

市町村合併による 地域間格差の是正¹

三位一体改革の下で

明治大学 千田亮吉研究会²

2004年12月

青木 祐介 ³	川口 恵美 ⁴
小松 知世 ⁵	島崎 琢也 ⁶
中田 光 ⁷	福田 悠 ⁸
藤掛 俊樹 ⁹	山田 亜希子 ¹⁰
山本 記子 ¹¹	若狭 徹 ¹²

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、千田亮吉教授（明治大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

²chida@kisc.meiji.ac.jp

³ 2章担当 cfv32687@mopera.ne.jp

⁴ 3章担当 emi-k@triton.ocn.ne.jp

⁵ 4章担当 chivopeppe0822@yahoo.co.jp

⁶ 2章担当 takuzaemon@yahoo.co.jp

⁷ 1章担当 nakadatetutarou@yahoo.co.jp

⁸ 2章担当 hisashi-fukuda.feb21@jcom.home.ne.jp

⁹ 2章担当 heartbreaker-mistreated1012@docomo.ne.jp

¹⁰ 3章担当 aky..etoile-193@docomo.ne.jp

¹¹ 3章担当 nori_totanoa--nan37@s3.dion.ne.jp

¹² 3章担当 wakasa3178@yahoo.co.jp

要旨

1章においては、まず地方を論じるうえでの導入部として地方経済と地方自治体の現状について、またその危機的状況の打開策として現在政府内で議論されている三位一体改革の実態と予想される問題点を述べている。さらに地方自治改革のもうひとつの動きとして市町村合併を挙げ、一般的に言われるその効果についても言及している。

2章においては、三位一体改革による税源移譲が施行された場合、地方自治体は自主的な財源確保が見込めるのかということに注目し、年平均所得と財政力指数について大都市圏(関東)と地方圏との間に格差が存在することをグラフで示した。これによると、税源移譲が行われた場合、地方は所得税分の税収だけでも大都市圏の税収に比べ少ないことがわかった。また地方圏は大都市圏と比べ財政力の低い市町村を多く抱えていることの要因として、地方圏には人口が一人以下以下の市町村が多数存在することが挙げられた。以上より、この現状のまま三位一体改革を進めていくことは、小規模の市町村にとってはより一層財源確保を困難なものにすることであると考えられる。

3章においては、まず全国の市町村の歳入額と人口総数の関係から、小規模の市町村は補助金などによる自主財源以外の財源への依存度が高いことを明らかにし、この問題の打開策として市町村合併を挙げた。そして2章より平均所得と財政力の格差が明らかになった四国地方と北海道・東北地方を例に挙げ、それぞれ各市町村の一人当たり歳出決算総額と人口総数を回帰分析し、合併の最適規模について考えた。その他この分析には老人人口割合、可住地面積、一人当たりごみ年間総排出量、一人当たり人件費、職員数を用いた。分析結果によると、四国地方において一人当たり歳出決算総額が最小となる、いわゆる最適合併規模は約4万人となり、北海道・東北地方においては約10万人となった。このことから、財政力の弱い小規模の地方圏の市町村が合併により人口規模が増大することで、三位一体改革による税源移譲によりよい効果を期待できるとし、地域間格差の問題を市町村合併によって解決することで最終的に三位一体改革がより現実的・有効的になるという結論に至った。

4章においては、1～3章までの論点を整理し、そこから、自主財源に乏しい小規模な自治体を対象として、市町村合併を推進する。そして合併した自治体を対象とした、三位一体改革のひとつである地方交付税の削減・廃止の先送りすることなどの具体的な政策提言とした。

目次

はじめに

第1章 地方自治体の現状

第1節 (1. 1) 地方自治体の現状

第2章 三位一体改革下で地方が抱える問題

第1節 (1. 1) 都道府県別一人当たり平均所得からみた地域間格差

第2節 (1. 2) 財政力指数からみた地域間格差

第3章 格差を是正するための改善策

第1節 (1. 1) 地方自治体の財政力強化における合併という手段

第2節 (1. 2) 地域を絞った合併における推奨人口総数

第4章 政策提言

第1節 (1. 1) 1章から3章までの論点

第2節 (1. 2) 政策提言

参考文献・データ出典

はじめに

小泉純一郎が総理大臣に就任した際に小泉内閣のスローガンとして掲げた聖域なき構造改革が昨今の日本に大きな変化をもたらし始めている。その中でも聖域なき構造改革の大きな柱の一つ三位一体改革が地方財政に多大な影響を及ぼそうとしている。現在の地方の財政状況は悪化の一途を辿る中、小泉内閣の改革の一つ三位一体改革により地方は今までより財政上の更なる自立を求められることになった。では現在の日本の地方の財政状況は明らかに国への依存度が高いと考えられる中で、地方の小規模市町村はどのようにこれから生き残っていけばよいのか。この問題を地方合併という面から捉え、さらに合併の有効性についても注目しながら、政策提言を行っていくことにする。

第1章 地方自治体の現状

1 章では、まず地方を論じるうえでの導入部として地方経済と地方自治体の現状について、またその危機的状況の打開策として現在政府内で議論されている三位一体改革の実態と予想される問題点を述べている。さらに地方自治改革のもうひとつの動きとして市町村合併を挙げ、一般的に言われるその効果についても言及する。

第1節 (1. 1) 地方自治体の現状

日本経済は徐々に回復に向かっているといわれている。2000 年末から 2001 年の始めにかけてのマイナス成長は止まり、2002 年から実質 GDP 成長はプラスに転じている。しかしながら未だ「景気が回復している」という声が多く国民からあがっているわけではない。そういった「景気回復の実感」がない理由の一つとして「経済状態の地域差」があると考えられる。例えば地域の住民の所得について、最も所得が高い地域と低い地域では 2 倍の格差が存在している。実際の調査によれば生産面において地域格差が最も大きくでているという。それは、近年見られた電気機械製造や輸送用機械製造といった輸出産業が好調であったことと比較して国内需要を目的とした産業が低調であったことが原因である。

今まで政府は地域格差という問題を国と地方の財政を通じて補助金や地方交付金といった形で再分配する事で公共事業などを行い、経済を支えてきた。しかし上記にあるように近年になって産業構造などの経済基盤の変化が起きたため今までの方法では効果が得られず、格差の縮小といった問題の抜本的な改善がされることがないと考えられるようになった。

地方自治体の財政もまた厳しい状況に置かれている。地方政府の財政収支が 1990 年に GDP 比で 0、5% だったものが 2002 年にはマイナス 0、7% にまで落ち込んでいる。さらに地方債の残高も年々増え続けている。それらの地域の危機的状況を改善するために、近年では地方政府での構造改革が注目される様になった。

具体的な対策としては、NPM 的な手法、つまり企業会計敵手法の導入・PFI・外部委託（アウトソーシング）といった内部からの改革や構造改革特区の導入といったことが行われている。

また地方財政改革の別の動きとして「三位一体改革」といったことも最近政府内で議論されている。簡略化して説明すると以下のようになる。

1. 国庫支出金の削減
2. 1 に替わる中央から地方への税源移譲
3. 地方交付税の見直し

それらが行われることによって今まで国の調整にて行われてきた地方の公共事業なども、地域の特性や住民のニーズに合った方法で行えるようになる。これによっていっそうの地方自治が進むと予想される。しかし、地域ごとの経済格差がある現状では全国一律の水準でこれ

を行うと、特に1と2により切迫した過疎地域の財政はさらに悪化してしまうのではないかと、といった懸念も存在する。それらの問題点も含め、これからの政府・与党の動きには注視が必要である。

さらに、地方自治の変革の大きな流れとして市町村合併がある。2000年12月に当時の森内閣が閣議で決定した行政改革大綱に「自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する」という記述が入ったことからいわゆる「平成の大合併」が始まった。

その目的は一般的に以下にあげる効果を目的としている。

1. 政治機能の一元化
2. 住民の利便性の向上
3. サービスの高度化、多様化
4. 広域的なまちづくり、イメージアップ
5. 行財政の効率化

これらの目的を達成するために政府は「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」という法律を使って行っている。

「合併特例法」は、昭和40年に10年間の時限立法として制定された法律で、近年では1995年に大きく改正され、その後現在までに3度の改正を経た。その特徴を簡単に以下に挙げる。

1. 合併協議会の設置
2. 住民発議
3. 合併後の特別な地方債の発行
4. 2005年3月までの時限立法

特に3の合併特例債の発行は合併後の新市町村にとって重要な資金源となり、合併を行うかどうかの意志を決める際にも重要なことと考えられている。また、4の期限も現在残り後わずかとなっており、これからは今までより一層市町村合併協議が進むだろう。

次の2章では現在地方財政がどのような危機的状況にあるのかを詳しく論じていく。

第2章 三位一体改革下で地方が抱える問題

2章においては、三位一体改革による税源移譲が施行された場合、地方自治体は自主的な財源確保が見込めるのかということに注目し、年平均所得と財政力指数について大都市圏（関東）と地方圏との間に格差が存在することをグラフで示した。これによると、税源移譲が行われた場合、地方は所得税分の税収だけでも大都市圏の税収に比べ少ないことがわかった。また地方圏は大都市圏と比べ財政力の低い市町村を多く抱えていることの要因として、地方圏には人口が一人以下以下の市町村が多数存在することが挙げられた。以上より、この現状のまま三位一体改革を進めていくことは、小規模の市町村にとってはより一層財源確保を困難なものにすることであると考えられる。

第1節 （2.1）都道府県別一人当たり平均所得からみた地域間格差

われわれは現在の小泉内閣が提示している三位一体改革（国庫補助負担金・地方交付税・税源移譲を含む税源配分の見直し）を進めていく上で地方が抱えるであろう問題点を捉えるにあたって地方の財政状況を見てみた。

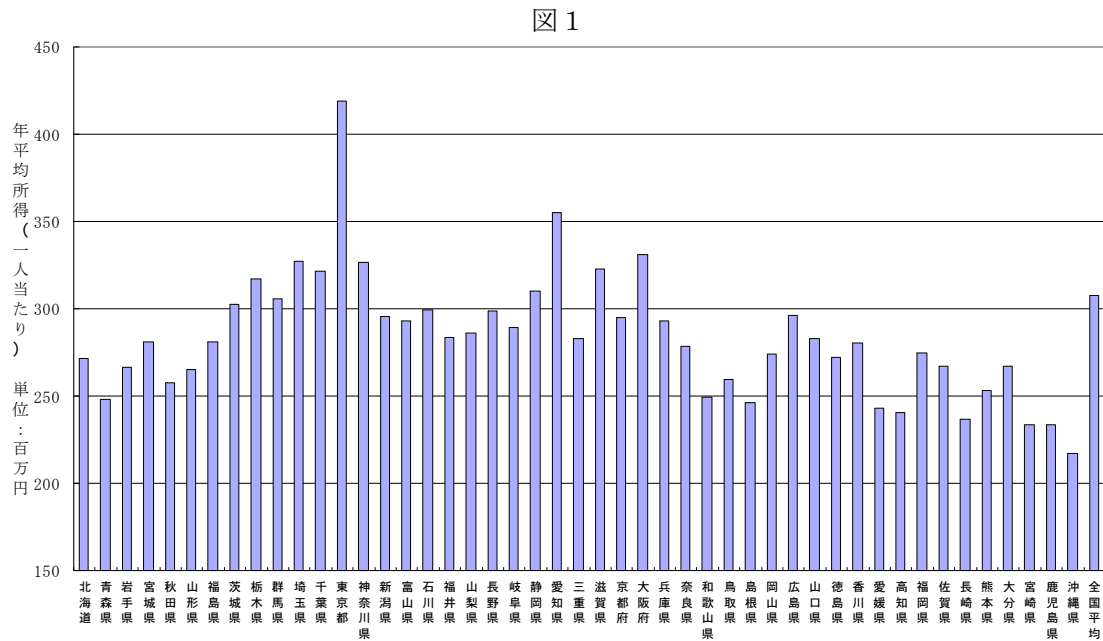
地方分権改革推進会議（三位一体の改革についての意見）によると「地方財政の状況も、バブル崩壊以降、悪化の一途をたどっている。特に、景気対策に伴う地方債発行の急増は、後年度に公債費負担の大幅な増加をもたらしており、景気低迷に伴う地方税収の伸び悩みと相俟って、地方公共団体の財政構造の硬直化をもたらしている。平成13年度の経常収支比率は87.5%（平成3年度71.3%）、公債費負担比率は18.4%（同10.8）と、この10年間でいずれも大幅に悪化している。このような状況を受け、地方財政の健全化に向けた取り組みが行われており、平成14年度の地方財政計画の歳出額は対前年度比1.9%減と初めて削減され、平成15年度地方財政計画においても対前年度比1.5%の減と引き続き地方歳出の削減方針が維持されている。しかしながら、平成15年度地方財政計画では、地方債依存度が17.5%、平成15年度末の地方の長期借入金残高は約199兆円と見込まれるなど、地方財政は引き続き厳しい状況にある。」となっている

このように報告書で現在の地方の財政状況が厳しいことを示している一方で、三位一体の改革に関する税源移譲について（会長談）（全国知事会をはじめとする地方六団体）の報告によると「三位一体改革の柱である税源移譲について、このたび与党において国の基幹税である所得税の一部（4249億円）を所得譲与税（注1）として地方に移譲する方針を決定した。税源移譲についてわれわれは繰り返し税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えたものとして所得税から個人住民税、消費税から地方消費税という基幹税による移譲を主張してきたところである。タバコ税を税源移譲する案がたびたび報道されていたが、タバコ税は基

幹税とは言えず将来性もなく「基本方針 2003」の趣旨に沿わないものであり、今回の与党の決定はあくまでも基幹税による移譲を求めるわれわれの意見を取り入れたものである。平成 18 年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施すると決定したことに加え、暫定措置とはいえ、三位一体改革の初年度である平成 16 年度において基幹税である所得税の一部を所得譲与税として地方に税源移譲することについて、評価するものである。」とし地方に独自の税収を求めている。

これによると所得譲与税は税源移譲の第一歩として平成 18 年度までの特例として設定されているが、所得譲与税はいわゆる再配分機能を有しており、国の関与が大きいと考えられる。しかしこの所得税の税源移譲が平成 18 年度に施行された場合地方自治体は以前と比較して自立的な財源確保が見込めるのであろうか。

図 1 では各都道府県の一人当たりの年平均所得を示している。



関東圏は一人当たりの年平均所得は 300 万円を越えているが北海道・東北、中国・四国、九州・沖縄の一人当たりの年平均所得はそれをかなり下回る額となっていることが顕示されている。このように大都市圏（関東圏）と地方圏では所得面だけでもこれだけの格差があることが一目瞭然であるにも拘わらず、今回の三位一体改革の一つである税源移譲が行われた場合地方は所得税分の税収だけでも大都市圏の税収に比べ少ないことになるだろう。

注 1 : 所得譲与税とは所得税の一部を国が都道府県と市町村に配るものである。

第2節 (2.2) 財政力指数からみた地域間格差

今度は財政力指数から地域間格差を見てみた。そこでまずこの財政力指数について軽く触れておくことにする。奥野(2001)によると「財政力指数とは、標準的な課税が行われたと想定したときの各地方自治体の地方税の税収見込み額(基準財政収入額)を、標準的な公共サービスの供給を行うと想定したときに各地方自治体に必要な経費(基準財政需要額)で割った値であり、行政サービスを一定基準で維持していくのに必要な財源に対して地方税法で定められた法定普通税の税収によってどの程度賄うことができるか、その割合を示したものである。」

また牛嶋(1988)によると、「財政力指数が1.0ないしはそれ以上の地方公共団体は税収だけで一定の水準で行政サービスを供給することのできる豊かな団体といえる。これに対して、財政力指数が0.5の団体は必要な財源のうち、約半分しか税収によって賄えない団体ということになる。財政力指数は財政需要を考慮した財政力の測定基準であるから、極めて包括的な概念である。」

そこでわれわれは地方が現状でどれだけ自立した財源確保ができてきているのかを図2に地域間の財政力指数格差で示してみた。

図2 財政力指数分布状態

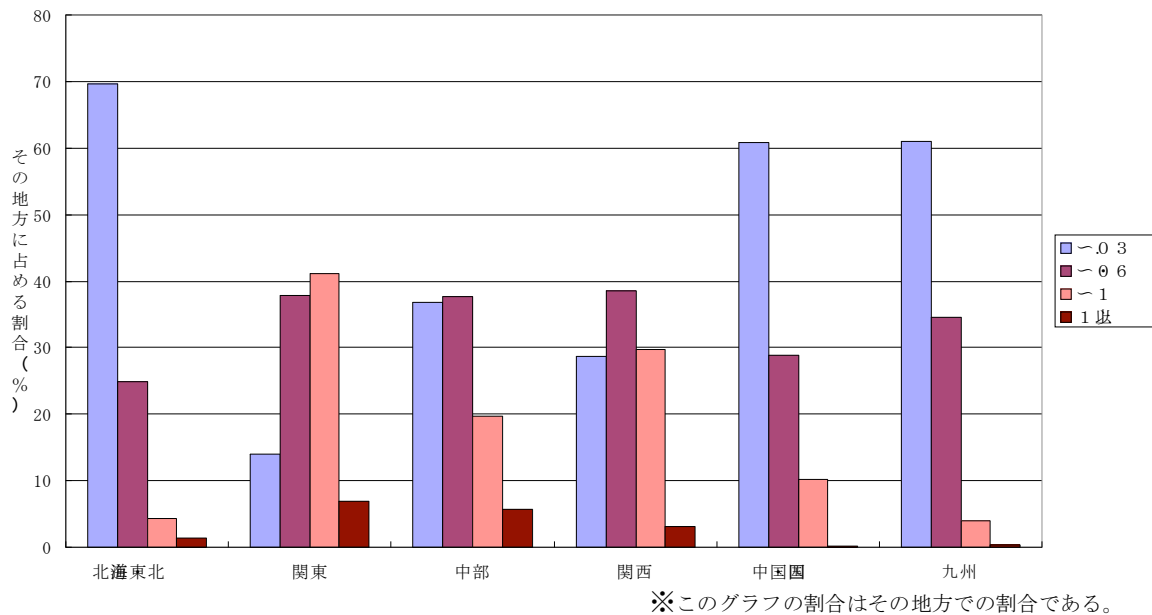


図2から大都市圏と地方圏とでは0.3未満の割合が明らかに地方圏の方が大きいことが理解できるであろう。地方には1万人以下の規模の市町村が多数現存しており、この表の0.3未満の割合を高めている大きな要因になっているのである。このような小規模の市町村が多数現存する状況で三位一体改革を推進していくことは小規模の市町村にとってはより一層の財源確保を困難とするものになるであろう。

われわれは現在の日本の財政状況からこの三位一体改革の賛否に触れることはしないが、この三位一体改革が遂行されたときにこのような財源が現状でも十分に確保できていない

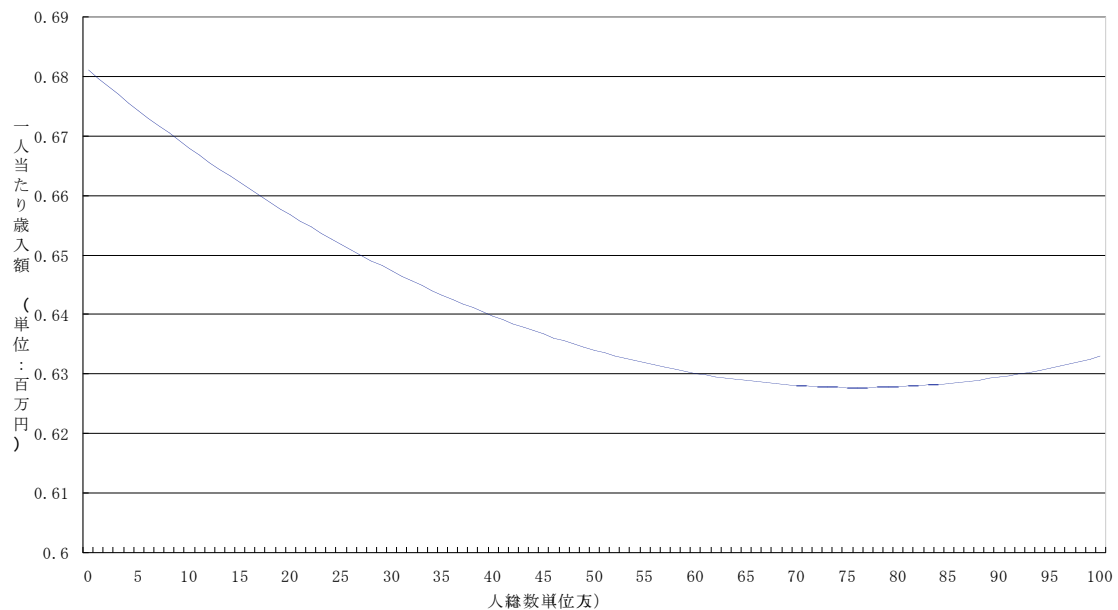
地方自治への財政的な負担がより一層大きくなるであろうと考えた。ではこの問題点の改善策を次の章で述べることにする。

第3章 格差を是正するための改善策

3章においては、まず全国の市町村の歳入額と人口総数の関係から、小規模の市町村は補助金などによる自主財源以外の財源への依存度が高いことを明らかにし、この問題の打開策として市町村合併を挙げた。そして2章より平均所得と財政力の格差が明らかになった四国地方と北海道・東北地方を例に挙げ、それぞれ各市町村の一人当たり歳出決算総額と人口総数を5つの変数を用いて回帰分析し、合併の最適規模について考えた。分析結果によると、それぞれ4万、10万という数字が導き出された。このことから、財政力の弱い小規模の地方圏の市町村が合併により人口規模が増大することで、三位一体改革による税源移譲によりよい効果を期待できるとし、地域間格差の問題を市町村合併によって解決することで最終的に三位一体改革がより現実的・有効的になるという結論に至った。

第1節 (3.1) 地方の財政力強化における合併という手段

図3 一人当たり歳入額 全国



$$Y=1.330929-1.4E-07X+9.19E-14X^2-1.96635 \times Z_1+2.190695 \times Z_2+0.513471 \times Z_3$$

(3.362455) (-1.1239) (1.646465) (-3.98703) (5.453425) (4.385417)

Z₁:0.613627 (15～64 歳人口総数/人口総数の平均値)

Z₂:0.241234 (65 歳以上人口総数/人口総数の平均値)

Z₃:0.05502 (事業所数/人口総数の平均値)

R²=0.297159 観測数:3224

Y:歳入総額/人口総数 X:人口総数

図3は、全国の市町村の一人当たり歳入額を人口総数で分析したものである。このグラフの形は、「再生工程表」若松(2002)にある地方交付税のような強い依存財源の歳入・歳出の関係性を表すグラフの形とほぼ一致している。このことから現状では市町村は補助金などによる自主財源以外の財源への依存度が高いということがわかる。

そしてわれわれは第2章で、地域間に財政面での格差がある現状において三位一体改革を行った場合、ある程度の人口規模、財政基盤を持った市町村には効果的な改革となり自主財政力の向上が見込まれるが、自主財源に乏しい小規模な市町村は、これまで依存度の高かった交付金、負担金の減少、廃止による歳入の大幅な減少が起こり現状よりもさらに財政を悪化させる恐れがあるのではないかと、ということ述べた。そこで市町村合併についての多くの先行研究から、市町村合併がその問題の解決策になり得るのではないかと、ということについて述べたい。

(2.2)の財政力指数割合のグラフで見たとおり、関東や関西などの、日本でも有数の大都市を含む地域に比べ、地方圏には財政力の弱い市町村が多く存在している。また、地方圏の市町村が財政的に貧弱な理由として、その規模が小さいことが挙げられる。そしてわれわれは小規模な市町村と大規模な市町村の実際の財政力の格差を調査した。地域統計2004を元に、1万人未満の市町村と1万人以上の市町村の財政力指数の平均値を計算し比較した。その結果、前者の指数は0,236123ポイント、後者は0,564801ポイントとなった。そのことから、やはり一般的に小規模な市町村の財政力が弱いことがわかった。また、地方圏における人口1万人以下の小規模な市町村は5割を超えていて、そこにはさらに規模の不経済や、公共サービスの域外スピルオーバーによって引き起こされる非効率性の問題が存在する。

われわれはそういった自治体の存在がこの問題の根底であると考え、そこで、市町村合併を行うことで自治体の規模を拡大し税収などの財政面の強化を図り、さらに合併のメリットである効率化によって一人当たり歳出額の削減を行い、経済基盤の構築をすることでこの問題に対応することを考えてみる。

第2節 (3.2) 地域を絞った合併における 推奨人口総数

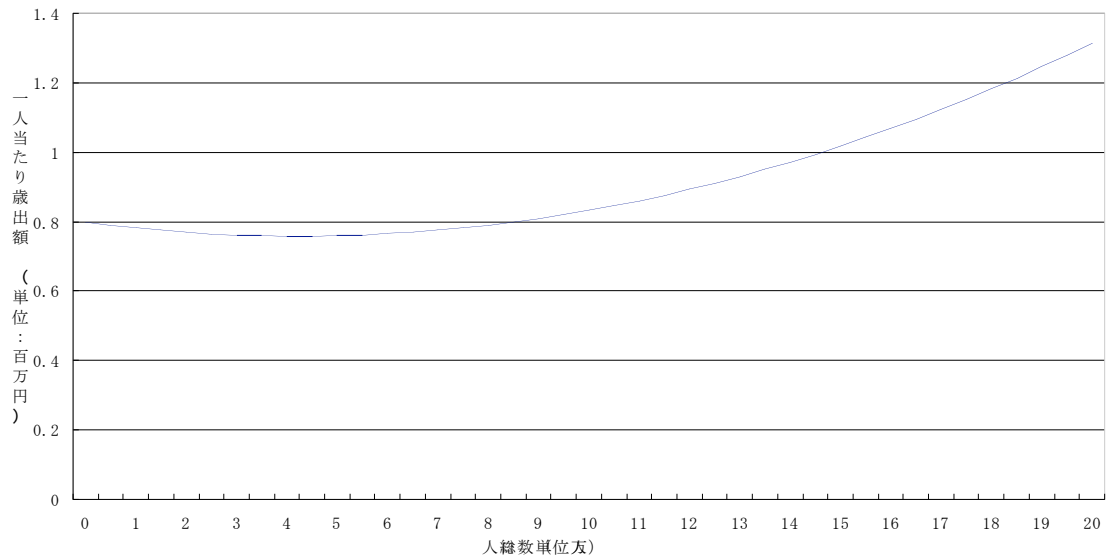
では、実際に市町村合併を行うのは、どのような市町村がふさわしいのか。その条件として最も重要なことは人口が市町村の最低値に近い、最小の自治体であることが挙げられる。日本で最も非効率な運営をしているのはそういった過疎地域であるため、合併による新しい中規模市町村の増加は未来の地方財政強化に大きく貢献することになる。

また、合併に目標とする数字はあるのだろうか。

四国地方(徳島・香川・愛媛・高知)を例にとって考えてみる。この地方を選んだ理由は(2.1)のグラフでも明らかなように東京などの大都市圏との所得格差が大きいことで、つまり現状のまま税源移譲を行った場合、所得税分の税収格差がより広がることが予想されることによる。

図4を見てほしい。

図4 四国地方



$$Y = -0.27378 - 1.9E-06X + 2.24E-11X^2 + 0.365024 \times Z_1 - 0.00098 \times Z_2 + 0.304681 \times Z_3 \\ + 1.844998 \times Z_4 + 37.55837 \times Z_5$$

(-2.36427) (-0.49471) (0.760137) (0.98374) (-0.52701) (2.161874) (1.992368) (4.29087)

$Z_1: 0.2908 = (65 \text{ 歳以上人口総数} / \text{人口総数})$ の平均値

$Z_2: 20.27429 = \text{可住地面積}$ の平均値

$Z_3: 0.349742 = (\text{ごみ年間総排出量} / \text{人口総数})$ の平均値

$Z_4: 0.144644 = (\text{人件費} / \text{人口総数})$ の平均値

$Z_5: 0.016313 = (\text{職員数} / \text{人口総数})$ の平均値

$R^2 = 0.866813$

観測数: 212

Y: 一人当たり歳出額

X: 人口総数

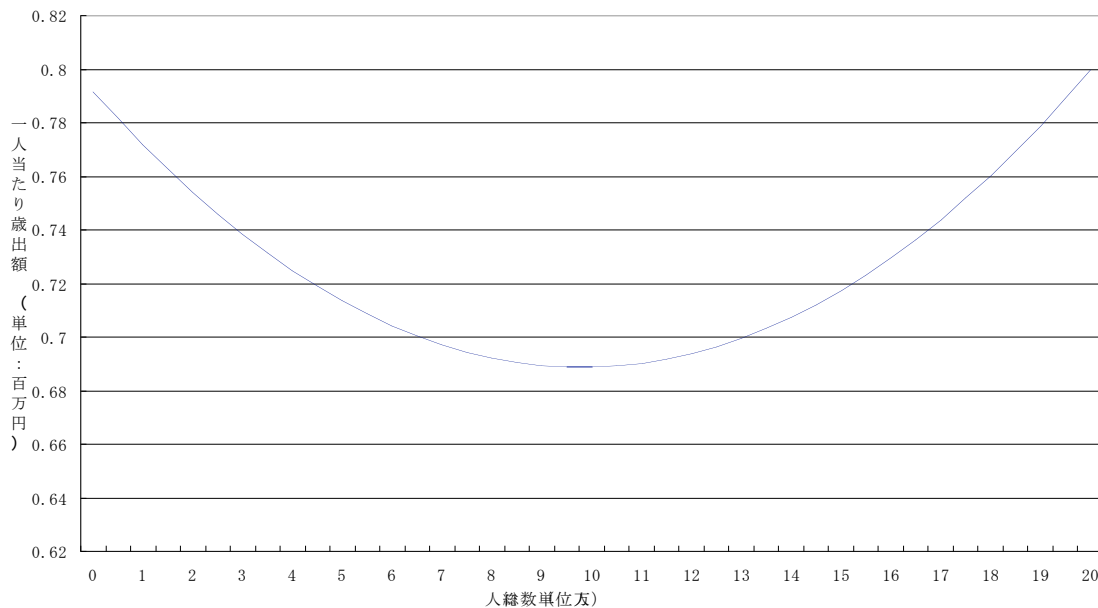
図4は、四国地方の人口総数が最小から人口18.1万人以下の市町村の一人当たり歳出決算総額と人口総数を回帰分析したものである。この18.1万人以下という数字は、歳出に関する最適規模が、「地方圏の436市を用いて推定した場合は18.1万人」吉村(1999)になるということから、合併による効果の得られる、当地域においてそれ以下の規模を持つ市町村のみのデータを使用したことによる。また使用した変数については以下のとおりである。

- ・老人人口割合・・・これからの少子高齢化社会において、この数字が市町村の行政サービス(65歳以上人口割合)スに関わってくる事が予想されることから使用。
- ・可住地面積・・・自治体が行政サービスを行うにあたって、この数字が歳出に影響を及ぼすことが予想されることから使用。また多くの先行研究では地域環境要因の効果を表すものとして、面積を使用しているものもある。
- ・一人当たりごみ年間総排出量・・・ごみの処理に関する費用は、住人がそこで生活をする以上必ずかかる費用で、その総額はそこの住民がどれだけごみを排出するかによると予想されることから使用。
- ・一人当たり人件費、職員数・・・行政サービスを行ううえで必要になってくる職員数と、それにかかる人件費が歳出に影響を及ぼすことが予想されることから使用。

この分析結果から、四国地方において人口規模が4万人になるとき、一人当たり歳出決算総額が最小となることがわかる。

今度は四国地方と同じく大都市圏との所得格差が存在し、財政力指数割合のグラフにおいても格差の存在が明らかである北海道・東北地方を同じ方法によって分析してみた。

図5 北海道・東北地方



$$\begin{aligned}
 Y = & -0.13884 - 2.1E-06X + 1.07E-11X^2 + 0.079045 \times Z_1 + 0.000752 \times Z_2 + 0.163239 \times Z_3 \\
 & (-1.92395) (-1.57299) (1.188062) \quad (0.337114) \quad (4.613337) \quad (2.682053) \\
 & + 3.142099 \times Z_4 + 22.64906 \times Z_5 \\
 & (4.462486) \quad (3.420216)
 \end{aligned}$$

$Z_1: 0.2908 = (65 \text{ 歳以上人口総数} / \text{人口総数}) \text{の平均値}$

$$\begin{aligned}
 Z_2:65.38656 &= \text{可住地面積の平均値} \\
 Z_3:0.395313 &= (\text{ごみ年間総排出量/人口総数}) \text{の平均値} \\
 Z_4:0.14212 &= (\text{人件費/人口総数}) \text{の平均値} \\
 Z_5:0.015482 &= (\text{職員数/人口総数}) \text{の平均値} \\
 R^2 &= 0.753746 && \text{観測数: 556} \\
 Y &: \text{一人当たり歳出額} && X: \text{人口総数}
 \end{aligned}$$

図5の分析結果から、北海道・東北地方においての最適合併規模は約10万人ということになり、このように、同じ条件を用いても最適合併規模は地方によってかわってくるのがわかる。

また、「実際は自然的・物理的条件を含む地域の社会・経済的特徴や当該地域の公共サービス水準によって最適規模が変動することは、十分考えられることである」（金澤1999）ということである。つまり今回使用した以外の変数を使用した場合には、最適規模が変動することは当然考えられる。

しかしここでわれわれが述べたいことは、規模の経済等によるコストの削減・最適化を最大限に発揮させることを目標に合併をするのではなくて、財政力の弱い地方圏の市町村がある程度の規模を目指し合併し、以前よりも人口規模が増大することで三位一体改革による税源移譲の効果がよりプラスの方向へ進むことになる、ということである。その上で行政コスト最適化も手伝い、その結果として自主財政力の強化につながる、ということである。

ここで合併をすれば財政力が簡単に改善されるのか、という疑問が浮かぶが、それは難しい問題である。近年行われている合併のその後のデータを見る限りそれらは必ずしも改善されているとはいえない。しかし、現在存在する大規模な自治体がかつての合併の結果であることを考えると、今すぐに結果を求めず、長い視点で効果を確認していく必要がある。

つまり、地域間格差の問題を市町村合併によって解決することで最終的に三位一体改革がより現実的・有効的になるとわれわれは考える。

これらのことをふまえたうえで、次の章でわれわれの政策提言を述べることにする。

第4章 政策提言

4章においては、1～3章までの論点を整理し、そこから、自主財源に乏しい小規模な自治体を対象として、市町村合併を推進する。そして合併した自治体を対象とした、三位一体改革のひとつである地方交付税の削減・廃止の先送りすることなどの具体的な政策提言とした。

第1節 (4. 1) 1章から3章までの論点

まず始めに、1章から3章までにおける論点を簡単にまとめながら話を進めていきたい。

1章においては、まず地方を論じるうえでの導入部として地方経済と地方自治体の現状について、またその危機的状況の打開策として現在政府内で議論されている三位一体改革の実態と予想される問題点を述べている。さらに地方自治改革のもうひとつの動きとして市町村合併を挙げ、一般的に言われるその効果についても言及している。

2章においては、三位一体改革による税源移譲が施行された場合、地方自治体は自主的な財源確保が見込めるのかということに注目し、年平均所得と財政力指数について大都市圏(関東)と地方圏との間に格差が存在することをグラフで示した。これによると、税源移譲が行われた場合、地方は所得税分の税収だけでも大都市圏の税収に比べ少ないことがわかった。また地方圏は大都市圏と比べ財政力の低い市町村を多く抱えていることの要因として、地方圏には人口が一万人以下の市町村が多数存在することが挙げられた。以上より、この現状のまま三位一体改革を進めていくことは、小規模の市町村にとってはより一層財源確保を困難なものにすることであると考えられる。

3章においては、まず全国の市町村の歳入額と人口総数の関係から、小規模の市町村は補助金などによる自主財源以外の財源への依存度が高いことを明らかにし、この問題の打開策として市町村合併を挙げた。そして2章より平均所得と財政力の格差が明らかになった四国地方と北海道・東北地方を例に挙げ、それぞれ各市町村の一人当たり歳出決算総額と人口総数を回帰分析し、合併の最適規模について考えた。その他この分析には老人人口割合、可住地面積、一人当たりごみ年間総排出量、一人当たり人件費、職員数を用いた。分析結果によると、四国地方において一人当たり歳出決算総額が最小となる、いわゆる最適合併規模は約4万人となり、北海道・東北地方においては約10万人となった。このことから、財政力の弱い小規模の地方圏の市町村が合併により人口規模が増大することで、三位一体改革による税源移譲によりよい効果を期待できるとし、地域間格差の問題を市町村合併によって解決することで最終的に三位一体改革がより現実的・有効的になるという結論に至った。

第2節 (4. 2) 政策提言

合併の効果を考える際に、行政側の効率化と住民側の意見や利益のどちらを重視するのかといったことがしばしば問題になる。一般的に言われる市町村合併のメリットとしては、規模の拡大により行財政能力の大幅な向上が図れること、各種施設の合理的、効率的選択が可能となることや、市職員、議会議員および住民の意識改革ができることなどが挙げられる。しかしこれらは同時に、規模の拡大によって行政サービスが細部まで行き渡らなくなる、合併によって消滅する町村の地域が寂れる、職員の身分や議員の地位が不安定になる、といった住民側からの合併反対論にもつながる。経済の効率性と公平性の観点からは、両者の意見や利益はどちらも重視され、それらの両立が実現されるべきではあるが、住民側の政策や改革への満足度は相対的なものであり、指標やデータを用いての客観的な分析は困難である。そこで本論文ではわれわれは、行政の効率化という観点から最適な合併について考えた。

これまでの1、2、3章で述べてきたことから、全国に、特に地方圏に多数存在する自主財源に乏しく財政力の弱い小規模な自治体は、合併によって規模を拡大することで行財政の効率化と自主財源の充実を図るということをわれわれは推奨する。そして市町村合併に対する政府の姿勢としては、さらなる支援措置の強化が必要とされる。その具体策として時限立法である市町村合併特例法の延長、あるいはそれに代わる支援措置を講じるような立法が挙げられる。さらに三位一体改革が進行していくなかでの合併を推進する目的から、合併した自治体を対象として、三位一体改革のひとつである地方交付税の削減、または廃止の実施を一定期間先送りするといった合併支援策も有効であると考えられる。

最後に、われわれの政策提言をまとめると、

- ・ 自主財源に乏しい小規模な自治体を対象として、市町村合併を推進する。
- ・ 時限立法である市町村合併特例法の延長。
- ・ 合併した自治体を対象とした、三位一体改革のひとつである地方交付税の削減・廃止の先送り。

参考文献

《先行論文》

- 西川雅史（2002）「市町村合併の政策評価」『日本経済研究』46号、61～79
林正義（2002）「地方自治体の最小効率規模」『フィナンシャル・レビュー』第61号、59～89
初村尤而（2001）「市町村合併と自治体財政」『大阪自治体問題研究所研究年報』第4号

《参考文献》

- （財）地図情報センター（2004）『平成の市町村大合併』株式会社 国際地学協会
阿部齊・天川晃・澤井勝（2002）『日本の地方自治—その現実と課題—』財団法人 放送大学教育振興会
小林良彰（1998）『地方自治の実証分析』慶応義塾大学出版会株式会社
内閣府（2004）『経済財政白書』独立行政法人 国立印刷局
高島茂樹（2002）『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい
若松謙維（2002）『地方公共団体再生工程表』ぎょうせい
牛嶋正（1998）『現代の地方政治～新しい課題と行政能力～』有斐閣
奥野信宏（2001）『公共経済学』岩波書店

《データ出典》

- 地方財政調査研究会『市町村別決算状況調』
インデックス株式会社『地域統計2004』
（財）地図情報センター（2004）『平成の市町村大合併』株式会社 国際地学協会
地方分権推進委員会HP
<http://www8.cao.go.jp/bunken/>
全国知事会HP
<http://www.nga.gr.jp/>