

《研究ノート》

## 地方交付税の合併算定替え終了が市町村に及ぼす影響<sup>1</sup>

### — 財源調整機能は維持されるか —

太田裕二<sup>2</sup>・平野正樹

- 第1章 はじめに
- 第2章 地方交付税制度の概要
- 第3章 平成の大合併による市町村の変化
- 第4章 合併後の地方交付税
- 第5章 合併による行政効率化の現実
- 第6章 おわりに

#### 第1章 はじめに

##### 1-1 研究の目的とその背景

地方交付税の目的は、地方交付税法第1条に「地方団体<sup>3</sup>が自主的にその財源を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を損なわずに、その財源の均衡化を図り、および地方交付税の交付の基準の設定を通じて、地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする」と規定している。この規定の「財源の均衡化を図る」ことが財源調整機能と、「地方行政の計画的な運営を保障する」ことが、財源保障機能と整理される。このように、地方交付税法において、制度設計の目的が「財源調整機能」と「財源保障機能」の両機能を働かせることであると明記されている<sup>4</sup>。

平成の大合併により、全国の市町村の人口、面積等の状況が大きく変わり、都道府県の面積を越えるような市町村が現れた。しかし、合併したからといって集落が動くわけでもなく、住民の日々の営みが変わるわけではない。変化と言えば、市町村の境界線がいくつか消え、本庁の位置が変わり、議員・特別職・職員の数が減ったというぐらいで、どの地域でも実施しているような基本的な行政サービスが受けられなくなったわけではない。つまり、合併によって期待できる効果は、行政運営の「合理化」、「効率化」と呼べる範囲で行政サービスの縮減ではない。この「合理化」、「効率化」を地方交

1 本稿は、大学院地域公共政策コースで太田裕二（本年3月に修了）が執筆した修士論文（研究報告書）を指導教官であった平野が加筆修正しとりまとめたものである。

2 現在、美作市企画振興部協働企画課に勤務。

3 都道府県または市町村のこと（地方交付税法第2条2）。特別区、地方自治体の組合を含む場合、本研究では地方自治体とする。

4 神野 P155

付税算定の基礎となる基準財政需要額<sup>5</sup>で表すと、「合併算定替え」<sup>6</sup>と「一本算定」<sup>7</sup>の差額である。

私の住む岡山県美作市は、平成16年度（2004年度）末に合併を行ったが、基準財政需要額の合併算定替えと一本算定との差額は平成23年度で28億円となっており、これは標準財政規模<sup>8</sup>の18%にあたる額である。

地方交付税算定の方法については、平成の大合併後、市町村の面積が飛躍的に大きくなったにもかかわらず、大きな見直しが行われていない。折しも、本研究を行っている最中に、基準財政需要額の合併算定額と一本算定との差額があまりにも大きく、合理化程度ではその額に追いつかないことから、人口、面積、合併市町村数の似通った鳥根県雲南市、広島県安芸高田市、岡山県真庭市と岡山県美作市の4市で「交付税研究会」<sup>9</sup>を発足させ、現在の算定方法について、総務省と一体となって研究を進めることになった。

本研究では、合併市町村数の多い市町村、面積が大きくなった市町村を中心に基準財政需要額の算定内容を調査分析し、地方交付税の一本算定と合併算定替えの差額が、行政運営の「合理化」、「効率化」によって実現できるものなのかを考察する。そして、地方交付税の目的の一つである「財源調整機能」が損なわれていないか、また合併、非合併により公平性が損なわれていないかを検証する。

## 1-2 先行研究

（財）地方自治総合研究所研究員である飛田博史氏（明治大学大学院政治経済学研究科）が自治総研通巻345号（平成19年7月号）に掲載した「消防の広域化と行政の効率化」では、消防行政の広域化の有効性を行政の側面から検証し、市町村の規模拡大による行政効率化の虚実について論じている。消防庁では、平成6年に都道府県に対して10万人以上を目標とした消防の広域化基本計画を要請し、平成18年6月の改正消防組織法の施行に伴い、平成19年度中に都道府県による消防広域化推進計画の策定が義務付けられた。7月に示された「市町村の消防の広域化に関する基本方針」では、平成24年度までに消防本部の管轄人口30万人を目標とする広域化を実現することが求められていることから、本研究で人口、面積と消防費の関係を比較している。人口と消防費の関係を示したものが図1-1で、 $R^2=0.147$ と低く、相関関数も0.38と管轄人口と消防費の相関が高くないことを示している。

一方、面積と消防費の関係（図1-2）を見ると、 $R^2$ 値が0.413と人口との比較よりも高く、相関関数も0.61となり、面積との相関が高いとしている。特に広域化<sup>10</sup>が進んでいるグループのなかでも、鳥取県、福島県、北海道のように消防本部あたりの面積が広い市町村において消防費が上昇する傾向が見られるとし、これらの地域では中山間地域が多いあるいは人口密度が低いなど、管轄面積の広さ

5 各地方団体が合理的、かつ妥当な水準における行政を行い、又は施設を維持するための財政需要を、一定の方法によって合理的に算定した額である。

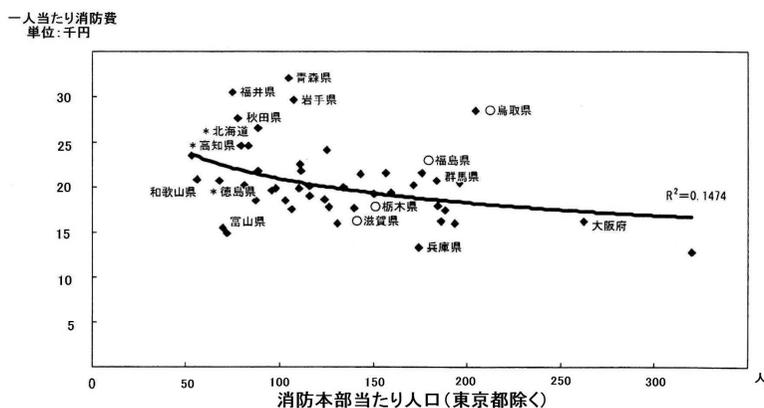
6 合併市町村に係る普通交付税の算定方法の特例で、合併後の一定期間に限って、普通交付税の算定額が合併前の状態における額より減少しないようにするための特別な算定方法の通称である。

7 合併した場合に合併後の新市町村として普通交付税を算定する方法。

8 地方団体の一般財源の標準規模を表す。

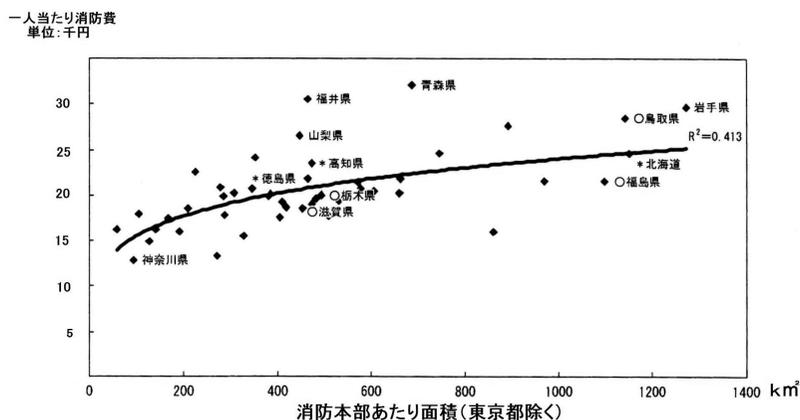
9 平成24年5月9日、鳥根県雲南市の呼びかけで発足した。

10 一部事務組合や広域連合により消防業務の共同処理を行うこと。



(出所) 消防庁消防広域化推進本部「消防広域化関係資料集」および総務省「市町村別決算状況調べ」より飛田作成。

図1-1 消防本部と消防費の相関(平成16年度)



(出所) 消防庁消防広域化推進本部「消防広域化関係資料集」および総務省「市町村別決算状況調べ」より飛田作成。

図1-2 消防本部と消防費の相関(平成16年度)

に対し行政効率が低くなる要素を抱えており、都市部を除けば人口を基準とする広域化が歳出抑制という意味での財政効率化を図ることには限界があるとしている。

飛田氏の研究では、消防本部いわゆる常備消防の経費を都道府県ごとに比較検討を行っている。本研究では、消防団いわゆる非常備消防の経費を含めた市町村ごとの消防費を、平成の大合併を行った市町村とそうでない市町村に区分し比較検討を行う。

次に、合併に伴う地方交付税の減額であるが、多くの合併協議会でシミュレーションされたものが発表されている。しかし、その額が新市町村になってから実際にどうだったのか研究された資料を見つけることができなかった。

本研究では、美作市と合併市町村数の多い市町村の実際の交付税算定額の差額をもとに、その額が合併によるスケールメリットや行財政改革などで対応が可能なものかどうかを検証する。

## 第2章 地方交付税制度の概要<sup>11</sup>

### 2-1 地方交付税の意義

地方交付税の目的は、「財源の均衡化による地方行政の計画的な運営を保障すること」と地方交付税法に定義されており、地方交付税の意義には、

- ① 財源保障機能
- ② 財源調整機能
- ③ 国と地方自治体の財源配分機能

の三つの機能が挙げられる。

①の財源保障機能とは、どの地方自治体においても最低限必要な行政サービスの水準、つまりナショナル・ミニマムを確保することを意味している。わが国の場合には、地域間で税源の格差が存在するため、地方交付税が存在しない場合には、財政力の弱い地方自治体では、最低限の行政サービスが提供されなくなる恐れがある。

ナショナル・ミニマムの確保が、国からの直接の財政支出でなく、国から地方自治体に交付税という一般補助金の形で行われているのは、ナショナル・ミニマムと考えられる行政サービスの多くが地方公共財としての性格を備えていると考えられるからである。地方公共財は、消防サービスやゴミ処理サービスのように、その便益の範囲が特定の地域に限定されるという特徴を持っている。地方交付税は、国民がどの地域に居住したとしてもこれらの行政サービスを享受することを可能にしている。また、一般補助金の形で交付されることにより、地域ごとの住民選好の違いを反映した形で、これらの行政サービスに濃淡がつけられる可能性も残していることになる。

しかし、現在の地方交付税の財源保障機能は、強力すぎるという批判もある。ナショナル・ミニマムの範囲を広げていくと、財源保障としての交付税の水準も引き上げざるをえないからである。地方団体にとって、歳出面で自由度の高い地方交付税は、過剰に供給され非効率な支出につながる恐れもある。

②の財源調整機能とは、経済力の低い地方自治体に手厚く配分することで、地域間再配分、いわゆる財源の均衡化を図ることである。

地方交付税の財源は、全国から徴収された国税収入の一定割合であるが、その多くは都市部から徴収されたものである。都市部には、企業や人口が集中しており、経済力が高いからである。都市部から徴収された税収は、経済力の低い地方自治体へ相対的に多く、地方交付税として配分されている。

このように、いったん国を通じて行われるという意味で、地方交付税制度は間接的な財政調整とみなすことができる。

---

11 平野・釣

③の国と地方自治体の財源配分機能は、文字どおり国と地方自治体で必要な財源を配分するものであり、現在の制度では地方自治体の財源不足額によって決定されている。わが国の国と地方自治体の歳出割合は、国が約4割、地方自治体が約6割となっている。その一方で、税収の配分は国が約6割、地方自治体が約4割となっている。地方交付税は、この歳出と税収の配分比率のギャップを埋める役割を国庫支出金とともに担っている。しかし、地方自治体にとって必要な財源が、地方交付税や国庫支出金という地域住民にとって痛みを感じにくい形で調達されていることは、各地方による歳出の効率化へのインセンティブを阻害する可能性を生じさせている。

## 2-2 地方交付税の仕組み

### 2-2-1 地方交付税の算定方法

各地方団体の交付税額は、基準財政需要額と基準財政収入額<sup>12</sup>の差額として求められる。

普通交付税額  $X = (\text{基準財政需要額 } A - \text{基準財政収入額 } B) = \text{財源不足} \cdots I$

AがBを上回り、財源不足額が生じる地方団体については地方交付税（普通交付税）が交付される。実際に地方団体に配分される交付税総額は、各地方団体の差額を合計したものである。

### 2-2-2 基準財政需要額

基準財政需要額は、各地方団体が標準的な行政を合理的水準で実施したと考えたときに必要と想定される「一般財源の額」とされ、その算出式は次のとおりである。

基準財政需要額  $A = \text{単位費用 } T \times \text{測定単位 } P \times \text{補正係数 } a \text{ (寒冷補正等)} \cdots II$

行政項目には、消防費、土木費、教育費、厚生費、産業経済費、その他の行政費、地方再生対策費<sup>13</sup>、雇用対策地域資源活用推進費<sup>14</sup>、包括算定経費<sup>15</sup>及び公債費の10項目がある。

測定単位とは、各行政項目に係る財政需要の大きさを合理的・客観的に反映する指標である。たとえば、消防費については、その地方団体の人口、教育費については児童数や学級数などが測定単位として利用されている。

単位費用とは、地方団体が標準的な行政を行う場合に必要一般財源の額を、測定一単位当たりで示したものである。

このように、基準財政需要額の算定は、費目ごとに「単位費用T」×「測定単位の数値P」の算式によって計算されるが、実際の各地方団体の測定単位当たりの行政経費は、人口規模、人口密度、都市化の程度、気象条件等の違いによって大きな差がある。

12 各地方団体の財政力を合理的に測定するために標準的な状態において徴収が見込まれる税収入を一定の方法によって算定した額。

13 地方税偏在是正による財源を活用して、地方と都市の「共生」の考え方の下、地方が自主的・主体的に行う活性化施策に必要な経費を包括算定したもの。

14 雇用対策や、地域資源を活用し、地域の自給力と創富力を高め、持続的な地域経営を目指す緑の分権改革の芽出しとしての取り組みなど、「人」を大切にす施策を実施するための経費。

15 「人口」を測定単位とする包括算定経費は、経常経費として企画費、総務費、議会費、各種委員（会）等経費を、建設事業費として道路橋梁費及び港湾費以外の建設事業費を算定している。「面積」を測定単位とする包括算定経費は、経常経費として、企画費、河川水防費等経費を建設事業費として、道路橋梁費及び港湾費以外の建設事業費を算定している。

これら自然的、社会的条件等地方団体が置かれている客観的条件からくる行政経費の差を補正係数を用いて基準財政需要額の計算に反映させることにより、各地方団体について公正、妥当な算定が可能となる。

### 2-2-3 補正の種類<sup>16</sup>

基準財政需要額の算定において、各地方団体の個別事情をできるだけ正確に反映させるためには、補正事項は多いほどよいが、補正事項が多いほど算定方法が複雑となるので、その影響が顕著なものであり、かつ、ある程度普遍的なものであって、その影響を客観的な資料によって係数化できるものを補正事項としている。

主な補正の種類は次のとおりである。

#### ① 段階補正

人口なり面積なり、地方団体の測定単位が増加（減少）するに従い、行政経費は増加（減少）するが、人口（測定単位）が2倍になったからといって、経費が2倍になるとは限らない。

例：人口500人の村であっても50万人の都市であっても、村長又は市長は一人であるので、人口一人当たりの村長、市長に要する経費は人口が少ないほど割高になる。地方団体は、その規模の大小にかかわらず、一定の組織を持つ必要があり、また、行政事務は一般的に「規模の経済」、いわゆるスケールメリットが働き、規模が大きくなる程、測定単位当たりの経費が割安になる傾向がある。この経費の差を反映させているのが、段階補正である。

#### ② 密度補正

人口密度等の大小に応じて、行政経費が割高、割安になる状況を反映させるための補正である。人口規模が同じであっても、人口密度が希薄になるに従い（面積が大きくなるに従い）、交通などの関係で行政経費が割高になる（人口10万人ごとに保健所を設けるとしても、東京都と北海道では北海道の方が広大な面積を受け持つこととなり、どうしても経費が割高になる）。また、人口密度以外にも道路の面積当たりの自動車交通量の多少（これが密度）で、道路の維持補修費が多く必要となる。

#### ③ 態容補正

地方団体の都市化の程度、法令上の行政機能、公共施設の整備状況等、地方団体の「態容」に応じて、財政需要が異なる状況を算定に反映しようとする補正である。

#### ④ 寒冷補正

寒冷・積雪地域における特別の増加経費を算定するもの。

#### ⑤ 合併補正

平成17年4月1日以降に合併した市町村に対して適用されるもので、合併直後に必要となる行政の一体化に要する経費及び行政水準・住民負担水準の格差是正に要する経費及び合併により臨時的に増加する経費を割増算入するための補正である。

16 総務省ホームページ 地方財政制度

### 2-3 地方分権推進計画における地方交付税算定方法の基本的な方向<sup>17</sup>

「地方分権推進計画」において、地方交付税算定方法の基本的な方向性が示され、その後、地方分権推進委員会最終報告（平成13年6月14日）、累次にわたる基本方針において、これに沿った指摘がされている。

地方分権推進計画においては、

- ①今後の交付税制度の運用のあり方として、国と地方の役割分担の見直しや法令等による地方団体の義務付けの廃止・緩和等に対応した算定方法の簡素化。
- ②測定単位として用いることが可能な信頼度の高い客観的な統計数値が存在するものについては、補正係数による算定を出来る限り法律で定める単位費用による算定とすること。
- ③地方団体の意見をよりの確に反映するとともに、その過程をより明らかにするために、算定方法についての意見の申し出制度を設けること。
- ④地方債の元利償還金について実際の償還額等に応じ基準財政需要額に算入する措置については、限定的に行うこと 等が示された。

交付税制度の財源保障機能と財源調整機能をどの程度働かせるかは、算定方法のあり方と密接不可分の関係にある。すなわち、個々の地方団体の財政需要を出来るだけ補足してその財源を保障しようとするれば、算定方法は結果として複雑なものになる。一般的には財政力の弱い地方団体側からは、出来る限り具体個別の行政分野ごとの財政需要を算定すべきであるという指摘がされる所であり、これまでの算定方法の改正も結果として複雑化を招く方向のものであった。

しかし、このような改正が重ねられた結果、①交付税の精緻な算定は算定の複雑化を招き、結果として交付税算定は極めて分かりづらい（ブラックボックス化している）、②きめ細やかな財源保障により、行政改革意欲をそぐ結果となっている等の批判を招くこととなった。

最近の地方交付税の算定方法の改正については、法令により義務付けられているものは別として、個別事務事業の仕組みに則した算定方法を目指すというよりは、出来る限り分かりやすい簡潔な算定を目指すものとなっている。

## 第3章 平成の大合併による市町村の変化

### 3-1 市町村の規模

#### 3-1-1 人口

地方交付税の算定は、国勢調査人口を基礎とする部分が多い。平成17年、平成22年の国勢調査結果とも平成12年の合併前の市町村に置き換えた数値が整理されているので、この資料を用いて市町村の人口規模の変化の分析を行った。

まず、平成12年からの国勢調査時点での市町村数の変化を、市、町、村ごとに比較した（図3-1）。平成12年10月1日に3,229あった市町村は、平成22年10月1日には1,727へと47%減少している。村に

17 神野 P169～170

においては567から68%が減少し184に、町については1,991から62%が減少し757となり、市は671から17%増加し786となった。

次に市町村の規模の変化を人口で比較する（図3-2-1～3-2-4）。3万人未満の市町村が大幅に減り、3万人以上の市町村へ移行し、町村が減り、市が増えたことが人口規模からもよく分かる。

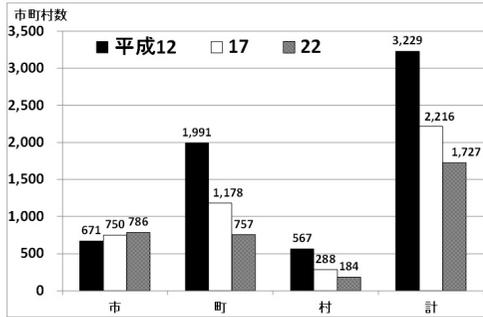


図3-1 市町村数の推移 (10月1日現在)

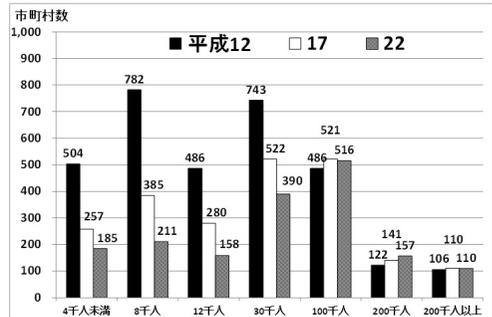


図3-2-1 人口別市町村数

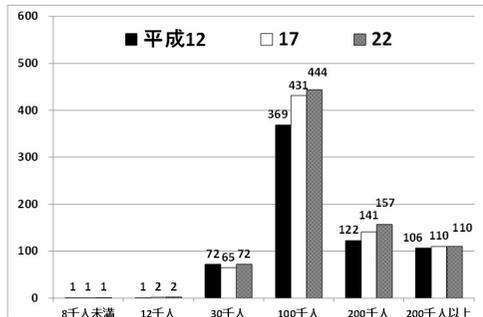


図3-2-2 人口別「市」の数

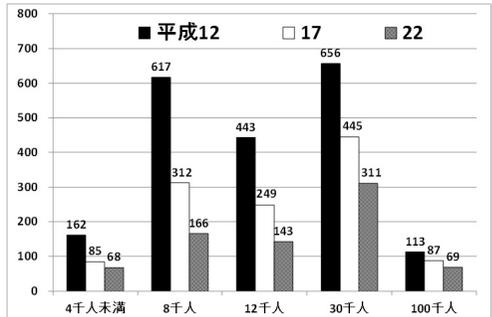


図3-2-3 人口別「町」の数

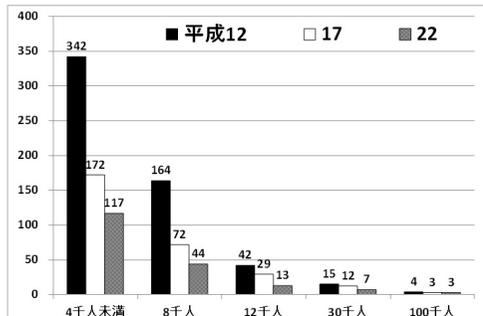


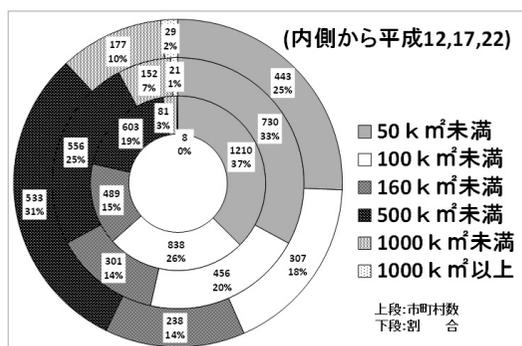
図3-2-4 人口別「村」の数

(出所) 国勢調査結果 (総務省統計局 e-Stat) から筆者作成。

### 3-1-2 面積

市町村の規模の変化を面積で比較する（図3-3）。平成12年には、地方交付税算定の基礎となる標準団体<sup>18</sup>よりも広い市町村が22%であったのに対し、平成22年には43%と21%も増加している。1番面積の大きな市町村は岐阜県高山市で、10市町村が合併し、面積は実に2,177.67km<sup>2</sup>である。都道府県で1番狭い香川県、2番目に狭い大阪府よりも広く、3番目の東京都とほぼ同じ広さである。人口規模が異なるとはいえ、単純に考えて、香川県、大阪府、東京都がそれぞれ一つの市町村として行政を行うということは誰も想像できないだろう。

次に、市町村の人口をX軸に、面積をY軸にとり、平成12年と平成22年の国勢調査時点で市町村の状況を比較したものが図3-4-1、3-4-2である。平成の大合併前は、人口が少なく面積も狭



(出所) 国勢調査結果（総務省統計局 e-Stat）から筆者作成。

図3-3 市町村の面積の推移 (10月1日現在)

表3-1 市町村の面積 上位10団体 (平成22年10月1日現在)

順位	市町村名	面積 km <sup>2</sup>	都道府県名	面積 km <sup>2</sup>
1	高山市	2177.67	香川県	1876.53
2	浜松市	1558.04	大阪府	1898.47
3	日光市	1449.87	東京都	2187.50
4	北見市	1427.56		
5	静岡市	1411.85		
6	足寄町	1408.09		
7	釧路市	1362.75		
8	遠軽町	1332.32		
9	別海町	1320.23		
10	鶴岡市	1311.51		

(出所) 国勢調査結果（総務省統計局 e-Stat）から筆者作成。

18 普通交付税の算定に用いる単位費用の積算に当たって想定された「標準的な条件を備えた団体」のこと。市町村は、人口10万人、面積160km<sup>2</sup>、3万5,000世帯。都道府県は、人口170万人、面積6,500km<sup>2</sup>、59万人世帯、10市、75町村、市部人口90万人、町村部人口80万人。

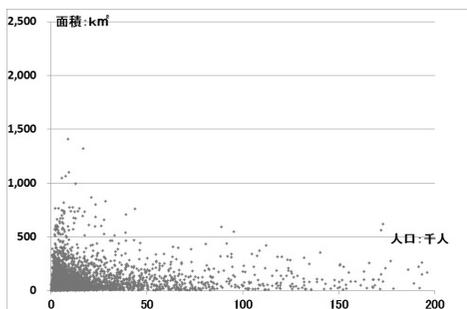


図3-4-1 市町村の人口と面積  
(平成12年10月1日)

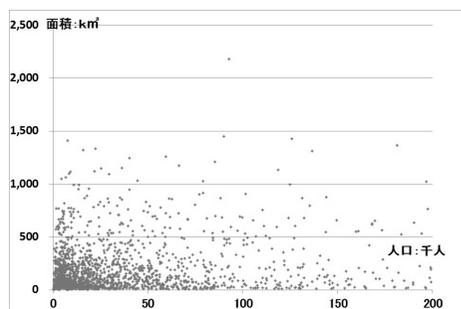


図3-4-2 市町村の人口と面積  
(平成22年10月1日)

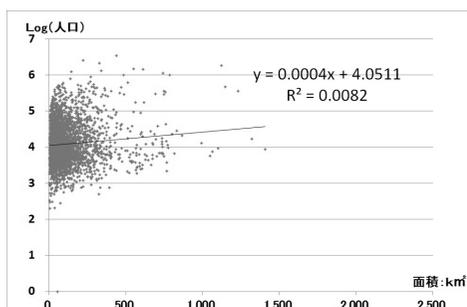


図3-5-1 市町村の人口と面積  
(平成12年10月1日)

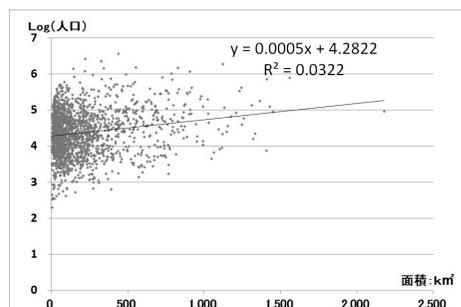


図3-5-2 市町村の人口と面積  
(平成22年10月1日)

(出所) 国勢調査結果(総務省統計局 e-Stat) から筆者作成。

い市町村が多かったのに対し、合併後は人口が多くなり、面積も広がった市町村が多くなったことをはっきり示している。

人口を対数化し比較したものが、図3-5-1、3-5-2である。 $R^2$ が大きくなり、若干ではあるが面積と人口の相関が高くなったことを示している。

### 3-1-3 人口密度

最後に人口密度で比較を行う(図3-6)。割合としては全体的に大きな変化はないが、市町村数で見ると、人口密度1,000人/ $\text{km}^2$ 未満の市町村の減少率は50%で、1,000人/ $\text{km}^2$ 以上の市町村の減少率は23%にとどまっている。つまり、人口密度の低い市町村同士が合併したのではなく、人口密度の高い市町村と合併していったことがわかる。また、その人口密度は1,000人/ $\text{km}^2$ 以上の中核となるような市町村であることも想像できる。

では、合併した新市町村には旧市町村がどれくらい含まれているのだろうか。図3-7が平成12年10月1日から平成22年10月1日の間に合併を行い、新たに誕生した新市町村の旧市町村数である。最も多いのは2市町村の合併だが、最大15市町村が合併した市町村がある。ちなみにこれは新潟県新潟

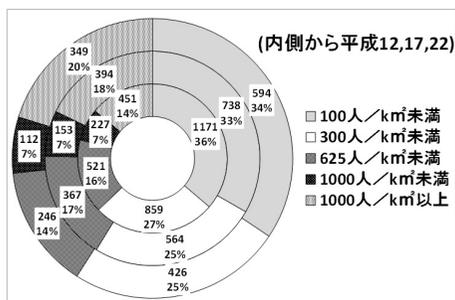


図3-6 人口密度別市町村数

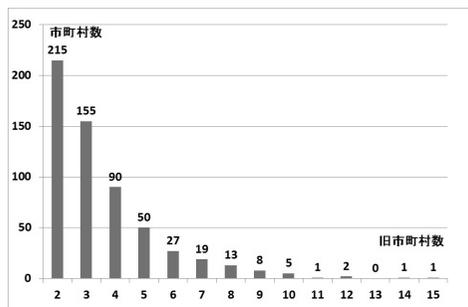


図3-7 平成12年10月1日以降に合併を行い誕生した新市町村の旧市町村数  
(調査時点：平成22年10月1日)

(出所) 国勢調査結果(総務省統計局 e-Stat) から筆者作成。

市で、4市6町5村が合併し、726.1km<sup>2</sup>、811,901人(平成22年国勢調査)の市となった。私が住む美作市は5町1村が合併し7年が経過したが、統一できていない事務事業、配置の見直しがなされずそのまま設置されている類似施設がまだ多くある。新潟市は編入合併であったため、新設合併に比べて制度統一は容易いとはいえ、15通りのやり方があったとするならば、それを統一するのは相当の力が必要であろう。

### 3-2 地方交付税算定上の標準団体

市町村の地方交付税を算定するに当たっては、人口10万人、面積160km<sup>2</sup>、世帯数39,000、の仮想市町村を「標準団体」とし、雪が降る、離島である等、主に地理的な事情を加味し、更には人口規模、人口密度により行政効率を係数化して算定を行う。この標準団体の定義のうち、世帯数については平成12年度以降35,000世帯から段階的に現在の39,000世帯になっているが、人口、面積に関する定義は変わっていない。

地方交付税の算定費目は、概ね一般会計歳出の目的別経費<sup>19</sup>で構成されているが、各算定費目の中

19 地方自治体の経費をその行政目的によって議会費、総務費、民生費、衛生費、労働費、農林水産業費、商工費、土木費、警察費、消防費、教育費などに分類することであり、予算及び決算における款、項の区分を基準としたものである。

に公債費が含まれているため、単純に目的別経費と比較することはできない。その中で、消防費には公債費部分が若干含まれているものの、平成18年度発行分からの算入であり、その影響が一番少ないので、消防費を用いて標準団体と実際の団体の比較、基準財政需要額と実際の決算額の比較を行う。

標準団体の常備消防の算定内訳は、消防・救急の実働部隊である「消防署」を統括する「消防本部」には29名が配属され、現場へ出動する隊員が所属する消防署には2つの出張所があり、合計99名の消防吏員が配属されている。つまり、標準団体では、160km<sup>2</sup>を3つの拠点でカバーし、住民からの119番通報に対応しているということである。

美作市ではどうだろうか。人口3万人、面積429.19km<sup>2</sup>を1署、1出張所でカバーしている。合併直後、平日の昼間だけ市内2か所に救急駐在と称する3人1班の消防署員と救急車を配備した。消防車は地元消防団の消防車を借りて、火災に対応する体制をとっている。しかし人口規模からいうと、標準団体の1/3であり、拠点（本署、出張所）は1ヶ所しか認められないというのが交付税算定の内容である。

次に、標準団体の非常備消防の算定内容は、団長を筆頭に563名の消防団員で市内をカバーすることになっている。美作市の消防団は、団長を筆頭に2,050人の消防団員が活動を行っている。しかし、標準団体の1/3ということになると170人程度しか認められないことになる。

## 第4章 合併後の地方交付税

### 4-1 合併算定替えと一本算定

地方交付税の「合併算定替え」とは、合併後10ヶ年度<sup>20</sup>は合併しなかったものとして普通交付税を全額保証し、その後5ヶ年度は激変緩和措置を講ずるというもので、言い換えれば、「合併して15年の間に公共施設の統廃合などを進めて、一つの市町村にふさわしい行政サービスを確立しなさい。」という内容のものである。

ではなぜ、旧市町村ごとに算定した基準財政需要額を足し上げたものと、新市町村で算定した額に差が生まれるのだろうか。

$n$  個の市町村が合併した場合の新市町村の基準財政需要額を  $A$ 、基準財政収入額を  $B$  とし、旧市町村の基準財政需要額を  $A'_n$ 、基準財政収入額を  $B'_n$  とすると、

新市町村の普通交付税額  $X$ （一本算定額）は

$$X = A - B$$

旧市町村の普通交付税額  $X'_n$  は

$$X'_n = A'_n - B'_n \text{ で算定される。}$$

収入額  $B$  については2-3-4で述べたような補正係数は無く、

$$B = \sum B'_n \text{ となる。}$$

ところが、基準財政需要額については、2-2-2で述べたような、各地方団体の人口要件、自然条件を反映するために補正係数を用いて算定するため

20 旧合併特例法上の措置。平成17年4月～平成22年3月の間の合併は平成26年度まで。

$A \neq \sum A'_n$ となる。

各市町村の人口を  $P_n$  とすると、新市町村の基準財政需要額  $A$  は

$$A = \text{単位費用 } T \times \text{測定単位 } \sum P_n \times \text{補正係数 } a$$

旧市町村の基準財政需要額  $A'_n$  は

$$A'_n = \text{単位費用 } T \times \text{測定単位 } P_n \times \text{補正係数 } a \text{ で算出される。}$$

補正係数  $a_n$  が全市町村とも同じ場合の合併算定替後の基準財政需要額は

$$A' = \sum A'_n = T \times (P_1 + P_2 + \dots + P_n) \times a = A$$

となるが、補正係数  $a$  は人口規模、人口密度等の違いによって差があるため、

$$A' = T \times \sum (P_n \times a_n)$$

となり、 $a$  は人口規模が小さいほど高く設定されており、

$$A < A' = \sum A'_n \text{ となり、差額が生まれるのである。}$$

#### 4-2 段階補正係数の影響

補正係数  $a$  の中の段階補正係数について、人口別、年度別の比較を行う。

段階補正係数は、人口段階ごとの地方団体の行政規模を設定し、段階別所要一般財源を算定し、標準団体と単位費用の比較を行い、係数を決定する。人口が少ないほど行政効率が悪くなることから、人口10万人の市を1.000とし、小規模市町村に対して経費の割り増しを行うという主旨のものである。

図4-1が平成22年度地方交付税算定に用いられた費目別の段階補正係数を、人口別に比較したものである。4千人の市町村の保健衛生費については、10万人の市町村と比較し実に3倍の単価が必要と見積もられている。一番低い社会福祉費にあっても1.6倍弱の割り増しである。極端な例となるが、人口4千人の25市町村が合併したとすると、保健衛生費は個別市町村で算定された場合と1つの市町村で算定された場合、3倍の差額が生じる。今まで基準財政需要額通りの保健衛生事業を行っていたと仮定すると、合併後15年経つと一般財源を1/3にしなければならないということである。

図4-2が平成22年度と平成17年度の消防費の段階補正係数を人口別に比較したものである。平成22年度の方が、人口が少なくなるに従って係数が高くなっていることが分かる。

図4-3が段階補正係数の上限値である4千人以下の係数を平成11年度から比較したものである。平成14年度から3年連続して係数が大きく下がっている。これは小泉内閣の時に行われた三位一体の改革<sup>21</sup>によるものである。

地方分権推進委員会の中心人物であった西尾勝氏が、平成14年11月に第27次地方制度調査会に提出したいわゆる「西尾私案」<sup>22</sup>において、基礎的地方団体の合併を推進する立場から、一定規模に満たない地方団体について、その所掌事務と機構を大幅に縮小する特例制度を設ける、もしくは当該地方団体を他の基礎的地方団体の内部団体に移行させるといった提言を行った。

21 「地方にできることは地方に」という理念の下、国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指し、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しの3つを一体的に行う改革。平成14年6月に閣議決定された「骨太の方針2002（平成14年）」においてはじめて使用された。

22 平成14年11月1日に地方分権推進会の中心人物であった西尾勝氏が提出した「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」。

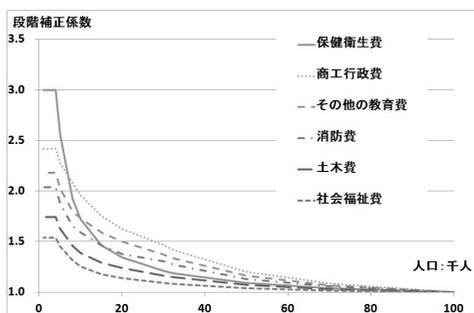


図4-1 平成22年度人口別段階補正係数  
(市町村分)

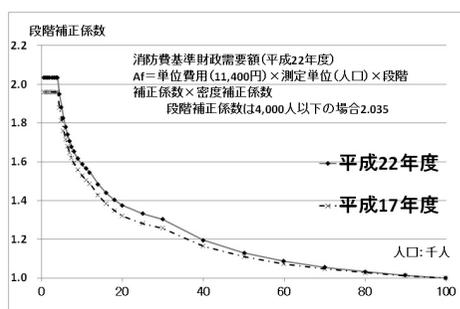


図4-2 消防費段階補正係数年度比較  
(市町村分)

(出所)「平成22, 17年度地方交付税制度解説」から筆者作成。

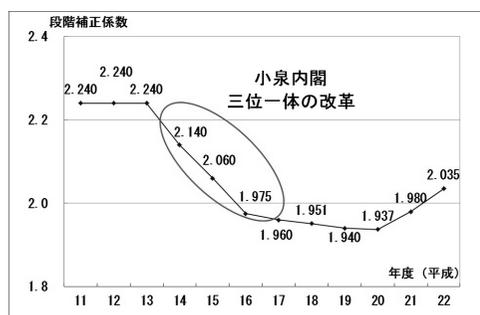


図4-3 消防費 人口4千人以下の段階補正係数の推移  
(市町村分)

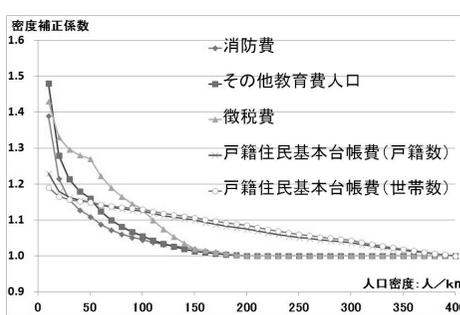


図4-4 平成22年度人口密度別密度補正係数  
(市町村分)

(出所)「平成11～22年度地方交付税制度解説」から筆者作成。

三位一体の改革により段階補正係数が引き下げられ、更にはこの西尾私案の中で、「一定規模に満たない地方団体」の人口規模については「例えば人口〇〇」という表現にとどめられ、具体的な数値は示されなかったことで、小規模地方団体は合併を前向きに考えざるを得なくなった。

そして、平成21年度から逆に標準団体以下の段階補正係数は上昇する。自民党の末期政権であった麻生内閣の時からである。小泉内閣以来、小規模市町村の地方交付税を減額してきたことなどから、「地方の疲弊」といったことがよく言われるようになり、平成21年8月の第45回衆議院総選挙で、地方の一人区で強かった自民党が相次いで議席を失うなどして大きく後退し、政権交代を迎えることになる。「小規模地方団体への交付税復活」とも言えるべきこの見直しについて、総務省は平成22年度の地方交付税を決定を行う中で、「段階補正については、標準団体未満の市町村について、過去に大幅な縮減が行われたが、現下のこれらの市町村の財政を取り巻く状況に鑑み、よりの確に財政需要に応えられるよう抜本的に見直す」<sup>23</sup>としている。

23 「平成22年度地方交付税の決定について」 総務省資料。

段階補正の見直しについては、宮崎毅氏（明海大学）の論文「地方交付税改革が市町村合併に及ぼす影響」（日本経済研究 No. 63, 平成22年7月）では、「平成10年に実施された人口4,000人以下の市町村への段階補正フラット化は合併協議会の設置に影響を及ぼさないが、平成14年に実施された段階補正の見直しは、小規模地方団体の合併協議会と法定協議会の設置確立を7-8%上昇させることが明らかになった。」としており、市町村合併に影響を与えたことを確認している。

#### 4-3 密度補正係数の影響

補正係数の中で、もう一つ合併算定替えにより変わる係数がある。それが人口密度を基に算出する密度補正係数である。この密度補正係数を用いる費目は、消防費、その他教育費、徴税費、戸籍住民基本台帳費に限られている。それぞれの係数を人口密度別に表したものが図4-4である。戸籍住民基本台帳費は人口密度400人/km<sup>2</sup>以下を補正の対象にしており、その他の3つの経費は200人/km<sup>2</sup>以下に対して補正を行っている。

人口密度による補正係数は、人口による補正係数ほど高い値ではない。また、人口密度が低い地方団体同士が合併しても、人口密度は低いままであるから、あまり大きな影響はない。

#### 4-4 一本算定による影響

平成12年の国勢調査以降に10以上の市町村が合併した市のうち、政令指定都市を除く8つの市の平成23年度の交付税算定資料を総務省に提供していただいた。地方団体名を控え、標準財政規模、人口、面積を大まかな数値とし、平成23年度の合併算定替えと一本算定の差額を比較したものが表4-1である。各市町村の標準財政規模と比較することにより、その影響を比較する。

その割合が最も大きかったのはD市で、差額は22%にもなる。D市については、旧市町村で人口が一番大きかったのは15千人で、その他10千人以下の市町村が合併して誕生している。2番目に大きなのはA市でその影響は20%、こちらも旧市町村で人口が一番大きかったのは15千人である。

美作市は合併した市町村数は6つであるが、D市、A市と同じように人口規模の小さい市町村同士が合併しており、一本算定との差額は18%と変わらない値である。図4-1で示したように、人口が少ない段階補正係数が高いので、人口が少ない市町村が多く合併した市町村ほど一本算定との差額が大きいことがはっきりと表れている。

図4-5は、費目ごとの差額が、基準財政需要額に対してどのくらいの割合なのかを示したグラフである。生活保護費、地方再生対策費、雇用対策地域資源活用推進費については、50%を越える市があり、その影響が非常に大きいことがわかる。

#### 4-5 基準財政需要額と決算額

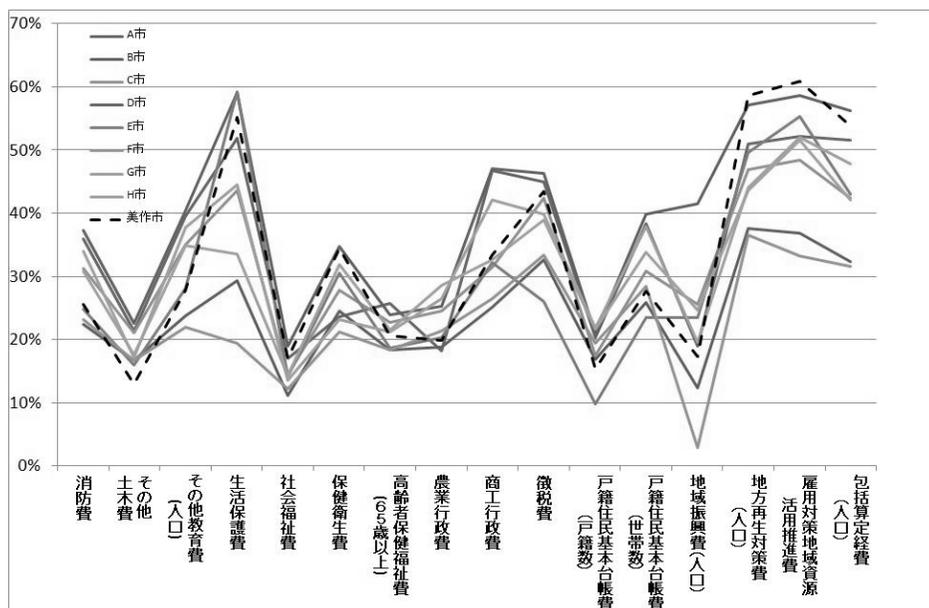
次に基準財政需要額を算定する際に見積もられる額と、実際の決算額について比較を行う。

地方交付税の算定費目は、概ね一般会計歳出の目的別経費で構成されているが、各算定費目の中に公債費が含まれているため、単純に比較することはできない。今まで例示してきた消防費については、公債費部分が含まれているものの、平成18年度発行分からの算入であり、その影響が一番少ないと思

表4-1 10市町村以上が合併し誕生した市の基準財政需要額の本算定との差額  
(政令指定都市除く)

市町村名	合併市町村数	標準財政規模(H21)	平成23年度一本算定との差額	対標準財政規模	人口(千人, H22国調)	面積(百km <sup>2</sup> )	人口密度(人/km <sup>2</sup> )	旧市町村最大人口(千人)
A市	10以上	300億	58億	20%	~100	5~10	100	15
B市	10以上	700億	72億	10%	200~	5~10	324	194
C市	10以上	600億	94億	16%	200~	5~10	214	135
D市	10以上	300億	65億	22%	~100	5~10	79	15
E市	10以上	300億	47億	15%	~100	10~	44	64
F市	10以上	650億	69億	11%	200~	5~10	406	163
G市	10以上	450億	76億	16%	100~200	5~10	414	111
H市	10以上	350億	60億	18%	~100	~5	141	39
美作市	6	150億	28億	18%	30,504人	4.2919	71	12

(出所) 総務省提供資料, 平成22年度国勢調査結果から筆者作成。



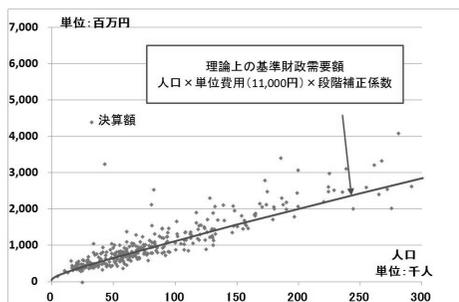
(出所) 総務省提供資料から筆者作成。

図4-5 平成23年度基準財政需要額 一本算定との比率

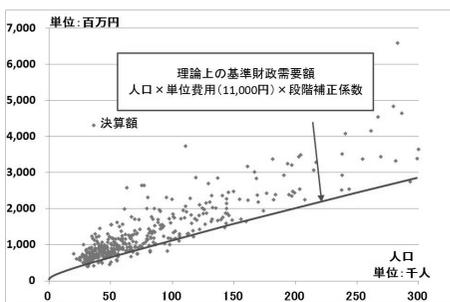
われることから、基準財政需要額として見積もられた消防費と、各市町村の消防費の決算額を比較し、どれだけの乖離があるかを調べる。

図4-6が、市の平成21年度地方財政状況調査における消防費の決算額を人口ごとに表したもので、分布図の中に引かれた線が、平成22年度の基準財政需要額を示している。図4-6-①は非合併市だけのデータで、概ね基準財政需要額に近い決算額となっている。図4-6-②は合併を行った市のデー

① 非合併市



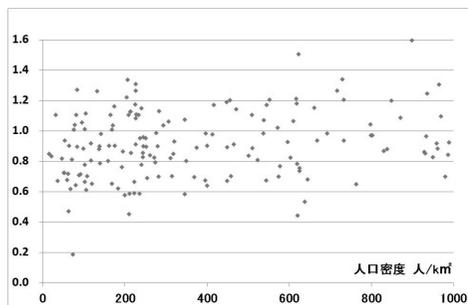
② 合併市



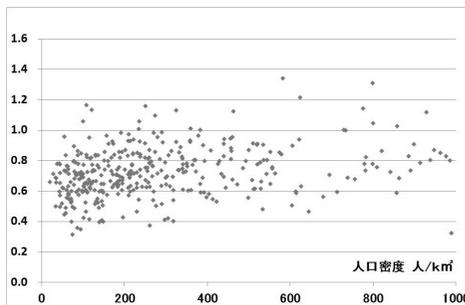
(出所) 平成21年度地方財政調査結果から筆者作成。

図4-6 平成21年度消費費決算額と基準財政需要額

① 非合併市



② 合併市



(出所) 平成21年度地方財政調査結果から筆者作成。

図4-7 平成21年度消費費 基準財政需要額÷決算額

タで、基準財政需要額と比較してかなり高い決算額となっている。その割合を示したものが、図4-7である。基準財政需要額を決算額で除した数値を市町村の面積で比較を行った。非合併市は面積が狭く、多くの市が交付税の留保財源率を差し引いた0.75を超えている。一方合併市は0.75を下回る市が多いことがはっきりと表れている。目的別の決算額には性質別という普通建設事業が含まれているため、正確な比較とは言えないが、合併、非合併で明確な差があり、合併市においては、地方交付税合併算定替え終了までに調整をすれば良いとはいえ、その差額から見て、多くの市がその調整に苦しむことが予想される。

## 第5章 合併による行政効率化の現実

### 5-1 一本算定の意味する行政の効率化

合併したことによって、市民生活にどのような影響が出たのだろうか。美作市は新設合併であり、本庁が設置されていない旧町に私は住んでいるが、旧役場が総合支所として残され、昭和の大合併以

前の町村単位に設置されていた出張所は、合併と同時に1箇所を残し廃止された。住民票の取得、納税証明書の発行等いわゆる「窓口業務」は総合支所、出張所で行うことができるが、私が窓口業務を利用するのは、年に1,2回程度である。

上下水道等の公共料金については、段階的に市内統一料金へ移行している。一方、文化施設、体育施設については、ほとんどがそのまま残され、以前は旧町村内で利用することしか考えていなかったが、合併後は選択の範囲が広域になり、選択肢が広がったという点では便利になったと感じている。

合併し1つの市町村になったが、住民の数が減ったわけでない。一本算定との差額が意味するところは、行政効率の差である。その行政効率の差とは、職員数の削減、また三役、議員数の削減と、市役所等公共施設の統廃合に伴う維持管理費の削減が代表的なものであろう。

では、職員削減と公共施設の統廃合で、財政的にどれくらい削減可能であるか検証を行う。

## 5-2 職員の削減

### 5-2-1 類似団体<sup>24</sup>との比較

交付税算定上の職員数が詳細に分かれれば、その数値と実数の比較を行うことで交付税算定上の職員数と実態との差を論じることができるが、全ての費目において算定上の職員数が明らかにされていないので、定員管理調査結果をもとに美作市と類似団体とを比較することにより分析を行う。

図5-1が、平成23年度の美作市の定員管理調査結果を類似団体（平成21年4月1日現在）と比較したものである。類似団体数値は、人口規模と産業構造が類似した市町村をグループ化し、その平均値を出したものであり、面積は要件に含まれていない。比較にあたっては、その業務を民間委託や一部事務組合等の所管とせず、職員を配置して業務を実施している市町村のみを対象として出された修正値を用いている。

美作市は合併前の平成16年度から平成23年度にかけて、普通会計ベースで73人の職員削減を行っているが、平成23年度の類似団体の比較において、実に126名、35%の職員が多い結果となった。保育所、給食センターが突出しているのは、全て直営で行っているからである。とはいえ、全てを正職員で運営しているのではない。臨時、嘱託職員を多く雇用し運営しているが、類似団体と比較すると倍以上の職員数である。消防関係の職員数が多いのは、本署以外に出張所（24時間体制）を1ヶ所、救急駐在（平日昼間のみ）を2ヶ所設置しているからであろう。

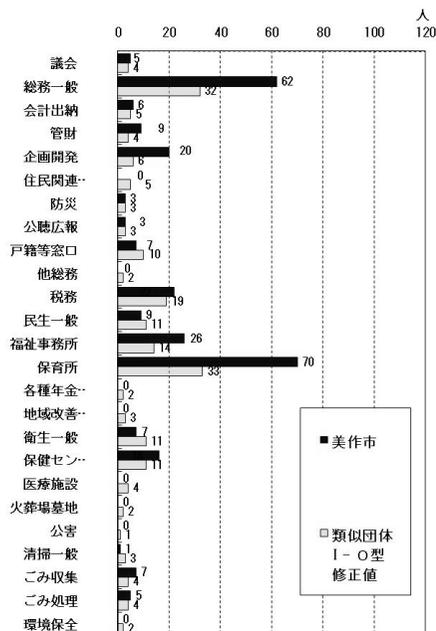
また、企画開発で倍以上の職員がいるのは、市営のケーブルテレビ、情報通信網の管理を行っているためであろう。

一方、類似団体よりも少ないのは、小中学校である。校務員を以前は配置していたが、現在は廃止しているためである。

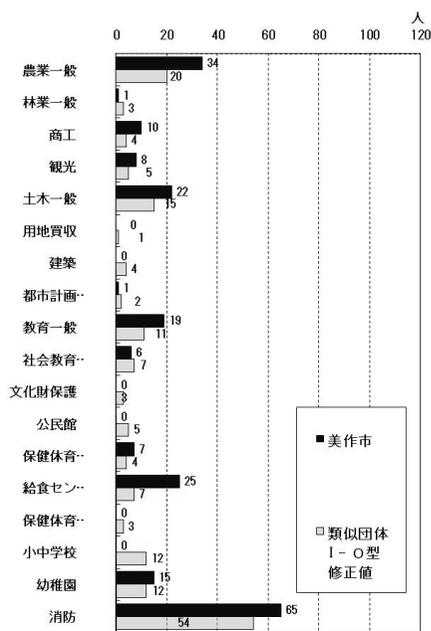
このように区分ごとの大きな差を見ると、その原因が推測できる。では類似団体より多い部分を単純に削減すれば、人件費の削減が図れるのだろうか。

24 全市区町村を人口と産業構造（産業別就業人口の構成比）を基準にいくつかのグループに分けたもの。財政指数表をもとに分類された「類似団体」も同じ名称だが、定員管理上の類似団体とは分類が異なる。

小区分（その1）



小区分（その2）



（出所）平成23年度定員管理調査結果，「類似団体別職員の状況」（平成21年4月1日現在）から筆者作成。

図5-1 岡山県美作市定員管理調査結果類似団体との比較

学校給食，保育所については，民間委託すれば人件費は減るが，物件費など他の経費に置き換えられるため，民間委託するだけでは単純に経費を削減することはできない。しかし，幼稚園を含めて施設数を削減すれば，職員の削減は可能で，人件費を抑えることができる。消防署については，救急駐在，もしくは出張所を廃止すれば，人員を削減することができる。つまり，職員の削減と施設の統廃合はセットで考えなければならないということである。

### 5-2-2 三役，議員の削減

美作市の三役については，合併により単純に市長，副市長，教育長の3人×5（減少した町村数）=15人が削減されたことになる。

次に，議員定数については，地方自治法が改正され上限が撤廃されたが，平成23年改正前の上限によると美作市の議員定数の上限は94人から26人に下がったことになる。

### 5-2-3 職員，三役及び議員数の削減による効果額

第5章-2-1~2で職員，三役及び議員の削減数について分析を行った。それぞれの数値を元に具体的にどれぐらいの削減額となるのかを算出する。

## ① 職員

類似団体の職員数は平成17年度から平成22年度にかけて大きく減っている。これは、合併により新たに誕生した地方団体が、大幅な職員削減を行っているためと考えられる。美作市の平成17年度の職員数をその時点での類似団体と比較することが、地方交付税の合併算定替えの「合併しなかった」として算定した結果と、一本算定の結果との差に一番近いと考えられるので、平成17年度職員数の類似団体との職員数の差を合併により削減可能な職員数とする。

分析の中で述べたが、保育所、給食調理について美作市ではすべて直営で行っており、類似団体数値は民間委託を行った後の職員数であるので、統合と民営化の推進により、大ざっぱであるが類似団体数値との差の半分の人件費が削減額として見込めることとし、削減が可能な美作市の職員数を次のように算出する。

平成17年度美作市定員管理調査結果560人－平成17年度類似団体職員数420人＝140人

平成17年度美作市保育所職員数62－平成17年度類似団体職員数43＝19人

平成17年度美作市給食調理場職員数29－平成17年度類似団体職員数12＝17人

$140人 - (19人 + 17) \div 2 = 122人$ ・・・削減可能職員数

交付税算定上の職員1人当たりの人件費は、費目によって異なる。美作市に交付税算入されている費目の中で、金額と積算人数が明らかになっている41項目の一人当たり単価の平均は6,558千円で、これに上の削減可能職員数を乗じ、

$122人 \times 6,558千円 = 800,076千円$  を職員の人件費削減可能額とする。

## ② 三役

地方交付税算定における三役の人件費の積算内容は明らかにされていないため、美作市の平成24年度の当初予算における人件費（表5-1）を用いて削減額を算出する。

3人の特別職の人件費の計は38,196千円であり、単純に

$38,196千円 \times 5$ （減少町村数）＝190,980千円

を三役の人件費削減可能額とする。

## ③ 議員

三役と同じように、地方交付税算定における議員の人件費の積算内容は明らかにされていないため、美作市の平成24年度の当初予算に計上にされた人件費を用いて削減額を算出する。

表5-1 平成24年度 美作市給与費明細書

単位：人，千円

区分	職員数	給 与 費					計	共済費	合計
		報酬	給料	期末手当	地域手当	その他手当			
長等	3	0	23,370	9,314	0	0	32,684	5,512	38,196
議員	22	85,860	0	27,154	0	0	113,014	48,947	161,961

（出所）平成24年度美作市一般会計当初予算書

議員22人の人件費の計は161,961千円であり、

$$161,961 \text{千円} \div 22 \text{人} \times 68 \text{人} = 500,606 \text{千円}$$

$$* 68 \text{人} = (94 \text{人} - 26 \text{人}) \text{ (旧地方自治法上の差)}$$

を議員の人件費削減可能額とする。

#### ④ 削減可能人件費の計

合併による合理化で削減可能な人件費は、①～③の合計 1,491,662千円となる。この額は美作市の地方交付税合併算定替えと一本算定の差額28億円の53%となり、残りの13億円を公共施設の統廃合等其他の方法で捻出しなければならない。

### 5-3 公共施設の統廃合

美作市は、合併以降大きな施設の統廃合は行っていない。本庁以外の旧庁舎は、総合支所として残し、議場など使用しない部屋が多く存在している。小学校については、2校統合を行ったが、こちらについては事業費補正により小学校費が減額されたため、統合による財政的な効果は少ない。

公共施設の削減については、公共施設状況調査により比較することを試みたが、類似団体の数値は平成17年度のものだけが公開されているだけで、この数値についても支所・出張所、公民館、図書館などの数値が無く、比較を行うことができなかった。

### 5-4 実際の類似団体との比較

類似団体は、先にも述べた仮想の地方団体であり、同じ種類の地方団体の平均値をとっただけであるので、美作市と同じ類型で、面積がほぼ同じ宮崎県西都市と比較を行う。

西都市の合併の歴史を振り返ると次のとおりである。

S30.4.1 妻町と上穂北村が合併し西都町となる

S33.4.1 西都町と<sup>みのうそん</sup>三納村、<sup>とのこおりそん</sup>都於郡村が合併

S33.11.1 西都町が西都市となる

S37.4.1 <sup>さんざいそん</sup>三財村、<sup>ひがしめらそん</sup>東米良村の一部編入、これで現在の市域となる

西都市は、昭和37年に最終の合併を行い現在に至っており、半世紀後の美作市の姿を示しているともいえる。定員管理調査結果をもとに、職員数の比較を行った。

表5-2 美作市と西都市の人口、面積

	岡山県美作市	宮崎県西都市
類型	I-0	I-0
人口	30,498人	32,614人
面積	429.19km <sup>2</sup>	438.56km <sup>2</sup>

(出所) 平成22年国勢調査結果から筆者作成。

表5-3 美作市と西都市の地域別人口、世帯

単位：人、世帯

美作市			西都市		
旧町村名	人口	世帯	旧町村名	人口	世帯
勝田	3,096	1,194	妻	16,678	6,281
大原	4,039	1,446	穂北	4,910	1,769
東栗倉	1,193	416	三納	2,993	1,161
美作	12,462	4,640	都於郡	3,614	1,316
作東	6,578	2,413	三財	4,056	1,482
英田	3,130	1,096	東米良	363	188
計	30,498	11,205	計	32,614	12,197

(出所) 平成22年国勢調査結果から筆者作成。

全体的な傾向としては、総務、保育所、給食センター、消防の職員数が美作市の方が多いという、概ね類似団体との比較と同じ結果となった。その要因について、一つずつ考察を行う。

総務一般に同じように大差があることについては、支所の設置について美作市と西都市では大きな違いがあることがその要因と言える。西都市が支所を設置している場所は、合併以前の町村5箇所、美作市も同じく合併前の町村ごとに5箇所設置している。人員については西都市が窓口業務と生涯学習を担当する1人と協働推進事業を担当する1人の計2人であるのに対し、美作市では窓口業務と維持管理業務を担当する約10人の職員を配置しているため大きな差となった。

西都市の保育所については、徐々に民営化を行い、現在は6箇所の保育所が公営で残っているが、中心部にあった公営の保育所は、少子化の影響で民間の保育所に園児を譲るという理由で閉鎖されている。幼稚園については、民営の幼稚園が4つあるだけで、公営のものはない。美作市には、7つの保育園と、8つの幼稚園があり、すべて市立である。

西都市の学校給食は、中心部から距離のある銀上小学校と銀鏡中学校を除き、1ヶ所の共同調理場から配送しており、調理、配送とも民間委託である。一方美作市は、合併以前のまま4つの共同調理場と2ヶ所の学校（自校式）で直営で調理、配送を行っている。

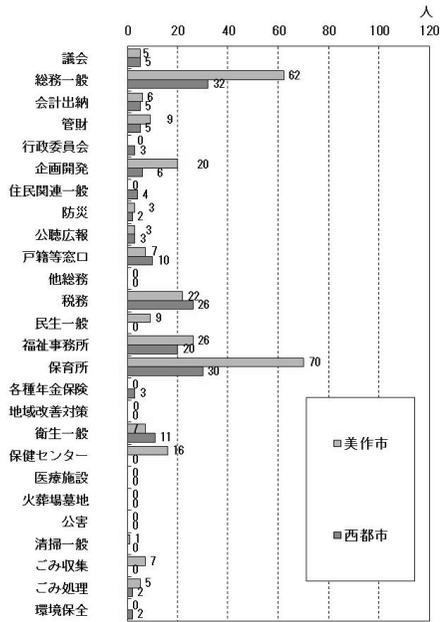
消防署については、西都市が本署1箇所で対応しているのに対し、美作市は出張所と救急駐在2箇所の計4箇所で対応しているため、大きな差が出ている。

次に、美作市と西都市の人口分布を比較する。図5-3、5-4が総務省統計局のe-Statから取り出した平成17年国勢調査結果の人口密度を500mメッシュで表した地図である。色が濃いほど人口密度が高いことを示しており、当然であるが、両市とも本庁、支所を人口密度の高いところに設置していることがわかる。

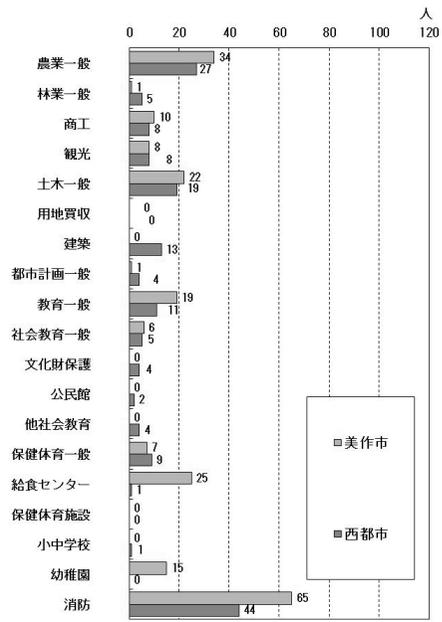
美作市は、北東から南西に向かう斜めのラインと、東西のライン沿いに集落が分布している。これらのラインはいずれも河川沿いの平地で、管内に広く集落が分布していることがわかる。美作市は中山間地であるが、山の標高がそれほど高くなく、河川沿いに平地が分布していることが、集落が広く分布している要因と考えられる。

一方、西都市は、南東部に集落が集中しているのが特徴である。西都市の北西部は急峻な山々が連

小区分（その1）



小区分（その2）



(出所) 平成23年度定員管理調査結果から筆者作成。

図5-2 岡山県美作市定員管理調査結果 宮崎県西都市との比較

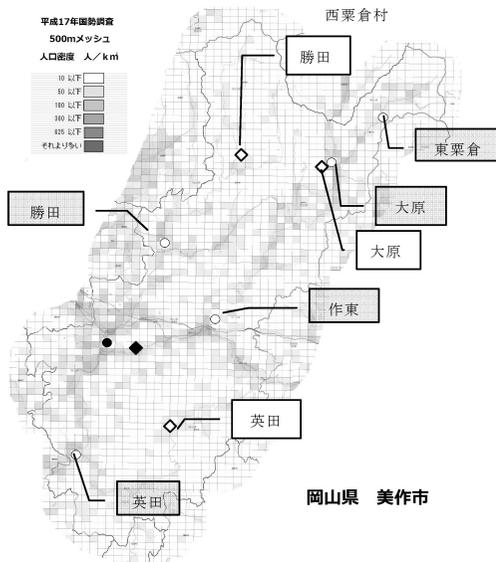


図5-3 岡山県美作市人口密度図

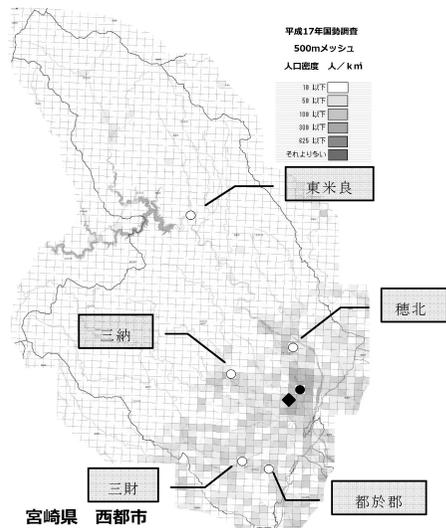


図5-4 宮崎県西都市人口密度図

凡例：●市役所 ○支所 ◆消防署本署 ◇消防署出先機関  
 (出所) 平成17年国勢調査結果 (e-Stat) から筆者作成。

なり、平地が少ない。また、一ツ瀬川上流には一ツ瀬ダムがあり、ダム建設により、当時の東米良村の多くの民家や農地が水没することとなった。旧東米良村の東米良地区の人口は約300人であるが、西都市の中心部である妻地区とは約20km離れているため、東米良支所が設置されている。

地方交付税算定において、基礎となるのは人口と面積であるが、その人口がどのように分布しているのか反映させる項目はない。算定項目の一つ「地域振興費」では、測定単位の種別を田畑、宅地、森林、その他の四種とし、それぞれの行政経費の率を定め、基準財政需要額を算定する。土地の利用形態によってかかる経費を算定するものであり、その率は宅地1.00、田畑0.24、森林0.14とされており、全体面積を基礎数値とした算定項目で反映しきれなかったものを、この項目で反映させようとしている（表5-4）。

美作市と西都市の土地利用形態で大きく異なるのは、畑、森林、その他である。田畑及び宅地の面積は固定資産税に係る概要調査が数値の根拠で、森林は農林業センサスによって調査した公有及び私有の森林の合計面積であり、その他の面積は全体面積からこれらの面積を除いた面積であることから、活用されていないエリアと考えることができ、行政経費の率は宅地の3%とされ、同じ面積であっても土地の利用形態の差から、かかる行政コストの差が12,644千円あるという算定内容となっている。しかし宅地については、単に面積だけではなく、密集しているか分散しているかが公共施設配置の効率性に影響する。

その顕著な例が、消防署である。西都市が本署1箇所に対応しているのに対し、美作市は出張所と救急駐在2箇所を別に配置している。消防署は24時間体制で火災、救急に対応し、消防車、救急車といった設備が必要であるため、多くのコストがかかる。美作市が設置している大原出張所は、本署から車で40分ほどかかり、大原地域、東粟倉地域と、西粟倉村を管轄している。これら3地域を合わせると、人口6,752人、2,419世帯で、平成22年の救急出動件数は403件であった。人口1,000人当たりの出動件数は59.7で本署と全く変わらない件数となった（表5-5）。

西都市の北西部の東米良地域に設置されている東米良支所、東米良診療所は、東米良地区の中心部に設置されており、本庁から車で約40分かかるが、この地域に消防署の出張所は配置されていない。

表5-4 地域振興費算定内容

種別	率A	美作市		西都市	
		面積S	S×A	面積S	S×A
田	0.24	31.01	7.44	29.30	7.03
畑	0.24	11.95	2.87	20.93	5.02
宅地	1.00	9.91	9.91	9.31	9.31
森林	0.14	312.89	43.80	207.28	29.02
その他	0.03	63.43	1.90	171.74	5.15
面積計		429.19	65.92	438.56	55.53
単位費用		1,217千円			
基準財政需要額		80,224千円		67,580千円	

(出所) 平成22年度地方交付税算定資料と宮崎県西都市財政課提供資料から筆者作成。

表5-5 平成22年 美作市救急出動件数

旧町村名	人口	世帯	所管	出動件数	1,000人当たり 出動件数
勝田	3,096	1,194	本署 救急駐在	1,506	59.6
美作	12,462	4,640			
作東	6,578	2,413			
英田	3,130	1,096			
大原	4,039	1,446	大原 出張所	403	59.7
東栗倉	1,193	416			
西栗倉村	1,520	557			
計	32,018	11,762		1,909	59.6

(出所) 平成22年美作市消防本部年報(区域:美作市・英田郡西栗倉村)

注) 勝田・英田救急駐在出動件数は本署に含む、人口・世帯は平成22年国勢調査。

この地域の人口は363人、188世帯であることから、美作市の割合で計算すると、年間22件、2週間に1度弱の出動となり、効率性の面で配置することは厳しいと考えるが、本署からの距離を考えると問題があるようにも思える。

道路については延長・面積、小中学校については学校数を基礎数値とし、事業費補正により維持管理費が算入される。一方、消防署、幼稚園、支所、公民館、体育施設などは基礎数値化されていない。これらの施設まで基礎数値化し、事業費補正で算入すると、基準財政需要額を増大させようとするインセンティブが働くため、公共施設を細かくカウントして基礎数値とするのではなく、集落の分布状況を数値化し、補正係数に加えることができれば、より実態に即した基準財政需要額を算定することができると考える。

## 第6章 おわりに

「平成の大合併」により市町村の面積、人口とも大きくなり、特に交付税算定上の標準団体である面積160km<sup>2</sup>を大きく上回る市町村が増えてきた。平成14年度から実施された段階補正の見直しは、小規模市町村に市町村合併への影響を与え、地方分権推進委員会の中心人物であった西尾勝氏の私案は、合併特例法の期限までに再編されなかった地域を例外的な扱いとすることとしており、小規模市町村の段階補正係数の引き下げと相まって、合併を促進したと考えられる。

この議論において、人口規模については触れられているが、面積については触れられていない。市町村合併の歴史の中で、「明治の大合併」が小学校事務の処理を目的とし、「昭和の大合併」が中学校事務の処理を目的としていたと概括されているが、「平成の大合併」においては、標準団体の面積を越える市町村が43%となり、もはや学区でまとめるレベルではない。行政区をある程度分割し、本庁だけでなく支所を配置し行政運営を行う必要がある市町村が多くなったと考える。もちろん支所については、旧町村の役場が全て支所と残るべきとは私は考えていない。しかし、50年前の合併から現在に至っている宮崎県西都市において、今なお当時の町村ごとに支所が残されている現状を考えると、

地方交付税の合併後の特例措置期間である15年で支所の統廃合を行うことについて市民の理解を得るのは相当難しいだろう。

確かに合併は、西尾氏が指摘するとおり、「高度化する様々な行政事務を的確に処理していくための、専門的な職種を含むある程度の規模の職員集団」と、「分担する事務の処理に十分な権限とこれを支えるに足る財政基盤」を実現するものである。しかし、本研究で分析を行ってきたように、小規模な市町村同士が多数合併した場合、基準財政需要額が大きく下がり、その額は、三役、議員、職員の削減では到底追いつかない額であることから、財政基盤については強化されたとは言えないことが証明された。

一方、地方分権推進計画に沿って進められた平成14年からの段階補正の見直しは、基本方針において地方団体の財政運営に対する「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である」とされたこと等を踏まえ、小規模市町村にあっても、職員の兼務や外部委託等により、合理的・効率的に行財政運営を行っている市町村があることから、そのような実態を反映した見直しが行われたが、平成22年度に「段階補正及び人口急減補正の見直し」として、次のような見直しが行われている。

#### 「段階補正及び人口急減補正の見直し」<sup>25</sup>

- ・条件不利地域や小規模市町村等において、必要な行政サービスを実施できるよう、人口や面積による機械的な計算では捕捉できない財政需要をきめ細かく算定し、財政力の弱い市町村等に手厚く配分する。
- ・段階補正については、標準団体（人口10万人）未満の市町村について、過去に大幅な縮減が行われたが、現下のこれらの市町村の財政を取り巻く状況に鑑み、よりの確に財政需要に応えられるよう抜本的に見直し、700億円程度復元。

これらは、地方分権推進計画とは全く逆の内容であり、合併しなかった小規模市町村へ地方交付税措置が手厚くされたことになり、財政的には合併しなかった方が良かったことになる。もちろん、合併の目的は財政的なものだけではない。広がった生活圈、経済圏にあわせた区域で行政運営を行うことの方が、実態に即した効率的な行政運営であり、その区域に合わせて合併を行った市町村がほとんどであろう。美作市は、一部事務組合の常備消防の管轄区域、市内に1つしかない高等学校の通学区域で合併を行っており、これらの問題に対処するには、合併後の組織の方がはるかに効率的である。特に昨今問題となっている民間路線バスの撤退については、迅速な対応が出来ていると考えている。

このように、地方分権計画を推進するに当たって、「高度化する様々な行政事務を的確に処理していくための、専門的な職種を含むある程度の規模の職員集団」は徐々に形成されつつあるように実感するが、もう一方の「分担する事務の処理に十分な権限とこれを支えるに足る財政基盤」が、多くの小規模市町村が合併した場合に崩れてかけている。これは、地方交付税の機能の一つである「財源調

25 「平成22年度地方交付税の決定について」 総務省資料

調整機能」が部分的にマヒすることであり、特例期間が終わるまでに既存の「合併補正」に、新たな補正を加えることが必要であると考えられる。

美作市と西都市の比較で明らかになったように、集落の分布の違いによる効率性を数値化し、補正係数とすることも考えられるが、地方交付税の算定方法については簡素化が求められており、算定方法が複雑になるこの方法は、現実的ではない。単純ではあるが、一本算定と合併算定替えの差額が、標準財政規模もしくは基準財政需要額に対して一定の割合を越える市町村に対して、一定割合を「合併補正」として基準財政需要額に算入する方法を提案したい。地方交付税の財源調整機能を維持し、市町村合併により不公平を生じさせないためにも必要な補正であると考えられる。

総務省から頂いた10市町村以上が合併した実際の差額（表4-1）からわかるように、3万人を下回る市町村同士が合併した場合、標準財政規模に対して18～22%の差額が生じており、一般財源ベースでそれだけの財政規模の圧縮を図ることは、合併時の類似団体まで職員数を減らしても、なお標準財政規模の9%の一般財源を減らさなければならないという美作市の例から考えて、ほぼ不可能と考える。これらの市町村に何らかの財政措置を行うことは、平成22年度に行われた地方交付税の見直しの考え方である「条件不利地域において、必要な行政サービスを実施できるよう、人口や面積による機械的な計算では捕捉できない財政需要をきめ細かく算定すること」につながる。安直な方法であるが、細かな事業費補正を加えるよりも簡素であり、一定割合を補正することで財源調整機能のある程度維持できると考える。

平成の大合併により、市町村の面積、人口などの規模が大きく変わり、その特例措置が間もなく終わりを迎えようとしている今、本研究が今後の地方交付税制度見直しの一助となることを期待する。

#### 引用・参考文献

- ・石原信雄・嶋津昭（平成23年）『地方財政小辞典』ぎょうせい。
- ・岡山県美作市消防本部「平成22年版年報」。
- ・神野直彦（平成18年）『三位一体改革と地方税財政』学陽書房。
- ・総務省自治行政局公務員部給与能率推進室（平成17年～平成21年）「類似団体別職員数の状況（市町村分）」。
- ・総務省「平成22年度地方交付税の決定について」。
- ・総務省ホームページ「地方財政制度」。
- ・地方交付税制度研究会『平成11～22年度地方交付税制度解説』地方財務協会。
- ・飛田博史（平成19年）「消防の広域化と行政の効率化」自治総研通巻345号。
- ・西尾勝（平成14年）「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」地方制度調査会専門小委員会資料。
- ・平野正樹、釣雅雄（平成20年）「地方財政からみた道州の適正規模経済への影響に係る研究報告書」。
- ・宮崎毅（平成22年）「地方交付税改革が市町村合併に及ぼす影響」日本経済研究 No. 63。