

(研究ノート)

# 市町村合併と三位一体の改革をはさんだ市町村の財政状況の変化

－ 財政力指数と経常収支比率の変化とその要因－

伊 藤 敏 安

## 【要 約】

2002年度から09年度にかけて、市町村合併と三位一体の改革が重なり、自治体の財政力指数（単年度）は改善された。改善した自治体の比率は、非合併市町村では70.7%であったが、合併市町村では91.7%であった。それでもなお合併市町村の財政力指数は、非合併市町村のそれを下回っている。経常収支比率（減税補填債等と臨時財政対策債を含まない）は全体として上昇し、硬直性が増大した。これは分母となる経常一般財源が微減した半面、分子となる経常経費充当一般財源が相対的に高止まりしたからである。改善した自治体の比率は、非合併市町村では31.5%であったが、合併市町村では19.7%にとどまった。合併市町村においては、たとえ緩やかでも「一本算定」が進められていけば、分母は縮小する。その一方、合併特例債をはじめ地方債への依存が比較的高いため、後年度の公債費負担は上昇する。このようにして分子が増大すれば、硬直性はさらに強まることが懸念される。合併団体においては合併10年を機会に、より計画的・効率的な行財政運営に努めていく必要がある。

【キーワード】 市町村合併、三位一体の改革、財政力指数、経常収支比率

## 1. 問題意識

いわゆる「平成の大合併」のピークからおおむね10年が経過した。この間、歳入・歳出の変化や財政効率化の状況について多数の研究が蓄積されつつある。ところが、合併の事前・事中・事後について市町村の財政力の変化を網羅的に点検した研究は思いのほか少ない。

もちろん特定の道府県・市町村を対象にした事例的研究は豊富である。たとえば藤田(2003ほか)、世利(2007)、平田(2008)、平松ほか(2009)、宮野(2009)、町田(2010ほか)、井田(2010)、川瀬(2011)、花輪(2014)、市来(2014)、中村(2015)などがあげられる。これに対し、全市町村を対象にした研究はあまりない。そのなかで総務省(2008)は、市町村財政に関する統計、住民アンケート結果、市町村への聞き取り調査などにより、合併後数年後における短期的影響を整理している。山本ほか(2012)は、合併市町村に対するアンケート調査を通じて合併特例債の発行状況などを確認

するとともに、合併算定替による市町村財政への影響を財政力指数などと比較している。伊藤(2012)は、2002年度の旧市町村を09年度の市町村に組み替えて、人口1人あたり基準財政需要額、基準財政収入額、標準財政規模などの変化を非合併市町村と対照させながら類似団体別に点検している。ただし、これらはいずれも財政力の問題だけを扱っているわけではない。

財政力にかかわる研究としては井上(2011、2012)がある。井上(2011、2012)は福井県内の市町村に限定したものであるが、フローにかかわる経常収支比率とストックにかかわる将来負担比率を取り上げて財政の持続可能性を検討している。経常収支比率に関しては市町村合併前のデータを合併後に組み替えたうえで2001～09年度について、将来負担比率に関しては2007～09年度について、それぞれ構成要素の寄与度などを計算するとともに、将来負担比率に関しては現状を放置した場合の影響を試算するなどして、財政運営の課題を整理している。

今回の市町村合併の背景として、①地方分権の推進、②少子高齢化への対応、③広域的な行政需要増大への対応と並んで、④より効率的な行財政運営への要請が掲げられていた<sup>1)</sup>。であるならば、市町村合併によって財政状況が実際に改善されたかどうかをより丹念に検討していく必要がある。そこで本稿は、総務省（2008）、山本ほか（2012）、井上（2011、2012）などの先行研究をさらに深化すべく、市町村合併とこれに並行して進められた三位一体の改革の前後について、市町村の財政状況の変化を詳しく点検する。本稿では主に財政力指数と経常収支比率を取り上げるが、その理由は次節で述べる。

市町村合併と三位一体の改革を機会に財政力指数と経常収支比率は改善されたのか、財政力指数と経常収支比率の関係はどのように変化したか、合併を経験した市町村はどのような財政課題に直面しているのか——。本稿では、これらの問い

について非合併市町村と比較しながら検証することにより、「平成の大合併」に関する研究の増進に寄与することを意図する。以下、第2節で研究方法と留意事項を紹介し、第3～4節で財政力指数ならびに経常収支比率の変化とその要因などを点検したうえで、第5節で分析結果から導かれる示唆などを整理する。

## 2. 研究方法と留意事項

### (1) 対象年次と対象市町村

本稿の対象年次は、「平成の大合併」が本格化するまえの2002年度と一段落した09年度である。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<sup>2)</sup>。09年度であれば、東日本大震災の影響を考慮しなくてよい。

本稿の分析対象は合計で1,718市町村である。うち2003～09年度に合併を経験した団体は580市

図表1 対象市町村の内訳（2009年度）

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。

1) 市町村合併の背景については、たとえば総務省（2010）を参照。背景のひとつに財政問題があったことを物語る資料として、福岡県市町村合併推進審議会の第3回会議（2005年11月30日）で提示された「市町村の財政力指数と合併協議の状況」という表がある。この表では、当時の県内市町村における合併協議会等の設置状況が財政力指数の高低順に整理されており、財政力指数の低い市町村ほど合併協議に参加していることが一目瞭然である。

2) 「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年度には合計でも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、旧法の時限を迎えた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。

町村、経験していない団体は1,138市町村である(図表1)。特別地方公共団体の東京23区、1999～2001年度に合併を経験した4市(大船渡市、潮来市、西東京市、篠山市)、02年度に合併を経験した2市2町(つくば市、山梨県南部町、さぬき市、沖縄県久米島町)、そして福島県矢祭町については、分析対象から除外した<sup>3)</sup>。単独で市制に移行したみよし市と岩出市は、非合併団体に分類した。1999～2001年度に合併を経験したさいたま市と新潟市は、その後も周辺市町村を編入しているので、分析対象に含めている。

合併を経験した580市町村の内訳は、新設合併455団体(78.4%)、編入合併125団体(21.6%)である。既存の都市と町村による合併が半数の290団体(50.0%)、町村が都市に昇格したケースが129団体(22.2%)、合併後も町村のままのケースが161団体(27.8%)である。以下では便宜的に、それぞれ「吸収型」「昇格型」「町村型」と呼ぶ。「昇格型」のうち87団体は都市類型Ⅰ、42団体は同Ⅱに属しており、複数の町村が合併して小規模な都市に昇格したことが分かる。現市町村を構成する旧市町村数が2～3というケースが最も多く368団体(63.4%)を占め、4～5が162団体(27.9%)であるが、7以上という大型合併の例も50団体(8.6%)みられる<sup>4)</sup>。580市町村のうち40団体(6.9%)は、1999年度以降に複数の合併を経験している。合併年次にみると、03年度30団体(5.2%)、04年度211団体(36.4%)、05年度308団体(53.1%)である。06～08年度はそれぞれ1桁、09年度は13団体にとどまっておき、06～09年度を合計しても31団体(5.3%)にすぎない<sup>5)</sup>。

総務省(2008)は、主に1998～99年度と2007年度の決算データをもとに市町村合併の検証をおこなっている。そのなかでは合併後3年くらいの「短

期」、その後10～15年くらいまでの「中期」、それ以降の「長期」に分けて、点検・評価を実施することが必要としている。「短期」においては、「合併による規模拡大に伴う財政基盤の強化が図られる一方で、情報システムの統合等一時的に歳出が増える要素が多いと考えられる」とされている。本稿の対象市町村には合併後3年以内の団体が一部に含まれるものの、総務省(2008)の区分では「中期」に相当する検証にあたる。

## (2) 使用データと分析方法

使用データは、総務省「市町村別決算状況調査」と同「市町村決算カード」のそれぞれ2002年度版と2009年度版である(普通会計)。

2003～09年度に合併を経験した市町村について、02年度時点の旧市町村の数値を組み替えて09年度時点の新市町村の数値と比較した。長野県旧山口村は岐阜県中津川市に組み替えた。山梨県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、旧村の地方税などの数値は人口に基づいて按分した。以下では個別の市町村の数値を類似団体別に集計している。類似団体の区分は人口基準のみによるものである。人口基準と産業構造を組み合わせた区分を用いると、類型によっては該当数が皆無かごく少数になるため、産業構造による区分を割愛している。

## (3) 検討する指標とその定義

総務省「地方財政白書」の用語解説では、財政分析指標として、財政力指数、経常収支比率、公債費負担比率、実質収支比率の4種類があげられている。これらのうち財政力指数、経常収支比率、公債費負担比率については、総務省「市町村別決算状況調査」と同「決算カード」により、市町村合

3) 伊藤(2016)で紹介しているとおり、矢祭町は2009年度から日当制を導入しているため、議員定数や議員報酬に関する分析対象から除外した。本稿も伊藤(2016)にあわせて対象市町村を同じにしている。

4) 合併類型別に旧町村数を比較すると、「町村型」の161団体については2が94団体、3が49団体であり、少数合併が大半を占める。一方、「昇格型」の129団体については2が28団体、3が36団体であり、半数は少数合併であるものの、4～6が53団体、

7以上が12団体ある。「吸収型」の290団体については2～3という少数合併が161団体を占める一方、4～6が91団体、7以上が38団体にのぼっている。

5) 対象期間に複数回の合併を経験している市町村の合併年次は、最初の合併の年次とした(さいたま市と新潟市については2003年度以降の最初の合併の年次とした)。新設・編入合併の区分については、対象期間における最初の合併の区分を用いた。合併団体のうち町村類型*i*に該当するのは3町村しかないため、異常な数値になることがある。

併前のデータを合併後に組み替えることができる。実質収支比率については、公表資料だけでは組み替えを計算できない項目がある。

本稿では、財政分析指標として一般的であることに加え、市町村合併の前後で数値の組み替えが可能であることから、主に財政力指数と経常収支比率を取り上げる。前者は財政力の強弱あるいは余裕度、後者は財政構造の弾力性を判断する指標である<sup>6)</sup>。井上(2011,2012)が指摘するように、財政力指数と経常収支比率とはいずれもフローにかかわる指標である。これらを補完するため公債費負担比率についても部分的に言及する<sup>7)</sup>。

なお、このほかに「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく財政健全化関係の指標にも留意すべきであるが、これは2009年度から適用されており、公表資料だけでは市町村合併以前の状況を十分に把握することができないため、本稿では扱わない。

#### (4) 用語

財政力指数は、図表2のとおり、基準財政需要額に対する基準財政収入額の比をみたものである。本稿では、通常の3ヵ年平均ではなく、2002年度と09年度のそれぞれ単年度の数値を計算している。もちろん3ヵ年平均の数値と単年度の数値とは必ずしも一致しない。両方の数値を比較できる2009年度の場合、対象市町村全体に関する3ヵ

年平均と単年度の数値のそれぞれの算術平均の差は0.018ポイント、うち合併市町村で0.020ポイント、非合併市町村で0.017ポイントであり、いずれも3ヵ年平均の数値が上回っている<sup>8)</sup>。

経常収支比率は、図表2のとおり、経常一般財源等に対する経常経費充当一般財源の比をみたものである。本稿では、分母に減税補填債等と臨時財政対策債を含まない。減税補填債等と臨時財政対策債を含まない経常収支比率は、分母が小さくなるため、通常使用される経常収支比率に比べて高くなる。2009年度の場合、前者は後者を6.308ポイント上回っている(算術平均)。うち合併市町村では6.314ポイント、非合併市町村6.305ではポイント、それぞれ上回っている<sup>9)</sup>。

経常一般財源と経常経費充当一般財源の数値は総務省「市町村決算カード」、その内訳に相当する地方税、普通交付税、公債費、人件費の数値は総務省「市町村別決算状況調」による。後者は決算額ベースであり、経常一般財源を構成する地方税、普通交付税の額と同じではない。また、経常経費充当一般財源として使用される公債費、人件費の額とは一致しない。市区町村全体(東京23区を含む)について経常収支比率の計算に用いられる経常科目の額に対する決算額ベースの倍率をみると、2009年度の場合、地方税1.12倍、地方交付税(特別交付税を含む)1.12倍、人件費1.32倍、公債費1.16倍である(総務省「地方財政白書」か

図表2 財政力指数と経常収支比率の定義

$$\text{財政力指数} = \frac{\text{基準財政収入額の3ヵ年平均}}{\text{基準財政需要額の3ヵ年平均}}$$

$$\text{経常収支比率} = \frac{\text{経常経費充当一般財源}}{\text{経常一般財源} - \text{減税補填債等} + \text{臨時財政対策債}} \times 100$$

6) たとえば出井信夫『自治体の財政分析』(第1次改訂版、学陽書房、2008年)を参照。特に住民の視点からは、経常収支比率には「注目しておく必要がある」が、財政力指数については「普通地方交付税の交付基準であり、重要ではあるが、地方公共団体にとってはそれ以上のものではない」という見解もある(衣笠達夫『実践 自治体財政の経済分析』、中央経済社、2013年)。

7) 井上(2011,2012)は、将来負担比率はストックにかかわる指標ではあるが、分母が標準財政規模である点で必ずしもストックの指標とはいえない

いとしている。これは、一般財源総額を分母としている公債費負担比率についてもあてはまる。

8) 対象市町村全体に関する3ヵ年平均と単年度の数値について、それぞれの平均値の差に関するt検定をおこなうと、20%水準で有意差がみられる。

9) 市町村行政の実務の現場からは、経常収支比率の計算から除外される「臨時的科目」のうち、たとえば歳入では都市計画税、歳出では公営企業会計への基準外繰出金などは「経常的科目」に区分すべきといった意見があるが(中山2006)、本稿ではこの議論に踏み込まない。

ら計算)。以下で内訳をみるとときには、実際の經常収支比率の計算に使用される項目の数値に比較して少し大きくなることに留意する必要がある。

なお、本稿で使用する地方税には超過課税と法定外税による収入を含んでいるが、実際には無視しうるほど規模は小さい<sup>10)</sup>。

### 3. 財政力指数の変化とその要因

#### (1) 財政力指数の変化

市町村合併に並行して2004～06年度の3カ年にわたって三位一体の改革がおこなわれた。その影響により2002～09年度における地方税収入は、対象市町村全体で4.0%増加した半面、普通交付税は12.0%減少した<sup>11)</sup>。地方税については合併市町村合計で3.9%増、非合併市町村合計で4.1%増であり、増加率にあまり差はない。ところが、普通交付税については非合併市町村合計では20.7%の大幅減となったのに対し、合併市町村合計では5.8%減にとどまった。合併市町村で普通交付税の減少幅が相対的に小さかったのは、非合併市町村に比較して、もともと厳しい状態から出発したという事情に加えて<sup>12)</sup>、あとでみるように「合併算定替」とともに合併特例債の発行が押し上げていると考えられる。

図表3は財政力指数に関する集計結果である。地方税収入の増加に伴って、2002～09年度における基準財政収入額は、合併市町村で2.6%増、非合併市町村で1.9%増であった(以下、断らないかぎり算術平均)。合併・非合併を問わず、より規模の小さい町村類型と非合併の都市類型Iで減少しているが、そのほかの類型では増加している。一方、基準財政需要額は、合併市町村で7.7%減、

非合併市町村で5.7%減であった。合併によって人口規模が全般に大きくなった結果、合併団体ほど減少率が高い。特に合併を経験した町村類型では減少率が10%を超えている(該当数の少ない町村類型iは例外)。これは市町村合併の効果のひとつといえよう。

このように分子が増加し、分母が減少した結果、財政力指数(単年度、算術平均)は合併市町村では0.46から0.51へ、非合併市町村では0.51から0.55へそれぞれ改善された。財政力指数は改善されたとはいっても非合併市町村との間にはまだ格差がある。改善幅は、合併・非合併を問わず町村類型より都市類型のほうが大きい。であれば、市町村間の格差が拡大したと想像されるが、対象市町村全体に関する財政力指数の変動係数は0.62から0.60に低下し、市町村間のバラツキはわずかながら縮小した。

合併市町村に限定してより仔細にみていくと、合併年次別には特段の規則性が確認されない。だが、旧市町村数別あるいは中心都市占有率別(2002年度時点の合計人口に対する人口最多市町村の割合)にみると、旧市町村数が多いほど、したがって中心都市占有率が低いほど、基準財政需要額の減少率が高い。同様に、「吸収型」「昇格型」「町村型」の順で基準財政需要額の減少率が大きくなっている。ただし、「吸収型」と「昇格型」では基準財政収入額が増加したのに対し、「町村型」では少し減少した。

なお、総務省(2008)によると、1998年度から2007年度にかけて、財政力指数(3カ年平均、算術平均)は全市町村で0.42から0.52に改善した。このうち人口1万人未満の市町村(1999年3月31

10) 2009年度の場合、市町村税収入(東京都が徴収する市町村税相当額を含む)20.5兆円のうち法定外普通税12億円、法定外目的税13億円、超過課税2,404億円であり、合計でも1.2%弱である(総務省「地方財政白書」)。

11) 市区町村全体の地方税収入(東京23区を含む)は、2002年度の17.8兆円から03年度には17.2兆円(3.3%減)に減少したが、三位一体の改革に景気回復が重なり、05年度に17.7兆円(2.5%増)、06年度に18.2兆円(2.8%増)、07年度に19.5兆円弱(7.2%増)と増加した。しかし、08年度には19.5兆円強(0.4%増)にとどまり、09年度には18.7兆円(4.5%減)に減少した。この間、普通地方交付税は、02年度に7.7

兆円、03年度に7.2兆円(7.3%減)、04年度に6.8兆円(5.3%減)と減少し、06～08年度には6.2～6.5兆円まで減少したが、09年度には6.8兆円(5.1%増)に増加した(総務省「市町村別決算状況調」)。

12) 2000年と10年の「国勢調査」をもとに、この間に合併を経験した市町村について、中心地(2000年時点で人口最多旧市町村)と周辺部(その他の旧市町村)における人口変化をみると、中心地・周辺部ともに増加しているのは424都市のうち38団体、163町村のうち1団体にすぎない。277都市(65.3%)、161町村(98.8%)では中心地・周辺部ともに減少している。

図表3 財政力指数の変化（単年度、2002～09年度）

（百万円、％）

	基準財政収入額			基準財政需要額			財政力指数			
	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	増 減	
合併	政令市	125,404	132,836	5.9	164,816	160,478	-2.6	0.78	0.83	0.06
	中核市	51,240	52,260	2.0	69,155	65,866	-4.8	0.75	0.80	0.05
	特例市	29,868	30,787	3.1	41,616	38,525	-7.4	0.73	0.81	0.08
	都市Ⅳ	20,847	21,507	3.2	33,169	30,565	-7.9	0.64	0.72	0.08
	都市Ⅲ	13,490	13,785	2.2	22,791	20,885	-8.4	0.62	0.68	0.07
	都市Ⅱ	7,389	7,513	1.7	14,834	13,437	-9.4	0.52	0.58	0.06
	都市Ⅰ	3,794	3,838	1.2	9,961	8,981	-9.8	0.40	0.45	0.05
	町村Ⅴ	2,126	2,197	3.3	7,006	6,050	-13.7	0.31	0.37	0.06
	町村Ⅳ	1,604	1,590	-0.9	5,591	4,908	-12.2	0.30	0.34	0.04
	町村Ⅲ	1,176	1,126	-4.3	4,868	4,239	-12.9	0.25	0.28	0.03
町村Ⅱ	919	836	-9.0	3,960	3,422	-13.6	0.24	0.25	0.02	
町村Ⅰ	277	249	-10.3	1,456	1,330	-8.7	0.20	0.20	0.00	
小 計	10,518	10,794	2.6	18,155	16,762	-7.7	0.46	0.51	0.05	
非合併	政令市	271,369	272,739	0.5	330,722	300,513	-9.1	0.81	0.90	0.08
	中核市	51,099	51,437	0.7	63,908	61,856	-3.2	0.80	0.84	0.03
	特例市	34,546	35,153	1.8	38,438	36,519	-5.0	0.91	0.97	0.06
	都市Ⅳ	28,361	29,648	4.5	29,948	29,006	-3.1	0.95	1.03	0.08
	都市Ⅲ	14,778	15,270	3.3	17,470	16,636	-4.8	0.86	0.94	0.08
	都市Ⅱ	8,096	8,383	3.5	10,743	10,285	-4.3	0.76	0.82	0.06
	都市Ⅰ	3,274	3,242	-1.0	6,979	6,668	-4.5	0.47	0.48	0.01
	町村Ⅴ	3,294	3,508	6.5	5,038	4,779	-5.1	0.66	0.74	0.08
	町村Ⅳ	1,846	1,884	2.1	3,734	3,540	-5.2	0.52	0.56	0.04
	町村Ⅲ	1,430	1,386	-3.1	3,133	2,993	-4.4	0.49	0.50	0.00
町村Ⅱ	841	829	-1.4	2,570	2,450	-4.7	0.36	0.37	0.01	
町村Ⅰ	345	331	-4.0	1,677	1,593	-5.0	0.21	0.22	0.00	
小 計	7,293	7,433	1.9	9,948	9,377	-5.7	0.51	0.55	0.03	
全 体	8,381	8,568	2.2	12,719	11,870	-6.7	0.50	0.54	0.04	
合併年次	2003年度	9,890	10,282	4.0	16,558	15,347	-7.3	0.50	0.56	0.06
	2004年度	9,578	9,887	3.2	17,908	16,585	-7.4	0.43	0.48	0.05
	2005年度	10,908	11,121	2.0	18,240	16,795	-7.9	0.47	0.52	0.05
	06年度以降	13,643	14,208	4.1	20,535	19,006	-7.4	0.58	0.66	0.08
構成数	2～3	8,715	8,953	2.7	14,138	13,172	-6.8	0.47	0.52	0.05
	4～6	11,432	11,720	2.5	21,391	19,649	-8.1	0.44	0.50	0.06
	7以上	20,821	21,337	2.5	37,243	33,829	-9.2	0.47	0.53	0.06
占有率	90%以上	31,136	31,914	2.5	43,761	41,539	-5.1	0.65	0.69	0.04
	75～90%	11,982	12,185	1.7	19,103	17,891	-6.3	0.52	0.57	0.05
	50～75%	7,324	7,611	3.9	13,915	12,736	-8.5	0.44	0.49	0.06
	50%未満	4,565	4,628	1.4	12,034	10,511	-12.7	0.36	0.41	0.06
回数	1 回	8,955	9,135	2.0	16,007	14,650	-8.5	0.45	0.50	0.05
	複数回	31,618	33,184	5.0	47,157	45,276	-4.0	0.60	0.67	0.07
形態	新 設	5,725	5,811	1.5	12,386	11,197	-9.6	0.41	0.46	0.05
	編 入	27,964	28,931	3.5	39,155	37,020	-5.5	0.66	0.72	0.06
類型	吸収型	18,038	18,525	2.7	28,412	26,520	-6.7	0.56	0.62	0.06
	昇格型	4,857	5,016	3.3	10,927	9,809	-10.2	0.46	0.53	0.06
	町村型	1,507	1,497	-0.7	5,471	4,756	-13.1	0.28	0.32	0.04

- (注) 1. 総務省「市町村別決算状況調」2002年度、2009年度から作成。  
 2. 基準財政収入額と基準財政需要額は、各類型に属する1団体当たりの額である。  
 3. 財政力指数は単年度。各類型に属する団体の算術平均である。

日現在)だけ取り出してみると、非合併団体では0.26から0.30への上昇にとどまり、合併団体では0.22から0.42に大幅に改善したとされている。ところが、2002～09年度における変化を点検した本稿においては、人口1万人未満、つまり町村類型iとiiについて、そのような結果はみられない。むしろ非合併市町村の財政力指数が合併市町村のそれを上回っている。これは、それぞれの対象期間における経済情勢が影響しているとみられる<sup>13)</sup>。

(2) 都市・町村類型別の变化

図表4は、02～09年度における基準財政需要額と基準財政収入額の変化率を類似団体ごとにプロットしたものである。基準財政需要額の減少率が大きく、基準財政収入額の増加率が大きければ、財政力指数はより改善される。基準財政収入額の増加率が基準財政需要額の減少率を絶対値で上回っていれば、改善幅はより大きい。これに該当するのは、合併経験のある政令指定都市、非合併の都市IVと町村vの3類型だけである。

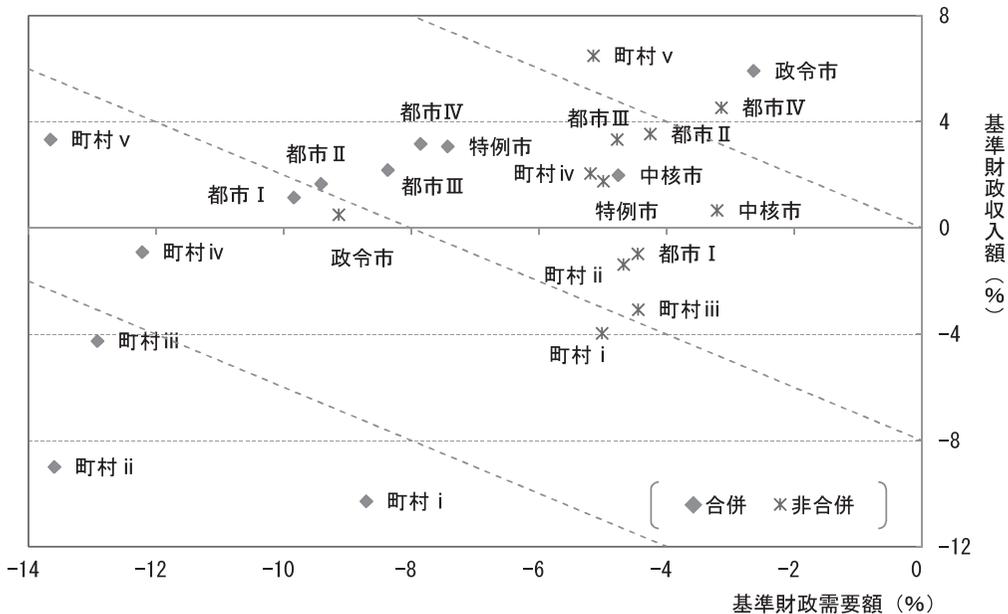
非合併市町村の場合、政令指定都市は例外であるが、基準財政需要額の減少率は約3～5%の範

囲に集中している。これらのうち特例市、都市類型II、III、IVでは、基準財政収入額の増加率が高く、財政力指数の改善幅も大きい。これに対し、規模の小さい町村類型i、ii、iiiでは、基準財政収入額が減少している。にもかかわらず減少率の絶対値は基準財政需要額の減少率を上回るため、財政力指数はわずかに改善された。

一方、合併市町村については基準財政需要額の減少率のバラツキが大きい。政令指定都市と中核市については非合併市町村と同じく3～5%程度であるが、前述のとおり、町村類型ii、iii、ivでは減少率が12%を超えている。町村類型ii、iii、ivでは基準財政収入額も減少しているが、減少率は基準財政需要額よりも低いため、財政力指数はやや改善されている。

合併・非合併市町村を通じて全般的にみれば、中小規模の町村では基準財政収入額は減少したが、それ以上に基準財政需要額が減少したため、財政力指数はいわば消極的に改善された。これに対し、都市では基準財政収入額が増加する一方で、基準財政需要額が減少したため、財政力指数はいわば積極的に上昇したといえよう。

図表4 基準財政需要額と基準財政収入額の変化 (2002～09年度)



(注) 図表3から作成。

13) 脚注11を参照。

### (3) 財政力指数の改善・悪化の状況

2002年度から09年度にかけて財政力指数が上昇した市町村は、非合併市町村では1,138市町村のうち804団体(70.7%)であるが、合併市町村では580市町村のうち532団体(91.7%)を占めている(図表5)。これも市町村合併による効果のひとつとあってよいであろう。財政力指数が1.0を超える、つまり財政的に余裕のある市町村は、合併市町村では10団体から20団体へ、非合併市町村では83団体から125団体へ、合計で93団体から145団体へ、それぞれ大幅に増加した。これらのうち実際の普通交付税不交付団体は02年度の83団体から09年度には124団体に増加した。ただし、いずれも非合併市町村である。

反対に財政力指数が低下した市町村は、非合併市町村が多い。非合併市町村のうち都市類型Ⅰと町村類型ⅰ、ⅱ、ⅲでは、悪化した市町村の割合が40%前後に達している。これは図表3でみたとおり、三位一体の改革によって基準財政需要額が減少した一方で、折からの世界的な景気後退に伴って地方税収が伸び悩んだことが影響している

と考えられる。合併市町村については財政力指数が全般に改善されたとはいえ、都市類型Ⅰ、町村類型ⅱとⅲの場合、悪化した市町村の割合が10%を超えている(3団体しかない町村類型ⅰでも33.3%と高率である)。

前述のとおり、合併市町村は、非合併市町村と比較して全般に厳しい条件から出発している。ところが財政力指数については、そうとも限らない。図表4から容易に計算できるように、2002年度にも09年度にも財政力指数が0.3未満である財政的に厳しい市町村は、合併市町村では580市町村のうち124市町村(21.4%)を占めるが、非合併市町村ではさらに多く、1,138市町村のうち356市町村(31.3%)にのぼる。しかも02年度から09年度にかけて改善された——といっても09年度の財政力指数はやはり0.3未満のままであるが——市町村は、合併市町村では124市町村のうち112市町村(90.3%)を占めるのに対し、非合併市町村では356市町村のうち204市町村(57.3%)にとどまっている。

図表5 財政力指数の改善状況(単年度、2002～09年度)

(団体数、%)

02年度 \ 09年度		0.3未満	0.3以上 0.5未満	0.5以上 0.75未満	0.75以上 1.0未満	1.0以上	合計	うち改善	同割合 (%)
合併	0.3未満	124	39	0	0	0	163	151	92.6
	0.3以上0.5未満	0	163	37	0	0	200	184	92.0
	0.5以上0.75未満	0	3	113	33	0	149	132	88.6
	0.75以上1.0未満	0	0	1	46	11	58	57	98.3
	1.0以上	0	0	0	1	9	10	8	80.0
	小計	124	205	151	80	20	580	532	91.7
非合併	0.3未満	356	19	1	0	3	379	223	58.8
	0.3以上0.5未満	17	185	47	0	1	250	177	70.8
	0.5以上0.75未満	1	7	193	53	1	255	210	82.4
	0.75以上1.0未満	0	0	6	121	44	171	143	83.6
	1.0以上	0	0	0	7	76	83	51	61.4
	小計	374	211	247	181	125	1,138	804	70.7

(注) 図表3から作成。

## 4. 経常収支比率の変化とその要因

### (1) 経常収支比率の変化

財政力指数と経常収支比率とのあいだには本来的に関係はない。しかし感覚的には、財政力指数でみた余裕度が高ければ、経常収支比率でみた硬直性は低いのではないかと想像される。実際、両者の相関係数は2002年度には合併市町村で-0.462、非合併市町村で-0.278であり、それぞ

れ有意な負の相関がみられた。

ところが2009年度には合併市町村で-0.019となり、有意な相関がみられなくなった。非合併市町村では0.109となり、符号は正に転じた。対象市町村全体では02年度に-0.312であったが、09年度には0.082であり、符号はやはり正になっている。さらに2013年度の全市町村(本稿の対象以外の市町村を含み、東京23区を除く)については

図表6 経常収支比率の変化(2002~09年度)

(百万円、%)

	経常一般財源			経常経費充当一般財源			経常収支比率			
	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	変化率	2002年度	2009年度	増減	
合併	政令市	201,771	200,643	-0.6	190,336	199,755	4.9	92.8	98.6	5.9
	中核市	85,950	83,932	-2.3	75,476	81,067	7.4	88.3	96.7	8.4
	特例市	50,589	50,091	-1.0	44,888	47,333	5.4	88.7	94.8	6.1
	都市Ⅳ	39,191	38,816	-1.0	35,427	37,940	7.1	90.5	97.9	7.4
	都市Ⅲ	26,772	26,589	-0.7	24,097	25,713	6.7	90.0	96.8	6.8
	都市Ⅱ	17,045	16,992	-0.3	15,462	16,338	5.7	90.7	96.5	5.8
	都市Ⅰ	11,041	11,145	0.9	10,164	10,685	5.1	92.0	95.9	3.9
	町村Ⅴ	7,615	7,427	-2.5	7,051	7,066	0.2	92.3	95.1	2.8
	町村Ⅳ	6,030	5,886	-2.4	5,572	5,578	0.1	92.1	95.0	2.8
	町村Ⅲ	5,221	5,099	-2.3	4,862	4,809	-1.1	93.3	94.5	1.3
	町村Ⅱ	4,323	4,132	-4.4	3,992	3,803	-4.7	93.4	92.0	-1.4
町村Ⅰ	1,565	1,544	-1.3	1,599	1,460	-8.7	101.9	94.8	-7.1	
小計	21,338	21,144	-0.9	19,348	20,420	5.5	91.4	95.8	4.5	
非合併	政令市	416,291	394,387	-5.3	411,170	415,353	1.0	97.3	105.3	8.0
	中核市	79,249	77,312	-2.4	74,308	77,530	4.3	93.1	99.9	6.9
	特例市	49,596	48,461	-2.3	46,506	48,314	3.9	93.5	99.5	6.1
	都市Ⅳ	40,218	40,446	0.6	37,013	38,565	4.2	92.3	96.4	4.1
	都市Ⅲ	22,624	22,279	-1.5	21,112	22,006	4.2	93.4	99.5	6.2
	都市Ⅱ	13,364	13,008	-2.7	12,513	12,923	3.3	93.7	99.5	5.8
	都市Ⅰ	7,961	7,618	-4.3	7,564	7,467	-1.3	95.6	98.1	2.5
	町村Ⅴ	6,048	5,897	-2.5	5,258	5,575	6.0	87.2	94.9	7.7
	町村Ⅳ	4,307	4,133	-4.0	3,860	3,874	0.4	90.1	94.7	4.6
	町村Ⅲ	3,681	3,514	-4.6	3,207	3,234	0.8	88.0	92.6	4.6
	町村Ⅱ	2,849	2,720	-4.5	2,559	2,491	-2.7	90.4	92.3	1.9
町村Ⅰ	1,803	1,715	-4.9	1,625	1,513	-6.9	91.7	89.2	-2.5	
小計	12,321	11,915	-3.3	11,591	11,835	2.1	91.1	94.4	3.3	
全体	15,365	15,031	-2.2	14,210	14,733	3.7	91.2	94.9	3.7	
合併年次	2003年度	19,479	19,747	1.4	17,153	18,925	10.3	89.2	94.5	5.3
	2004年度	20,741	20,825	0.4	18,978	20,121	6.0	92.1	96.1	4.0
	2005年度	21,588	21,233	-1.6	19,579	20,544	4.9	91.4	95.9	4.5
	06年度以降	24,709	23,778	-3.8	21,695	22,670	4.5	88.8	94.8	6.0
構成数	2~3	16,760	16,526	-1.4	15,341	16,026	4.5	91.4	95.7	4.3
	4~6	24,735	24,707	-0.1	22,431	23,938	6.7	91.7	96.5	4.8
	7以上	44,024	43,582	-1.0	38,849	41,363	6.5	90.4	95.0	4.5
占有率	90%以上	53,187	51,982	-2.3	48,922	50,814	3.9	90.3	96.2	5.9
	75~90%	22,945	22,687	-1.1	20,407	21,870	7.2	91.4	96.5	5.2
	50~75%	16,078	16,066	-0.1	14,519	15,439	6.3	91.4	95.6	4.2
	50%未満	13,321	13,364	0.3	12,185	12,773	4.8	91.9	95.4	3.5
回数	1回	18,712	18,464	-1.3	17,004	17,829	4.8	91.6	95.8	4.3
	複数回	56,791	57,323	0.9	50,988	55,396	8.6	88.8	96.0	7.2
形態	新設	14,027	14,009	-0.1	12,818	13,505	5.4	91.9	95.7	3.9
	編入	47,949	47,113	-1.7	43,118	45,591	5.7	89.6	96.2	6.6
類型	吸収型	33,878	33,483	-1.2	30,712	32,480	5.8	91.3	96.8	5.5
	昇格型	12,391	12,603	1.7	11,103	11,998	8.1	89.7	95.4	5.7
	町村型	5,918	5,762	-2.6	5,485	5,444	-0.8	92.9	94.4	1.5

(注) 1. 総務省「市町村決算カード」2002年度、2009年度から作成。

2. 経常一般財源と経常経費充当一般財源は、各類型に属する1団体当たりの額である。

3. 経常収支比率は各類型に属する団体の算術平均である。

0.268に上昇し、想像とは違って相関が強まっている。これは、後述のように、財政力指数が比較的高い市町村において経常収支比率が全般に高くなったからである。そのため財政力指数は全般に上昇したにもかかわらず、経常収支比率は全体として悪化した。

2002年度から09年度にかけて、地方税や地方交付税から構成される経常一般財源は、合併市町村で0.9%減、非合併市町村で3.3%減であった(図表6)。非合併の町村類型において、減少率が比較的大きい。これには地方交付税の削減が影響している。合併市町村において経常一般財源の減少率が比較的軽微であるのは、普通交付税の「合併算定替」が相対的に押し上げているとみられる<sup>14)</sup>。

その一方、義務的経費などに充当される経常経費充当一般財源は、逆に合併市町村で5.5%増、非合併市町村で2.1%増であった。合併・非合併を問わず規模の小さい町村類型と非合併の都市類型Iで減少しているが、残りの類型では軒並み増加している。合併市町村について合併年次別にみると、2006年度以降では4.5%増、05年度合併では4.9%増、04年度合併では6.0%増、03年度合併では10.3%増と、さかのぼるに連れて増加率が大きい。すぐあとで検討するように、ここには合併後の経過年数に伴って公債費負担が増大していることが示唆される。

このように分母が微減し、分子が増加した結果、減税補填債等と臨時財政対策債を含まない経常収支比率(算術平均)は、合併市町村では91.4%から95.8%へ、非合併市町村では91.1%から94.4%へ上昇し、それぞれ硬直性が増大した。合併・非合併を問わず、規模の小さい町村類型の一部で経常収支比率が改善された程度である。09年度の場合、合併・非合併市町村のそれぞれの平均をみれば合併市町村の経常収支比率が高いが、都市類型については全般に非合併市町村の経常収支比率が上回っている。

経常経費充当一般財源の増加率は、合併市町村のうち「吸収型」では5.8%増であるが、複数の町村が市制に移行した「昇格型」では8.1%増と

高い。「昇格型」では、経常一般財源は1.7%増であったものの経常経費充当一般財源の増加が響いて、経常収支比率は2002年度には89.7%であったのが2009年度には95.4%に上昇した。

図表7は、02～09年度における経常一般財源と経常経費充当一般財源の変化率を類似団体別にみたものである。合併を経験した都市類型では、経常一般財源の減少率は比較的軽微にとどまった半面、経常経費充当一般財源の増加率が比較的高かったため、経常収支比率は押し上げられた。一方、非合併の都市類型では、経常経費充当一般財源の増加率は合併市町村と同程度であったものの、経常一般財源の減少率が比較的大きかったせいで、経常収支比率は合併市町村の場合より悪化した。もともと経常収支比率が高かった非合併の都市類型ではほぼ100%に近づいており、なかでも政令指定都市では10都市すべてにおいて100%を超えている。

これと対照的に中小規模の町村の場合、合併・非合併を問わず、経常一般財源の減少率は比較的大きかったが、分子である経常経費充当一般財源の減少率が上回った結果、経常収支比率は少し改善されている。経常収支比率が低下したのは、合併市町村の町村類型iとii、非合併市町村の町村類型iのいずれも小規模な類型である。

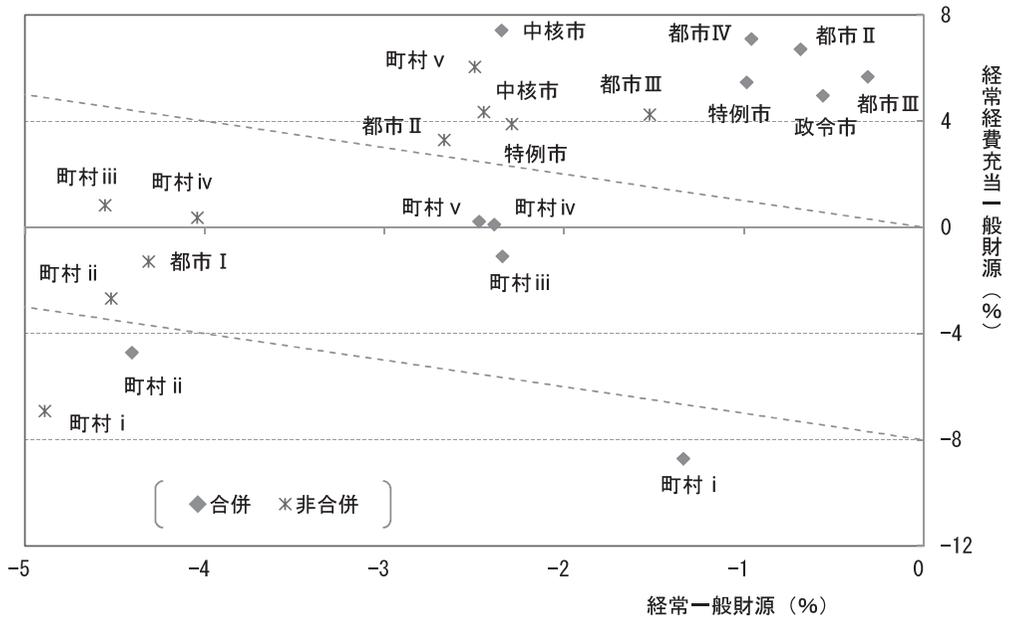
総務省(2008)によると、1998年度から2007年度にかけて全市町村の経常収支比率は81.7%から89.7%へ上昇した(減税補填債等と臨時財政対策債を含む単純平均)。このうち人口1万人未満の小規模町村(1999年3月31日現在)においては、合併市町村で81.0%から91.0%へ、非合併市町村で79.1%から88.8%へ、それぞれ悪化した。その理由について、総務省(2008)では、今回の合併は地方の財政環境が悪化した時期と重なったことが影響したとしている。

なお、対象市町村全体に関する経常収支比率の変動係数は、2002年度の0.09から09年度には0.08に低下し、市町村間の格差はわずかに縮小した。

14) 2002～09年度における普通交付税の総額は、三位一位の改革の影響もあって、合併・非合併市町村ともに減少した。しかし、人口1人あたりでみると、

非合併市町村では5.0万円から3.9万円に減少したが、合併市町村では8.3万円から8.0万円への減少にとどまり、合併・非合併市町村間の差は拡大した。

図表7 経常一般財源と経常経費充当一般財源の変化 (2002~09年度)



(注) 図表6から作成。

(2) 経常収支比率の改善・悪化の状況

経常収支比率の変化の状況をみると(図表8)、合併・非合併市町村ともに2002年度の経常収支比率が100%以上の市町村において改善、つまり経常収支比率が低下した市町村の割合が最も高い。合併市町村では34市町村のうち27団体(79.4%)、

非合併市町村では151市町村のうち104団体(68.9%)において改善し、経常収支比率が100%を超える市町村は02年度の185市町村から09年度には111市町村に減少した。

とりわけ合併市町村において経常収支比率が改善されたことは、市町村合併による効果といって

図表8 経常収支比率の改善状況 (2002~09年度)

(団体数、%)

02年度 \ 09年度		70%未満	70%以上 80%未満	80%以上 90%未満	90%以上 100%未満	100%以上	合計	うち改善	同割合 (%)
合併	70%未満	0	1	2	1	0	4	0	0.0
	70%以上80%未満	0	2	6	7	1	16	0	0.0
	80%以上90%未満	0	0	27	160	10	197	4	2.0
	90%以上100%未満	0	1	18	234	76	329	83	25.2
	100%以上	0	0	1	19	14	34	27	79.4
	小計	0	4	54	421	101	580	114	19.7
非合併	70%未満	6	4	4	1	0	15	2	13.3
	70%以上80%未満	1	14	43	21	4	83	9	10.8
	80%以上90%未満	2	20	130	217	31	400	84	21.0
	90%以上100%未満	0	7	53	285	144	489	160	32.7
	100%以上	1	2	5	46	97	151	104	68.9
	小計	10	47	235	570	276	1,138	359	31.5

(注) 1. 総務省「市町村別決算状況調」2002年度、2009年度から作成。  
2. 改善とは2002~09年度に経常収支比率が低下したことをいう。

よいであろう。その一方、改善した市町村の割合は、非合併市町村では1,138市町村のうち359市町村（31.5%）であるのに対し、合併市町村では580市町村のうち114市町村（19.7%）にとどまる。しかも非合併市町村では経常収支比率が90%未満の場合でも498市町村のうち95市町村（19.1%）において改善されているが、合併市町村では217市町村のうちわずか4市町村にすぎない。

### （3）財政力指数と経常収支比率の関係

財政力指数と経常収支比率の関係をみると（図表9）、財政力指数0.3未満で経常収支比率90%以上の財政的に厳しいとみられる市町村は、合併市町村では134市町村（23.1%）から106市町村（18.3%）へ、非合併市町村では238市町村（20.9%）から225市町村（19.8%）へ、それぞれ減少した。かといって、全体として財政状況は改善されたわけではない。

財政力指数0.75以上で経常収支比率90%未満の

相対的に余裕のある市町村は、合併市町村では42市町村（7.2%）から16市町村（2.8%）へ、非合併市町村では124市町村（10.9%）から58市町村（5.1%）へ、それぞれ減少した。一方、財政力指数が1.0以上である半面、経常収支比率が90%以上である市町村は、2002年度には25市町村（うち合併市町村は1団体）であったが、2009年度には90市町村（同10団体）に増加した。その大半は非合併市町村である。これは、前述のとおり、財政力指数と経常収支比率の関係が負から正に転じたことに符合している。

### （4）経常収支比率の変化の要因

経常収支比率は、合併・非合併市町村ともに全体として悪化した。その要因を探るため、経常一般財源を①地方税、②地方交付税、③同超過額、④その他に分解し、経常経費充当一般財源を①公債費、②人件費、③その他に分解して確かめてみた。地方交付税超過額というのは、普通交付税か

図表9 財政力指数と経常収支比率の関係（2002年度、2009年度）（団体数、%）

財政力指数		経常収支比率					合計
		70%未満	70%以上 80%未満	80%以上 90%未満	90%以上 100%未満	100%以上	
合併	0.3未満	0	0	29	112	22	163
		0	1	17	94	12	124
	0.3以上0.5未満	0	6	63	124	7	200
		0	0	14	161	30	205
	0.5以上0.75未満	0	4	73	70	2	149
		0	1	9	105	36	151
	0.75以上1.0未満	0	2	31	22	3	58
	0	0	6	54	20	80	
	1.0以上	4	4	1	1	0	10
		0	2	8	7	3	20
小計		4	16	197	329	34	580
		0	4	54	421	101	580
非合併	0.3未満	1	18	122	184	54	379
		1	23	125	184	41	374
	0.3以上0.5未満	0	19	99	95	37	250
		0	5	44	120	42	211
	0.5以上0.75未満	0	15	100	112	28	255
		0	4	32	126	85	247
	0.75以上1.0未満	1	8	56	78	28	171
	0	2	11	90	78	181	
	1.0以上	13	23	23	20	4	83
		9	13	23	50	30	125
小計		15	83	400	489	151	1,138
		10	47	235	570	276	1,138

（注）図表5と図表8から作成。上段2002年度、下段2009年度。

ら基準財政収入額と基準財政需要額の差を引いたものである。普通交付税が通常の水準で交付されれば超過額は発生しないはずだが、特例等により超過することもある。実際、後述のように、合併市町村においては非合併市町村に比較して普通交付税が肥大化している。

図表10は、2002年度の経常一般財源（経常収支比率の分母）の合計を100%として、経常一般財源と経常経費充当一般財源の構成要素別の相対寄与度（02年度の構成比×02～09年度の変化率）をみたものである<sup>15)</sup>。たとえば合併市町村全体についてみると、図表5でみたとおり、2002年度の経常収支比率は193億円÷213億円=90.6%であるが、分母は211億円÷213億円=99.1% (b) に少し減少した。その一方、分子は204億円÷213億円=95.7% (a) に相対的に高止まりしたため、2009年度の経常収支比率は95.7% (a) ÷ 99.1% (b) = 96.6%に上昇した<sup>16)</sup>。

合併市町村と非合併市町村とに分けて、経常一般財源の構成要素の相対寄与度をみると、地方税については58.8%対73.7%、普通交付税については34.2%対18.1%、普通交付税超過額については6.2%対0.0%であり、合併市町村では普通交付税と同超過額への依存が顕著である。合併市町村のなかでも規模の大きい政令指定都市、中核市、特例市、都市類型Ⅳでは地方税の相対寄与度が大きく、普通交付税とその超過額の相対寄与度は小さい。ところが先にみたように、特に都市類型Ⅰや町村類型 i、ii のような小規模な市町村では地方税の相対寄与度が低く、代わりに普通交付税の相対寄与度と同超過額の相対寄与度が全般に大きくなっている。

一方、経常経費充当一般財源の構成要素の相対寄与度をみると、人件費については31.5%対31.7%であり、ほとんど差はない。その他については40.8%対42.7%であり、非合併市町村の相対寄与度が大きい。これに対し、公債費については23.3%対21.7%であり、合併市町村の相対寄与度が上回っている。合併市町村の場合、公債費の相対寄与度は都市・町村を通じて20%を超えており、特に小規模な町村ではほぼ30%に達している。

2002年度から2009年度にかけて地方債の総額は、合併市町村では2.6兆円から2.3兆円へ9.5%減、非合併市町村では2.8兆円から2.2兆円へ21.4%減であった。その一方、公債費の総額は、非合併市町村では3.2兆円から3.0兆円へ6.1%減であったのに対し、合併市町村では2.8兆円から2.9兆円へ3.1%増となった。これを市町村数でみると、2002～09年度に地方債が増加した市町村は、非合併市町村では301市町村（26.4%）であったが、合併市町村では3分の1強の195市町村（33.6%）にのぼっている。また、公債費が増加した市町村は、非合併市町村では412市町村（36.2%）であったが、合併市町村では過半数の335市町村（57.8%）に達している。これを合併年次別にみると、公債費が増加した市町村の割合は03年度66.7%、04年度64.9%、05年度53.2%、06～09年度45.2%であり、合併後の経過年数とともに拡大している。

このように合併後の経過年数に伴って公債費負担が増大していることについては、図表10にもみてとれる。すなわち2003～04年度に合併した市町村では、経常一般財源全体の相対寄与度が100を超える半面、地方税の相対寄与度は相対的に小さく、それぞれ普通交付税の相対寄与度が相対的に

15) 相対寄与度というのは、分母と分子の両方の変化を同時にみるために、本稿で便宜的に導入した用語である。たとえば井上（2011、2012）は、経常収支比率の分母と分子について、それぞれの構成要素別の寄与度を計算しているが、これでは分母と分子の連動した変化をつかむことができない。

16) ここでの経常収支比率は、図表6の経常一般財源と経常経費充当一般財源から計算したものである。図表6の経常収支比率（類型に属する団体の算術平均）とは必ずしも一致しない。第2節で述べたように、ここで使用している地方税や公債費は決算額であり、経常一般財源・経常経費充当一般財源に使用される数値と同じではない。前者は

後者を少なくとも10%程度超えており、その分だけ本稿でいう「その他」の数値が小さくなる可能性がある。

なお、総務省「地方財政白書」によると、2009年度の場合、経常一般財源25.7兆円の内訳は、地方税16.7兆円（64.8%）、地方交付税6.8兆円（26.5%）、地方譲与税・地方特例交付金等0.7兆円（2.7%）、その他1.6兆円（6.0%）であり、経常経費充当一般財源25.2兆円の内訳は、人件費7.3兆円（29.1%）、物件費3.6兆円（14.2%）、扶助費2.6兆円（10.4%）、補助費等2.9兆円（11.4%）、公債費5.5兆円（21.7%）、その他3.3兆円（13.1%）となっている。

図表10 経常収支比率の変化における構成要素別の相対寄与度（2002～09年度）

(%)

	経常一般財源					経常経費充当一般財源				
	合計	地方税	普通交付税	超過額	その他	合計	公債費	人件費	その他	
合併	政令市	99.4	79.2	14.3	0.6	5.3	99.0	23.2	33.4	42.3
	中核市	97.7	73.2	19.7	3.8	1.0	94.3	21.6	31.7	41.1
	特例市	99.0	73.1	20.3	5.0	0.5	93.6	21.2	31.8	40.6
	都市Ⅳ	99.0	65.0	28.4	5.3	0.3	96.8	23.0	32.6	41.2
	都市Ⅲ	99.3	59.3	33.4	6.9	-0.3	96.0	23.0	32.2	40.9
	都市Ⅱ	99.7	49.3	43.5	8.8	-1.9	95.8	23.0	30.9	41.9
	都市Ⅰ	100.9	37.5	56.7	10.1	-3.3	96.8	26.1	30.8	39.9
	町村Ⅴ	97.5	30.4	60.6	10.0	-3.4	92.8	26.8	28.9	37.0
	町村Ⅳ	97.6	27.1	64.2	9.2	-2.9	92.5	25.9	28.2	38.3
	町村Ⅲ	97.7	21.9	70.0	10.4	-4.7	92.1	29.3	27.1	35.7
	町村Ⅱ	95.6	19.9	70.8	11.0	-6.1	88.0	29.5	25.6	32.8
町村Ⅰ	98.7	17.4	76.9	7.8	-3.4	93.3	29.7	35.1	28.5	
小計	99.1	58.8	34.2	6.2	-0.2	95.7	23.3	31.5	40.8	
非合併	政令市	94.7	82.6	8.1	0.0	4.1	99.8	28.1	30.0	41.7
	中核市	97.6	81.0	13.6	0.0	3.0	97.8	20.8	33.3	43.7
	特例市	97.7	88.5	6.1	0.0	3.2	97.4	17.3	35.2	44.9
	都市Ⅳ	100.6	91.8	4.8	0.0	4.0	95.9	16.0	35.2	44.8
	都市Ⅲ	98.5	83.0	11.5	0.0	4.0	97.3	16.4	33.9	46.9
	都市Ⅱ	97.3	75.6	16.4	0.1	5.3	96.7	19.0	33.4	44.3
	都市Ⅰ	95.7	46.2	43.2	0.0	6.3	93.8	22.9	31.5	39.3
	町村Ⅴ	97.5	66.4	23.1	0.0	8.0	92.2	17.2	30.0	44.9
	町村Ⅳ	96.0	47.8	40.2	-0.1	8.0	89.9	18.5	29.2	42.2
	町村Ⅲ	95.4	41.7	45.6	-0.1	8.3	87.8	19.4	28.4	40.0
	町村Ⅱ	95.5	30.7	57.7	-0.1	7.2	87.4	22.7	28.5	36.3
町村Ⅰ	95.1	18.7	70.9	-0.1	5.6	83.9	25.9	26.7	31.3	
小計	96.7	73.7	18.1	0.0	4.9	96.1	21.7	31.7	42.7	
全体	97.8	66.7	25.7	2.9	2.5	95.9	22.5	31.6	41.8	
合併年次	2003年度	101.4	60.5	34.5	8.5	-2.1	97.2	25.0	32.2	40.0
	2004年度	100.4	55.3	38.9	6.6	-0.3	97.0	24.8	31.3	41.0
	2005年度	98.4	60.0	32.4	6.2	-0.2	95.2	22.6	31.6	41.0
	06年度以降	96.2	68.2	22.4	3.0	2.6	91.7	20.6	31.8	39.4
構成数	2～3	98.6	62.9	29.9	4.7	1.1	95.6	22.2	31.6	41.8
	4～6	99.9	54.8	39.0	6.9	-0.8	96.8	24.7	31.8	40.3
	7以上	99.0	54.9	37.6	9.2	-2.7	94.0	24.0	30.8	39.2
占有率	90%以上	97.7	73.0	19.9	1.8	3.0	95.5	22.5	32.1	41.0
	75～90%	98.9	62.0	31.1	6.3	-0.5	95.3	22.3	31.6	41.4
	50～75%	99.9	53.5	39.5	7.6	-0.6	96.0	23.6	31.4	41.0
	50%未満	100.3	37.2	56.3	12.1	-5.3	95.9	26.2	30.5	39.2
回数	1回	98.7	56.4	36.2	6.7	-0.6	95.3	23.1	31.2	41.0
	複数回	100.9	69.7	25.4	4.1	1.8	97.5	24.5	32.8	40.2
形態	新設	99.9	46.4	46.8	8.4	-1.8	96.3	24.8	30.9	40.6
	編入	98.3	72.1	20.8	3.9	1.5	95.1	21.8	32.2	41.1
類型	吸収型	98.8	64.5	28.5	4.9	0.9	95.9	22.8	32.0	41.1
	昇格型	101.7	43.4	50.7	12.1	-4.5	96.8	24.1	30.6	42.1
	町村型	97.4	26.2	65.1	10.0	-3.9	92.0	27.5	27.9	36.5

(注) 1. 総務省「市町村別決算状況調」、同「市町村決算カード」2002年度、2009年度から作成。

2. 各類型について、02年度の経常一般財源の合計を100%とし、02～09年度における経常一般財源と経常経費充当一般財源の構成要素の相対寄与度を計算。

3. 地方税、普通交付税、公債費、人件費は決算額であり、経常収支比率の計算に使用される数値とは異なる。

大きい。その一方、分子である経常経費充当一般財源全体の相対寄与度も合併市町村の平均より大きく、なかでも公債費の相対寄与度が相対的に大きい。しかも公債費の相対寄与度は、合併後の経過年数に応じて大きくなっている。

さらに中心都市占有率が低い多数型合併ほど普通交付税の相対寄与度が高い（ただし、旧市町村数別の傾向は明確ではない）。また、地方税の相対寄与度は「吸収型」「昇格型」「町村型」の順で低いが、普通交付税の相対寄与度は「吸収型」「昇格型」「町村型」の順で高くなっており、対照的である。

## 5. まとめ

### (1) 合併市町村を取り巻く財政状況

以上の分析結果から得られる示唆を検討するまえに、合併市町村においては特に次の点に留意しておく必要がある。

第1は、合併特例債の問題である。合併特例債は事業費の95%に充当され、元利償還金の70%が後年度の基準財政需要額に算入されるという好条件が誘因となり、発行額は2004年度に1,555億円、05年度に4,550億円であったが、06年度以降は連続して6,000億円台となっている。東日本大震災の発生に伴って期間延長が認められたこともあって<sup>17)</sup>、新法が終了した2010～12年度ですら6,000億円台の高水準が続いており、2012年度末の現在高は総額4兆3,400億円に達している。しかし、特例債といえども市町村の借金であり、総事業費の少なくとも33.5%は当該市町村みずから負わなくてはならない。そのため今後は、地方税収入がよほど増えないかぎり、合併特例債を発行した市町村の後年度負担は確実に増えていくことが見込まれる。実際、前節でみたとおり、その徴候はすでに顕在化しつつある。

第2は、減税補填債等と臨時財政対策債を除く地方債の発行額である。2002年度から09年度にかけて地方債全体の発行額は減少した半面、臨財債への依存が強まっている。臨財債の発行額は、合併・非合併市町村ともに22.3%増加した。その分

だけ減税補填債等と臨時財政対策債を含む経常収支比率は低めになっている。この間、減税補填債等と臨財債を除くその他の地方債は、非合併市町村では35.5%減少し、地方債全体に占める構成比は71.0%から58.3%に低下した。ところが合併市町村では18.8%減であり、構成比は71.5%から64.2%へ相対的に軽微な減少にとどまっている。これは、合併特例債の発行が下支えになっているとみられる。

第3は、公債費のうち元利償還金の額より地方債の額が上回る市町村、つまり地方債現在高を積み増ししている市町村が少なくないことである。2009年度の場合、後者が前者を上回る市町村は、非合併市町村では15.3%であったが、合併市町村では19.3%であった。合併年次別にみると、03年度30.0%、04年度12.8%、05年度22.7%、06～09年度19.4%であり、04年度は例外であるものの、より早期に合併した市町村では地方債の額が元利償還金を超過している割合が高い。

これらの結果、2002年度から2009年度にかけて、地方債現在高は対象市町村全体で3.0%減、非合併市町村では7.1%減であったが、合併市町村では逆に2.1%増であった。同様に債務負担行為額は対象市町村全体で1.3%減、非合併市町村では11.7%減であったが、合併市町村では15.1%の大幅増となった。この間、積立金現在高は対象市町村全体で8.4%減少した。非合併市町村では8.1%減であったが、合併市町村では8.6%減となっている。

### (2) 合併市町村への示唆

以上の分析結果ならびに特筆すべき財政状況を勘案すると、合併市町村においては今後、特に次の点に留意する必要がある。

第1に、普通交付税から基準財政収入額と基準財政需要額の差を引いた地方交付税超過額は、非合併市町村全体ではほぼゼロである（厳密には総額18億円、1市町村当たり156万円のマイナス）。ところが、合併市町村全体では超過額が総額7,700億円強、1市町村当たり13億円に達している<sup>18)</sup>。

17) 2012年度の法改正により、合併市町村が市町村建設計画に基づいておこなう公共施設の整備事業等に要する経費に充てるための起債について、東

日本大震災の被災市町村においては合併後15年から20年へ、それ以外の市町村においては10年から15年へ期間が延長された。

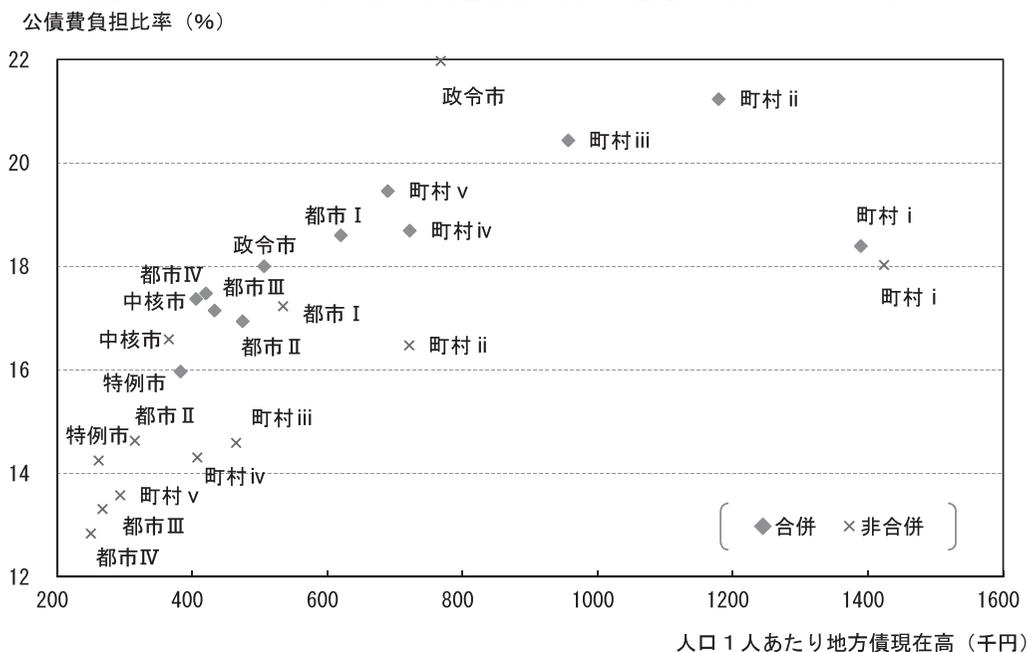
いいかえれば、非合併市町村に比較してそれだけ普通交付税の規模が肥大化しているということである。「一本算定」の条件がたとえ緩和されるにしても、超過額の部分はしだいに削減されていく可能性がある。現在の普通交付税の水準が続くことを期待すべきではない。

きわめて単純ではあるが、普通交付税超過額を経常一般財源から除外して2009年度の経常収支比率を計算してみると、非合併市町村全体では94.4%のまま変化しないが、合併市町村全体では95.8%から104.8%に上昇する（算術平均）。政令指定都市と特例市ではなんとか99%台に踏みとどまるものの、残りの都市・町村類型では軒並み100%を超える。特に都市類型Ⅰ、町村類型Ⅴ、Ⅲ、

Ⅱでは、普通交付税超過額を含む経常収支比率と含まない経常収支比率の上昇幅が10ポイントを超えている。同様に合併年次別にみると、2006～09年度に合併した市町村の上昇幅は4.1ポイントであり、普通交付税超過額を除いた経常収支比率は98.9%であるが、05年度の場合は8.5ポイント上昇して104.4%、04年度の場合は9.8ポイント上昇して105.9%、03年度の場合は12.6ポイント上昇して107.1%となり、やはり合併後の経過年数とともに影響が大きくなる。

第2に、経常収支比率の分母を構成する普通交付税とその超過額の縮小が見込まれる一方で、分子は逆に増大することが予想される。職員の定員管理などにより人件費は抑制できたとしても、扶助

図表11 人口1人あたり地方債現在高と公債費負担比率の関係（2009年度）



(注) 1. 総務省「市町村別決算状況調」2009年度から作成。  
2. 各類型に属する団体の算術平均。

18) 全国の市区町村全体でみると、基準財政収入額と基準財政需要額の差額と実際の普通交付税額の乖離幅と乖離率は、2002年度には0.7兆円（9.9%）であったが、03年度に0.8兆円（12.6%）、04年度に0.9兆円（16.2%）、05年度に1.0兆円（17.5%）と、しだいに拡大している。そして市町村合併がピークを迎え、やがて終息した2006年度から2009年度の

あいだには乖離幅は1.1～1.3兆円、乖離率は20～26%に達した。その後、2012年度を除いて乖離幅は0.6～0.7兆円、乖離率は10%未満に縮小している（総務省「地方財政白書」）。なお、この計算方法では、基準財政収入額と基準財政需要額の差額に「基準財政収入額>基準財政需要額」となる市町村が含まれるため、乖離幅が大きくなる傾向がある。

費はまだ増大する見込みである。これに加えて、公債費が必ず重荷となってくる。2009年度について人口1人あたり地方債現在高と公債費負担比率<sup>19)</sup>の関係をみると(図表11)、両者には正の相関があることが分かる<sup>20)</sup>。つまり、同規模の非合併市町村に比較すると合併市町村では人口1人あたり地方債現在高が多く、公債費負担比率も高い(政令指定都市と町村類型ⅰは例外)。にもかかわらず、一部の合併市町村においては地方債現在高の積み増しが続いていることに注意すべきである。

第3に、基準財政収入額の押し上げの相当部分は「合併算定替」と合併特例債の発行に負っているとみられる。そのため、02～09年度に財政力指数が改善されたといっても単純に喜ぶことはできない。いずれは財政力指数の低下と経常収支比率の上昇となって跳ね返ってくる可能性があることに注意すべきである。前述のとおり、財政力指数と経常収支比率の関係はすでに負から正に転じていることにも留意する必要がある。

第4に、合併市町村のうち都市類型ⅠとⅡあるいは「昇格型」については、財政力指数が改善したとはいえ、都市類型Ⅲ以上の都市に比較すればまだ低い。その一方で、経常収支比率は2002年度に比較的低かったが、2009年度には上昇した。地方債現在高の増加率も大きく、特に「昇格型」では7.1%も増加している。経常一般財源のうち普通交付税超過額の相對寄与度が大きいこと、今後の「一本算定」に伴う影響も大きいことが予想される。前述のように、普通交付税超過額を経常一般財源から除外して2009年度の経常収支比率を計算してみると、都市類型Ⅰで106.1%、同Ⅱで105.5%、「昇格型」では107.6%になる。つまり、山が高ければ谷も深くなることに気をつけておく必要がある。

多くの合併市町村は、合併後おおむね10年を迎えている。覚悟していた「一本算定」の条件が緩和され、地方創生事業によって交付金がかさ上げされるといった目先の動きに一喜一憂することな

く、合併10年を機会に改めて財政規律の引き締めを図るとともに、より計画的・効率的な行財政運営に努めていくことが求められる。

[謝辞]

本稿は、日本計画行政学会第38回全国大会(2015年9月18日、名古屋工業大学)における発表原稿をベースにしたものです。この発表原稿の概要は、日本都市センターの『都市とガバナンス』に掲載させていただく機会をいただきました(伊藤2015c)。今回の投稿に際しては2人の匿名査読者からきわめて貴重なご指摘・ご意見をいただき、大幅に加筆・修正しました。これらの関係者の方々をはじめ、相談に乗っていただいた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)

- 藤田安一(2003)、「市町村合併と自治体財政－鳥取県鹿野町を素材として－」、『地域研究』、第4巻第2号、pp.69-95
- 藤田安一(2008)「検証 市町村合併後の兵庫県篠山市財政」、『地域学論集』、第4巻第3号、pp. 255-272
- 藤田安一(2014)、「危機にある鳥取市財政の現状と今後の課題」、『地域学論集』、第11巻第2号、pp.29-48
- 花輪宗命(2014)、「検証 「平成合併」の財政効果」、『経済論集』、第101号、pp.49-60
- 平松弘光、草刈健司、高良里江子、中川哉、小寺真由美(2009)、「島根県における大合併後の基礎自治体が負った行財政上の課題」、『総合政策論叢』、第17号、pp.109-127

19) 公債費負担比率は、公債費充当財源÷一般財源総額×100によって求められる。

20) 都市・町村類型別ではなく、個々の市町村ベースで人口1人あたり地方債現在高と公債費負担比率の相関係数をみると、合併市町村では0.707、非合併市町村では0.477、全体では0.482であり、いずれも1%水準で有意である。

- 市來圭 (2014)、「10年目を迎えた『平成の市町村合併』の効果と課題－岐阜県内の市町村を事例として」、『共立総合研究所レポート』Vol.154、pp.1-14
- 平田宏二 (2008)、「市町村合併の財政的研究－福山市と周辺4町の合併をめぐる－」、『福山大学経済学論集』、第33巻第1号、pp.81-109
- 井田知也 (2010)、「大分県内の合併市町村に関する財政分析」、『大分大学経済論集』、第62巻第3・4号、pp.87-103
- 井上武史 (2011)、「福井県下9市における財政の持続可能性についての一考察－経常収支比率と将来負担比率から－」、『ふくい地域経済研究』第13号、pp.61-78
- 井上武史 (2012)、「福井県下8町における財政の持続可能性についての一考察－経常収支比率と将来負担比率から－」、『ふくい地域経済研究』第14号、pp.53-67
- 伊藤敏安 (2010)、「市町村合併と『三位一体の改革』による地方財政への影響－人口あたり地方税・地方交付税・国庫支出金の変化とその要因－」、『地域経済研究』、第21号、pp.3-21
- 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 (2015a)、「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
- 伊藤敏安 (2015b)、「人口構成の変化による普通交付税への影響－2020年における基準財政収入額・基準財政需要額の試算－」、『地域経済研究』、第26号、pp.41-58
- 伊藤敏安 (2015c)、「市町村合併の前後における財政力指数と経常収支比率」、『都市とガバナンス』第24号、2015年9月、pp.35-42
- 伊藤敏安 (2016)、「市町村合併の前後における議員定数と議員報酬の変化」、『地域経済研究』第27号、pp.3-26
- 川瀬憲子 (2011)、「『平成の大合併』期における合併特例債が自治体財政に及ぼす影響－静岡市の事例を中心に－』、『静岡大学経済研究センター研究叢書』第9号、pp.1-31
- 小林賢弘、島尻譲司、深瀧徹、加藤博 (2013)、「合併市町村が直面する財政上の課題－失われる交付税9千億円、迫り来る公共施設老朽化」、『日本政策投資銀行レポート』、pp.1-32
- 町田俊彦編著 (2006)、『『平成大合併』の財政学』、公人社
- 町田俊彦 (2010)、「堺市の政令指定都市移行と経済・財政」、『専修大学社会科学研究所月報』、第560・561号、pp.5-26
- 町田俊彦 (2012)、「『平成の大合併』後の地方財政－香川県さぬき市を事例として－」、『専修大学社会科学研究所月報』、第587・588号、pp.72-90
- 宮野俊明 (2009)、「長崎県の離島における市町村合併と自治体財政」、『エコノミクス』、第13巻第3・4号、pp.53-86
- 中村康一 (2015)、「新潟県における平成の市町村合併と財政力の変遷」、『現代社会文化研究』、第60号、pp.169-185
- 中山秀人 (2006)、「自治体財政の実態をあらわす指標を求めて－修正経常収支比率の分析－」、『自治大阪』2006年3月号、pp.11-18
- 世利洋介 (2007)、「長崎県壱岐地域における合併後の行財政改革－三つの異なる課題を中心に－」、『産業経済研究』、第48巻第3号、pp.407-430
- 総務省 (2008)、「市町村の合併に関する研究会報告書『『平成の合併』の評価・検証・分析』」、pp.1-106
- 総務省 (2010)、「『平成の合併』について」、pp.1-35
- 山本準、吉田正孝、徳永佳紀、河野大輔、南礼子 (2012)、「合併自治体における財政運営の現状と課題－財政運営に関する調査分析から－」、『徳島自治』第98号、pp.7-17

※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。

# Influences of the municipal mergers and the reform of local public finance upon the financial capability of the Japanese municipalities

Toshiyasu ITO †

## Abstract

The Financial Capability Index — Amount of Standard Fiscal Revenues / Amount of Standard Fiscal Demand — among the Japanese municipalities has improved between FY 2002 and FY 2009. While SFR increased due to the transfer of tax revenue sources from the central government to the municipalities, SFD declined owing to the enlargement in scale caused by the municipal mergers. The ratio of the better off municipalities in the Financial Capability Index amounts to 91.7% among the merger-experienced municipalities compared to 70.7% among the non-experienced municipalities. But the Financial Capability Index of the merger-experienced municipalities in FY 2009 is below that of the non-experienced municipalities. The Current Account Balance in the local public finance — Current Account Expenditures / Current Account Revenue Sources — has got worse and become to be more rigid during the same period. The reason is that the revenue sources a little declined due to the reduction of the Local Allocation Taxes, whereas the expenditures remained high level.

The merger-experienced municipalities must consider that; their expenditures will expand owing to the increasing debt of the bonds which were issued at the mergers; their revenue sources will shrink because the extra local allocation taxes to accelerate the mergers will be gradually cut.

**Key words:** Financial Capability Index; Current Account Balance; Municipal mergers; Reform of local public finance

---

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