

論文の要旨

氏名 伊藤敏安

論文題目 2000年代の市町村財政
－「平成の大合併」と「三位一体の改革」の影響の検証－

論文の要旨

本研究は、「平成の大合併」に関する研究の増進に資するため、合併が本格化する直前の2002年度の全国3,212市町村のデータを、合併が一段落した2009年度時点の市町村に組み替えて、両時点における財政格差や財政状況の変化を丹念に検証したものである。市町村合併に関する研究は豊富であるが、データ整備が煩雑であることなどから「現実の合併後データをもとに『平成の大合併』を検証した実証分析はそれほど多くない」(山下2015)のが実情である。実際、本研究で取り上げた職員数、議員定数、議員報酬などについて全市町村を対象とした研究は、ほとんど皆無に近い状態であった。

本研究の特徴は、①2009年度時点の全国1,718市町村を網羅し(2002年度のデータが取れない9市町村を除く)、多様な点から検証していること、②市町村合併に伴う特例の影響をみるため、歳入とその構成要素に着目していること、③市町村の規模を考慮して類似団体別に比較していること、④合併経験のある580市町村について、合併年次別、旧市町村数別、中心都市占有率(2002年度時点の人口最多市町村の人口シェア)別、合併回数別、合併形態別(新設、編入)、合併類型別(吸収型、昇格型、町村型)に分析していること、⑤非合併市町村を対象に人口と面積から歳入などを推定し、その推定式を合併市町村に適用することで実績値との乖離状況を点検していること、⑥「平成の大合併」の検証であると同時に2004～2006年度に実施された「三位一体の改革」の検証でもあること、などである。

第1章「研究の趣旨と方法」では、研究の目的、対象年次の設定理由、分析方法の概要などを述べている。本研究の背景として、1990年代以降の地方分権改革の動向、「三位一体の改革」と市町村合併への影響、市町村合併に伴う「合併算定替」や合併特例債の概要などについて検討するとともに、第2章以降の各論の前提として2002～2009年度における市町村財政の変化を概観した。2002年度と2009年度を対象にしたのは、「平成の大合併」のピークである2005～2006年度をはさんでいること、2009年度は「市町村の合併の特例等に関する法律(新法)」が失効した節目の年次であること、2010年度以降については東日本大震災などの影響が大きいことによる。

第2章「市町村間の財政格差とその要因」では、国内外の関連研究を参照しながら歳入に重点を置いた理由を述べるとともに、人口1人あたり歳入とその構成要素の現状を確認したうえで、市町村の個別データをもとにジニ係数や変動係数を計測した。変化要因の分析に際しては、高林(2005)、赤井(2008)、Timmer & Szirmai(2000)などをふまえ、

マイル尺度の要因分解、シフト・シェア分析、応用シフト・シェア分析を利用した。

その結果、①市町村間財政格差の拡大は部分的にみられるものの、人口規模別データをもとに計測した鷺見(2008)の指摘と同様、財政格差が大きく拡大したとはいえないこと、②合併市町村では「合併算定替」のおかげで普通交付税の削減率が小さく、代わりに国庫支出金が増加し、合併特例債の発行が歳入を支えたことなどから、財政格差の拡大が抑制されたと考えられること、③むしろ非合併市町村において普通交付税の減少に伴って財政格差が拡大したとみられることなどが明らかにされた。

第3章「歳入と地方交付税の肥大化の状況」では、非合併市町村をベンチマークとして合併市町村の歳入などの水準を点検した。「普通交付税超過幅＝普通交付税実績値－普通交付税相当額推定値」、「普通交付税相当額乖離幅＝普通交付税相当額実績値－普通交付税相当額推定値」、「普通交付税加算額＝普通交付税実績値－普通交付税相当額実績値」とする。つまり、「普通交付税超過幅＝普通交付税相当額乖離幅＋普通交付税加算額」である。ここで「普通交付税相当額推定値＝推定された基準財政収入額－推定された基準財政需要額」、「普通交付税相当額実績値＝実際の基準財政収入額－実際の基準財政需要額」である。林(2004)、吉本ほか(2011)の方法に準拠し、人口と面積を説明変数、歳入、基準財政収入額、基準財政需要額を被説明変数として、非合併市町村について人口規模別に推定式を作成し、その推定式を合併市町村に適用して推定値とした。

その結果、①合併市町村の歳入は推定値に比較して合計で約1.8兆円、17.8%過剰であること、②合併市町村の普通交付税は、相当額実績値に比較して合計で約6,500億円、26.0%加算されており——これが「合併算定替」による押し上げとみられる——、③相当額実績値は相当額推定値に比較してさらに約8,100億円、32.7%乖離しているため、④両者合計で相当額推定値に比較して約1.5兆円、59.7%超過していること、⑤超過幅が大きな合併市町村は旧市町村数が有意に多く、したがって中心都市占有率が低いことなどが分かった。

第4章「職員数の変化と市町村財政への影響」では、人口と面積が同程度の非合併市町村を基準として職員数を推定し、合併市町村における実際の職員数と比較した。「実績値との乖離幅＝変化要因＋超過要因」とする。「変化要因＝実績値－仮推定値」、「超過要因＝仮推定値－推定値」である。仮推定値とは、同じ類似団体に属する非合併市町村と同じ変化率で2002～2009年度に職員数が推移したと仮定した場合の合併市町村の職員数のことである。職員数の推定値は、林(2004)、吉本ほか(2011)に準拠し、コブ-ダグラス型生産関数を用いて人口規模別に求めた。

その結果、①合併市町村の職員数は推定値から約4万人、15.6%乖離していること、②旧市町村数が4を超えると乖離率は20～30%に拡大すること、③乖離率15.6%は変化要因3.0%、超過要因12.6%に分解されること、④合併群のうち町村では非合併町村の水準以上に職員数を減らしたにもかかわらず、2009年度の職員数は依然として多いこと、⑤合併経験のある都市ではもともと職員数が多かったが、それほど減少しなかったため、変化要因が比較的大きいこと、⑥合併市町村の職員数の乖離幅は合計で約2,400億円の職員給に相当することなどが明らかになった。

第5章「議員定数と議員報酬の変化」では、2002～2009年度における議員定数の推移を確認するとともに、人口と面積から議員定数を推定し、実績値ならびに法定上限議員定数と比較した。さらに議員報酬の決め方に関する公共選択論的な考察を試みた。議員定数の推定は、林（2004）、吉本ほか（2011）に準拠し、コブ-ダグラス型生産関数を用いて人口規模別におこなった。

その結果、①合併市町村の議員定数は、非合併市町村をベースにした推定値に比較して合計で約1,760人、15.2%過剰であること、②しかし、合併後の経過年数に伴って超過率は低下していること（2006年度以降に合併した市町村の超過率は21.6%であるが、2003年度に合併した市町村では6.4%）、③法定上限定数を議員定数としている市町村は非合併市町村では0.4%にすぎないのに対し、合併市町村では17.6%を占めることなどが明らかにされた。きわめて多くの市町村では、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。複数の町村が都市に昇格したケースでは、県内の既存の都市や先行して合併した都市の水準を参考にしながら議員報酬を決めたことがうかがえる。

第6章「財政力指数と経常収支比率の変化」では、財政力指数（基準財政収入額と基準財政需要額から計算した単年度のもの）と経常収支比率（減税補填債や臨時財政対策債を含まない）を取り上げて、2002～2009年度における変化とその要因を分析した。経常収支比率については、相対寄与度を用いて分母・分子の両方の変化を検討した。

その結果、①合併・非合併市町村ともに財政力指数は全般に改善されたこと、②中小規模の町村では基準財政需要額の減少が基準財政収入額の減少より大きかったことが改善につながり、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ことが改善に寄与したことが指摘される。ところが経常収支比率については、①合併・非合併市町村ともに上昇して財政の硬直性が高まったこと、②経常収支比率が改善された市町村は、非合併市町村では31.5%であるが、合併市町村では19.7%にとどまること、③財政力指数0.75以上かつ経常収支比率90%未満という相対的に余裕のある市町村は合併市町村では7.2%から2.8%へ、非合併市町村では10.9%から5.1%へ減少したこと、④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高くなっていること、⑤分子である経常経費充当一般財源のうち公債費のウェイトが増大していること、しかも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などが明らかにされた。

終章「市町村財政の現状と展望」では、以上の分析結果を概括するとともに、東日本大震災や政権交代の影響がみられる2009～2014年度の変化に言及した。2000年代以降の市町村財政が直面する課題として、財政格差が拡大に転じたこと、臨時財政対策債への依存が高まっていること、財政力指数と経常収支比率が悪化しつつあること、地方債現在高は横ばいのまま積立金現在高を積み増ししていることなどが指摘される。最後に、今後の市町村合併の是非について若干の検討をしたうえで、行財政制度に関する課題と研究課題について述べた。