⁵⁾ことが要因とされる。歳出水準の高さについては、次のような要因が挙げられている。すなわち、「険しい地勢で広範囲に集落が点在するため、市役所機能の分散や小規模な保育所、小・中学校の運営等、効率の悪い行政運営を余儀なくされている。また、離島であるため、海岸漂着物対策に多額の経費を要したり、事業に係る経費⁽²⁶⁾が割高になり、他団体に比べ高額になっている。建設事業についても同様の理由で、漁港整備や市道整備に多額の費用を要し、自主財源が乏しいため市債の発行により公債費も多額となる」。さらに農林水産業費は、「漁港整備に係る費用が多額となっている他、農林水産品の輸送コスト助成や有害鳥獣対策にも多額の費用を要している」とされる⁽²⁷⁾。

五島市)

2004年8月に福江市、富江町、玉之浦町、三井楽町、岐宿町、奈留町の1市5町で合併して誕生した。東シナ海に面し11の有人島と52の無人島から構成されており、面積は420.1km²である。合併当初の人口数は4万4,765人から3万7,092人に減少している。高齢化率は38.7%である。

財政力指数は0.23（類似団体122位）で、住民一人当たりの歳出額は86.3万円である。財政力指数の低さの原因については「人口の減少や全国平均を上回る高齢化率に加え、離島という地理的に不利な条件により産業立地が困難なことから市内に中心となる産業がないため」だとしている⁽²⁸⁾。一方、歳出水準の高さについては次のような要因が指摘されている。すなわち、「当市は11の有人島を有する離島地域であることから類似施設の整理が進まず、人件費や施設維持費等に係る経費が類似団体と比べて大きくなっている」。また、目的別経費については、「ほとんどの項目において住民一人当りのコストは類似団体の平均より高くなっている。原因としては、離島地区であること、かつ多くの2次離島を抱える行政区域であることが主な原因」とされている⁽²⁹⁾。

(25) 対馬市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(26) また、物件費の高さについて、「旅費、燃料費、ごみ収集に係る委託料、スクールバス運行委託料等、地理的要因により行政運営に係る物件費は、他の団体に比べどうしても割高となる」と記されている。同上の性質別歳出決算分析表参照。

(27) 同上資料参照。

(28) 五島市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(29) 同上資料の性質別、目的別の歳出決算分析表参照。

平戸市)

2005年10月に平戸市、生月町、田平町、大島村の1市2町1村の合併で誕生した。長崎県北西部に位置し、平戸島とそれを取り巻く40の島々から構成されている。面積は235.10km²である。合併当初の人口は3万8,389人であったが、3万1,530人に減少している。高齢化率は38.8%である。

財政力指数は0.24（類似団体121位）、住民一人当たりの歳出額は77.8万円である。財政力指数については、「市内に大型事業所がなく、市の産業構造が中小企業や農林水産業を中心としていることに加え、人口減少により、歳入における市税の割合が低く、財政基盤が弱い」とされる⁽³⁰⁾。一方、歳出水準については、「南北に縦長である地形や有人離島を有する等の地理的要因により行政機関（支所・出張所、教育関連施設、消防出張所等）を複数設置する必要があるため、職員数が多く、人件費が高くなる」とする⁽³¹⁾。また、離島を抱えていることから「新船建造に係る交通船事業への繰出」による諸支出金といった特殊な財政需要の増加も指摘している⁽³²⁾。

豊後大野市)

2005年3月に三重町、緒方町、朝地町、大野町、犬飼町、千歳村、清川村の5町2村の合併で誕生した。大分県の南西部に位置し、面積は603.14km²である。合併当初の人口は4万1,548人であったが、3万5,995人に減少している。高齢化率は42.5%である。

財政力指数は0.27（類似団体105位）で、住民一人当たりの歳出額は70.9万円である。財政力指数については、「財政力の弱い団体同士の合併であり、過疎地域に所在している本市においては、人口の減少や全国平均を上回る高齢化率に加え、市内に核となる産業がないこと等から財政基盤が弱」とされる⁽³³⁾。歳出水準については、「市の面積が非常に広大であり市内全域をカバーする必要があること」や「市内に6支所を配置していること、ごみ処理業務を直営で行っていること」が人件費の高さを反映しているとされる⁽³⁴⁾。

本巢市)

2004年2月に本巢町、糸貫町、真正町、根尾村の3町1村で合併し市制に移行した。面積は374.65km²で、岐阜市と隣接していることから大型商業施設も立地している。合併当初

(30) 平戸市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(31) 同上資料参照。住民1,000人当たりの職員数は、12.21人（類似団体91位）。

(32) 同上資料の目的別の歳出決算分析表参照。

(33) 豊後大野市の「財政状況資料集」の市町村財政比較分析の記述を参照。

(34) 同上資料の市町村経常経費分析表を参照。

の人口は3万4,606人で、現在（3万4,412人）もほぼ変わらない。高齢化率は29.3%である。

財政力指数は0.59で、3万人台の合併市の中では上位4位と高く、類似団体との比較でも10位である。一人当たりの歳出額は46.5万円と低く、人口1,000人当たりの職員数（8.11人（類似団体25位））も類似団体平均よりも低い⁽³⁵⁾。

本巢市の財政力指数の高さは、合併を構成した旧町村がもともと高かったからである。合併前の2002年度の財政力指数と人口を挙げると、本巢町0.49（8,543人）⁽³⁶⁾、糸貫町0.51（1万1,877人）、真正町0.66（1万2,025人）、根尾村0.87（2,268人）である。どれも人口規模が1万人程度かそれを下回る小規模自治体であったが、財政力指数は比較的高かったのである。

東温市

2004年9月に、重信町、川内町の2町で合併し市制に移行した⁽³⁷⁾。松山市と隣接し、面積は211.30km²で、県都松山市のベッドタウンとして発展している。合併当初の人口は3万5,278人で、現在（3万3,588人）も人口はあまり変わらない。高齢化率は29.9%である。

財政力指数は0.52で、「2町合併により財政基盤の強化が図られ、H30年度では類似団体平均を0.13上回っている」とされる。3万人台の合併市の中では上位10位で、類似団体との比較でも17位である。住民一人当たりの歳出額は45.0万円と低く、職員数も9.56人で類似団体平均（10.07人）よりも低い。「合併以前から一般行政職における新規採用の抑制を図ってきた」ことがその一因とされる⁽³⁸⁾。

以上、財政力指数と一人当たりの歳出額を軸に10市の状況を述べてきた。これらを、山村過疎型（北秋田市、魚沼市、庄原市、西予市、豊後大野市）、離島過疎型（対馬市、五島市、平戸市）、都市近郊型（本巢市、東温市）に分類すると、山村過疎型も離島過疎型も人口は減少し、核となる産業を有していないため財政基盤は脆弱であった。また前者は、面積が広大であること、後者は離島や多数の2次離島を有することで、複数の支所や窓口等の施設を配置せざるをえず、類似団体と比べ人件費や維持費が割高になっていた。さらに、除雪対策、海岸漂着物の処理、割高な出張費、交通船事業など特殊な財政事情が加

(35) 本巢市「財政状況資料集」の市町村財政比較分析参照。

(36) 2003年3月末住民基本台帳人口。

(37) 愛媛県の合併推進要綱では「県都機能充実型」として松山市との合併が想定されていた。森川（2015）、p.263参照。

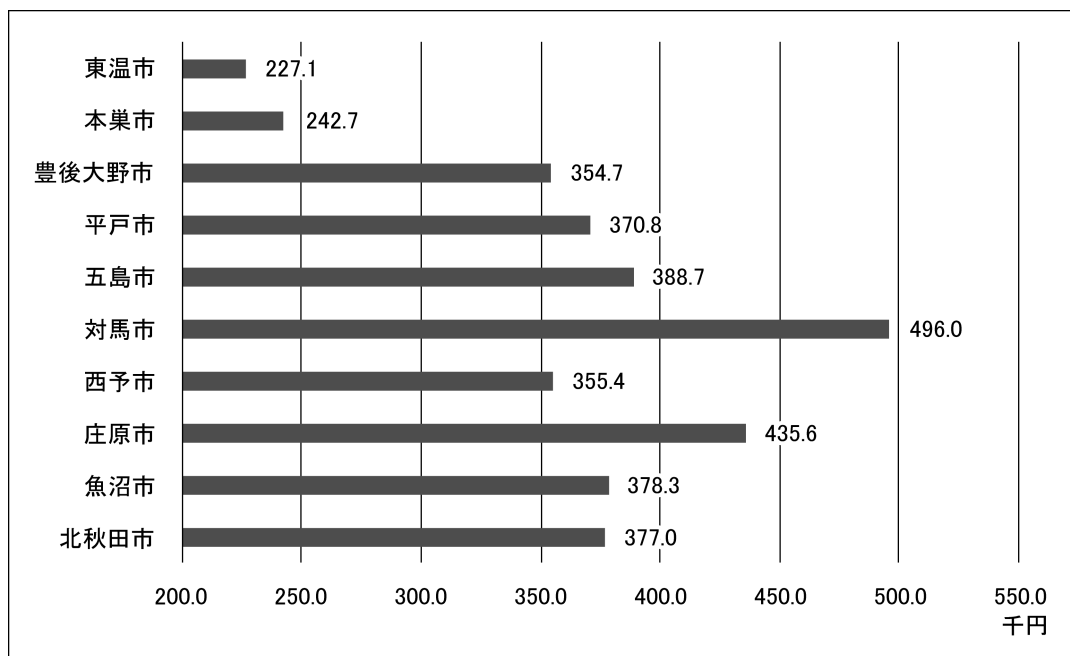
(38) 東温市「財政状況資料集」の市町村財政比較分析参照。

わっていたのである。一方、都市近郊型は財政力が比較的高い自治体がコンパクトに集まり合併でき、合併に伴うコスト高の問題——施設の統廃合等——も回避できていた。

こうした地域事情の大きな違いを何ら考慮せず、規模の経済の議論を援用して市町村合併を一律的に推進した問題の大きさを改めて感じざるを得ない。確かに、この10市は同じ人口規模でも住民一人当たりの基準財政需要額は約1.5倍から2倍異なり、地方交付税を通じて地域事情に配慮した財政措置が講じられている面はある（図3）。しかも、2014年からは合併算定替えの縮減による減収を緩和する特例措置も取られている。

しかし、過疎山村型、過疎離島型自治体は、都市近郊合併型や非合併自治体も含めた類似団体との比較で、コスト節減を常に追い立てられる側にあることは変わらない。人口減少によって類似団体比較でのランクが落ちれば職員のリストラ圧力が加わる⁽³⁹⁾。職員が減ればそれに連動してその家族、子供の通う学校、商店、飲食店、ガソリンスタンド等も減っていき、さらに人口が減少する。近年、こうした地域衰退の「負のスパイラル」が合

図3 住民1人当たりの基準財政需要額（2018年度）



出所) 図2に同じ。

(39) 小泉 (2019) 参照。

併を行った旧町村部でますます加速している状況が見られる⁽⁴⁰⁾。

4. 財政危機に陥った合併小都市 — 大分県杵築市の事例 —

次に、人口3万人台の小都市のうちで、財政危機に陥っている大分県杵築市の事例を考察することにする。杵築市は、大分県北東部に位置し、面積は280.08km²。2005年10月に旧杵築市、山香町、大田村と1市1町1村で合併している⁽⁴¹⁾。市の人口は2019年1月の住民基本台帳人口で2万9,437人と3万人をわずかに割り込むが、合併時の人口は3万3,567人（2015年国調人口）であったこともあり対象として取り上げることとする。

杵築市は2019年の12月市議会で厳しい財政状況にあることが明るみとなった。西日本新聞では「合併自治体、特例切れ財政危機 大分・杵築は再生団体回避へ緊急策」の見出しで、「市の財政が著しく悪化しており、現状の歳出が続くと2023年度には国の財政再生団体に転落する恐れがある」と報じた⁽⁴²⁾。その後、市では翌年2月に「緊急財政対策」を策定して財政の立て直し方針を公表している。

この「緊急財政対策」では、財政危機の原因を次のように述べていた⁽⁴³⁾。

「杵築市の財政は、合併市町村の一体性の醸成のために実施した新市建設計画に基づく大型事業に係る維持管理費と公債費の増加、事務事業の多様化に伴う職員増による人件費の増加、少子高齢化に伴う社会保障費の増加、……一部事務組合費の増加などで、経常的経費が増加若しくは高止まりしています。一方で、普通地方交付税の算定替えの特例措置の縮減により平成27年度から段階的に減少するなど、経常的収入も減少してきました。この結果、平成30年度決算では杵築市政上はじめて経常収支比率が100%を超え100.9%と悪化しました。更に、合併特例債の発行期限が迫るなか、活用できる財源があるうちに懸案となっていた大型事業……を実施すべきであるとの考え方から、短期間で集中して実施してきたことにより、今後、公債費の増加は必至であり、後年度の財政運営の大きな課題と

(40) 日弁連の合併自治体と非合併自治体の調査がこの問題を鮮明に明らかにしている。小泉(2020)参照。

(41) 大分県の合併推進要綱では、大分市のベッドタウンの日出町とも合併して5万人規模の「地方中核都市形成型」になることが目論まれていたが、市役所の設置場所で日出町と紛糾し、日出町が離脱した。森川(2015)、305ページ。

(42) 西日本新聞、2020年12月7日付け。

(43) 杵築市(2020a)、1ページ参照。

なっています」。そして最終的には、「このまま対策を講じず平成31年度当初予算ベースの予算措置を繰り返せば、年間14億円程度の単年度赤字が蓄積し、令和4年度に財政調整基金が枯渇し、令和5年度には財政再生団体に転落する恐れがあります」。

このように、合併に伴う新規投資の拡大や合併算定替えの縮減による経常収入の減少が財政危機を招いた要因として述べられていたのである。

次に、この間の杵築市の財政収支の状況を見ておく（表6）。市では、2016年度から2018年度にかけて実質単年度収支の赤字が続き、2018年度には7億4,908万円の赤字となっている。実質単年度収支は、単年度収支に積立金、繰上償還金を加え、積立金取崩し額を差し引くことで算出されるもので、これが連続して赤字ということは、積立金が減少していけば実質収支が赤字化することを示すものである。積立金取崩し額は2016年度3億6,000万円、2017年度は6億9,334万円、2018年度9億3,604万円で、その総額は3か年で19億8,938万円に及ぶ。この結果、財政調整基金残高は2016年度末の41億6,256万円から2018年度末には31億7,699万円まで減少している。さらに、2019年度末見込みでは20億2,793万まで減少するとされている。

「緊急財政対策」では、今後も、財政調整基金の取崩しで財政収支を合わせることを続けていけば2022年度には財政調整基金が枯渇して実質収支比率の赤字化、財政再生団体への転落といった厳しいシナリオを示している。

実質単年度収支が赤字化した原因を表7で検討する。これは、実質単年度収支が赤字になり積立金の取崩しが始まった2014年度の前年、2013年度を基準（1とする）に歳入、歳出額の推移を項目別に見たものである。2013年度から2018年度にかけて一般財源の倍率はほぼ1.00で低迷していた半面で、義務的経費は2018年度1.14、その他の経費は1.06と増加している。

一般財源は地方税の微増が見られた半面、地方交付税は合併算定替えが縮減されたことで低下している⁽⁴⁴⁾。この間の普通交付税の金額は2013年度の65億3,800万円から2018年度61億2,700万円に毎年度、減額していたのである（交付税の合併算定替えの縮減は2016年度から開始）。

義務的経費の増加は、1）保育園、幼稚園等の利用料率の市独自の軽減措置や保育士の

(44) 大分合同新聞社の記事（2019年12月14日）では「ここまで悪化した原因は何か。市財政課は「歳入は減り続けているのに、歳出の見直しが不十分だった」と説明する。同市は05年に山香町、大田村と合併した。当初は優遇措置で歳入の3分の1近くを占める地方交付税が手厚く支給されていたが16年度から段階的に削減。人口減などに伴う減額も始まった」と指摘する。

表6 杵築市の財政収支の推移

(単位：千円)

	実質単年度収支	積立額	積立金取崩し額
2005	130,224	129	55,000
2006	571,335	132,768	0
2007	223,403	351,106	0
2008	615,488	369,974	0
2009	585,259	379,291	0
2010	655,002	757,845	0
2011	776,881	550,116	0
2012	142,302	454,371	188,794
2013	482,266	436,383	0
2014	-46,810	448,961	318,984
2015	391,312	289,632	167,011
2016	-62,619	423,609	360,007
2017	-516,126	366,473	693,352
2018	-749,079	277,356	936,044

出所) 総務省「市町村決算カード」参照。

表7 杵築市の主要歳出並びに一般財源の推移

(単位：百万円)

	一般財源	倍率	地方税	倍率	普通交付税	倍率
2013	10,708	1.00	2,883	1.00	6,538	1.00
2014	10,683	1.00	2,908	1.01	6,483	0.99
2015	11,038	1.03	2,972	1.03	6,504	0.99
2016	10,941	1.02	3,132	1.09	6,384	0.98
2017	10,799	1.01	3,112	1.08	6,216	0.95
2018	10,749	1.00	3,119	1.08	6,127	0.94
	義務的経費	倍率	投資的経費	倍率	その他の経費	倍率
2013	7,853	1.00	3,633	1.00	7,018	1.00
2014	8,162	1.04	3,399	0.94	7,043	1.00
2015	8,171	1.04	3,537	0.97	7,427	1.06
2016	8,716	1.11	2,311	0.64	8,464	1.21
2017	8,800	1.12	3,777	1.04	7,731	1.10
2018	8,921	1.14	2,762	0.76	7,419	1.06

注) 伸び率は、2013年度を1とした伸び率を示した。

出所) 表6に同じ。

処遇改善等の影響で扶助費が増加したこと、2) 職員数の増加や超過勤務手当の増額等で人件費が増加したこと、さらに、3) 合併後建設された施設（文化体育館、サッカー場、

健康推進館、図書館、ケーブルテレビ運営事業)の元利償還金で公債費が増加したことが挙げられている。

また、その他の経費の増加は、合併後建設された施設の維持管理費が使用料で賄えず一般財源で補てんしていることや一部事務組合負担金の増加の問題が指摘されている。

緊急財政対策では、2022年度に財政収支の均衡を図り、財政調整基金の残高を常に10億円以上維持することを目標としている。このために表8で示すように、2022年度までに歳出額を169億9,173万円に削減することを計画している。これは2019年度の当初予算額200億9,000万円と比較して15.8%もの大きな削減割合になる。

歳出項目別にみると、投資的経費を主体に削減(歳出削減寄与率80.2%)し、残りを繰出金(同17.1%)、物件費(同12.2%)、人件費(同9.7%)等で削減するとしている。繰出金の削減はケーブルテレビ特別会計の繰出金の見直し等が挙げられ、人件費の削減は市長30%の報酬及び期末手当カット、議員報酬10%削減、一般職員給与の平均5%カット等が具体的な方針として挙げられている。

市民向けのサービスの影響としては、例えば、1)ケーブルテレビの料金の引き上げ、2)施設の廃止(市営山香プール、石丸体育館)、3)コミュニティバスの料金の引き上げ、4)施設利用料の引き上げ(健康ふれあいプール、健康福祉センター温泉場、山香温泉センター等)、5)イベントに対する補助金の減額(山香ふるさと祭り、納涼花火大会等)等が挙げられている⁽⁴⁵⁾。

合併当初、こうした財政危機に陥ることは全く予想ができなかったのであろうか。合併時には新市建設計画が策定され、そこには長期の財政計画も盛り込まれている。表9は財政計画と決算額の相違を示したものである。これを見ると、合併の年の2005年度の歳出決算額と財政計画の乖離は、1.09倍で1割程度、歳出決算額が上回っていたが、2009年度には1.15倍、2014年1.30倍と拡大している。この乖離を大きくした原因は、投資的経費(2014年度1.68倍)、扶助費(同1.49倍)、物件費(同1.45倍)によるものである。とりわけ、投資的経費の高さは顕著であった⁽⁴⁶⁾。

投資的経費の高さは、合併特例債を活用できる期間に、中学校改築、ケーブルテレビ整備、文化体育館整備、温水プール整備、小学校整備等の事業を短時間で集中して実施した

(45) 杵築市(2020b)参照。

(46) もっとも、歳入も財政計画よりも多く収入されている。交付税は財政計画よりも高い。合併特例債を活用して投資的事業を行えば、元利償還金は基準財政需要額に算入される。この算入分が交付税の増額に作用する。

表8 緊急経済対策の収支計画

(単位：百万円)

	2019年度当初予算	2022年度計画	2019年度比	歳出削減寄与度
義務的経費	8,879	8,836	-0.5	1.4
人件費	3,280	2,973	-9.4	9.7
扶助費	3,319	3,546	6.8	-7.2
公債費	2,280	2,317	1.6	-1.2
投資的経費	3,693	1,149	-68.9	80.2
その他の経費	7,517	6,932	-7.8	18.4
物件費	2,531	2,145	-15.3	12.2
維持補修費	77	51	-33.8	0.8
補助費等	2,040	2,279	11.7	-7.5
繰出金	2,399	1,855	-22.7	17.1
合計	20,090	16,917	-15.8	100.0

出所) 杵築市(2020a) 『緊急財政対策(令和2年2月)』参照。

表9 杵築市の決算額と新市建設計画の財政計画

(単位：百万円)

	2005年度			2009年度			2014年度		
	財政計画	決算	乖離	財政計画	決算	乖離	財政計画	決算	乖離
地方税	2,934	2,880	0.98	3,163	3,159	1.00	3,245	2,908	0.90
地方交付税	6,261	6,380	1.02	5,345	6,826	1.28	5,195	7,119	1.37
国庫支出金	3,141	1,657	0.53	3,041	3,001	0.99	2,792	2,481	0.89
地方債	2,130	2,275	1.07	2,024	1,878	0.93	1,464	2,028	1.39
その他	1,896	5,046	2.66	2,023	4,067	2.01	1,794	4,768	2.66
歳入合計	16,362	18,238	1.11	15,596	18,931	1.21	14,490	19,304	1.33
人件費	2,978	3,493	1.17	2,822	2,904	1.03	2,621	2,553	0.97
扶助費	2,022	1,811	0.90	2,095	2,173	1.04	2,085	3,117	1.49
公債費	2,423	2,386	0.98	2,406	2,503	1.04	2,184	2,491	1.14
物件費	2,179	2,477	1.14	1,851	2,284	1.23	1,699	2,467	1.45
補助費等	1,739	1,595	0.92	1,574	2,134	1.36	1,574	1,813	1.15
繰出金	1,722	1,620	0.94	2,061	1,805	0.88	1,999	2,152	1.08
投資的経費	3,101	4,114	1.33	2,601	2,681	1.03	2,022	3,399	1.68
その他	196	361	1.84	186	1,494	8.03	306	812	2.65
歳出合計	16,362	17,857	1.09	15,596	17,978	1.15	14,490	18,804	1.30

注) 新市建設計画は当初策定されたものの数字を引用した。表中の乖離は、決算額÷財政計画で算出。出所) 総務省「市町村決算カード」、杵築市、山香町、大田村合併協議会「新市建設計画」を参照。

ためである。こうした事業を増やせば施設の維持管理費や公債費が増加することが予想されるが、財政計画では、公債費やその他の経費の推移を見ると、考慮されていなかったようである。

また、扶助費の増加も国の制度改革の影響があったとされるが、将来的な高齢者人口の増加や少子化対策のニーズの高まりを考慮すれば財政計画の段階で歳出水準が増加するように推計すべきであったと思われる⁽⁴⁷⁾。しかし、歳出額を横ばいに計画していることを考えると、この点についても検討されなかったようである。

財政計画と実際の歳出額の乖離は他の自治体でも見られたことで杵築市に限ったことではない。しかし、財政計画を1つの基準に関係自治体や住民が合併を判断したとすれば問題であったと言わざるをえない。合併前に建設が予定される箱モノのメニューだけでなく、箱モノへの集中投資が財政にどのような影響を与えるかも併せて検討し、住民に提示すべきであったように思われる。

最後に、緊急財政対策の住民説明会（2019年12月17日から19日）⁽⁴⁸⁾で市の執行部が市町村合併の関係で語った部分を議事録から紹介しておく。合併による歳出規模の拡大による財政規律の緩み、交付税の合併算定替えの廃止への備えの怠り、合併特例債に幻惑され過剰投資を進めたことが見えてくる。多くの合併自治体にとって財政運営上の教訓になると思われる⁽⁴⁹⁾。

副市長「収入を見ながら支出を見ていくわけですが、その収入を過大見積もりしたりした分が若干あるんじゃないか、支出、いろんな事業に取り組んできました。これは大きな事業をたくさんやってきた。もう一つは合併をして、合併をした当時は旧杵築が90億くらいの財政規模でした。旧山香が60億、大田が20億。そうしますと大体170億になります。今の杵築市の財政状況を見ますと、220億になってるわけです。大体50億、合併

(47) 今井（2008）、85ページ参照。

(48) 住民説明会については、杵築市「財政状況市民説明会開催結果（各会場質疑応答）」を参照。

(49) なお、杵築市（2020c）では、財政悪化を防ぐことができなかった組織的要因として、1）管理体制の機能不全：2014年度の中期財政計画では2018年度の経常収支比率が100%を超えることは予測されていたが、歳出削減に向けて組織横断的に対応が取られなかった点。2）中長期的な経営視点の欠如：中期財政計画を策定しても、それを経営的な視点から活用できなかったため、収支改善に向けた取り組みができず、財政運営が甘くなった点。3）行政改革の形骸化：リーマンショック以降、交付税が微増し積立金も増えた。そうした安心感もあり行革アクションプランでは、効果額等の具体指標の設定もなく行革の目標も曖昧となった点が挙げられている。

した時点と比較しますと、そういう大きな予算規模になってるわけでございます。それが、今になって、このような状況を生んだのではないかということで、非常に申し訳なく思っているところでございます」（12月17日（火）大田会場）。

財政課長「それから歳入が減るとするのは、合併算定替えの終了ということで周知の事実でありました。それに応じた歳出の削減に取り組めなかったということが今回の（経常収支比率）100.9%につながったと思っております（（ ）は筆者による補足）」（12月17日（火）大田会場）。

財政課長「合併特例債という有利な起債がある中で、やはりやっておくべき事業、やっておきたいと事業実施を重ねたということもございます」（12月18日（水）山香会場）。

財政課長「公共事業の査定が甘いということで、近年大型事業が、継続しております。ひとつ合併特例債という有利な起債があるということで、老朽化した施設の建て替え、やり替えなどに有利な財源があるうちに取り組みたいという思いが勝ちすぎたという思いがあります」（杵築会場、12月19日（木））。

市長「私どもとしましては合併特例債、これについて、今、必要な事業はすべてやったと思っています。要望に応じてそれをやりました。ただ、急激な人口減少とそれから杵築が持っている、その建物自体、建てた当時は良かったんですけども、今大型の施設が類似団体からすると多すぎるといことです。それに対する維持費、管理から起債を返していかないといけない」（杵築会場、12月19日（木））。

おわりに

最後に、これまで述べてきたことを簡単にまとめて、本稿を閉じることとする。

第1に、平成合併時、規模の経済に基づく自治体の最適規模論が市町村合併の1つの論拠となって主張された。本論文では山崎重孝氏の「新しい基礎自治体論」に着目して、人口3万人台の市町村において、平成合併後、財政効率と自律性が改善したのかどうかを検討した。その結果、合併自治体と非合併自治体に区別してみると、前者は後者と比較して、財政力指数が低く、一人当たりの住民の歳出額が高いといった対照的な結果となった。全く皮肉なことに、合併自治体では最適規模と目されていた3万人台の水準になっても、現時点においては財政の効率性や自律性は大きく改善していなかったのである。

第2に、3万人台の水準に合併しても財政状況が改善しなかった理由を検討した。規模

の経済の議論で捨象されていた自治体間の面積、産業構造、都市化の相違を見ていくと、合併自治体は、面積が広く人口密度が低く、第1次産業就業者の割合が高い過疎地域が多かった。逆に、非合併自治体は面積が狭く、第2、3次産業の割合が高く、多くは都市圏周辺自治体に組み入れられていた。こうした違いが財政構造を規定していると考え、総務省「財政状況資料集」を利用して、合併自治体の個別ケースを検討した。広大な面積を持つ山村自治体や多くの島を有する離島自治体ではその地理的な条件から企業立地が困難なことに加え、支所や施設の統廃合や特殊な財政需要の節減も困難で、たとえ3万人の水準に合併しても克服しがたい状況にあることが読み取れた。

第3に、大分県杵築市の財政危機の問題を取り上げ、市町村合併と財政危機の問題を考察した。杵築市は2005年に合併して人口3万人台の水準に達した。合併後、合併特例債を活用した集中的な投資が公債費や維持管理費を引き上げたことや合併算定替えの縮減で交付税が削減されたことで実質単年度収支の赤字が発生し、2022年度には財政再生団体に陥ることが危惧された。これを回避するために市では緊急財政対策を策定し大幅な経費節減に努めている。杵築市の合併を通して見えてくることは、人口規模が大きくなれば財政効率が増すとは言えないことである。むしろ、規模が増すことで財政規律が弛緩し、合併特例債に誘導され過剰な投資を進めてしまっていた⁽⁵⁰⁾。

このように整理をした後、返す返す思うことは、そもそも規模の経済を自治体合併に当てはめて議論すること自体、無理があったということである。規模の経済は、企業における製品1個当たりの平均費用に関する議論で、これを1人当たりの歳出額に読み替えても議論が成り立つものではなかった⁽⁵¹⁾。前者は規格化された製品1個当たりの生産コストであり、後者は住民1人当たりに必要な行政コストである。製品はどんな消費者が利用しようが生産コストは変わらないが、行政コストは利用する住民ごとのニーズやその住民の置かれた自然的、社会的な環境の違い——広大な面積を有する山村の住民。複数の小島からなる離島の住民、大都市近郊に住む住民——によって変わってくる。同じ人口規模になるように自治体を寄せ集めて合併しても必要な行政コストは自治体間で自ずと変わってく

(50) 合併特例債の使い切りを目指して、投資を集中させた自治体も全国的には増えたと思われる。飛田(2020)、119ページ参照。

(51) 規模の経済は、企業の生産量に対応させて論じるには、本来公共サービスのアウトプットを尺度に測定すべきである。しかし、アウトプット自体測定するのは困難なのでその代理変数として、住民数が用いられる。しかし、「住民はアウトプットの単位ではない。住民はアウトプットの受け手」であり、「所与の人口から生まれるニーズはその社会経済的、人口的な構造の違いによって異なることが予想される」。Bailey(1999)、p.29参照。

るし、地方交付税もその差異を基準財政需要額に巧みに織り込んで財源保障してきた。

また、住民とは公共サービスの利用者というだけでなく行政サービスの水準や内容に影響を与えうる主権者でもあった。主権者が合意形成しやすい範囲に自治体の規模を設定するという考えは、ウォーレス・E・オーツ (Wallace E. Oates) をはじめとした地方政府の最適規模論 (Optimal Government Size) では当然考慮されている⁽⁵²⁾。アメリカの地方自治では、住民投票を通じて地方税の増税や地方債の発行を決定するため、自治体の規模と政治的な合意形成の関係は重要な意味を持つからであろう⁽⁵³⁾。平成合併時の議論では、こうした問題は後景に追いやられていた感があったが、地方行革の圧力が強まる中で、自治体の規模と住民自治の関係は、ますますクローズアップされる問題となりつつあると言えよう⁽⁵⁴⁾。

(こいずみ かずしげ 熊本県立大学総合管理学部教授)

【付記】 本論文は令和元年度文部科学省科学研究費助成事業 (学術研究助成基金助成金) 基盤研究 (C) 「非合併小規模山村自治体の財政パフォーマンスの変化」の成果の一部である。

キーワード：平成合併／規模の経済／小都市財政／財政危機

(52) 地方政府の最適規模論は、住民数の増加によって公共サービスのスピルオーバーが逡減する便益 (つまり、内部化の便益) と住民数の増加によって増大する住民の合意形成の費用の差が最大となる人口を最適規模とする。Fisher (2007)、pp. 124-127参照。

(53) カリフォルニア州の地方政府における地方税と起債に関する住民投票については、小泉 (2017) 参照。

(54) 堀内・鄭 (2020) は、浜松市における行政区再編と住民自治の問題を考察している。

附表 人口3万人台の合併自治体と非合併自治体

	合併自治体	非合併自治体
北海道	伊達市	稚内市、網走市
青森県	つがる市、平川市	黒石市
岩手県	久慈市、大船渡市	紫波町、釜石市
宮城県	—	亶理町、白石市、利府町、柴田町
秋田県	北秋田市、潟上市	鹿角市
山形県	—	上山市、南陽市、新庄市
福島県	田村市、本宮市	相馬市
茨城県	行方市	東海村、茨城町
栃木県	—	上三川町、矢板市、壬生町
群馬県	—	玉村町
埼玉県	—	小川町、上里町、寄居町、毛呂山町、宮代町、三芳町
千葉県	鴨川市、匝瑳市、いすみ市、南房総市	—
東京都	—	瑞穂町
神奈川県	—	大磯町、葉山町
新潟県	妙高市、魚沼市	小千谷市
富山県	—	小矢部市、滑川市
石川県	かほく市	津幡町
福井県	大野市	—
山梨県	中央市、甲州市、山梨市	都留市
長野県	東御市	駒ヶ根市
岐阜県	下呂市、本巣市、海津市	瑞浪市
静岡県	伊豆市、御前崎市	清水町、熱海市、函南町
愛知県	—	大治町、扶桑町、蟹江町
三重県	—	—
滋賀県	米原市	—
京都府	南丹市	綾部市、精華町
大阪府	—	島本町
兵庫県	朝来市、宍粟市	稲美町、猪名川町、太子町、播磨町
奈良県	宇陀市、五條市、葛城市	田原本町、広陵町
和歌山県	—	—
鳥取県	—	境港市
島根県	大田市、雲南市、安来市	—
岡山県	高梁市、浅口市、備前市、瀬戸内市	—
広島県	庄原市、府中市	海田町
山口県	柳井市、長門市	—
徳島県	阿波市	藍住町、小松島市
香川県	東かがわ市	善通寺市
愛媛県	東温市、八幡浜市、伊予市、西予市	松前町
高知県	香南市、四万十市	—
福岡県	みやま市、嘉麻市	大川市、篠栗町、岡垣町、新宮町、宇美町、荊田町
佐賀県	神埼市	—
長崎県	対馬市、平戸市、五島市	時津町
熊本県	—	人吉市、宇土市、益城町、大津町
大分県	由布市、臼杵市、豊後大野市	—
宮崎県	—	西都市
鹿児島県	志布志市、南さつま市、曾於市、南九州市	—
沖縄県	八重瀬町	西原町、南風原町

出所) 市町村要覧編集委員会 (2019) より作成。

【参考文献】

- 今井照 (2020) 「行財政基盤の強化 — 平成合併の検証」 『自治実務セミナー』 通巻696号。
- 今井照 (2008) 『「平成大合併」の政治学』 公人社。
- 小泉和重 (2020) 「旧町村で加速した人口減少と高齢化 — 平成合併の検証」 『自治実務セミナー』 通巻692号。
- 小泉和重 (2019) 「平成合併後の小規模自治体の人口変化と財政」 『自治総研』 通巻第485号。
- 小泉和重 (2017) 『現代カリフォルニア州財政と直接民主主義』 ミネルヴァ書房。
- 佐々木信夫 (2002) 『市町村合併』 ちくま新書。
- 市町村要覧編集委員会 (2019) 『全国市町村要覧 令和元年度版』 第一法規。
- 嶋田暁文 (2018) 「「平成の大合併」の総括的検討」 『地方自治ふくおか』 第64号。
- 曾我謙悟 (2019) 『日本の地方政府』 中公新書。
- 飛田博史 (2020) 「2020年度地方財政計画について」 『自治総研』 通巻496号。
- 増田知也 (2017) 「小規模自治体の財政効率」 木佐茂男監修『合併しなかった自治体の実際』 公人社。
- 町田俊彦編 (2006) 『「平成の大合併」の財政学』 公人社。
- 堀内匠、鄭智允 (2020) 「合併政令市の引力と遠心力 浜松市行政区再編住民投票で問われた行革と自治区意識」 『自治総研』 通巻499号。
- 森川洋 (2015) 『「平成の大合併」研究』 古今書院。
- 森川洋 (2012) 『地域格差と地域政策 — ドイツとの比較において —』 古今書院。
- 山崎重孝 (2004) 「新しい「基礎自治体」像について (上)」 『自治研究』 第80巻第12号。
- 吉村弘 (1999) 『最適都市規模と市町村合併』 東洋経済新報社。
- 横道清孝・沖野浩之 (1996) 「財政的効率性からみた市町村合併」 『自治研究』 第72巻第11号。
- Bailey, Stephen J., (1999), Local Government Economics, Macmillan Press.
- Fisher, Fisher C., (2007), State & Local Public Finance, Thomson.

【行政資料】

- 総務省「市町村決算カード」 (<https://www.soumu.go.jp/>)
- 総務省「財政状況資料集」 (<https://www.soumu.go.jp/>)
- 総務省「過疎地域市町村等一覧 (平成29年4月1日現在)」 (<https://www.soumu.go.jp/>)
- 総務省「公共施設状況調経年比較表」 (<https://www.soumu.go.jp/>)
- 総務省「平成30年度市町村別決算状況調」 (<https://www.soumu.go.jp/>)
- 総務省「平成27年度国勢調査」 (www.stat.go.jp)
- 内閣府 (2008) 「平成20年度 年次経済財政報告」 (<https://www5.cao.go.jp>)
- 杵築市 (2020 a) 『緊急財政対策 (令和2年2月)』。
- 杵築市 (2020 b) 『令和2年度緊急財政対策説明資料』。
- 杵築市 (2020 c) 『第4次杵築市行財政改革大綱 (令和2年8月)』。
- 杵築市「財政状況市民説明会開催結果 (各会場質疑応答)」 (<http://www.city.kitsuki.lg.jp/>)
- 杵築市、山香町、大田村合併協議会「新市建設計画」 (<https://warp.da.ndl.go.jp>)