

(論文)

市町村合併の前後における議員定数と議員報酬の変化

伊 藤 敏 安[†]

【要 約】

2002年度から09年度にかけて、1,718市町村（東京23区、02年度以前に合併した市町村などを除く）の議員定数は57,179人から33,022人へ42.2%減少した。非合併市町村では16.7%減であったが、合併市町村では58.5%の大幅減となった。合併した580市町村のうち123団体では、当時の法定上限定数を最大限利用するかもしくはそれを超過した定数を設定している。しかし、合併後の経過年数とともに法定上限定数を下回る市町村が増加している。定数の削減に伴い、議員定数1人あたり人口は、全体で2,064人から3,572人へ73.0%増加した。非合併市町村では21.6%増であったが、合併市町村では130%以上増加した。にもかかわらず、合併市町村の議員定数は、非合併市町村の水準に比較して15%あまりなお多いと推定される。

合併市町村の平均報酬月額、全般に旧市町村の最大値にあわせて決められたとみられる。非合併市町村では平均報酬月額は低下したのに対し、合併市町村では上昇した。とりわけ人口10万人未満の282都市のうち97都市（すべて町村から都市に昇格した新設合併によって誕生）では、平均報酬月額の伸びが1.2倍を超えている。これらの都市では、県内の既存都市などの水準を参考にしながら、自身の財政状況とは関係なく平均報酬月額を決めたと推察される。議員定数の削減に伴い、議員報酬総額は2,409億円から1,423億円へ41.0%減少した。非合併市町村で14.9%減、合併市町村では56.5%減であった。議員定数1人あたりの議員報酬総額は全体として横ばいであったものの、人口1人あたり議員報酬総額は、非合併市町村で18.6%、合併市町村では51.0%、合計で29.0%、それぞれ減少した。

【キーワード】 市町村合併、議員定数、議員報酬

1. 問題意識

いわゆる「平成の大合併」が本格的に開始されておおむね10年が経過した¹⁾。今日までに市町村合併に関する多様な研究が蓄積されている。そのなかで議員定数と議員報酬にかかわる研究は、部分的に言及しているものはみられるが、市町村合併の事前・事後について全市町村を対象に網羅的に扱ったものは見当たらない。そこで本稿は、市町村合併が本格化するまえと一段落したのちについて、議員定数と議員報酬の変化の実態をまずは確認したうえで、集会的意思決定の問題にも留意

しながら、それらの変化の要因を検討する。これにより本稿は、市町村合併に関する研究の増進に寄与することを目的とする。

地方分権への対応が求められる一方で、議員報酬や政務活動費にかかわる問題をきっかけに、財政状況の深刻化とも相まって、市町村議会・議員に対する否定的意見も少なくない。地方議会が種々の問題を抱えていることは否定できないにしても、たとえば2012年度の場合、市町村全体の歳出54.2兆円のうち議会費は3,727億円（0.7%）、議員報酬手当は1,952億円（0.4%）である。たとえ

[†] 広島大学地域経済システム研究センター教授
itot@hiroshima-u.ac.jp

1) 市町村の合併の特例に関する法律は1999年度に改正され、2005年度から新たに市町村の合併の特例等に関する法律に移行した。市町村合併の件数は1999～2002年度には合計しても12件（関係自治体32市町村）にすぎなかったが、2003年度に30件（同

110市町村）にやや増加し、旧法の時限が近づいた04年度に215件（同826市町村）、新法下で経過措置が適用された05年度には325件（同1,025市町村）に急増した。06年度には一転して12件（同29市町村）に減少したことから、市町村合併のピークは04～05年度といえる。

これらを半減できたところで市町村財政への影響は限定されている。むしろ地方分権の推進と地方自治の本旨の実現という点からは、市町村議会のパフォーマンスの向上と実効ある機能強化が重要と考えられる。あるいは民主制の点からいえば代表者を減らすのは望ましいことではないかもしれない。本稿は、このような問題を考えていくための基礎資料を得ることも意図している。

以下、第2節で関連研究を点検する。第3節で本稿の研究方法を紹介し、既存の調査・統計をもとに議員定数と議員報酬の現状を概観する。第4節で議員定数に関する集計・分析結果を詳しくみていく。第5節で議員報酬に関する集計・分析結果と議員報酬の決定に関する事例研究を提示し、最後に第6節で研究課題と示唆を述べる。

2. 関連研究の動向

地方財政学や公共経済学の立場から議員定数と議員報酬の問題を一義的に扱った研究は、実際にはあまり多くない²⁾。

そのなかで吉村(1999)は、1995年度における686都市2,568町村(東京23区を含む)を対象に、人口あたり議員定数を被説明変数、人口と人口密度を説明変数とする推定式を作成し、当時の広域行政圏単位で合併した場合の議員定数の変化を試算している。その結果、広域市町村圏・大都市周辺地域広域行政圏全体で議員定数の合計は111,663人から24,674人へ77.9%の減少が見込まれるとしている³⁾。

井田(2005)は、2002年度における全国688都市を対象に、人口や人口密度などの社会経済要因と議員定数、議員1人あたり人口との相関を点検している。その結果、人口と議員定数、人口と議

員1人あたり人口のあいだにはそれぞれ正の有意な相関がみられること、人口密度と議員定数の関係は、人口20万人未満の都市では有意に負であるのに対し、20万人を超えると有意ではないが正の関係に転じること、人口密度と議員1人あたり人口の関係は、逆に20万人未満の都市では正であるが、20万人を超えると負になることなどが明らかにされている。井田(2005)では、市町村合併に伴う在任特例や定数特例が適用されている都市は、いわば外れ値として除外されている。

河村(2008)は、町内会、学校区、支所等の地区数が議員定数に影響を及ぼすのではないかとの問題意識から、市町村の廃置分合がない比較的安定した1995年度のデータを用いて検証している。その結果、議員定数と地区数のあいだには有意な関係が認められることから、「平成の大合併」を経たあとも地区割りが踏襲されれば、議員数が劇的に減る可能性はなく、財政状況に見合った議員定数にならない可能性があると予想している。

井田(2005)ならびに河村(2008)は、「平成の大合併」が本格化する以前の状況を対象にしたものである。そのため井田(2005)は、合併が一段落したのちに再検証する必要があるとしている。同様に河村(2008)も、「議員定数特例の影響が一段落する2011年の統一地方選挙後に今回と同じような形で分析を行い、市町村合併が新自治体の『地区割り』にどのような影響を与えているのか、再度検討したい」としている。

他方、行政学の領域では、市町村議会・議員のあり方について多くの研究が実施されている⁴⁾。これらのうち議会の機能に着目して議員定数と議員報酬の決定方法を整理した鬼柳ほか(2013)は、本稿の趣旨にとって参考になる。

2) 市町村合併に伴う議会費の変化については広田・湯之上(2011)、山下(2015)がある。

3) 吉村(1999)の推定式は、すべての市町村をサンプルにしたものではない。当時の議員定数は人口規模別に定められていたこともあるせい、市区・町村ともにそれぞれ人口規模に基づいて14階層に区分し、各階層の加重平均を用いて推定式を導出している。

4) 行政学の分野における比較的最近の研究として、駒林良則「地方議員の処遇に関する考察」(『名城法学』第53巻第1号、pp.1-31、2003年)、加藤眞吾「地

方議会議員の処遇」(『レファレンス』第56巻第7号、pp.173-181、2006年)、丹羽功「地方議会における議員定数の動向」(『近畿大学法学』第55巻第2号、pp.65-93、2007年)、佐々木信夫「地方議会の議員報酬、定数に関する考察」(『経済学論纂』第52巻第3号、pp.401-416、2012年)、駒林良則「地方議会の変容」(『立命館法学』第348号、pp.709-735、2013年)、土山希美枝「自治体議員定数と報酬の『適正水準』を考察する」(『龍谷政策学論集』第3巻第2号、pp.49-62、2014年)などがある。

すなわち、議員定数については、①「常任委員会の数×討議に適した人数」によって決定する方式、②「意見交換会等を実施する地区数×1地区あたり議員数」によって決定する方式、③「議会活動の総量÷議員1人あたりの可能活動量」によって決定する方式の3種類がある。議員報酬については、①「(議員活動日数÷首長の職務遂行日数)×首長の給料」から算出する原価・積算方式(全国町村議会議長会方式)、②類似団体等を基準にした比較方式、③職員の平均給与と比較した収益方式がある。議員報酬の決定方式のうち比較方式は説明力が劣り、収益方式は理想的には優れているが実現性の点で難があるとされる。ただし、そのように判断する理由は明記されていない。

3. 分析方法

本稿は、吉村(1999)、井田(2005)、河村(2008)の方法を参考にしつつ、これらの先行研究のその後の検証も兼ねて、議員定数と議員報酬の変化とそれらの要因について考察する。

(1) 対象市町村と年次

本稿の対象年次は、市町村合併が本格化する2002年度と一段落した2009年度である。この間に合併を経験した市町村と合併を経験しなかった市町村について比較する。特別地方公共団体である東京23区は含まない。09年度というのは、市町村の合併の特例等に関する法律(新法)が失効した

年次であり、ひとつの区切りといえる。実際、市町村数は02年4月1日時点で3,218であったのが、市町村の合併の特例に関する法律(旧法)が終了した05年3月31日時点では2,521に減り、さらに新法が終了した10年3月31日時点では1,727に減少した。しかし、その後は落ち着いており、2014年4月1日現在では1,718になっている。09年度であれば東日本大震災による地方財政への影響を考慮しなくてすむ。

本稿の分析対象は、合併経験のある580市町村、合併経験のない1,138市町村、合計1,718市町村である(図表1)。

- ①市町村合併が本格化する以前の1999～2001年度に合併を経験した市町村が6例あるが、さいたま市と新潟市の2市については02～09年度にも周辺市町村を編入しているため、合併市町村に含める。大船渡市(01年11月15日編入)、潮来市(01年4月1日編入)、西東京市(01年1月21日新設)、篠山市(1999年4月1日新設)の4市については、2002年度の旧市町村の数値が分からないため、分析対象に含めない。
- ②02年度に合併を経験したつくば市、山梨県南部町、さぬき市、沖縄県久米島町については、2002年度の旧市町村の数値が分からないため、分析対象から除外する。
- ③福島県矢祭町は09年度から日当制を導入しているため、分析対象としない。

図表1 対象市町村の内訳

区 分		合 併	非合併	合 計
都 市	政令指定都市	8	10	18
	中核市	28	13	41
	特例市	19	21	40
	類型Ⅳ (15万人以上)	23	35	58
	類型Ⅲ (10～15万人)	59	49	108
	類型Ⅱ (5～10万人)	141	134	275
	類型Ⅰ (5万人未満)	141	99	240
小 計		419	361	780
町 村	類型Ⅴ (2万人以上)	47	150	197
	類型Ⅳ (1.5～2万人)	42	87	129
	類型Ⅲ (1～1.5万人)	43	115	158
	類型Ⅱ (5,000～1万人)	26	210	236
	類型Ⅰ (5,000人未満)	3	215	218
小 計		161	777	938
合 計		580	1,138	1,718

(注)類似団体の区分は2010年3月31日現在。人口基準のみによる。

(2) 使用データ

本稿で主に扱うのは、財政関係では目的別歳出のうち議会費、性質別歳出のうち人件費の内訳のひとつである議員報酬手当（報酬と期末手当）、議会関係では議員定数、議員定数1人あたり報酬月額である⁵⁾。前者については総務省「市町村別決算状況調」、後者については同「市町村決算カード」による。

02年度の町村の議会費については「市町村別決算状況調」に掲載されていないため、「市町村決算カード」による。02年度の町村の議員報酬手当は「市町村別決算状況調」にも「市町村決算カード」にも記載されていない。また、02年度の「市町村決算カード」には議員定数と議員定数1人あたり報酬月額が空白の市町村が30ある⁶⁾。これらの団体については01年度の「市町村決算カード」の数値を適用した。

後述のように、2010年度まで議員定数の上限が法律で定められていたが、法定上限定数については、総務省「議員定数に関する調」（2009年4月1日現在）による⁷⁾。

(3) 分析方法

合併を経験した市町村について旧市町村の数値を合計し、2002年度と09年度を通して比較できるようにした。このうち長野県旧山口村は岐阜県中津川市に組み替えた。山梨県旧上九一色村は分割されて甲府市と富士河口湖町に編入されたため、02年度の議員定数や議会費の組み替えにあたって

は人口に基づいて按分した。単独で市制に移行したみよし市と岩出市は合併経験のない都市として扱う。

以下では、原則として類似団体ごとに集計して比較する。必要に応じ、市町村の個別データを取り上げる。総務省が設定している類似団体は人口規模と産業構造の組み合わせによって分類されているが、これに合併・非合併の区分を加えると該当がないか非常に少なくなる類型があるため、本稿では人口規模基準のみ用いる（図表1を参照）。吉村（1999）、井田（2005）のほか、毎年度実施されている全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査」、全国町村議会議長会「町村議会実態調査」でも人口規模別に集計されている⁸⁾。

合併を経験した市町村については、合併年次別、現自治体を構成する旧市町村数別、中心都市占有率（2002年度時点の総人口に対する人口最多旧市町村の人口比率）、2002～09年度における合併の回数別⁹⁾、合併形態別（新設・編入）、合併類型別（吸収型・昇格型・町村型）にみていく。既存の都市と町村による合併を「吸収型」（290団体）、複数の町村が市制に移行した場合を「昇格型」（129団体）、合併後も町村のままのケースを「町村型」（161団体）と呼ぶことにする。

(4) 議員定数と議員報酬の概況

集計・分析結果の検討に入るまえに、総務省などの資料に基づいて議員定数と議員報酬の状況を概観しておこう。

5) 「議員定数」というのは総務省「市町村決算カード」に記載されている数値であり、欠員等を除く現員数と一致するとはかぎらない。

6) 内訳は、宮城県3、群馬県2、千葉県1、山梨県6、岐阜県3、静岡県1、広島県4、香川県3、愛媛県1、福岡県1、熊本県5である。

7) 出所は総務省『地方自治月報』第55号である。2009年4月1日以降に合併を経験した市町村の議員定数については、12年4月1日現在の「議員定数に関する調」（『地方自治月報』第56号）における「旧法による定数上限」による。

8) 井田（2005）と全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査」では、都市について法定定数時代の人口区分を用いている（5万人未満、5～10万人、10～20万人、20～30万人、30～50万人、50～90万人、90万人以上）。全国町村議会議長会「町

村議会実態調査」では、町村について5階層の人口区分が使用されている（2,000人未満、2,000～5,000人、5,000～1万人、1～2万人、2万人以上）。

9) 2002～09年度に2回以上の廃置分合を経験した市町村が40団体ある。このうち、さいたま市と新潟市については2000～01年度の合併も回数に含めている。なお、旧市町村数と新設合併の関係についてみると、旧市町村数が2～3の場合は新設合併の比率は76.9%、4～6の場合は84.0%、7以上の場合は72.0%であり、4～6において新設合併比率が高いようにみえる。しかし、旧市町村数が4の場合は88市町村のうち新設が80団体（90.9%）と突出しているが、5～6の場合は75.7%であり、旧市町村数が多いと新設合併比率が高いというわけではない。

地方議会の議員定数は地方自治法で細かく定められていたが、地方分権改革の一環として2003年度から上限のみ法定とされ、2011年度から上限も撤廃された。現行の地方自治法第91条では「市町村の議会の議員の定数は、条例で定める」とされている。

市町村合併の特例に関する旧法ならびに新法のもとでは、市町村議会議員の定数と任期について、定数特例または在任特例のいずれかを選択することができた。新設合併の場合、最初の任期について当時の法定定数の2倍までの定数を増員できるか、または合併前の議員の任期を合併後2年まで延長できるとされた。編入合併の場合は、2回目の任期まで人口比に応じて定数を増員できるか、または編入される市町村の議員は最初の選挙まで在任できるとされた¹⁰⁾。本稿の対象市町村と対象期間には定数特例または在任特例が適用されている市町村が含まれている。

総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」によると、2002年12月31日時点の議員定数は、675都市18,688人（平均27.7人）、2,542町村39,563人（同15.6人）、合計3,217市町村58,251人（同18.1人）であった。その後、市町村合併が一段落した09年12月31日現在では783都市20,684人（同26.4人）、989町村13,085人（同13.2人）、合計1,772市町村33,769人（同19.1人）に減少した。議員定数は都市では10.7%増加したが、町村では66.9%の大幅減となり、合計で42.0%減少した（東京23区を除く）。

この間、町村数が減って都市数が増えたことにより、市町村全体では1市町村あたり議員定数は18.1人から19.1人へやや上昇している。さらに2014年12月31日現在では790都市19,024人（平均24.1人）、928町村11,467人（同12.4人）、合計1,718市町村30,491人（同17.7人）となっている。09年12月31日時点から議員定数は1割近く減少した。1市町村あたり議員定数は17.7人であり、市町村合併が本格化するまえの02年12月31日時点の水準

より少なくなった。

全国市議会議員会「市議会議員報酬に関する調査」によると、議員定数1人あたり報酬月額は、2003年12月31日時点では702市区で43.9万円であったが、10年後の13年12月31日現在では812市区で41.4万円に低下している（東京23区を含む）。

都市の場合と年次等は一致しないが、全国町村議会議員会「町村議会実態調査結果」によれば、2004年7月1日時点の報酬月額は2,404町村で平均21.6万円であったが、10年後の14年7月1日現在では928町村で21.0万円であり、都市と同様に低下した。

これらの資料と時点は異なるが、総務省「議員定数に関する調」では、2012年4月1日現在の条例による議員定数とともに旧地方自治法による法定上限定数が併記されている。これによると、旧法時代の法定上限定数は合計で43,372人であったが、条例による定数はこれよりも27.7%少ない31,473人となっている（東京23区を除く）。

4. 議員定数に関する集計・分析結果

(1) 議員定数

本稿の対象である1,718市町村の議員定数は、市町村合併が本格化するまえの2002年度には合計で57,179人であったが、合併が一段落したのちの09年度には33,022人に42.2%減少した（算術平均では30.2%減）。この間、1市町村あたり議員定数は、02年度の17.8人から09年度には19.2人に上昇した¹¹⁾。図表2から次のような点を指摘することができる。

①02～09年度における地方自治法改正や行財政改革への要請の高まりとも相まって、非合併市町村においても議員定数の合計は22,236人から18,523人へ16.7%減少した（算術平均では18.3%減）。特に町村では20%前後かそれ以上減少している。一方、合併市町村においては当然のことではあるが、合計で34,943人から14,499人へ58.5%減少した（同53.6%減）。比較的規模の大

10) 広田・湯之上(2011)によると、1999～2005年度に合併した581市町村のうち312団体が在任特例、83団体が定数特例を適用している。いずれも適用なしは50団体である。

11) 前述のとおり、総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」によると、全市町村における2009年12月31日時点の議員定数は33,769人であるので、本稿はその97.8%を対象にしていることになる。

図表2 議員定数の変化

(人、%)

		該当数	平均人口 (2009年度)	議員定数		2002～09年度変化率	
				2002年度	2009年度	人 口	議員定数
合 併	政令市	8	948,968	1,113	455	1.5	-48.8
	中核市	28	421,541	2,566	1,233	0.3	-48.3
	特例市	19	251,207	1,878	697	-0.5	-54.5
	都市Ⅳ	23	184,412	2,111	766	-1.7	-57.9
	都市Ⅲ	59	122,530	4,672	1,807	-1.7	-57.3
	都市Ⅱ	141	69,128	9,317	3,686	-3.2	-55.2
	都市Ⅰ	141	37,507	7,446	3,099	-5.5	-54.6
	町村Ⅴ	47	23,419	2,059	901	-6.6	-53.7
	町村Ⅳ	42	17,475	1,504	748	-7.3	-48.4
	町村Ⅲ	43	11,873	1,451	701	-9.1	-49.8
	町村Ⅱ	26	7,620	770	374	-11.0	-50.1
町村Ⅰ	3	2,187	56	32	-16.3	-41.8	
小 計		580	91,766	34,943	14,499	-4.7	-53.6
非合併	政令市	10	1,742,841	706	694	3.4	-1.7
	中核市	13	412,356	562	542	0.7	-3.5
	特例市	21	285,054	701	669	1.8	-4.2
	都市Ⅳ	35	227,714	1,130	1,080	3.5	-4.2
	都市Ⅲ	49	122,564	1,318	1,218	1.5	-7.2
	都市Ⅱ	134	69,821	3,264	2,884	1.7	-11.4
	都市Ⅰ	99	31,209	2,091	1,712	-6.7	-18.1
	町村Ⅴ	150	30,707	2,951	2,410	0.8	-18.1
	町村Ⅳ	87	16,835	1,617	1,290	-3.3	-19.8
	町村Ⅲ	115	12,089	2,014	1,557	-5.1	-22.3
	町村Ⅱ	210	7,050	3,288	2,476	-7.0	-24.3
町村Ⅰ	215	2,732	2,594	1,991	-11.0	-22.0	
小 計		1,138	56,876	22,236	18,523	-4.2	-18.3
全 体		1,718	68,655	57,179	33,022	-4.3	-30.2
合 併 年 次	2003年度	30	81,387	1,970	681	-4.4	-62.1
	2004年度	211	86,849	13,463	5,186	-5.1	-56.5
	2005年度	308	93,292	17,823	7,736	-4.7	-51.8
	06年度以降	31	120,109	1,687	896	-1.5	-44.5
構 成 数	2～3	368	74,343	15,701	8,361	-4.7	-46.2
	4～6	162	104,475	12,436	4,435	-4.8	-64.2
	7以上	50	178,816	6,806	1,703	-3.8	-74.4
占 有 率	90%以上	70	253,850	3,954	2,283	-2.1	-39.7
	75～90%	121	103,072	6,685	3,211	-3.9	-47.6
	50～75%	252	66,385	14,714	5,932	-4.9	-54.0
	50%未満	137	45,649	9,590	3,073	-6.3	-65.3
回 数	1 回	540	78,468	30,724	13,088	-4.9	-52.8
	複数回	40	271,285	4,219	1,411	-1.1	-64.1
形 態	新 設	455	54,403	25,995	10,392	-5.5	-55.2
	編 入	125	227,765	8,948	4,107	-1.7	-48.0
類 型	吸収型	290	153,949	21,104	8,807	-3.1	-52.8
	昇格型	129	46,736	7,999	2,936	-3.5	-59.4
	町村型	161	15,838	5,840	2,756	-8.3	-50.5

(注) 1. 総務省「市町村別決算状況調査」、同「市町村決算カード」2002年度、2009年度から作成。
 2. 変化率は各類型に属する市町村の算術平均。該当数と議員定数は各類型の合計。
 3. 全体の欄より下段は合併市町村の内訳（以下同じ）。

きい都市類型ⅢとⅣでは60%近く減少した。

- ②定数特例または在任特例を利用した合併市町村の場合、合併当初は議員定数が多くても、一定期間を経過するか選挙を経験すると減少するはずである。実際、合併年次別にみると（以下、算術平均）、2006年度以降については44.5%減であるが、05年度51.8%減、04年度56.5%減、03年度62.1%減であり、溯るにつれて減少率が大きくなっている。
- ③現自治体を構成する旧市町村が多いと、議員定数の減少率は大きいはずである。実際、旧市町村数が2～3の場合は46.2%減であるが、4～6になると64.2%減、そして7以上では74.4%減、当初の4分の1になっている。もちろんこれは中心都市占有率に関係している。すなわち、中心都市占有率が90%以上、つまり規模の大きい都市に小規模町村が組み込まれたケースでは39.7%減にとどまるが、中心都市占有率が75～90%では47.6%減、50～75%では54.0%減、そして50%未満の場合は65.3%減に順次拡大している。
- ④02～09年度のあいだに合併を1回だけ経験した市町村では議員定数は52.8%減であるのに対し、2回以上経験した市町村では64.1%減であり、当初の3分の1程度に減少している。やはりこれは旧市町村数の多さにも関係している。580市町村のうち10市で減少率が80%以上であるが、そのうち7市は旧市町村数が10を超える大型合併である¹²⁾。
- ⑤議員定数の減少率は、編入合併の場合は48.0%減であるが、比較的規模の似通った市町村による新設合併では55.2%減であり、より大きい。また、吸収型と町村型の場合は51～53%減であり、それぞれ半数程度であるが、複数の町村が市制に移行した昇格型の場合は59.4%減、ほぼ6割に達している¹³⁾。

12) たとえば新潟市の場合、2001年1月に黒埼町、05年3月に白根市や豊栄市など12市町村、05年10月に巻町をそれぞれ編入し、最終的に14の旧市町村から構成されるが、議員定数は当初の296人から56人へ81%あまり減少した。

13) 類型別の旧市町村数の平均は、吸収型3.96、昇格型3.91、町村型2.57である。

図表3 議員定数1人あたり人口の変化

(人、%)

		2002年度	2009年度	変化率
合併	政令市	8,755	16,491	151.2
	中核市	4,836	9,490	107.6
	特例市	3,186	6,872	160.1
	都市Ⅳ	2,404	5,534	168.4
	都市Ⅲ	1,799	4,064	150.1
	都市Ⅱ	1,225	2,682	142.6
	都市Ⅰ	817	1,731	127.0
	町村Ⅴ	606	1,245	115.3
	町村Ⅳ	546	992	88.0
	町村Ⅲ	405	742	89.4
	町村Ⅱ	298	538	87.2
町村Ⅰ	139	204	47.0	
小計		1,366	2,869	126.5
非合併	政令市	22,895	24,073	5.3
	中核市	9,427	9,835	4.4
	特例市	8,300	8,857	6.7
	都市Ⅳ	6,617	7,157	8.4
	都市Ⅲ	4,552	4,993	10.0
	都市Ⅱ	2,842	3,268	15.8
	都市Ⅰ	1,552	1,782	14.9
	町村Ⅴ	1,545	1,916	24.4
	町村Ⅳ	954	1,155	21.8
	町村Ⅲ	736	911	24.3
	町村Ⅱ	487	606	24.8
町村Ⅰ	244	287	16.5	
小計		1,818	2,061	19.1
全体		1,665	2,334	55.4
合併年次	2003年度	1,128	2,799	174.4
	2004年度	1,247	2,772	141.5
	2005年度	1,409	2,872	115.5
	06年度以降	1,971	3,572	86.8
構成数	2～3	1,438	2,481	83.7
	4～6	1,236	3,206	172.8
	7以上	1,255	4,632	291.5
占有率	90%以上	3,762	6,245	68.2
	75～90%	1,583	3,204	95.8
	50～75%	980	2,303	124.4
	50%未満	659	1,889	187.2
回数	1回	1,288	2,608	121.0
	複数回	2,412	6,398	200.4
形態	新設	921	2,078	131.1
	編入	2,984	5,748	109.5
類型	吸収型	2,091	4,320	129.0
	昇格型	844	2,052	159.6
	町村型	478	911	95.4

(注) 1. 図表2に同じ。

2. 各類型に属する市町村の算術平均。

(2) 議員定数1人あたり人口

2002～09年度にかけて人口は微減し、議員定数は大幅に減少した結果、対象1,718市町村における議員定数1人あたり人口は、2,064人から3,572人へ73.0%増加した（算術平均では1,665人から2,334人へ55.4%増）。これは歳出削減につながり、議会・議員のパフォーマンスの改善をもたらした可能性がある半面、人口に比較して議員定数が減少したことから、代表制の度合いが薄まったとも解釈されよう。図表3から次の点がみとれる。

- ①非合併市町村の場合、議員定数1人あたり人口は02年度の1,818人（以下、算術平均）から09年度には2,061人へ19.1%増加した。都市類型Ⅲより規模の大きい都市類型では、議員定数の減少率は1桁に収まっていたが（図表2を参照）、これに対応して議員定数1人あたり人口の増加率も1桁かせいぜい10%にとどまっている。一方、町村類型では規模の小さい類型*i*を除いて増加率が20%を超えている。
- ②合併市町村では議員定数が大きく減少した結果、議員定数1人あたり人口は、1,366人から2,869人へ126.5%の大幅増となった。すべての都市類型ならびに規模の大きい町村類型*v*では増加率が100%以上、つまり2倍以上になっている。町村類型でも規模の小さい類型*i*を除いて増加率は軒並み80%を超えている¹⁴⁾。
- ③06年度以降に合併した市町村では増加率が86.8%であり、相対的に低いが、05年度に合併した場合は115.5%増、04年度に合併した場合は141.5%増、03年度に合併した場合は174.4%増であり、年次を遡るにつれて増加率が大きくなっている。これは、図表2でみたとおり、人口の変化に比較して議員定数の減少率が大きいことから明らかである。
- ④旧市町村数が多く、中心都市占有率が低いほど増加率は大きい。なかでも旧市町村が7以上の場合は291.5%、中心都市占有率が50%未満の場合は187.2%である。
- ⑤合併回数が複数回の場合は200.4%であり、1

14) 09年度の場合、どの都市・町村類型でも非合併市町村の数値が合併市町村を上回っているにもかかわらず、小計の数値は逆に合併市町村のほうが高い。これは、非合併市町村では小規模町村が多

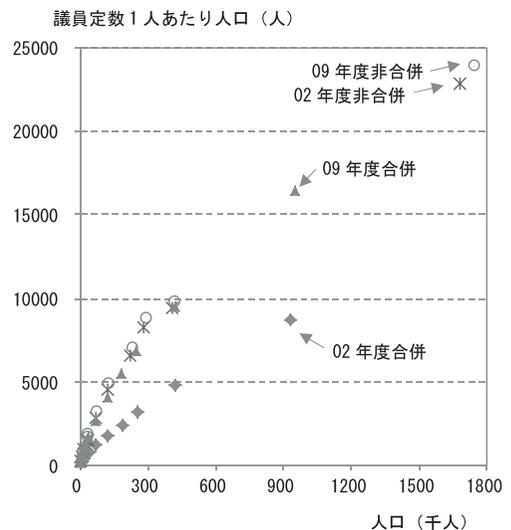
回の場合の121.0%に比べて有意に大きい。

- ⑥議員定数の減少率に対応して、議員定数1人あたり人口の増加率は、町村型では95.4%増であったが、吸収型で2.1倍、昇格型では2.4倍になっている。

都市・町村類型ごとの平均人口と議員定数1人あたり人口の関係をみると（図表4）、人口規模が大きくなるにつれてカバー人口が増加していることが分かる。合併市町村の02年度の数値は、旧市町村の数値を合計したもので、カバー人口が少ない。つまり、人口に比較して議員定数が相対的に多かったが、09年度になると、議員定数の削減とともにカバー人口が増大し、09年度の非合併市町村とほぼ同じかそれを少し下回る程度まで接近している。

そこで次に、議員定数のいわば「密度」を点検してみよう。

図表4 人口と議員定数1人あたり人口



（注）図表2と図表3から作成。

(3) 議員定数の水準

吉村（1999）は、人口1,000人あたり議員定数を取り上げ、その推定を試みている（これは、本

いからである。たとえば人口1.5万人未満の町村類型*i*～*iii*に属する町村は、合併群では72団体（12.4%）であるが、非合併群では540団体（47.5%）、ほぼ半数を占めている。

稿で扱う「議員定数1人あたり人口」の逆数にあたる)。その結果、人口、人口の自乗項、面積を説明変数とする回帰式が最も説明力が高いことをいわば帰納的に導き出している。このように人口と面積から市町村の歳出などを推定する方法は、その後、林(2002、2004など)で理論的に整理され、たとえば吉本ほか(2011)、伊藤(2013、2014、2015)などの関連研究が実施されている。

本稿では、これらの先行研究をふまえ、議員定数1人あたり人口 y を被説明変数、人口 p と面積 a を説明変数とする推定をおこなった。次の推定式は、 $y=c p^{\alpha} a^{\beta}$ という伝統的なCobb-Douglas型生産関数(費用関数)から導かれる。人口と面積が議員の「密度」に関係しているであろうことは直感的にも理解しやすい(c は定数項)。

$$\ln y = \ln c + \alpha \ln p + \beta \ln a$$

本稿では、人口規模による影響を考慮し、大都市(政令指定都市・中核市・特例市)、中小都市(その他の都市)、町村の3グループに区分し、2009年度の非合併市町村のデータをもとに、人口と面積を説明変数とする回帰をおこなった(図表5)。この推定式を合併市町村に適用することにより、人口と面積が同程度の非合併市町村に比較すると、合併市町村では議員定数がどれくらいの水準にあるかを確認することができる。比較のために、議員定数1人あたり人口だけでなく、法定上限議員定数1人あたり人口ならびに職員数をそれぞれ被説明変数とし、同様の方法で計算してみた。

議員定数1人あたり人口に関する推定式①から③については、自由度調整済決定係数はいずれも0.95を超えている。説明変数は、大都市の面積については10%水準で有意であるが、残りは1%水準で有意である。人口のパラメータ α はプラスであるが、面積のパラメータ β はマイナスである。いずれの推定式についても $\alpha + \beta < 1$ であり、人口規模に比例して議員定数1人あたり人口は増加するが、その変化は逓減的であることが分かる。このことは図表4からもみてとることができる。

職員数に関する推定式⑦から⑨についても、議員定数1人あたり人口の場合と同じような傾向を示している。自由度調整済決定係数は高く、大都市の面積を除けば説明変数はいずれも1%水準で有意である。パラメータは人口・面積ともにプラスである。推定式⑧と⑨については $\alpha + \beta < 1$ であるが、⑦については $\alpha + \beta > 1$ であり、職員数は逓増的である。

一方、法定上限議員定数1人あたり人口に関する推定式④から⑥については、自由度調整済決定係数は高く、人口については1%水準で有意である。面積については町村では有意であるが、大都市と中小都市においては有意ではない。これは、旧地方自治法第91条2項において人口規模別に上限が決められていたからだと考えられる¹⁵⁾。

推定式①から③に合併市町村の2009年度の人口と面積を代入して、議員定数1人あたり人口から推定議員定数を計算し、推定値と実績値を比較した(図表6)。その結果、以下の点が指摘される。

- ①全般に実績値が推定値を上回っており、合併市町村の議員定数は、非合併市町村に比較してまだ相対的に多いといえる。推定値>実績値となるのは71市町村(12.2%)にすぎない。
- ②推定値>実績値となる市町村も含めた超過人数は合併市町村合計で1,757人、推定値に対する超過率は13.8%である(算術平均では15.2%)。580市町村について超過率の変動係数を計算すると1.04であり、都市・町村類型間で超過率の差はあまりない。
- ③超過率は全般に町村で高い。都市類型ⅠとⅡでも14~16%であり、比較的高い。03年度に合併した市町村の超過率は6.4%(以下、算術平均)であるが、04~05年度になると14~16%に拡大し、さらに06年度以降に合併した市町村では21.6%に上昇している。旧市町村数別の差はあまり顕著ではないが、中心都市占有率が90%以上の場合は7.1%にすぎないのに対し、75%未満の場合は16%を超えている。合併類型別には、吸収型・昇格型・町村型の順で超過率が高くなっている。

15) たとえば都市の場合、法定上限議員定数は、人口5万人未満26人、10万人未満30人、20万人未満34人、30万人未満38人、50万人未満46人、90万人

未満56人、130万人未満64人、170万人未満72人、210万人未満80人、250万人未満88人、250万人以上96人であった。

図表5 議員定数1人あたり人口と職員数に関する推定式

		説明変数		定数項	自由度調整 済決定係数
		人口	面積		
議員定数1人 あたり人口	① 大都市 (N=44)	0.593 (33.712**)	-0.024 (-1.979)	1.721	0.972
	② 中小都市 (N=317)	0.668 (74.164**)	-0.048 (-8.039**)	0.607	0.956
	③ 町村 (N=777)	0.774 (154.257**)	-0.026 (-6.172**)	-0.345	0.971
法定上限定数 1人あたり人口	④ 大都市 (N=44)	0.642 (53.865**)	-0.005 (-0.757)	0.812	0.990
	⑤ 中小都市 (N=317)	0.838 (194.544**)	-0.001 (-0.238)	-1.603	0.993
	⑥ 町村 (N=777)	0.766 (261.005**)	0.008 (3.317**)	-0.856	0.989
職員数	⑦ 大都市 (N=44)	1.074 (36.306**)	0.005 (0.236)	-6.072	0.978
	⑧ 中小都市 (N=317)	0.797 (55.727**)	0.079 (8.473**)	-3.039	0.912
	⑨ 町村 (N=777)	0.541 (66.273**)	0.077 (11.454**)	-0.638	0.850

(基本統計量)

		平均	標準偏差	最小値	最大値
大都市 (N=44)	人口	13.04	0.75	12.19	15.10
	面積	4.89	1.09	3.21	7.12
	人口あたり議員定数	9.33	0.44	8.86	10.58
	人口あたり法定上限定数	9.16	0.48	8.57	10.54
	職員数	7.95	0.82	7.09	10.15
中小都市 (N=317)	人口	11.08	0.70	8.43	13.22
	面積	4.24	1.08	1.63	6.76
	人口あたり議員定数	8.03	0.52	6.13	9.53
	人口あたり法定上限定数	7.69	0.59	5.17	9.25
	職員数	6.13	0.56	4.69	8.03
町村 (N=777)	人口	9.00	1.00	5.11	10.89
	面積	4.31	1.20	1.24	7.25
	人口あたり議員定数	6.51	0.79	3.31	7.98
	人口あたり法定上限定数	6.07	0.77	2.62	7.63
	職員数	4.56	0.57	2.48	5.98

(注) 1. 図表2と同じ資料から作成。2009年度。
2. かつこはt値。「*」は5%水準、「**」は1%水準で有意。

参考として、非合併市町村についても同じ推定式を用いて計算してみた。推定式のベースであるため当然のことながら乖離はきわめて小さく、1,138市町村合計の超過数は162人、推定値に対する超過率は0.9%にすぎない(算術平均では1.0%)。半数以上の592市町村(52.0%)では推定値が実績値を下回っている。ただし、非合併市町村の場合、

政令指定都市の横浜市、名古屋市、大阪市をはじめ、中核市のなかにも東京圏・大阪圏の比較的規模の大きい都市が含まれているが、政令指定都市と中核市については実績値が推定値をかなり上回っている。そのため、超過率に関する非合併市町村全体の変動係数は13.06であり、合併市町村に比較して大きい。

これと同じ方法により、推定式⑦から⑨に合併市町村の2009年度の人口と面積を代入し、職員数の推定値を求めて実績値と比較した¹⁶⁾。その結果、職員数についても議員定数1人あたり人口の場合と同じような特徴がみられる。

580市町村のうち、職員総数と議員定数の両方において実績値が推定値を上回るケースが385市町村(66.4%)を占める。ともに実績値を下回るケースは24市町村(4.1%)にすぎない。実績値が推定値を上回る市町村は、職員数では432市町村(74.5%)であるのに対し、議員定数では509市町村(87.8%)に達している。

以上のことから、合併市町村における議員定数は全般にまだ高止まりしていることは明らかである。多くの合併市町村では、定数特例などの期間が終わっても、旧市町村への配慮などから議員定数を非合併市町村並みの水準になかなか減らすことができないと推察される。地方自治体の職員については、歳出に占める職員給の構成比が比較的大きいこともあって¹⁷⁾、行財政改革にあわせて定員管理が要請されているのに対し、条例でみずからの定数を決める地方議員については、単純に「定数管理」を進めるわけにはいかないことも、議員定数の高止まりに影響しているとみられる。

(4) 法定上限議員定数と実際の議員定数

前述のとおり、2010年度まで地方自治法により議員定数の上限が定められていた。そのため合併市町村では、定数を法定上限に設定しているケースが少なくないと予想される。そこで、09年度について法定上限定数と実際の議員定数の乖離状況を調べてみた(図表7)。その結果、以下の点が

16) 伊藤(2014)は、2009年度の非合併市町村を対象に、人口と面積を説明変数とし、職員総数を被説明変数とする推定式を作成し、合併市町村に適用している。その結果、合併市町村全体で純超過数は46,030人、実績値に対する超過率は11.1%となっている。これは都市・町村類型ごとに11種類の推定式を作成して、その結果を積み上げたものである。本稿の方法は、3種類の推定式を適用している点で、伊藤(2014)とは異なる。

17) 総務省「地方財政白書」によると、2012年度の場合、市町村の職員給5.9兆円、地方公務員共済組合等負担金1.3兆円、退職金1.1兆円、合計8.3兆円であり、歳出の15.3%を占める。

図表6 議員定数と職員総数の水準

		議員定数		職員総数	
		超過数	超過率	超過数	超過率
合併	政令市	6	1.4	3,157	4.6
	中核市	112	10.4	4,574	5.8
	特例市	85	14.3	4,253	11.7
	都市Ⅳ	34	4.8	3,723	10.3
	都市Ⅲ	169	10.2	3,933	5.8
	都市Ⅱ	448	13.9	6,352	3.7
	都市Ⅰ	429	16.2	7,208	10.5
	町村Ⅴ	161	21.9	2,844	20.4
	町村Ⅳ	132	21.2	1,668	18.2
	町村Ⅲ	119	20.3	1,493	17.7
	町村Ⅱ	56	17.4	587	15.3
町村Ⅰ	5	18.9	33	18.5	
小計		1,757	15.2	39,825	10.2
非合併	政令市	-6	-0.6	3,119	0.2
	中核市	35	6.8	-417	-1.7
	特例市	-15	-2.1	-141	-0.5
	都市Ⅳ	3	0.1	5,215	6.2
	都市Ⅲ	-17	-1.4	874	0.4
	都市Ⅱ	36	1.2	-1,797	-5.2
	都市Ⅰ	4	0.3	152	-0.3
	町村Ⅴ	18	0.6	2,849	4.8
	町村Ⅳ	58	4.6	-208	-6.0
	町村Ⅲ	39	2.6	-43	-5.6
	町村Ⅱ	13	0.5	42	-4.1
町村Ⅰ	-6	0.3	126	-2.5	
小計		162	1.0	9,770	-2.1
全体		1,919	5.8	49,596	2.1
合併年次	2003年度	38	6.4	2,417	11.4
	2004年度	610	14.4	17,260	13.1
	2005年度	968	16.0	19,550	9.0
	06年度以降	141	21.6	599	2.0
構成数	2~3	990	15.1	10,338	6.4
	4~6	542	15.3	16,599	15.9
	7以上	225	15.9	12,889	19.7
占有率	90%以上	127	7.1	5,349	1.1
	75~90%	395	15.6	6,409	5.1
	50~75%	810	16.5	15,543	10.1
	50%未満	425	16.8	12,525	19.8
回数	1回	1,648	15.7	34,171	10.4
	複数回	110	8.7	5,654	7.5
形態	新設	1,417	16.6	27,402	12.0
	編入	340	10.3	12,423	3.9
類型	吸収型	917	12.6	26,540	6.7
	昇格型	367	14.5	6,660	8.3
	町村型	473	20.5	6,625	18.2

(注) 1. 図表5の推定式により計算。
 2. 超過率は推定値に対する実績値と推定値の差の比率。各類型に属する市町村の算術平均。

図表7 法定上限議員定数と実際の議員定数の削減状況（2009年度）

		(人、%、市町村数)			
		法定上限	削減率	同 数	超 過
合 併	政令市	480	-5.2	2	0
	中核市	1,332	-7.0	5	3
	特例市	746	-6.4	3	2
	都市Ⅳ	794	-3.6	11	2
	都市Ⅲ	2,002	-9.7	17	4
	都市Ⅱ	4,228	-12.8	33	6
	都市Ⅰ	3,674	-15.7	20	2
	町村Ⅴ	1,218	-26.0	3	0
	町村Ⅳ	928	-19.4	5	1
	町村Ⅲ	946	-25.9	0	0
	町村Ⅱ	468	-20.1	3	1
町村Ⅰ	40	-19.8	0	0	
小 計		16,856	-15.1	102	21
非 合 併	政令市	768	-9.7	0	0
	中核市	618	-12.2	1	0
	特例市	842	-20.4	0	0
	都市Ⅳ	1,292	-16.4	1	0
	都市Ⅲ	1,666	-26.9	0	0
	都市Ⅱ	4,016	-28.2	2	0
	都市Ⅰ	2,570	-33.4	0	0
	町村Ⅴ	3,900	-38.2	0	0
	町村Ⅳ	1,918	-32.7	0	0
	町村Ⅲ	2,518	-38.1	0	0
	町村Ⅱ	3,788	-34.5	0	0
町村Ⅰ	2,876	-30.9	1	0	
小 計		26,772	-32.1	5	0
全 体		43,628	-26.4	107	21
合 併 年 次	2003年度	854	-21.5	2	0
	2004年度	6,094	-16.1	39	2
	2005年度	8,946	-14.6	55	11
	06年度以降	962	-6.8	6	8
構 成 数	2～3	10,154	-18.5	36	9
	4～6	4,966	-11.3	43	6
	7以上	1,736	-2.4	23	6
占 有 率	90%以上	2,622	-14.1	8	4
	75～90%	3,648	-12.8	22	6
	50～75%	6,938	-15.9	51	8
	50%未満	3,648	-16.3	21	3
回 数	1 回	15,336	-15.6	90	17
	複数回	1,520	-8.5	12	4
形 態	新 設	12,282	-16.3	84	12
	編 入	4,574	-10.9	18	9
類 型	吸収型	9,730	-9.9	73	17
	昇格型	3,526	-16.7	18	2
	町村型	3,600	-23.2	11	2

(注) 1. 図表2と同じ資料ならびに総務省「議員定数に関する調査」(2009年4月1日現在)から作成。
 2. 乖離率は、法定上限定数に対する法定上限定数と実際の定数の差の比率。各類型に属する市町村の算術平均。
 3. 回数とは法定上限定数と実際の定数が同じ市町村、超過とは後者が超える市町村。

指摘される。

- ①09年度における対象1,718市町村全体の法定上限議員定数は合計で43,628人、実際の議員定数は33,022人であるので、削減率あるいは下回り率は24.3%になる(算術平均では26.4%)。このうち非合併市町村の法定上限定数は合計26,772人、実際の定数は18,523人であり、削減率は30.8%(同32.1%)と大きい。一方、合併市町村については法定上限定数の合計は16,856人、実際の定数は14,499人であり、削減率は14.0%(同15.1%)にとどまっている。削減率は、どの都市・町村類型においても非合併市町村のほうが大きく、都市よりも町村のほうが大きい。
- ②06年度以降に合併した市町村の削減率は6.8%であるが、05年度14.6%、04年度16.1%、03年度21.5%であり、合併後の経過年数とともに削減率が大きくなっている。
- ③削減率は、合併形態間ではあまり差はないが、合併形態別にみると、吸収型9.9%、昇格型16.7%、町村型23.2%の順で大きくなっている。
- ④法定上限定数と実際の定数が同数、つまり上限枠を定数としている市町村は、合併市町村のうち102団体(17.6%)、特に都市類型Ⅳでは47.8%を占める。03年度に合併した市町村では6.7%にすぎないが、04年度以降に合併した市町村では平均して20%近くの割合にのぼっている。また、旧市町村数が2～3の場合には9.8%であるが、4～6では26.5%、7以上の多数合併の場合には46.0%になっている。
- ⑤実際の定数が法定上限定数を超えている市町村は、合併市町村のうち21団体(3.6%)である。特に06年度以降に合併した市町村では、定数特例または在任特例が継続しているとみられ、31市町村のうち8団体(25.8%)で実際の定数が上回っている。
- ⑥上限枠を利用しているかまたはそれを超過している市町村の割合が高いのは、合併市町村のうち都市類型Ⅳの56.5%、06年度以降に合併した市町村の45.2%、旧市町村数が7以上の場合の58.0%である。合併回数が1回の場合には両者の合計が19.8%であるのに対し、比較的規模の大きい中心都市が周辺市町村を編入したとみられる複数回の場合には40.0%を占めている。また、合併類型が町村型の場合には8.1%にすぎないが、

昇格型では15.5%、吸収型では31.0%にのぼっている。これに対し、非合併市町村では上限枠を定数としている市町村は5団体(0.3%)にすぎず、上限枠を超えている団体はない。

(5) 法定上限議員定数からの削減率の背景

法定上限定数からの削減率と09年度における財政力指数などとの関係について、単純に相関係数で点検してみよう(図表8)。

非合併市町村の場合、削減率と財政力指数とのあいだに有意な正の相関がみられる。これは、財政力指数が低い市町村では、法定上限定数に比べて実際の議員定数をより少なく設定しているということであり、納得できる。削減率と議員定数変化率のあいだに有意な正の相関がみられるのは当然といえるが、職員総数変化率とのあいだにも有

意な正の相関がみられる。これは、行財政改革の一環として議員定数と職員総数の両方の削減に取り組んでいる状況を示唆している。

これに対し、合併市町村の場合、法定上限定数からの削減率と議員定数変化率のあいだに有意な相関はない。合併市町村では、人口の変化に伴って法定上限定数と実際の定数も変化し、しかも定数特例または在任特例が継続している市町村も少なくないため、両者のあいだに相関がみられないことは納得しうる。その一方、削減率と財政力指数のあいだには有意な相関がみられないが、経常収支比率とのあいだに有意な正の関係がみられる。これは、経常収支比率がより高い、つまり財政がより硬直的である市町村では削減率がより小さいということであり、財政状況とはあまり関係なく議員定数が決められたことを暗示している。

図表8 法定上限定数からの削減率との相関関係

	財政力指数 (2009年度)	経常収支比率 (2009年度)	2002~09年度の変化率	
			議員定数	職員総数
合併市町村 (N= 580)	0.084	0.206**	0.015	0.141**
非合併市町村 (N=1,138)	0.206**	0.071*	0.569**	0.202**

(注) 1. 図表2と同じ資料から作成。
2. 数値は相関係数。「*」は5%水準、「**」は1%水準で有意。

5. 議員報酬等に関する集計・分析結果

(1) 平均報酬月額

本稿は、合併を経験した市町村について02年度旧市町村の数値を現市町村に組み替えて09年度の数値と比較している。このうち議員報酬は「議員1人あたり月額」として公表されているが、02年度の平均報酬月額を合併後の単一市町村の数値に組み替えて推定する場合、(a)関係市町村の算術平均、(b)関係市町村の議員定数を反映した加重平均、関係市町村のうちの(c)最大値または(d)最小値という4種類の方法が考えられる。

これら4種類の平均報酬月額の算術平均を計算すると、(a)は250,200円(合併市町村の09年度の算術平均である340,800円の73.4%)、(b)は266,300円(同78.1%)、(c)は326,900円(同95.9%)、(d)は207,100円(同60.8%)となっている。このことから、きわめて多くの市町村が旧市町村のうち最大値にあわせて議員報酬を決めていることが容易に想像される。

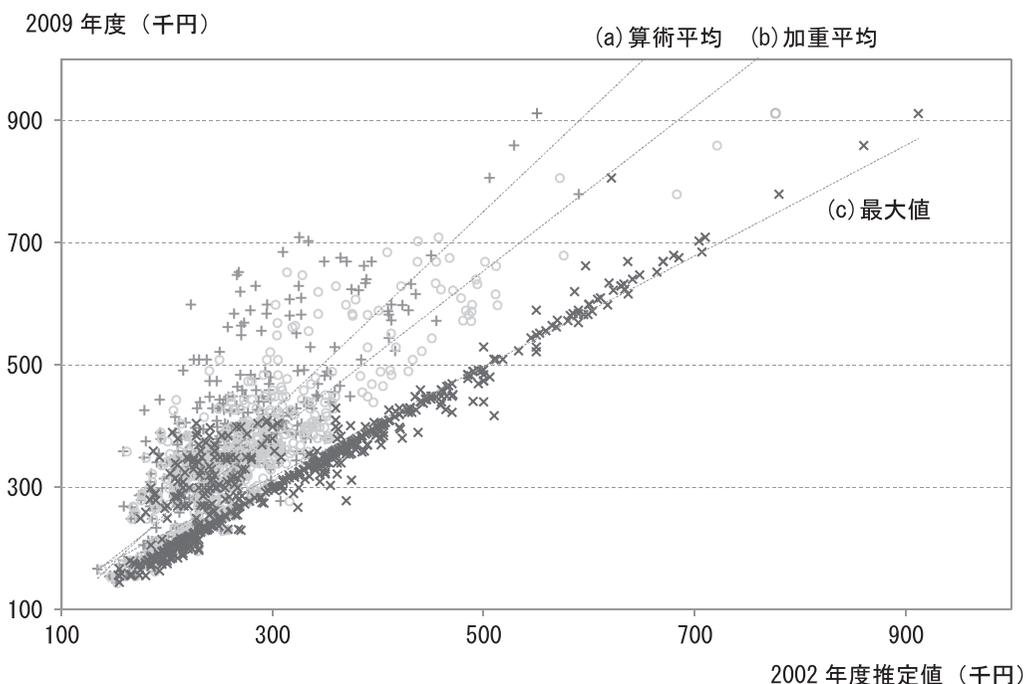
これらのうち(d)を除く3種類の平均報酬月額

の推定値と09年度の実績値を比較してみると(図表9)、(a)と(b)については09年度の実績値との乖離が大きいのに対し、(c)については月額30万円を超えるあたりからほぼ直線的な関係にあることが分かる。実際、これら3種類の平均報酬月額と09年度の実績値との相関係数は、(a)の0.790、(b)の0.866、(c)の0.941の順で高くなっている¹⁸⁾。ただし、図表9から明らかなおとおり、02年度の最大値の平均報酬月額が20万円前後から30万円程度の市町村では、09年度の月額とのあいだの乖離が大きい。

そこで以下では、合併市町村における02年度の議員報酬(平均報酬月額)として、旧市町村の最大値を使用する(実際には、議長、副議長、常任委員会委員長などによって報酬に差があるが、ここでは一般議員の平均報酬月額を用いて計算して

18) 旧市町村の最小値を用いた方法(d)の相関係数は0.251であり、方法(a)(b)(c)に比較して低い。図表9には表示していない。

図表9 平均報酬月額2002年度推定値と2009年度実績値



(注) 図表2と同じ資料から作成。合併580市町村。

いる)。図表10は、そのようにして推定した02年度の平均報酬月額を09年度の実績値と比較したものである。この表から、次の点を指摘することができる。

- ①平均報酬月額は、非合併市町村では02年度の291,200円から09年度には284,200円へ2.9%低下した(以下、算術平均)。逆に合併市町村では、人口規模の増大に伴って326,900円から340,800円へ6.3%上昇した。市町村全体では303,289円から303,334円へほぼ横ばいで推移した。非合併市町村では、どの都市・町村類型でも低下している。特に小規模な町村類型 i と ii で低下率が比較的大きい。
- ②平均報酬月額は、合併市町村のうち特例市、都市類型Ⅲおよびすべての町村類型で低下しているが、残りの都市類型では上昇している。なかでも類型Ⅰ(人口5万人未満)で18.1%、類型Ⅱ(同5~10万人)で10.3%の高い上昇率を示

している。これは、図表9に示されるとおり、02年度の最大値が20万円前後から30万円程度の市町村にあたる。

- ③旧市町村数が2~3の場合は2.6%増にとどまるが、4~6の場合と7以上の場合には12%を超えている。また、中心都市占有率が75%を超えるかまたは編入合併の場合は、むしろ低下しているのに対し、50%未満という規模が近似した市町村による合併の場合は22.0%増という高い上昇率を示している。さらに合併形態別にみると、吸収型と町村型では低下しているのに対し、昇格型では33.1%の大幅な上昇となっている。これらのことから、平均報酬月額が上昇した市町村の相当部分は昇格型に属していることが分かる¹⁹⁾。
- ④02年度から09年度にかけて、非合併市町村では最大値は100万円から97万円へ、最小値は100,000円から84,800円へそれぞれ低下した。そ

19) もちろんこれは、それぞれの区分に属する市町村の算術平均である。実際に平均報酬月額が上昇した市町村の数は、新設合併152団体(上昇した市

町村の割合は33.4%)、編入合併15団体(同12.0%)、吸収型33団体(同11.4%)、昇格型114団体(同88.4%)、町村型(同12.4%)である。

図表10 平均報酬月額の変化

		(百円、%)		
		2002年度	2009年度	変化率
合併	政令市	7,239	7,541	4.9
	中核市	6,199	6,199	0.0
	特例市	5,298	5,260	-0.7
	都市Ⅳ	4,787	4,788	0.4
	都市Ⅲ	4,145	4,098	-0.9
	都市Ⅱ	3,370	3,595	10.3
	都市Ⅰ	2,764	3,168	18.1
	町村 v	2,286	2,277	-0.1
	町村 iv	2,177	2,123	-2.4
	町村 iii	2,073	2,002	-3.3
	町村 ii	1,976	1,920	-2.8
町村 i	1,730	1,707	-1.5	
小計		3,269	3,408	6.3
非合併	政令市	8,894	8,765	-1.4
	中核市	6,350	6,282	-1.0
	特例市	5,751	5,734	-0.3
	都市Ⅳ	5,256	5,207	-0.9
	都市Ⅲ	4,871	4,823	-0.9
	都市Ⅱ	4,153	4,133	-0.2
	都市Ⅰ	3,466	3,368	-2.9
	町村 v	2,656	2,621	-1.2
	町村 iv	2,403	2,358	-1.8
	町村 iii	2,244	2,196	-2.1
	町村 ii	2,091	2,007	-4.0
町村 i	1,838	1,705	-7.0	
小計		2,912	2,842	-2.9
全体		3,033	3,033	0.2
合併年次	2003年度	2,841	3,343	22.2
	2004年度	3,264	3,398	6.6
	2005年度	3,289	3,394	4.6
	06年度以降	3,527	3,676	5.8
	構成数	2~3	3,119	3,177
4~6		3,371	3,654	12.8
7以上		4,047	4,314	12.4
占有率	90%以上	4,922	4,906	-0.6
	75~90%	3,727	3,682	-1.1
	50~75%	3,036	3,110	3.2
	50%未満	2,449	2,949	22.0
回数	1回	3,174	3,311	6.3
	複数回	4,562	4,717	6.5
形態	新設	2,863	3,046	8.2
	編入	4,749	4,724	-0.5
類型	吸収型	4,266	4,225	-1.0
	昇格型	2,439	3,209	33.1
	町村型	2,140	2,095	-2.0

- (注) 1. 図表2と同じ資料から作成。
 2. 各類型に属する市町村の算術平均。
 3. 合併市町村における02年度の平均報酬月額は、旧市町村のうちの最大値で計算。
 4. 議長、副議長、常任委員会委員長などの役職による加算を考慮していない。

20) 議員報酬年額は「平均報酬月額×12ヵ月×議員定数」により計算しているため、議員定数1人あたり議員報酬年額の変化率は、図表10の平均報酬月額の変化率と同じである。

の半面、非合併市町村における変動係数は0.45から0.47にやや拡大した。他方、合併市町村では最大値は912,000円で変化せず、最小値が154,000円から145,000円に低下し、変動係数は0.39から0.36に縮小した。

(2) 議員報酬年額と議会費

図表10をもとに「平均報酬月額×12ヵ月×議員定数」により議員報酬年額(期末手当を含まない)を計算してみた(図表11)。これから次の点が指摘される。

第1に、対象市町村全体では議員定数は減少し、平均報酬月額は横ばいで推移した結果、議員報酬年額は02年度の総額2,409億円から、09年度には1,423億円へ41.0%減少した(算術平均では31.0%減)。非合併市町村では平均報酬月額と議員定数の両方が減少したものの、議員報酬年額は総額900億円から766億円へ14.9%の減少にとどまった(同20.6%減)。一方、合併市町村では平均報酬月額はやや上昇したものの、議員定数が半分以下に減少したため、議員報酬年額の総額は1,509億円から657億円に56.5%減、つまり半分以下に減少した(同51.5%減)。

第2に、議員定数1人あたり議員報酬年額は、対象市町村全体では364万円で横ばいであった。うち合併市町村では392万円から409万円へ上昇したのに対し、非合併市町村では350万円から341万円に低下した。議員定数1人あたり議員報酬年額は全体として横ばいであったのに対し、人口1人あたり議員報酬年額は大幅に減少した²⁰⁾。すなわち、対象市町村全体では4,441円から3,154円に29.0%減少した(算術平均では28.0%減)。うち非合併市町村では4,554円から3,708円へ18.6%減少した(同17.1%減)。合併市町村では4,219円から2,069円へ、ほぼ半分の51.0%減となった(同49.2%減)。

第3に、ほとんどすべての市町村で、議員報酬月額に一定の加算をしたうえで期末手当が支給されている²¹⁾。議員報酬と期末手当を合計した議員報酬手当は、09年度に合併市町村で917億円、非合併市町村で1,063億円、合計1,981億円であった。上記で計算した09年度の議員報酬年額に対する議員報酬手当の倍率を計算してみると、合併市町村で1.40倍、非合併市町村で1.39倍であり、ほとん

図表11 議員報酬年額と議会費の変化

(百万円、%)

		議員報酬年額			議員報酬手当 (2009年度)	議 会 費		
		2002年度	2009年度	変化率		2002年度	2009年度	変化率
合 併	政令市	9,245	4,153	-46.4	5,837	15,377	10,370	-30.4
	中核市	19,125	9,205	-48.3	13,185	29,468	21,631	-25.5
	特例市	11,773	4,391	-54.6	6,381	16,112	10,250	-33.3
	都市Ⅳ	12,083	4,413	-57.9	6,220	17,082	9,870	-39.3
	都市Ⅲ	22,941	8,887	-57.7	12,406	34,871	19,648	-41.2
	都市Ⅱ	36,745	15,895	-52.0	22,147	60,920	34,190	-40.5
	都市Ⅰ	23,965	11,745	-47.8	16,068	43,902	24,869	-40.7
	町村 v	5,609	2,455	-53.8	3,381	11,074	5,217	-50.9
	町村 iv	3,929	1,913	-49.6	2,557	7,869	4,036	-47.4
	町村 iii	3,581	1,683	-51.6	2,282	7,416	3,569	-50.7
	町村 ii	1,820	861	-51.4	1,194	3,756	1,858	-49.4
町村 i	116	66	-42.8	90	248	140	-43.3	
小 計		150,933	65,668	-51.5	91,748	248,096	145,648	-42.0
非 合 併	政令市	7,621	7,383	-3.1	11,061	21,650	19,392	-10.4
	中核市	4,295	4,098	-4.5	5,728	10,471	9,577	-8.0
	特例市	4,884	4,633	-4.5	6,658	11,618	10,634	-7.8
	都市Ⅳ	7,200	6,812	-5.0	9,526	16,963	15,838	-6.5
	都市Ⅲ	7,653	6,995	-7.9	9,716	17,262	15,481	-9.7
	都市Ⅱ	16,204	14,290	-11.6	19,555	35,512	30,833	-12.7
	都市Ⅰ	8,719	6,984	-20.2	9,421	18,827	14,927	-20.9
	町村 v	9,378	7,592	-19.1	10,410	20,129	16,730	-16.9
	町村 iv	4,643	3,634	-21.3	4,899	9,864	7,839	-20.2
	町村 iii	5,407	4,098	-24.0	5,528	11,551	8,946	-22.3
	町村 ii	8,235	5,961	-27.3	8,136	17,871	13,422	-24.3
町村 i	5,746	4,105	-27.5	5,700	13,068	9,360	-27.6	
小 計		89,984	76,584	-20.6	106,339	204,788	172,979	-20.0
全 体		240,917	142,252	-31.0	198,088	452,884	318,628	-27.4
合併年次	2003年度	7,189	2,989	-54.8	4,171	12,133	6,670	-45.8
	2004年度	58,395	23,396	-54.3	31,903	92,331	50,703	-45.3
	2005年度	77,737	35,048	-50.3	49,313	130,180	78,151	-40.8
	06年度以降	7,613	4,234	-41.3	6,361	13,452	10,123	-27.4
構成数	2~3	63,368	35,616	-45.0	49,236	117,773	78,010	-37.7
	4~6	52,993	20,772	-60.2	29,510	84,700	46,830	-47.5
	7以上	34,572	9,280	-71.6	13,002	45,623	20,808	-55.2
占有率	90%以上	25,828	14,922	-40.0	20,916	45,614	34,710	-25.7
	75~90%	33,462	15,387	-48.2	21,580	52,827	34,262	-35.4
	50~75%	62,447	24,106	-52.5	33,605	96,356	52,369	-43.4
	50%未満	29,196	11,252	-58.5	15,647	53,299	24,307	-53.5
回数	1 回	126,017	56,880	-50.7	79,081	212,913	124,539	-42.1
	複数回	24,916	8,788	-62.1	12,668	35,183	21,109	-41.0
形態	新 設	95,730	40,377	-52.4	55,853	162,242	87,244	-44.8
	編 入	55,203	25,291	-48.3	35,896	85,854	58,405	-31.7
類 型	吸収型	112,831	47,346	-53.3	66,604	173,346	106,791	-37.6
	昇格型	23,048	11,343	-47.3	15,640	44,387	24,037	-42.5
	町村型	15,054	6,978	-51.5	9,504	30,364	14,820	-49.5

(注) 1. 図表2と同じ資料から作成。

2. 議員報酬年額は「平均報酬月額×12ヵ月×議員定数」によって計算。

ど変わらない。政令指定都市など規模の大きい都市類型でやや高いものの、都市・町村類型間の差は小さい。つまり、平均報酬月額に差はあっても、加算と期末手当の基準には、それほど大きな差異はないといえる。

第4に、議員報酬年額の減少に伴い、議会費も大幅に減少した。対象市町村全体の総額は4,529億円から3,186億円へ29.6%（算術平均では27.4%）、うち非合併市町村では2,048億円から1,730億円へ15.5%（同20.0%）、合併市町村では2,481億円から1,456億円へ41.3%（同42.0%）、それぞれ減少している。

この間、議員定数1人あたり議会費は、非合併市町村では779万円から761万円へ2.3%（同1.6%）減少したのに対し、合併市町村では686万円から899万円へ31.1%（同30.5%）も増加した。合併市町村の押し上げにより、対象市町村全体の議員定数1人あたり議会費は745万円から808万円へ8.0%（同9.3%）増加した。おそらくこれは、政務活動費の新設や増額などのいわば間接的な経費の増大が関係しているとみられる²¹⁾。09年度の場合、議員報酬と期末手当を合計した議員報酬手当に対する議会費の倍率は、対象市町村全体で1.61倍、うち合併市町村で1.59倍、非合併市町村で1.63倍である。この60%程度が間接的な経費に相当するといえる。

議員定数1人あたり議会費は全体として増加した一方で、人口1人あたり議会費は、対象市町村全体で9,263円から6,940円へ25.1%（同24.2%）減少した。うち非合併市町村では10,050円から8,216円へ18.2%（同16.5%）、合併市町村では7,719円から4,436円へ42.5%（同39.3%）、それぞれ減少した。

以上の結果、歳出に占める議会費の比率は、対象市町村全体では0.94%（同1.52%）から0.68%（同1.10%）へ、うち合併市町村では1.10%（同1.52%）から0.68%（同0.84%）へ、非合併市町村では0.80%（同1.53%）から0.69%（同1.23%）へ、もともと微少であるとはいえ、それぞれさらに低下した。

（3）議員報酬の決め方

2009年度の平均報酬月額が02年度を下回るの、非合併市町村では1,138市町村のうち約半数の545団体（47.9%）を占めるが、合併市町村では580市町村のうち216団体（37.2%）である。一方、02年度の水準を1.2倍以上超える市町村は非合併市町村では2団体にすぎないが²³⁾、合併市町村では99団体（17.1%）にのぼる（1.2倍というのは特徴的な市町村をみるために任意に設定したものであり、これ自体に意味はない）。

これら99自治体のうち64都市は都市類型Ⅰ、33都市は同Ⅱに属している（残りはさいたま市と京都府与謝野町）。旧市町村数別にみると、2～3が41団体、4～6が47団体であり、両者にほぼ二分されている（残り11団体は旧市町村数が7以上の多数合併である）。中心都市占有率別にみると、50%未満が65団体を占め、50～75%が30団体、75%以上は4団体にすぎない。99市町村のうち97団体は新設合併である（編入合併はさいたま市、弥富市の2都市）。また、吸収型と町村型ではそれぞれ1団体であり、残り97団体は昇格型である。つまり、09年度の平均報酬月額が02年度の旧市町村の最大値よりも1.2倍以上高くなっているのは、人口規模にそれほど大きな差がない複数の町村が合併して都市を新設した場合にほぼ集中していることになる。

21) 全国市議会議長会「市議会議員報酬に関する調査」（2013年12月31日現在）によると、789都市のすべてで期末手当が支給され、770都市で加算がおこなわれている。全国町村議会議長会「町村議会実態調査」（2014年7月1日現在）によると、928町村のうち12月の期末手当を支給していないのは3町村（6月については12町村）にすぎず、812町村で加算措置を導入している。

22) 議員報酬手当以外の主要な議会費としては、職員の給料・手当、議員共済費、本会議や委員会の出席に際して議員に支給される費用弁償（812市区

のうち355市区、928町村のうち約200町村で支給）、政務活動費（705市区、186町村で交付）などがある（全国市議会議長会前掲書、全国町村議会議長会前掲書）。

23) 単独で市制に移行した岩出市では、議員定数は18人のまま変えずに、報酬月額を230,000円から310,000円に引き上げた。群馬県邑楽町では、議員定数を22人から16人に削減する一方、報酬月額を186,100円から227,000円に引き上げた。その半面、平均報酬月額×12ヵ月×議員定数で計算した議員報酬年額は4,913万円から3,632万円に低下した。

そこで以下では、分析に耐えられるよう市町村数が多く、しかも合併進捗率が高いという点に着目して、新潟県と広島県を事例に取り上げ、もう少し詳しく点検してみよう（図表12）。2002年度時点で市町村数80以上の道府県は14あったが、これらのうち2002～09年度における市町村数の減少率が70%を超えるのは両県のみである。両県の合併進捗率は、47都道府県のなかでも第2位と第3位にあたる。

両県の合併市町村のうち平均報酬月額の上昇率が1.2倍を超えているのは、新潟県の南魚沼市、阿賀野市、魚沼市、広島県の安芸高田市、江田島市の5都市である²⁴⁾。これらはいずれも新設合併による昇格型である。旧市町村数は最少の3（南魚沼市）から最多の6（魚沼市、安芸高田市）まで幅がある。中心都市占有率の最大は44.6%（南魚沼市）、最小は27.9%（魚沼市）である。

①南魚沼市

南魚沼市の02年度時点の旧町村の人口は合計で64,043人であった。当時の新潟県内には、これと同程度の人口5～6万人の都市として67,679人の旧新津市（現新潟市）と50,433人の豊栄市（同）の2都市があり、02年度の平均報酬月額はそれぞれ347,900円、298,000円であった。南魚沼市の09年度の平均報酬月額300,000円というのは、それらの中間にあたるが、両市の平均からすればやや低めである。その一方、より小規模の人口4万人台の都市として、見附市、旧燕市（現燕市）、旧十日町市（現十日町市）、小千谷市、旧白根市（現新潟市）の5都市があった。これら5都市の02年度の平均報酬月額は、旧燕市の292,000円から小千谷市の303,000円の範囲に固まっており、平均は297,200円である。

南魚沼市の300,000円というのは、より下位の人口4万人台の都市の平均をやや超えるものの、より上位の旧新津市（現新潟市）を下回る水準である。興味深いのは、同じ中越地域のなかで近接する小千谷市との関係である。南魚沼市の平均報酬月額は、小千谷市の303,000円をわずかに下回っている。これは、合併を経験しなかった小千谷市

24) 新潟県の胎内市も昇格型であるが、平均報酬月額は微減している。

が人口では「格下」になったとはいえ、「平成の大合併」までは「格上」であったことへの遠慮のようなものが働いていることを暗示している。

②阿賀野市

旧町村を合計した02年度時点の阿賀野市の人口は48,947人であった。人口が最も近接した上位の都市として50,433人の豊栄市（現新潟市）があり、02年度の平均報酬月額は298,000円であった。阿賀野市より下位には上記と同じ人口4万人台の5都市があり、平均報酬月額の平均は297,200円であった。09年度の阿賀野市の平均報酬月額266,000円というのは、下位の5都市よりも低い。むしろ人口は阿賀野市より約2万人多く、1ヵ月先行して誕生した佐渡市の268,200円に近い。阿賀野市の平均報酬月額の決定にあたっては、従来の「格上」の都市に配慮しつつ、ほぼ同時期に新設された近隣の都市への対抗意識のようなものが働いたようにみえる。

③魚沼市

旧町村を合計した02年度時点の魚沼市の人口は45,026人であり、阿賀野市をやや下回る程度であった。ところが、09年度の平均報酬月額は285,000円であり、阿賀野市を19,000円上回っている。その一方、人口からいえば魚沼市より「格下」になった見附市（02年度の人口44,202人、平均報酬月額294,000円）と小千谷市（41,575人、303,000円）の平均報酬月額を下回っている。ここには、同じ中越地域に属する「先輩格」の見附市と小千谷市に配慮しつつ、一方では7ヵ月先行して誕生した阿賀野市への対抗意識のようなものがうかがえる。

④安芸高田市

旧町村を合計した安芸高田市の人口は02年度に34,560人であった。当時の広島県内には、これをはさむかたちで人口3万人台の都市が3つあった。人口39,087人、平均報酬月額374,200円の旧三次市、32,070人、355,000円の竹原市、30,759人、370,000円の大竹市である。09年度の安芸高田市の平均報酬月額325,000円は、これら3都市の水準を下回る。

他方、02年度時点で安芸高田市より少ない人口

図表12 新潟県と広島県における平均報酬月額の変化

(%、人、百円)

市町村	類似団体	合併期日 (年・月)	合併形態	旧市町村	中心市 占有率	人口 2009年度	平均報酬月額		
							2002年度	2009年度	変化率
新潟市	政令市	0101,0503,0510	編入	14	64.2	803,421	6,640	6,530	0.98
長岡市	特例市	0504,0601,1003	編入	11	65.8	283,631	5,120	5,100	1.00
上越市	特例市	0501	編入	14	63.3	205,708	4,460	4,446	1.00
三条市	Ⅲ-1	0505	新設	3	78.5	104,877	3,800	3,690	0.97
新発田市	Ⅲ-1	0307,0505	編入	4	76.3	102,994	3,620	3,960	1.09
柏崎市	Ⅱ-1	0505	編入	3	90.1	91,577	4,000	3,940	0.99
燕市	Ⅱ-2	0603	新設	3	51.7	83,539	2,920	2,747	0.94
村上市	Ⅱ-1	0804	新設	5	42.1	68,325	2,735	2,730	1.00
佐渡市	Ⅱ-0	0403	新設	10	24.3	64,358	2,390	2,682	1.12
南魚沼市	Ⅱ-1	0411,0510	新設	3	44.6	61,188	2,470	3,000	1.21
十日町市	Ⅱ-0	0504	新設	5	66.6	60,418	3,000	3,000	1.00
五泉市	Ⅱ-0	0601	新設	2	65.1	56,239	2,990	2,990	1.00
糸魚川市	Ⅰ-0	0503	新設	3	60.3	48,426	2,880	2,820	0.98
阿賀野市	Ⅰ-0	0404	新設	4	42.5	46,608	1,980	2,660	1.34
見附市	Ⅰ-0					42,784	2,940	2,940	1.00
魚沼市	Ⅰ-0	0411	新設	6	27.9	41,634	2,100	2,850	1.36
小千谷市	Ⅰ-0					39,444	3,030	3,030	1.00
妙高市	Ⅰ-0	0504	編入	3	70.9	36,560	2,890	2,839	0.98
胎内市	Ⅰ-0	0509	新設	2	81.6	32,040	2,320	2,270	0.98
加茂市	Ⅰ-0					30,859	2,940	2,931	1.00
聖籠町	Ⅲ-1					14,056	2,100	2,220	1.06
阿賀町	Ⅲ-1	0504	新設	4	33.2	13,950	1,680	1,770	1.05
田上町	Ⅲ-2					13,011	1,920	1,840	0.96
津南町	Ⅲ-0					11,154	1,920	1,920	1.00
弥彦村	Ⅱ-1					8,796	2,090	2,090	1.00
湯沢町	Ⅱ-2					8,348	2,130	2,130	1.00
関川村	Ⅱ-0					6,741	1,800	1,560	0.87
出雲崎町	Ⅱ-1					5,168	1,890	1,860	0.98
刈羽村	Ⅰ-1					4,892	1,920	1,920	1.00
粟島浦村	Ⅰ-0					345	1,210	1,210	1.00
広島市	政令市	0504	編入	2	99.3	1,157,495	8,600	8,600	1.00
福山市	中核市	0302,0502,0603	編入	3	88.4	464,790	6,190	6,350	1.03
呉市	特例市	0304,0404,0503	編入	9	78.3	244,490	5,500	5,225	0.95
東広島市	Ⅳ-1	0502	編入	6	69.9	177,912	4,400	4,600	1.05
尾道市	Ⅳ-1	0503,0601	編入	5	59.6	148,398	4,700	4,500	0.96
廿日市市	Ⅲ-3	0303,0511	編入	3	75.6	117,662	4,200	3,990	0.95
三原市	Ⅲ-1	0503	新設	4	77.1	101,258	4,280	4,280	1.00
三次市	Ⅱ-1	0404	新設	8	63.6	57,840	3,742	3,710	0.99
府中町	Ⅴ-2					50,781	2,900	2,900	1.00
府中市	Ⅰ-2	0404	編入	2	87.3	44,086	4,000	4,000	1.00
庄原市	Ⅰ-0	0503	新設	7	45.9	40,958	3,250	3,250	1.00
安芸高田市	Ⅰ-0	0403	新設	6	33.6	32,017	2,170	3,250	1.50
竹原市	Ⅰ-1					29,509	3,550	3,550	1.00
大竹市	Ⅰ-2					29,093	3,700	3,700	1.00
海田町	Ⅴ-2					28,021	2,540	2,540	1.00
江田島市	Ⅰ-1	0411	新設	4	37.3	27,318	2,100	2,700	1.29
熊野町	Ⅴ-2					25,440	2,600	2,633	1.01
北広島町	Ⅴ-0	0502	新設	4	48.7	20,193	2,210	2,210	1.00
世羅町	Ⅳ-0	0410	新設	3	44.2	18,269	2,100	2,100	1.00
坂町	Ⅲ-2					13,386	2,460	2,460	1.00
神石高原町	Ⅲ-0	0411	新設	4	36.3	11,066	2,250	2,250	1.00
大崎上島町	Ⅱ-2	0304	新設	3	43.7	8,611	2,200	2,100	0.95
安芸太田町	Ⅱ-2	0410	新設	3	48.9	7,715	2,000	2,000	1.00

(注) 1. 図表2と同じ資料から作成。市町村は2009年度の人口順。
 2. 合併市町村の02年度の金額は旧市町村の最大値。下線は02～09年度の変化率が1.2倍以上。
 3. 合併期日などが空欄の市町村は非合併。

2万人台の都市は県内に2つあった。ひとつは沿岸部に位置する旧因島市（現尾道市）であり、人口28,446人、平均報酬月額350,000円であった。もうひとつは安芸高田市と同じく内陸部に位置する旧庄原市（現庄原市）であり、20,781人、325,000円であった。安芸高田市の平均報酬月額は、後者、つまり当時の県内最小都市であった旧庄原市の水準を参考にしたように見受けられる。

⑤江田島市

江田島市の旧町村の人口の合計は02年度に30,935人であった。前述のとおり、当時の広島県内には人口3万人台の都市が3都市あった。これら3都市の02年度の報酬月額の平均は366,400円であり、江田島市の270,000円をはるかに超えている。当時の人口2万人台の都市として旧因島市（現尾道市）と旧庄原市（現庄原市）の2都市があったが、平均報酬月額はそれぞれ350,000円、325,000円であり、やはり江田島市より高い。

江田島市は県内で最も人口が少ない都市として

出発したため、これらの先行都市ではなく既存の町を参考にしながら、報酬月額を決めたのではないかと推察される。すなわち同市の270,000円というのは、大企業が立地する府中町（02年度の人口49,948人）の290,000円には及ばないものの、府中町と同じく江田島市の対岸に位置する海田町（29,418人）の254,000円と熊野町（26,267人）の260,000円をやや上回る水準である。

⑥類似団体との比較

念のため、これら5都市について、合併経験の有無別に類似団体を取り出して比較してみた（図表13左）。類似団体の抽出基準は、①当該都市の02年度の人口のプラス・マイナス1万人の範囲の規模であること、②同じ類似団体に属する都市であること²⁵⁾、③合併市町村については当該都市と同じ年度かそれ以前に合併を経験していること、という3点である。図表13は、当該都市と類似団体の平均との差に関する検定結果を示したものである。

図表13 5都市の類似団体からみた平均報酬月額的水準

	該当数	平均報酬月額			財政状況		
		2002年度 (百円)	2009年度 (百円)	変化率 (%)	財政力指数 (指数)	経常収支比率 (%)	地方債現在高 (千円)
南魚沼市	20	<< 2,470	<< 3,000	>> 1.21	0.45	84.8	510
	26	<< 3,219	<< 3,478	>> 1.13	0.44	86.6	507
		<< 3,954	<< 4,008	>> 1.02	<< 0.64	<< 89.8	>> 355
阿賀野市	17	<< 1,980	<< 2,660	>> 1.34	0.39	84.0	418
	9	<< 2,730	<< 3,193	>> 1.20	0.41	85.0	< 587
		<< 3,340	<< 3,395	>> 1.03	<< 0.51	86.0	442
魚沼市	21	<< 2,100	<< 2,850	>> 1.36	0.25	87.8	747
	11	<< 2,785	<< 3,235	>> 1.19	<< 0.43	> 84.2	> 606
		<< 3,388	<< 3,440	> 1.03	<< 0.47	86.5	>> 477
安芸高田市	3	<< 2,170	<< 3,250	>> 1.50	0.30	90.4	867
	24	<< 2,290	<< 3,317	>> 1.44	0.36	85.4	650
		<< 3,310	<< 3,319	>> 1.01	<< 0.44	88.7	>> 502
江田島市	20	<< 2,100	<< 2,700	>> 1.29	0.30	88.5	594
	34	<< 2,516	<< 3,079	>> 1.26	<< 0.40	87.5	555
		<< 3,433	<< 3,355	>> 0.98	<< 0.43	<< 91.7	563

(注) 1. 図表2と同じ資料から作成。

2. 当該都市と2種類の類似団体平均の差に関する検定結果。上段は当該都市の値、中段は合併群、下段は非合併群の算術平均。

3. 財政力指数は、基準財政需要額と基準財政収入額から計算した単年度の指数。経常収支比率は、経常一般財源と経常経費充当一般財源から計算（臨時財政対策債等を含む）。単純に数値の大小によって検定。

4. 記号は当該都市と類似団体平均との大小関係を示す。「>」は前者が大、「<」は後者が大である。記号1つは5%水準、2つは1%水準で有意。

25) ここでの類似団体は、人口と産業構造による通常の基準による。

これによると、安芸高田市を除く4都市の平均報酬月額、合併・非合併を問わず、それぞれの類似団体平均よりも有意に低い²⁰⁾。つまり、これら4都市は、類似団体の水準を参考にして、みずからの平均報酬月額を決めたようにはみえない。とりわけ非合併の類似団体の平均報酬月額とのあいだには合併を経験した類似団体の場合より大きな差があり、当該都市の参照基準になったとは考えにくい。

以上のことから、新潟・広島2県の合併市町村のうち平均報酬月額の上昇率が1.2倍を超える都市においては、それぞれ県内の「格上」都市の水準に配慮しつつ、県内の「同格」程度の新設都市に対抗しながら平均報酬月額を決定した様子がうかがえる。

(4) 議員報酬と財政力

前述のとおり、合併市町村における法定上限定数からの削減率は、当該市町村の財政状況とあまり関係がないようである。同じことは、議員報酬の決定についてもいえる(図表13右)。

02年度についてみると、新潟・広島両県5都市の財政力指数は、全般に合併を経験した類似団体平均より低く、非合併の類似団体平均と比較するとさらに低い。経常収支比率はなんとか類似団体並みに抑えられているものの、人口1人あたり地方債現在高は、阿賀野市を除いて全般に類似団体平均よりも多くなっている。

参考として、対象市町村全体についても02~09年度における平均報酬月額の変化と財政状況(02年度)の関係を点検しておこう(図表14)。

非合併市町村の場合、平均報酬月額を引き下げた市町村と据え置いたかまたは引き上げた市町村とは対照的である。引き下げた市町村では、非合併市町村平均に比較すると、財政力指数が有意に低く、人口1人あたり地方債現在高は有意に多い。一方、平均報酬月額を据え置いたかまたは引き上げた市町村では、財政力指数は有意に高く、人口1人あたり地方債現在高は有意に少ない。このことから、前者の市町村においては、より厳しい財政状況と議員報酬の引き下げのあいだに対応関係があるとみなされよう。

合併市町村の場合、平均報酬月額を引き下げた市町村では、合併市町村平均に比較して財政力指数が有意に低く、人口1人あたり地方債現在高は有意に多い。このことから、平均報酬月額を引き下げた非合併市町村の場合と同様、財政状況を考慮しながら平均報酬月額を決定したとみなして差し支えないであろう。

合併市町村のうち平均報酬月額の変化率が1.2倍以上の99市町村についてみると、経常収支比率と人口1人あたり地方債現在高については、合併市町村平均より有意に低く、財政力指数は有意ではないものの、合併市町村平均より高い。その一方、これらの市町村を対象に、変化倍率と財政指標との相関係数を計算してみると、財政力指数と

図表14 平均報酬月額の変化別にみた財政状況の水準(2002~09年度)

(指数、%、千円)

	平均報酬月額 の変化倍率	該当数	財政力指数	経常収支比率	人口1人あたり 地方債現在高
合 併	1.2倍以上	99	0.45	< 84.62	<< 494
	1.2倍未満	68	0.49	< 84.38	580
	1.0倍	197	> 0.50	86.67	544
	1.0倍未満	216	<< 0.42	> 86.86	>> 640
	小 計	580	0.46	86.12	575
非 合 併	1.2倍未満	70	>> 0.63	85.51	<< 513
	1.0倍	521	>> 0.60	85.51	<< 551
	1.0倍未満	545	<< 0.41	86.01	>> 909
	小 計	1,138	0.51	85.75	719

(注) 1. 資料と表の見方は図表13に同じ。
2. 非合併市町村については1.2倍以上の2団体を表示していない。

26) 安芸高田市については、有意ではないが、合併群・非合併群ともに類似団体のそれぞれの平均報酬月

額の平均を下回っている。

は-0.072、経常収支比率とは-0.012、人口1人あたり地方債現在高とは0.007であり、いずれも無相関である。

結局、これらの市町村は、財政的に比較的良好であるがゆえに平均報酬月額を大幅に引き上げたというより、合併を機会に引き上げざるをえなかったというのが実情のように思われる。

6. おわりに

いわゆる「平成の大合併」を経験した市町村では、2002年度から09年度にかけて議員定数は半数強の53.6%減少したが、人口と面積が同程度の非合併市町村に比較すると、議員定数はなお15%程度多いと推定される。市町村財政が逼迫するなかで、市町村議会・議員も対応を迫られている。非合併市町村の場合、法定上限定数に対する議員定数の削減率が30%を超え、議員の平均報酬月額は2002~09年度に約2.9%低下した。これに対し、合併市町村では法定上限定数の削減率は約15%にとどまり、全体として規模が増大した結果、平均報酬月額は逆に6.3%上昇した。

にもかかわらず、合併・非合併市町村ともに2002~09年度に議員定数は削減され、平均報酬月額は全体として横ばいで推移したため、議員報酬総額あるいは議会費は、非合併市町村では約20%、合併市町村では40~50%、それぞれ減少した。これは市町村の財政運営にとって好ましいことのようにみえる。しかも議員報酬は期末手当を含めても市町村歳出全体の0.4%にすぎず、規模としては小さい。

しかし、だからといって現状で望ましいわけではない。とりわけ合併市町村においては議員定数が依然として高止まりしているうえ、議員報酬の決定に際しては、旧市町村の最大値にあわせながら、あるいは近隣の先行都市などの水準を参考に

しながら、自身の財政状況を顧慮することなく決められた様子が見えがえる。議員定数と議員報酬の決定に際して、地方議会・議員による自己規律が弛緩しがちであるならば、地方公務員の定員管理と同じように行財政改革にあわせて議員定数と議員報酬を管理すべきという意見もあろう²⁷⁾。

その一方、議員定数と議員報酬を削減しても行政サービスの改善に直接的につながるとはかぎらないという見方もできる。実際、最近のように市町村議会議員選挙の投票率が全般に低下し、無投票当選者が増加しているなかで²⁸⁾、議員定数と議員報酬を安易に削減すれば、立候補者がいなくなり、有権者の関心がさらに弱まるという悪循環に陥るおそれもある²⁹⁾。人口減少と高齢化の進展がこれに拍車をかけることも懸念される。

むしろ問われるべきは、有権者の参加意識の醸成と監視機会の充実を図りながら、もちろん地方議会・議員による自己規律が働く仕組みを講じながら、地方議会の機能をいかに高めていくかということであろう。地方議会に対する有権者の関心を高めると同時に、地方議員の自覚と問題意識を促すためには、本稿のような研究の積み重ねを通じて、地方議会の実態とパフォーマンスを明らかにしていくことも重要と考えられる。

そのうえで地域の実情や規模に応じた地方自治の仕組みを工夫していく必要がある。とりわけ合併を経験した市町村においては、合併を機会に地域自治組織の活動が活発化している例が少なくない。地方自治法第94条では、町村は議会に代えて条例で総会を置くことができるとされているが、人口減少と高齢化が進行するなかでは、小規模都市をも含めて、地域自治組織と総会の組み合わせを模索していくことも必要と思われる。

27) これは査読者のひとりの示唆による。

28) 2015年4月に実施された第18回統一地方選挙(後半)では、議員定数に対する無投票当選者の割合が政令指定都市以外の295都市で3.6%、373町村で21.8%となり、記録に残っている1950年代以降では最高となった(2015年4月20日、同22日の「日本経済新聞」)。4町村では定員割れが起きた(2015年4月22日の「朝日新聞」)。

29) たとえば、地方自治体と地方議会を取材してい

る相川俊英『トンデモ地方議員の問題』(ディスカヴァー・トゥエンティワン、2014年)では、議員報酬が少ないと年金生活者のように一定の収入のある者しか議員になれず、議会力の低下につながりかねないという見解が紹介されている。実際、議員のなり手を確保するため、長崎県小値賀町では50歳以下の議員の報酬を大幅に引き上げているが、それでも目に見える効果はないとされる(2015年4月18日の「読売新聞」)。

[謝辞]

本稿は、日本地方財政学会第23回大会（2015年5月17日、関東学院大学）での発表原稿をもとにしたものです。実際の議員定数と法定上限定数との比較については、西川雅史・青山学院大学教授から助言をいただきました。また、議員定数あたりカバー人口の変化と投票率や立候補者数の関係について、さらに議員報酬の変化と立候補者数の関係について、市町村合併の有無別に検証していくことも今後の研究課題です。これは、若松泰之・広島大学助教の示唆によるものです。投稿に際して、おふたりの匿名査読者から貴重なご示唆をいただくとともに、「今後のフォロー研究が必要」とのご指摘をいただきました。これも今後の課題にさせていただきますと思います。

これらの学内外の研究者の方々にあらためて心からお礼申し上げます。

[文献] (ABC順)

- 林正義 (2002)、「地方自治体の最小効率規模－地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果－」、『ファイナンシャル・レビュー』第61号、pp.59-89
- 林正義 (2004)、「自治体合併の評価－地域特性からの考察－」、土居丈朗編『地方分権改革の経済学』日本評論社、第3章
- 広田啓朗、湯之上英雄 (2011)、「平成の大合併による市町村議会費への影響」、日本地方財政学会編『地方財政の理論的進展と地方消費税』、勁草書房、pp.62-84
- 井田正道 (2005)、「市議会議員定数に関する分析」、『政経論叢』第74巻第1・2号、pp.185-206
- 伊藤敏安 (2012)、「市町村合併の有無別にみた市町村財政の変化－市町村組み替えデータによる2002年度と09年度の比較－」、『地域経済研究』第23号、pp.71-109
- 伊藤敏安 (2013)、「合併市町村における歳入規模と地方交付税水準の肥大化の検証」、『地域経済研究』第24号、pp.3-14
- 伊藤敏安 (2014)、「合併市町村における職員数の変化とその要因の検証」、『地域経済研究』第25号、pp.31-45
- 伊藤敏安 (2015)、「人口減少下における合併市町村の歳入変化－人口要因と面積要因に着目した試算とその示唆－」、『公共選択』第63号、pp.25-40
- 加藤眞悟 (2006)、「地方議会議員の待遇」、『レファレンス』第666号、pp.173-181
- 河村和徳 (2008)「地方議会の定数を巡る一考察－『地区割り』『地区推薦』の視点から－」、『公共選択の研究』、第50号、pp.26-33
- 鬼柳祐介、喜山雄介、武部玲央、西山徹、丸修平、安江こずゑ (2013)、「自治体議会の議員定数・報酬はどうあるべきか－議会の機能を考慮した定数・報酬の検討－」、北海道大学公共政策大学院2012年度政策討議演習課題研究、pp.1-66
- 土山希美枝 (2014)、「自治体議員定数と報酬の『適正水準』を考察する」、『龍谷政策学論集』第3巻第2号、pp.49-62
- 山下耕治 (2015)、「市町村合併の歳出効果－合併方式、合併規模、合併時期の影響－」、『公共選択』第63号、pp.122-135
- 吉本論、原勲、近藤巧 (2011)、「北海道における市町村合併と自治体歳出額への影響」、『北海道大学農経論叢』第66号、pp.29-36
- 吉村弘 (1999)、「市町村の人口規模及び面積と議員定数－広域行政合併の議員定数への効果－」、『山口経済学雑誌』第47巻第2号、pp.617-645

※本稿は、投稿時に2人の匿名レフェリーによる査読という要件を満たしています。

Change of number of seats and compensation in the Japanese municipal assemblies between FY 2002 and FY 2009

Toshiyasu ITO [†]

Abstract

The number of seats in the Japanese local municipal assemblies — excluding special wards in Tokyo and municipalities which had experienced the merger before FY 2002 — fell from 57,179 to 33,022 by 42.2% between FY 2002 and FY 2009 as the result of reduction in the number of municipalities due to the mergers. The number of seats declined by 16.7% in the merger non-experienced municipalities, while it did by 58.8% in the merger experienced municipalities. 123 of 580 merger experienced municipalities have the number of seats equivalent to the maximum or more of prescribed number of seats by their scale. But the extra number of seats gradually lessened as the years passed after the merger. The number of population per assembly member increased from 2,064 to 3,572 by 73.0% in total; 21.6% in the merger non-experienced municipalities, 130% or more in the merger experienced municipalities. Nevertheless the number of seats in the merger experienced municipalities is above that of similar scale municipalities which have no experience of merger.

It seems that many merger experienced municipalities determined the compensation of assembly members at the maximum level among the former municipalities. But the compensation rose 1.2 or more fold in 97 out of 282 merger experienced cities with a population of less than 100,000. The compensation and allowances of the municipal assembly members declined from 241 billion yen to 142 billion yen by 41.0% in total; down by 14.6% in the merger non-experienced municipalities; down by 56.5% in the merger experienced municipalities. While the compensation and allowances per assembly member remained almost flat, the compensation and allowances per population fell by 29.0% in total, by 18.6% in the merger non-experienced municipalities, by 51.0% in the merger experienced municipalities.

Key words: Municipal mergers; Number of seats of local municipal assemblies; Compensation and allowances of assembly members

[†] Center for Research on Regional Economic Systems, Hiroshima University
itot@hiroshima-u.ac.jp