

平成合併後の小規模自治体の人口変化と財政

小 泉 和 重

1. はじめに

平成合併は小規模自治体に何をもたらしたのか。この課題に応えるため、本論文では、次の2つの問題を取り上げる。1つは、合併を選択した小規模自治体と選択しなかったそれとの人口変化の比較である。2つは、合併を選択しなかった小規模山村の財政状況の変化についてである。

これらの問題を取り上げるのは次のような理由である。前者については、小規模自治体の地域振興の目的はしばしば人口の維持（地域社会の持続可能性）に置かれるが、平成合併はこの目的の達成にどの程度、貢献しえたのか検討するためである。後者については、平成合併の当時、合併しなければ地方交付税の削減によって財政運営が立ち行かなくなると危惧されたが、実際、財政状況はどのように変化したのか検討するためである。

ここで言う小規模自治体とは、2000年国勢調査時点で人口4,000人未満の町村を指す。人口4,000人未満の町村に着目する理由は、1998年度、2002年度の交付税の段階補正の見直しで合併への圧力を強く受けた自治体だからである⁽¹⁾。また、財政分析の際に、山村に焦点を置くのは小規模自治体と言っても、山村もあれば離島も含まれるからである。両者は言うまでもなく、自然的条件や社会的、経済的条件が大きく異なるため、自治体財政の構造自体も異質となる。よってここでは、山村財政を対象に検討することにする。

2. 小規模自治体の人口の変化：合併旧自治体で進む人口減少

まず、平成合併後の小規模自治体の人口の変化を検討する。これまでも合併と人口の変

(1) 段階補正の見直しと小規模自治体への影響については川瀬（2011）pp.123～125参照。

化を対象とした研究は少なくない。合併により役場を支所化することで、職員、その家族が減少するだけでなく、役場の消費や投資が減少し地元商店や建設業の廃業をもたらす⁽²⁾。さらに役場で行われていた移住・定住政策の中止も人口減少に作用すると指摘されている⁽³⁾。他方、非合併自治体と合併自治体の人口減少を比較し、合併自治体の人口減少の高さは合併によるものでなく、高齢化の進展度合いによるとする実証的な研究もある⁽⁴⁾。

このように見解が分かれる中、ここでは2000年の国勢調査時点で、人口4,000人未満の小規模自治体に焦点を当て、2015年国勢調査時までの人口の変化を見ていくことにする⁽⁵⁾。表1に示すように、2000年時点で4,000人未満の小規模自治体の数は500で、それ以降、合併を選択した自治体数（旧町村）は356、非合併のそれは144である。全体の7割の町村が合併したことになる⁽⁶⁾。

2000年から2015年までに合併した自治体における人口の平均減少率は-28.9%で、非合併のそれ（-21.8%）と比べ高い。また、図1に示すように、人口減少の分布状況を見ても、合併自治体は非合併自治体と比べ減少率の高い区分に多く分布している。

このように、合併自治体の方が非合併自治体より人口減少率が高いが、それが合併によるものなのか、合併以外の諸要因（産業構造の変化、高齢化、自然災害等）によるものなのか、このままでは判別しがたい。そこで、人口規模、産業構造がほぼ似通って、境界を接している隣接町村の中で、一方が合併を他方が非合併を選択した町村を対象に、人口減少率、高齢化率、公務の就業人口への減少寄与率を比較してみる⁽⁷⁾。地理的（近隣都市へのアクセス）、社会的（人口規模、高齢化率等の人口構造）、経済的（産業構造）な条件が同質的な隣接町村を比較すれば、より直接的に合併が人口減少に作用したと推測できよう。こうした町村の組み合わせを、西日本を対象に、以下の11組を選抜することにした⁽⁸⁾。

(2) 岡田（2010）参照。

(3) 築山（2013）参照。

(4) 小池・山内（2015）参照。

(5) 毎日新聞社では2000年から2015年の合併自治体と非合併自治体の人口減少率を算定している。それによると、合併自治体の人口減少率は17.5%に対して、非合併自治体のそれは9.0%とされる（毎日新聞、2018年4月15日付け参照）。しかし、小規模自治体を対象とした分析ではない。

(6) 福島県の都路村、葛尾村、川内村は原発事故による避難地域であるため、対象から除外した。

(7) 人口、産業構造の類似性は総務省が発行している『類似団体別市町村財政指数表』の町村類型で確認した。

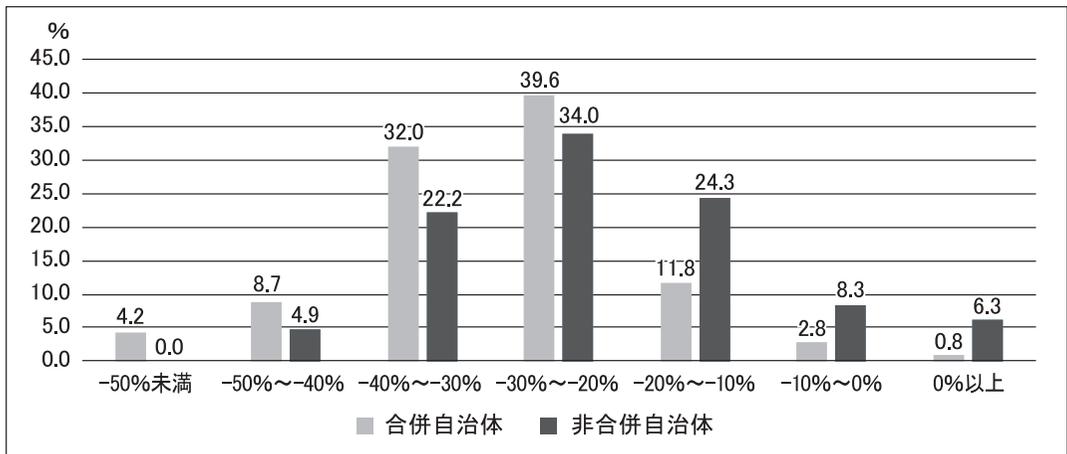
(8) 西日本の非合併自治体の数は58である。うち、41は比較すべき隣接町村を持たない。残り17町村のうち6町村は以下の理由で除外した。1) 隣接町村はあるが人口規模が異なる（黒滝村（奈良県）、天川村（奈良県）、椎葉村（宮崎県））、2) 3村が隣接しており人口規模に近い2村を選んだ（上北山村（奈良県）、宇検村（鹿児島県））、3) 村独自の問題（ダム建設と人口流失）があった（五木村（熊本県））。

表1 合併、非合併別の小規模自治体における人口の変化

	自治体数	2015年人口	2000年人口	自治体平均の人口減少率
合併自治体	356 (71%)	63万4,889人	87万4,044人	-28.9%
非合併自治体	144 (29%)	27万693人	34万3,599人	-21.8%
合計	500 (100%)	90万5,582人	121万7,643人	-26.8%

出所) 各年度の国勢調査報告より作成。

図1 合併、非合併別の小規模自治体の人口変化率の分布



出所) 表1に同じ

1) 山村の都市編入型

- 旧大塔村 (2005年合併、五條市、人口3.1万人⁽⁹⁾) 対 野迫川村 (奈良県)
- 旧泉村 (2005年合併、八代市、人口12.7万人) 対 水上村 (熊本県)
- 旧須木村 (2006年合併、小林市、人口4.6万人) 対 西米良村 (宮崎県)

2) 山村の市・町新設型

- 旧本宮町 (2005年合併、田辺市、人口7.5万人) 対 古座川町 (和歌山県)
- 旧東粟倉村 (2005年合併、美作市、人口2.8万人) 対 西粟倉村 (岡山県)
- 旧美甘村 (2005年合併、真庭市、人口4.6万人) 対 新庄村 (岡山県)
- 旧本川村 (2004年合併、いの町、人口2.3万人) 対 大川村 (高知県)

(9) 2015年の国勢調査人口を示す。

- 旧波野村（2005年合併、阿蘇市、人口2.7万人）対 産山村（熊本県）
- 旧北郷村（2006年合併、美郷町、人口0.5万人）対 諸塚村（宮崎県）

3) 離島合併型

- 旧宇久町（2006年合併、佐世保市、人口25.5万人）対 小値賀町（長崎県）
- 旧住用村（2006年合併、奄美市、人口4.3万人）対 大和村（鹿児島県）

さて、表2で、山村の都市編入型の熊本県の旧泉村（現在、八代市）と水上村を比較する。両村は熊本県の南部に位置する山村である。水上村の2000年の人口は2,706人、高齢化率31.2%、類団指数表の類型は0-1に分類されている。旧泉村は同じく2000年の人口は2,775人、高齢化率31.4%、類団指数表の類型は0-2に分類されている。

このように2つの村は同質性が高いが、2005年に旧泉村が八代市に編入合併されて以降、状況が変化している。2015年の水上村の人口は2,232人、人口減少率-17.5%、高齢化率は8.4ポイント進んでいるが、旧泉村では1,877人、人口減少率は-31.4%で、高齢化率は16.0ポイント進んでいる。また、就業人口の減少率を見ても旧泉村は-34.4%と高く、公務の減少寄与率も11.1%（この間の公務の減少数は49人）を占めている。このように、合併自治体の方が非合併自治体に比べ、人口減少率、高齢化の進行、就業人口に対する公務の減少寄与率が高いことがわかる。

次に、山村の市・町新設型の岡山県旧美甘村（類団指数表0-1、現在、真庭市）と新庄村（類団指数表0-1）とを比較する。両村は岡山県の北部に位置する山村である。新庄村の2000年の人口は1,051人、高齢化率は37.2%で、2015年には人口が866人、高齢化率は41.8%となっている。人口減少率は-17.6%で高齢化率は4.6ポイント上昇している。

一方、2005年に近隣町村と合併して真庭市になった旧美甘村では、2000年の人口は1,756人、高齢化率34.6%で、2015年には人口は1,242人、高齢化率は46.5%になっている。人口減少率は-29.3%、高齢化率は11.9ポイント上昇している。いずれの数値も非合併の新庄村を大きく上回っている。また、就業人口の減少率も美甘村が-37.9%と高く、就業人口に対する公務の減少寄与率も高い。特に、新庄村ではこの間、公務の人数が10人増加しており、他町村とは逆に減少寄与率はマイナスとなっている。公務の増加が就業人口、総人口の減少を抑制するのに寄与している。

さらに、離島合併型の長崎県旧宇久町（類団指数表1-2、現在、佐世保市）と小値賀町（類団指数表1-0）を比較する。両町は五島列島北部に位置する離島である。小値賀町の2000年の人口は3,765人、高齢化率は35.1%で、2015年には人口が2,560人、高齢化率

表2 隣接自治体ごとの人口変化率等の比較

自治体	県名	人口(人)			高齢化率(%)			就業人口減少率(%)	公務減少寄与率(%)	公務の増減(人)	類似団体類型
		2015年	2000年	変化率(%)	2015年	2000年	進捗				
旧本宮町	和歌山県	2,807	3,869	-27.4	46.6	37.3	9.3	-20.3	7.8	-23	1-4
古座川町	〃	2,826	3,726	-24.2	52.7	42.6	10.1	-27.4	4.3	-17	1-4
旧大塔村	奈良県	259	812	-68.1	58.7	34.0	24.7	-72.7	13.7	-35	0-4
野迫川村	〃	449	783	-42.7	45.4	35.4	10.0	-46.3	5.2	-9	0-3
旧東栗倉村	岡山県	1,055	1,408	-25.1	34.3	33.6	4.6	-20.0	11.3	-15	0-2
西栗倉村	〃	1,472	1,831	-19.6	38.2	32.8	1.5	-16.6	8.8	-13	0-2
旧美甘村	岡山県	1,242	1,756	-29.3	46.5	34.6	11.9	-37.9	6.0	-21	0-1
新庄村	〃	866	1,051	-17.6	41.8	37.2	4.6	-14.1	-13.5	10	0-1
旧本川村	高知県	466	759	-38.6	49.8	40.3	9.5	-48.7	18.6	-34	0-2
大川村	〃	369	569	-30.4	43.2	41.8	1.4	-37.2	2.8	-3	0-1
旧宇久町	長崎県	2,187	4,010	-45.5	49.7	33.8	15.9	-41.0	8.3	-53	1-2
小値賀町	〃	2,560	3,765	-32.0	45.7	35.1	10.6	-30.8	2.0	-11	1-0
旧泉村	熊本県	1,877	2,775	-31.4	47.4	31.4	16.0	-34.4	11.1	-49	0-2
水上村	〃	2,232	2,706	-17.5	39.6	31.2	8.4	-20.2	1.5	-4	0-1
旧波野村	熊本県	1,354	1,736	-22.0	38.8	30.9	7.9	-17.5	16.6	-27	0-0
産山村	〃	1,510	1,824	-17.2	39.7	28.3	11.4	-22.4	3.0	-7	0-0
旧須木村	宮崎県	1,639	2,431	-32.6	43.4	31.4	12.0	-31.1	9.7	-37	0-2
西米良村	〃	1,089	1,480	-26.4	42.8	35.9	6.9	-34.2	5.2	-15	0-2
旧北郷村	宮崎県	1,654	2,069	-20.1	49.8	38.5	11.3	-22.4	3.9	-9	0-1
諸塚村	〃	1,739	2,402	-27.6	40.6	30.6	10.0	-20.1	4.0	-10	0-0
旧住用村	鹿児島県	1,292	1,906	-32.2	41.3	29.9	11.4	-28.9	28.8	-57	0-3
大和村	〃	1,530	2,104	-27.3	38.9	29.3	9.6	-33.8	0.7	-2	0-4

注) 高齢化の進捗は2000年から2015年の高齢化率の差(ポイント)で示す。類似団体類型は1999年時点のものである。

出所) 各年度の国勢調査報告及び総務省(1999)『類似団体別市町村財政指数表』を参照。

は45.7%となっている。人口減少率は-32.0%で高齢化率は10.6ポイント上昇している。

一方、2006年に佐世保市と合併した旧宇久町では、2000年の人口は4,010人、高齢化率33.8%で、2015年には人口は2,187人、高齢化率は49.7%になっている。人口減少率は-45.5%、高齢化率は15.9ポイント上昇している。いずれの数値も非合併の小値賀町を大きく上回っている。また、就業人口の減少率も旧宇久町が-41.0%と高く、就業人口に対する公務の減少寄与率(8.3%)も高い。

同様に、残り8つの組み合わせも見てみると、次のような特徴が確認できる。1) 旧北郷村と諸塚村（宮崎県）の1組を除き10町村の組み合わせで合併自治体の方が非合併自治体よりも人口減少率は高いこと。2) 旧本宮町と古座川町（和歌山県）、旧波野村と産山村（熊本県）を除く、9町村の組み合わせで合併自治体の方が非合併自治体よりも高齢化が進行していること。3) 旧北郷村と諸塚村（宮崎県）の1組を除き10町村の組み合わせで合併自治体の方が非合併自治体よりも公務の減少寄与率が高いことである。但し、合併自治体の公務の減少寄与率の中位値は11.1%（最小3.9%、最大28.8%）であるので、公務の減少が他の職種の減少（サービス業等）に影響したと推測することができよう。

このように、境界を接し同質的な町村間で比較すると、合併自治体は非合併自治体と比較して、人口減少率、高齢率の進行度合い、公務の就業人口への減少寄与率が高い傾向にあることが確認できるのである。

なお、旧北郷村と諸塚村の組み合わせのみ、他の10町村の組み合わせと異なる理由について考えてみよう。表3は、上記の11の合併自治体とその本庁所在自治体の人口減少率を比較したものである。これを見ると、旧北郷村の人口減少率は本庁所在地の旧西郷村より低い。他の10の合併自治体のそれと逆の関係になっていることがわかる。旧北郷村（人口1,654人）は、旧南郷村（1,793人）、旧西郷村（2,033人）と対等合併して、美郷町（5,480人）が誕生したが、合併旧村間の人口規模がほぼ等しく、しかも合併しても人口は5,000人程度と比較的小規模であったことが、本庁所在地への人口吸引力を低めたと推測できよう。

ところで、将来的にも自治体の人口減少が懸念されているが、この11組の町村の組み合わせではどのように予測されているであろうか。表4は、地域経済分析システム（REAS）を利用して、2010年から2050年の役場・支所から1キロの範囲の施設カバー人口（各自治体の中心部の人口）の変化を見たものである。例えば、非合併自治体の産山村（熊本県）では2010年から2050年までに、施設（役場）カバー人口が252人から239人とわずか-5.2%の減少に留まるが、隣接している合併自治体の旧波野村（熊本県）では施設（支所）カバー人口は211人から65人と-69.2%も減少することが予測されている。同じく、非合併自治体の西栗倉村（岡山県）の同期間の施設カバー人口の減少率は-15.1%に対して、合併自治体の旧東栗倉村（岡山県）のそれは-67.4%に及ぶ。11組全てで、施設カバー人口の減少率は合併自治体が非合併自治体を大きく上回る。非合併自治体の平均減少率は-30.8%に対して、合併自治体のそれは-65.4%になっている。

このように合併自治体の中心部では、将来、空洞化が著しく進行すると予測されている

表3 合併旧自治体と本庁所在地の人口の変化

	2015年(人)	2000年(人)	変化率(%)
旧本宮町	2,807	3,869	-27.4
旧田辺市	63,264	70,360	-10.1
旧大塔村	259	812	-68.1
旧五條市	28,212	35,205	-19.9
旧東粟倉村	1,055	1,408	-25.1
旧美作町	11,755	13,024	-9.7
旧美甘村	1,242	1,756	-29.3
旧勝山町	7,395	9,324	-20.7
旧本川村	466	759	-38.6
旧伊野町	20,092	24,612	-18.4
旧宇久町	2,187	4,010	-45.5
旧佐世保市	228,258	240,838	-5.2
旧泉村	1,788	2,775	-35.6
旧八代市	98,326	106,141	-7.4
旧波野村	1,354	1,736	-22.0
旧阿蘇町	16,070	18,667	-13.9
旧須木村	1,639	2,431	-32.6
旧小林市	37,014	40,346	-8.3
旧北郷村	1,654	2,069	-20.1
旧西郷村	2,033	2,836	-28.3
旧住用村	1,292	1,906	-32.2
旧名瀬市	36,216	43,015	-15.8

出所) 各年度の国勢調査報告による。

表4 施設カバール人口の将来予測

非合併自治体	2010年(人)	2050年(人)	変化率(%)	合併自治体	2010年(人)	2050年(人)	変化率(%)
古座川町	1,145	651	-43.1	本宮町	446	233	-47.8
野迫川村	87	39	-55.2	大塔村	82	6	-92.7
西粟倉村	411	349	-15.1	東粟倉村	132	43	-67.4
新庄村	435	307	-29.4	美甘村	377	176	-53.3
大川村	118	77	-34.7	本川村	160	33	-79.4
小値賀町	1,399	615	-56.0	宇久町	1,276	487	-61.8
産山村	252	239	-5.2	波野村	211	65	-69.2
水上村	149	112	-24.8	泉村	306	88	-71.2
西米良村	407	342	-16.0	須木村	550	286	-48.0
諸塚村	428	356	-16.8	北郷村	358	130	-63.7
住用村	491	284	-42.2	宇検村	255	90	-64.7
平均	—	—	-30.8	平均	—	—	-65.4

出所) RESAS (地域経済分析システム) の施設周辺人口による (<https://resas.go.jp/#/45/45429>)。

のである。これが実際生じるとなると、まさに、「合併は、日本中の市町村をふるいにかけて、小規模自治体の活力を低下させた」と言えるであろう⁽¹⁰⁾。空洞化が本格的に進む前に、合併旧自治体では人口減少の原因とその対応策を検討することが求められる。

3. 非合併山村の財政状況：健全化する財政

次に、2つ目の問題である非合併山村の財政状況についてである。平成合併では、合併自治体に対して、交付税の算定替えや合併特例債等の財政優遇措置が用意されたが、これと同時期に、交付税の段階補正の見直しや三位一体改革による交付税の削減も行われた。いわば、小規模自治体は、「アメとムチ」の両面から合併に駆り立てられたわけである。こうした状況を反映して、合併による人口規模の拡大が果たして財政効率化に寄与したのか、合併特例債が地域振興に効果的に活用されたのか検証する研究も少ない⁽¹¹⁾。

しかしここでは合併した自治体の側からでなく、合併を選択しなかった小規模自治体の側から合併の財政的な意義を検討する。先に見た人口4,000人未満の500自治体の内、7割が合併を選択したが、残り3割、144自治体は合併を選択しなかった。交付税の削減が進み、合併せねば財政的に窮地に陥ると危惧されていた中、敢えて合併を選択しなかったことはどのような財政的な結果をもたらしたのか。

この検証作業を行うため、144の非合併自治体の中から、81の山村自治体（以降、非合併山村）を選び、対象とした（表5参照）。山村を選んだ理由は、144自治体の中で最も数が多いことと、自然的条件や社会的、経済的な条件が異なる離島も含めて財政分析すると、同質的な結果が得られないと考えたからである⁽¹²⁾。このように対象を選び、非合併山村の1）財政規模、2）財政諸指数、3）財政ストックの諸変化を分析し、交付税削減の影響にどのように対応したのかを検討することにする⁽¹³⁾。

(10) 幸田（2013）p.87参照。

(11) 例えば、後藤・安田記念東京都市研究所研究室（2013）、中澤・宮下（2016）、増田（2017）、宮崎（2018）などの研究がある。

(12) 144の自治体を、1）山村振興法の全部山村（81町村）、2）山村振興法の一部山村（7町村）、3）離島（34町村）、4）その他（22町村）に分類した。

(13) 81の山村の合計人口は13万9,664人（全人口の0.11%（2015年国調））に過ぎないが、面積は1万8,757km²（総面積の4.96%）で、四国の面積（1万8,800km²）に匹敵する規模である。

表5 都道府県別の非合併山村自治体

都道府県	町 村
北海道 (21)	神恵内村、音威子府村、西興部村、赤井川村、占冠村、初山別村、幌加内町、島牧村、黒松内町、京極町、遠別町、滝上町、猿払村、幌延町、陸別町、喜茂別町、中頓別町、鶴居村、南富良野町、中川町、泊村
青森県 (5)	西目屋村、風間浦村、佐井村、蓬田村、新郷村
岩手県 (1)	普代村
宮城県 (1)	七ヶ宿町
福島県 (4)	昭和村、金山町、檜枝岐村、北塩原村
秋田県 (2)	上小阿仁村、東成瀬村
群馬県 (1)	上野村
東京都 (1)	檜原村
神奈川県 (1)	清川村
福井県 (1)	池田町
長野県 (12)	根羽村、王滝村、南相木村、大鹿村、平谷村、売木村、天龍村、北相木村、泰阜村、木祖村、南牧村、栄村
山梨県 (5)	丹波山村、小菅村、早川町、道志村、鳴沢村
岐阜県 (1)	東白川村
京都府 (1)	南山城村
奈良県 (9)	野迫川村、上北山村、黒滝村、下北山村、川上村、曾爾村、天川村、東吉野村、御杖村
和歌山県 (2)	北山村、古座川町
岡山県 (2)	新庄村、西粟倉村
徳島県 (1)	佐那河内村
高知県 (4)	三原村、馬路村、大川村、北川村
熊本県 (3)	水上村、五木村、産山村
宮崎県 (3)	西米良村、諸塚村、椎葉村

出所) 全国山村振興連盟ホームページ (<http://www.sanson.or.jp/>) 参照。

まず、非合併山村の歳出規模の変化である。表6で合併が本格的に進む直前の2001年度と決算統計が公表されている直近の2016年度を比較する。非合併山村の一町村当たりの歳出額は、32億円から29億円に0.89倍に低下し、住民一人当たりの歳出額は140万円から166万円に1.18倍増加している。他の規模の自治体と比較して一市町村当たりの歳出額は最も低く、歳出の伸びも政令市を除き最も低い。確かに、住民一人当たりの金額では他の規模の自治体と比較して突出的に高いが、その伸びは相対的に抑制されている。このことから、この間、非合併山村では緊縮的な財政運営が行われたと見ることができる。

次に、表7で非合併山村の財政諸指標の変化を見る。2016年度の財政力指数は0.21で、

他の規模の自治体と比較して最も低い。しかしながら経常収支比率は80.1%と最も低く、2001年度（81.8%）と比べても改善している。実質収支比率も同じく10.3%と最も高く、2001年度（5.4%）と比べても黒字割合は大きくなっている。さらに、実質公債費比率は2016年度5.9%でこれも他の規模の自治体と比べ相対的に低い水準である。このように、非合併山村は、自治体の中で、財政構造は弾力的で、財政黒字の割合も高く、しかも公債負担も相対的に低い。この間、健全な財政運営が行われてきたと評価できよう。

さらに、表8で、財政ストックの状況を見ておく。この間、非合併山村では積立金現在高は1,327億円から2,069億円に742億円増加し、逆に地方債現在高は3,008億円から2,181億円に827億円減少している。地方債現在高の減少額とほぼ同じ程度、積立額が増加しているのである。地方債現在高倍率（（地方債現在高/標準財政規模）×100）は、216.5%から163.7%に改善し、他の規模の自治体と比較して最も改善度合いが高い。また、積立金現在高倍率は、95.5%から155.3%と従来から他の規模の自治体と比較しても高かったがさらに大きく増加していることがわかる。このように、ストック面でも財政構造が大きく改善していることが言えるのである。

さて、非合併山村ではなぜ、合併当初危惧された財政危機を凌ぐことができたのであろうか。この背景には、リーマン・ショック後の交付税の増額が挙げられる。2008年のリーマン・ショックを機に、交付税には2009年度の地方財政対策で歳出特別枠（地域経済基盤強化・雇用等対策費）が設けられ増額に転じた。しかも、この増額分は経済危機が去った後も「まち・ひと・しごと創生事業費」等に振り替えられ、マクロ的には財源が維持された⁽¹⁴⁾。

図2は非合併山村の普通交付税の推移を見たものである。2001年度の普通交付税の金額は1,100億円であったがその後減少し2007年度には859億円と2割程度も削減された。2009年度は歳出特別枠が創設され2012年には1,056億円に増えたが、その後は緩やかに減少し2016年度は968億円となっている。2001年度と比べ1割程度低い水準である。

このように交付税の規模が一部復元（1割程度に抑制）したことが非合併山村の財政状態を比較的良好に維持しえた要因であったと言えよう。またそれに加え、交付税の削減に対して非合併山村の側も財政規律を維持し、緊縮的な財政運営に務めたことも要因として挙げることができよう。

(14) この振替はマクロ的には財源が維持されているが、振り替えられた個々の費目（公共施設等適正管理推進事業費）ごとで見ると、都市自治体と小規模自治体で需要額の格差拡大も見られると指摘されている。飛田（2018）、pp.92～94参照。

表6 非合併山村と他の規模の自治体との歳出額の比較

	一市町村当たり歳出額（億円）			住民一人当たり歳出額（千円）		
	2016年度	2001年度	倍率(倍)	2016年度	2001年度	倍率(倍)
大都市	6,256	8,181	0.76	457	510	0.90
中都市	589	577	1.02	384	314	1.22
小都市	251	194	1.29	479	376	1.27
町村（人口1万人以上）	100	71	1.41	490	378	1.30
町村（人口1万人未満）	50	39	1.28	992	732	1.36
非合併山村	29	32	0.89	1,661	1,402	1.18

出所) 各年度の総務省『地方財政白書』と『市町村財政』、『市町村決算カード』より作成。

表7 非合併山村と他の規模の自治体との財政諸指数の比較

	財政力指数		実質収支比率(%)		経常収支比率(%)		公債関連の指数(%)	
	2016年度	2001年度	2016年度	2001年度	2016年度	2001年度	2016年度	2001年度
大都市	0.87	0.78	1.2	0.2	97.6	90.3	11.9	14.6
中都市	0.80	0.82	4.9	3.3	91.8	84.9	10.3	10.5
小都市	0.55	0.58	5.5	3.5	91.4	85.1	5.7	10.6
町村（人口1万人以上）	0.52	0.48	6.5	5.0	88.5	80.6	7.7	8.6
町村（人口1万人未満）	0.27	0.24	7.4	4.9	84.1	83.0	6.9	9.6
非合併山村	0.21	0.18	10.3	5.4	80.1	81.8	5.9	9.5

注) 山村の経常収支比率等の指数は人口規模が近いので単純平均で算出した。公債関連の指数として2016年度は実質公債費比率、2001年度は起債制限比率を挙げている。

出所) 表5に同じ。

表8 非合併山村と他の人口規模自治体との地方債・積立金残高の比較

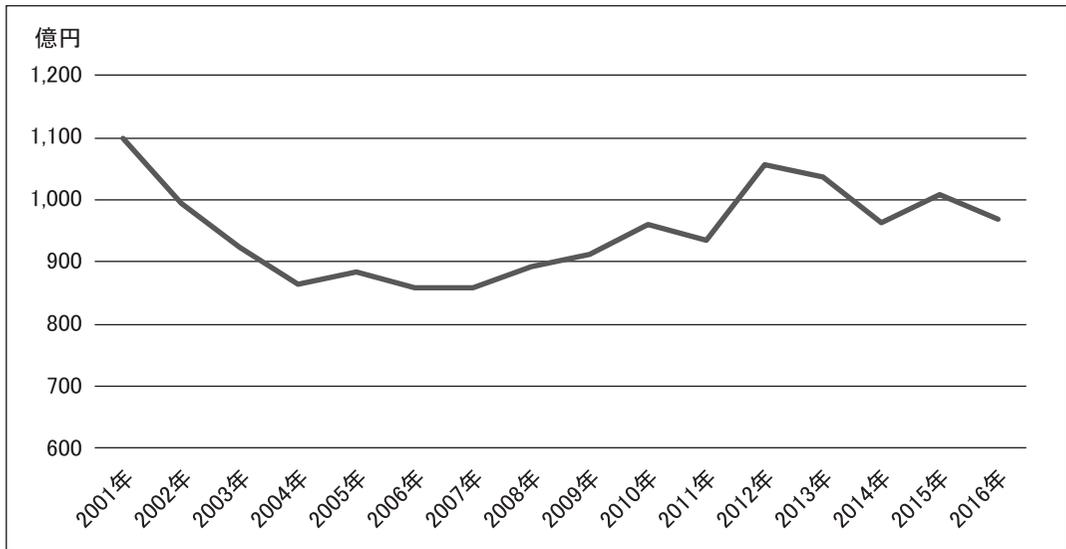
(単位:10億円、%)

	地方債残高				積立金残高			
	2016年度	現在高倍率	2001年度	現在高倍率	2016年度	現在高倍率	2001年度	現在高倍率
大都市	18,046	280.1	15,510	309.1	996	15.5	727	14.5
その他の市	30,783	167.1	25,575	172.4	8,433	45.8	4,514	30.4
町村	6,012	160.9	13,987	174.4	3,499	93.7	4,320	53.9
非合併山村	218.1	163.7	300.8	216.5	206.9	155.3	132.7	95.5

注) 地方債並びに積立金の現在高倍率は標準財政規模で除し100を乗じた値である。

出所) 各年度の総務省『市町村別決算状況調』と『市町村決算カード』より作成。

図2 非合併山村の普通交付税の推移



出所) 総務省『市町村決算カード』より作成。

表9はそれを示したものである。非合併山村では交付税が減少することで、2001年度から2016年度の充当一般財源等も1,734億円から1,575億円に9.1%減少している。充当一般財源等の経費項目を見ると、人件費(−20.3%)、普通建設事業費(−32.4%)、公債費(−38.2%)が大きく減少している。つまり、非合併山村では交付税の1割削減に対して、役場職員を削減し人件費を、普通建設事業費を削減し公債費を削減することで、財政危機を凌ぐことができたのである⁽¹⁵⁾。

他方、この緊縮策の副産物として「財政上の剰余金」が大幅に積み増していることが挙げられる。ここでは、実質収支の黒字額と財政調整基金を合計したものを「財政上の剰余金」と定義しておく。この2つを合計して見るのは、財政収支の不均衡が生じた場合、この2つの財源を使って収支の均衡が図られるためである⁽¹⁶⁾。表10に示すように、交付税が最も低い水準にあった2007年度と比較して2016年度の剰余金の規模は398億円から957億円に増加している。これは標準財政規模の71.8%に当たる。全市(21.6%)、全町村(43.8%)合計で見た割合と比べ著しく高い。

(15) この間の役場職員は4,734人(2001年度)から3,834人(2016年度)と900人も削減(−19.0%)されている。

(16) 自治総合センター(2009) pp. 7-8参照。

表9 非合併山村の交付税削減に対する対応

	普通交付税 (億円)	充当一般財 源等(億円)	充当一般財源等の経費項目(億円)			
			人件費	普通建設 事業費	公債費	その他
2001年度	1,100	1,734	400	211	385	736
2016年度	968	1,575	319	143	238	875
変化率(%)	-11.0	-9.1	-20.3	-32.4	-38.2	18.9

出所) 各年度の『市町村決算カード』より作成。

表10 非合併山村の「財政上の剰余金」の増大

(単位: 億円、%)

	2016年度			2007年度		
	全 市	全 町 村	非合併山村	全 市	全 町 村	非合併山村
財政調整基金①	43,181	13,827	832	22,436	7,331	330
実質収支②	10,413	2,545	125	7,608	1,872	68
標準財政規模③	248,661	37,357	1,332	225,554	37,093	1,180
割合(①+②)/③	21.6	43.8	71.8	13.3	24.8	33.7

出所) 表8に同じ。

個別山村ごとで見ると、東京都の檜原村(194.9%)、奈良県の上北山村(190.1%)、下北山村(176.5%)で高く、19の町村で100%を超える水準である。積立金を巡っては自治体が使えない財源を過剰に積み立てているという批判もあるが、「交付税ショックの履歴効果」⁽¹⁷⁾や将来的なインフラの更新需要の問題が山村自治体を剰余金の積立てに駆り立てていると言えよう⁽¹⁸⁾。

もっとも、年度間調整を超えると想定される部分については、町村ごとで、実質収支の規模や財政調整基金の活用方法を検討する必要があるだろう。例えば、職員の削減を進め過ぎたことで、事務の停滞や住民サービスの低下を招いているならば、積立てを抑制し職員の増員や人件費の確保に努めるべきであろう⁽¹⁹⁾。

(17) この場合、交付税の水準が一部回復しても、2000年初めの交付税の削減の経験から、経費支出を抑制し、年度間の調整財源の確保を図るという自治体の行動パターンを「履歴効果」とした。

(18) 積立金を巡る議論として、池上(2018)、伊藤(2018)参照。

(19) しかし、交付税制度の「競争資金化」がそうした自治体の政策選択を制約している面もある。なぜなら、交付税の「地域の元気創造事業費」の経常態容補正Ⅰ(行革努力分)では職員数削減率を交付税の増加を誘引する係数としているからである。

4. 交付税改革と非合併山村の経済

このように、非合併山村は、緊縮的な財政運営に務めることで、この間、良好な財政状況を維持してきたわけであるが、この状況は今後も続くのであろうか。注目されることは交付税改革の行方である。先にも述べたようにリーマン・ショック後に盛り込まれた歳出特別枠は「まち・ひと・しごと創生事業費」に振り替えられ、基準財政需要額中に「地方の元気創造事業費（以下、「元気創造」と略す）」と「人口減少等特別対策事業費（以下、「人口減少」と略す）」の2つの需要項目が創設されることになった。この2つの項目では、前者については自治体の「行政改革努力」と「地域経済活性化」の成果に応じて、後者については自治体の人口減少対策の「取組の必要度」と「取組の成果」に応じて、需要額を配分する仕組みとなっている。例えば、「元気創造」の需要額算定は下記の通りで、経常態容補正Ⅰが行革努力分を経常態容補正Ⅱが地域経済活性化分の成果を反映している。

$$\text{単位費用} \times \text{人口} \times \text{段階補正} \times (\text{経常態容補正Ⅰ} + \text{経常態容補正Ⅱ})$$

同じく、「人口減少」の需要項目は下記の通りで、経常態容補正Ⅰが自治体の人口減少対策の取組の必要度を、経常態容補正Ⅱが取組の成果を反映している。

$$\text{単位費用} \times \text{人口} \times \text{段階補正} \times (\text{経常態容補正Ⅰ} + \text{経常態容補正Ⅱ})$$

こうした交付税の改革は、地域活性化や人口増加と言った成果指標に基づき財源を配分することを意図しており、交付税を言わば「競争資金化」させる恐れがある。そのことは、非合併山村にどのような財政的な影響をもたらしているのであろうか。これを、「元気創造」と「人口減少」の経常態容補正Ⅱの係数を分析することで検討してみる。まず、それぞれの経常態容補正Ⅱの算出方法と係数を確認する⁽²⁰⁾。

地域の元気創造事業費：経常態容補正Ⅱ（地域経済活性化分）

$$\text{経常態容補正Ⅱ} = (0.15G + 0.15H + 0.15I + 0.1125J + 0.1125K + 0.1125L + 0.1125M + 0.1N) \times r \times \beta$$

G：農業産出額の伸び率、H：製造品出荷額の伸び率、I：小売業年間商品販売額の伸び率、J：若年者就業率の伸び率、K：女性就業率の伸び率、L：従業者数の伸び率、M：事業所数の伸び率、N：一人当たりの地方税収の伸び率、r：条件不

(20) 高野 (2018) pp. 187~192参照。

利地域の割増率、 β ：算定額を総額に合わせつけるための率

人口減少等特別対策事業費：経常態容補正Ⅱ（取組の成果）

$$\text{経常態容補正Ⅱ} = (0.4J + 0.1K + 0.1L + 0.1M + 0.1N + 0.1O + 0.1P) \times r \times \beta$$

J：人口増減率⁽²¹⁾、K：転入者人口比率、L：転出者人口比率、M：年少者人口比率、N：出生率、O：若年者就業比率、P：女性就業比率、r：条件不利地域の割増率、 β ：算定額を総額に合わせつけるための率

それぞれの経常態容補正Ⅱの算定式は、全国自治体と比較して、地域経済の活性化や人口減少の改善度合いが高い自治体に需要額が割増されるように作られている。例えば、「元気創造」の係数Gは2015センサスと2010センサスの間の農業産出額の伸び率、係数Jは、2015年と2005年間の若者就業率の伸び率、「人口減少」の係数Kは、2015年から2017年の3か年の転入者人口比率の平均から2006年から2008年のそれを差し引いた数値をもとにしている。このように、これらの数値の伸び率や差が大きければ、需要額が多く配分されることになっている。

次に、表11で、「元気創造」と「人口減少」の経常態容補正Ⅱの自治体規模別の平均値を比較する。非合併山村の経常態容補正Ⅱは「元気創造」で0.50、「人口減少」で0.40と他の自治体規模と比べ相対的に高い。成果指標の点でも非合併山村は高い実績を挙げていることがわかる。個別自治体ごとで見ると、「元気創造」は、檜原村（東京都、0.73）、普代村（岩手県、0.71）、大川村（高知県、0.70）、喜茂別町（北海道、0.68）、五木村（熊本県、0.66）で高い。また、「人口減少」では、丹波山村（山梨県、0.64）、川上村（奈良県、0.62）、大川村（高知県、0.58）、小菅村（山梨県、0.57）、昭和村（福島県、0.57）で高い。

もっともこれについては、次の2つの点を注意しなくてはならない。1つはどちらの経常態容補正Ⅱにも、条件不利地域の割増率（係数r）が乗じられていることである。2つには、「元気創造」の係数L、係数M、「人口減少」の係数J、係数Mについて、規模の

(21) 係数J～Pは二期間のそれぞれの比率の差を示している。例えば、係数Jは2015年から2017年の平均人口増減率から2002年から2004年の平均人口増減率の差し引いた数値を基に係数が計算されている。

表11 「元氣創造」と「人口減少」の経常態容補正Ⅱ

	自治体の数	「元氣創造」 経常態容補正Ⅱ	「人口減少」 経常態容補正Ⅱ
非合併山村	81	0.50	0.40
1万人未満	512	0.49	0.35
1万～5万人	685	0.45	0.28
5万～10万人	261	0.40	0.26
10万人以上	240	0.39	0.25
政令市・特別区	21	0.38	0.25

注) 平成30年度算定結果の数値。

出所) 総務省「地方交付税（「まち・ひと・しごと創生事業費」に伴う算定）」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html 参照。

小さい自治体に係数の割増し措置が採られていることである⁽²²⁾。これら2つの措置があることで、成果指標と言っても小規模自治体に一定の配慮がなされる仕組みとなっている。

そこで、**図3**、**図4**でこうした配慮が施されていない「元氣創造」の係数G、H、I、J、K、Nと「人口減少」の係数K、L、N、O、Pを自治体規模別に比較する。これらを見ると、小規模山村は、「元氣創造」では、農業生産額の伸び率（G）、若年者就業率の伸び率（J）、女性就業率の伸び率（K）、一人当たりの地方税収の伸び率（N）で高く、「人口減少」では、転入者人口比率（K）、出生率（N）、若年者就業比率（O）、女性就業比率（P）で高いことがわかる。**表12**では、係数ごとに数値の高い町村を挙げておく（便宜上、各係数の最大値である3の自治体のみ列挙している）。

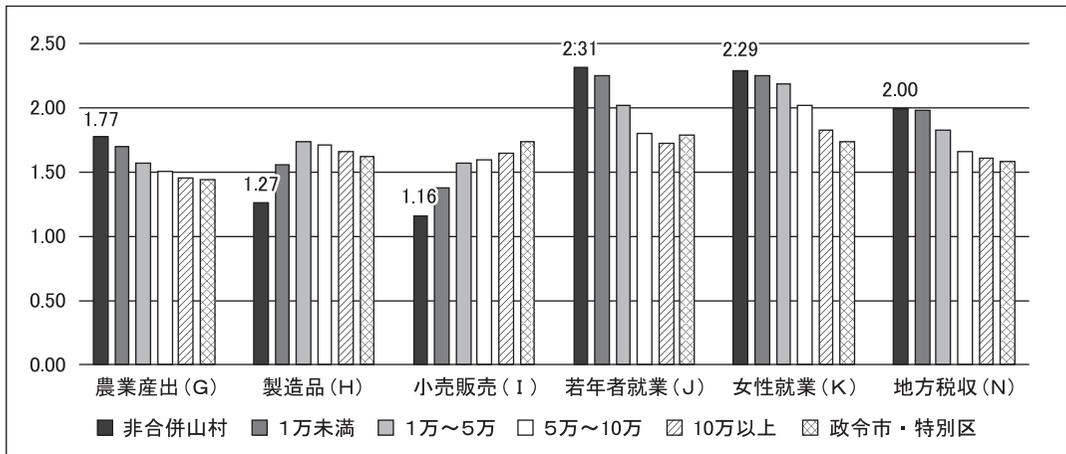
以上のように、「元氣創造」、「人口減少」の双方は交付税を「競争資金化」する役割を果たしているが、現在のところ非合併山村が必ずしも不利な立場に立たされているとは言えない。確かに、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、転出者率の係数では都市的自治体の方が高いが、若年者就業率、女性就業率、転入者率、一人当たりの地方税収に関する係数では非合併山村の方が高いのである。もっとも制度設計者の「さじ加減」で係数に変更されれば、非合併山村も不利な影響を被ることも予想される。今後、どのような変更が行われるか注視しておくことが必要となろう。

では、非合併山村がなぜ高い成果を生み出すことができたのであろうか。それは非合併

(22) 例えば、「元氣創造」の係数Lについては、従業員の伸び率に指定都市・中核市の場合、0.56、都市は1.13、町村は1.62を加えて算出されている。他の3つの係数も同様に大都市に低く、町村に高い係数が置かれているのである。

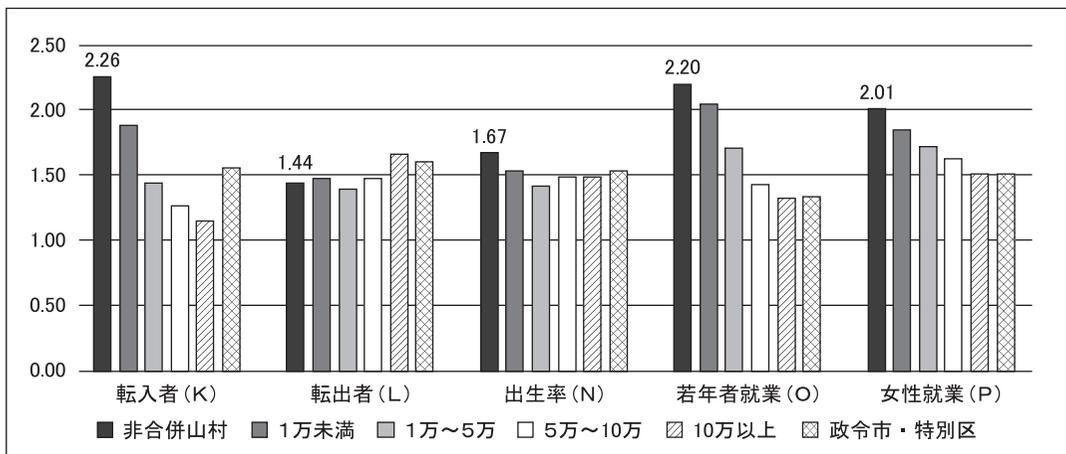
山村には小さいながらも役場があり、役場職員が財政資源を活用して、住民、農家、企業、各種団体（NPO、農協、商工会等の経済団体）と連携しながら、地域活性化や移住・定住政策等に取り組んできたからである。そうした取り組みによって、地域に人口流入や雇用が生まれ、経常態容補正Ⅱの係数を高めているのであろう。

図3 「元気創造」の経常態容補正Ⅱの各係数



出所) 表11に同じ。

図4 「人口減少」の経常態容補正Ⅱの各係数



出所) 表11に同じ。

表12 「元気創造」と「人口減少」の各係数が高い非合併山村

元 気 創 造						人 口 減 少			
農業産出	製 造 品	小売販売	若年者就業	女性就業	地方税収	転 入 者	出 生 率	若年者就業	女性就業
西興部村	上野村	遠別町	喜茂別町	喜茂別町	京極町	島牧村	島牧村	喜茂別町	赤井川村
七ヶ宿町	檜原村	早川町	泊村	泊村	幌加内町	赤井川村	赤井川村	泊村	音威子府村
檜原村		<u>大川村</u>	占冠村	神恵内村	猿払村	占冠村	占冠村	中川町	幌加内町
南牧村			音威子府村	赤井川村	幌延町	音威子府村	中川町	猿払村	初山別村
南相木村			中川町	占冠村	佐井村	中川町	滝上町	中頓別町	風間浦村
北相木村			初山別村	音威子府村	普代村	幌加内町	鶴居村	幌延町	普代村
平谷村			中頓別町	初山別村	金山町	猿払村	蓬田村	陸別町	檜枝岐村
大鹿村			幌延町	鶴居村	昭和村	中頓別町	西目屋村	普代村	根羽村
木祖村			西興部村	蓬田村	川上村	西興部村	檜枝岐村	七ヶ宿町	玉滝村
玉滝村			陸別町	風間浦村	五木村	陸別町	檜原村	檜枝岐村	天川村
天川村			普代村	普代村		金山町	池田町	北塩原村	下北山村
下北山村			昭和村	七ヶ宿町		昭和村	丹波山村	昭和村	上北山村
<u>西粟倉村</u>			上野村	檜枝岐村		檜原村	平谷村	丹波山村	川上村
水上村			小菅村	北塩原村		早川町	北山村	南牧村	<u>西米良村</u>
			丹波山村	昭和村		道志村	水上村	北相木村	
			北相木村	上野村		小菅村	五木村	根羽村	
			平谷村	丹波山村		丹波山村		天龍村	
			根羽村	北相木村		北相木村		泰阜村	
			売木村	根羽村		売木村		曾爾村	
			天龍村	泰阜村		大鹿村		天川村	
			泰阜村	南山城村		東白川村		下北山村	
			曾爾村	曾爾村		天川村		上北山村	
			御杖村	御杖村		野迫川村		<u>西粟倉村</u>	
			天川村	天川村		上北山村		佐那河内村	
			野迫川村	下北山村		川上村		北川村	
			下北山村	上北山村		東吉野村		馬路村	
			川上村	川上村		古座川町		<u>大川村</u>	
			<u>西粟倉村</u>	<u>西粟倉村</u>		北山村		三原村	
			馬路村	馬路村		新庄村		五木村	
			三原村	三原村		<u>西粟倉村</u>		<u>西米良村</u>	
			産山村	<u>西米良村</u>		馬路村		諸塚村	
			五木村	諸塚村		<u>大川村</u>		椎葉村	
			<u>西米良村</u>			五木村			
			椎葉村						

注) 各係数の値が3の自治体のみ列挙した。各係数は3が最大値となるように設計されている。
出所) 表11に同じ。

またそのことは、自治体ごとで策定されている地方版総合戦略の中にも見ることができ(23)。例えば、大川村(高知県)の総合戦略では、農家1戸当たりの所得(90万円⇒130万円)、大川黒牛の出荷数(40頭⇒72頭)、アンテナショップの売上(8万円⇒30万円)等の改善目標を掲げている。また、西米良村(宮崎県)の総合戦略では、市町村民所得の5%増加(55.9億円⇒58億円)、新型ワーキングホリデー参加者数の確保(10人/年)、管理不能ゆず畑面積の縮小(0%)、ジビエ販売額(189万円⇒300万円)の増額等の目標を掲げている。さらに、西栗倉村(岡山県)の総合戦略では、再生可能エネルギー導入・省エネ対策量(9%)の引き上げ、ローカルベンチャースクールへの参加者数の増加(50人/年)、低炭素社会構築に関わる観光メニューによる交流促進(1,000人/年)等の目標を掲げている(24)。

これらの事業目標がどの程度、達成されたのかは計画年度が終了するまで明らかでないが、役場が地域の実情に合わせ目標を立て、町村単位の「小さな経済」を回そうとする試みは、「元気創造」、「人口減少」の係数の高さにも反映していると言えよう。

おわりに：圏域マネジメントへ進む前に

以上のことから次のことが結論できる。第1に、小規模非合併自治体は合併自治体と比べ、人口減少率が低く高齢化の進展度も低い傾向が見られた。第2に、非合併小規模山村は交付税の一部還元や緊縮的な財政運営により財政的な健全性が維持されていた。第3に、「元気創造」等の経常態容補正を見る限り、非合併山村は地域活性化や人口減少対策において高い成果を挙げていたことである。こうして見ると、小さくとも、地域政策の主体となる役場(=政府)を維持した方が、大規模な公共投資は期待できなくとも、雇用や流入人口を生み、地域社会の持続可能性に貢献できていると言えよう。

将来的に旧町村中心部における空洞化が予測される中、「小さな経済」を回す役場の役割が改めて再評価されるべきであろう。そのことは、現在構想されている圏域マネジメン

(23) 『大川村まち・ひと・しごと創生戦略』、『西米良村人口ビジョン、まち・ひと・しごと創生戦略』、『西栗倉村百年の森林構想まち・ひと・しごと創生総合戦略』参照。

(24) なお、表12を見ると、大川村は、「元気創造」では、小売販売、「人口減少」では、転入者、若年者就業の係数が高い。西米良村は「元気創造」「人口減少」ともに、若年者就業、女性就業の係数が高い。さらに、西栗倉村では「元気創造」では農業産出、若年者就業、女性就業、「人口減少」では転入者、若年者就業の係数が高い。

トの議論においても重要な教訓となろう。「自治体戦略2040構想研究会」の報告書の中では、人口減少が進む小規模町村を県や近隣自治体が補完する「圏域マネジメント」という考え方が論じられている⁽²⁵⁾。そこでは概念的な説明のみで、具体的にどのような補完関係が構築されるか未だ明らかでない。しかし、「フルセット主義を排す」の名の下に、小規模町村の機能をミニマム化していけばいくほど、合併と実質的に同じになってしまう。そうなれば、平成合併同様、小規模自治体の人口減少を加速化させてしまう恐れがある。将来人口予想の数字に怯え、圏域マネジメントの議論に一足飛びに進む前に、平成合併に踏み切った旧町村の人口減少の原因を明らかにし、地域社会の持続性を高めるにはどのような仕組みが必要か改めて考えることが必要であろう。

(こいずみ かずしげ 熊本県立大学総合管理学部教授)

【謝辞】

本論文は、2018年の日本地方自治学会で報告した内容を加筆修正したものである。学会でコメントを頂いた本多滝夫教授（龍谷大学）、平岡和久教授（立命館大学）を始め多くの先生方に記して感謝申し上げる。

キーワード：小規模自治体／平成の大合併／山村財政／
人口減少／圏域マネジメント

【参考文献】

- 池上岳彦（2018）「地方自治体の財源保障と基金」『都市問題』第109巻2号、後藤・安田記念東京都市研究所。
- 伊藤敏安（2018）「市町村合併と基金残高累増問題」第109巻2号、後藤・安田記念東京都市研究所。
- 岡田知弘（2010）「『平成の大合併』は地域に何をもたらしたか」『季刊 家計経済研究』、第85号。
- 内海隆明・山口研吾・吉村顕（2018）「『自治体戦略2040構想研究会』の第一次・第二次報告について」『地方財政』、地方財務協会。
- 川瀬憲子（2011）「『分権改革』と地方財政——住民自治と福祉社会の展望」、自治体研究社。
- 小池司朗・山内昌和（2015）「『平成の大合併』前後における旧市町村の人口変化の人口学的分析」『人口問題研究所』第71巻3号。
- 小泉和重（2017）「小規模山村自治体の合併と財政」木佐茂男監修、原田晃樹、杉岡秀紀編著『合併しなかった自治体の実際』公人社。

(25) 内海・山口・吉村（2018）参照。

- 幸田雅治（2013）「市町村合併による震災対応力への影響——石巻市にみる大震災と大合併」室崎益輝・幸田雅治『市町村合併による防災力空洞化』ミネルヴァ書房。
- 後藤・安田記念東京都市研究所研究室（2013）『平成の市町村合併の影響に関する総合研究』、後藤・安田記念東京都市研究所。
- 自治総合センター（2009）『地方公共団体の財政分析等に関する調査研究会報告書』。
(http://www.jichi-sogo.jp/wp/wp-content/uploads/2011/06/2009_02.pdf)
- 高野一樹（2018）「平成30年普通交付税の算定方法の改正について（基準財政需要額）」『地方財務』9月号、地方財務協会。
- 築山秀夫（2013）「市町村合併と農山村の変動」『村落社会研究』第49号。
- 飛田博史（2018）「2018年度地方財政計画について」『自治総研』通巻472号。
- 中澤克佳・宮下量久（2016）『平成の大合併の政治経済学』勁草書房。
- 増田知也（2017）「小規模自治体と財政効率」木佐茂男監修、原田晃樹、杉岡秀紀編著『合併しなかった自治体の実際』公人社。
- 宮崎毅（2018）「市町村合併と費用削減効果の検証」『計画行政』第41巻第2号。