

**S****C**SHINKIN  
CENTRAL  
BANK

国内経済・金融動向（月刊）

No. 60

(2003.3.12)



信金中央金庫

SCB

総合研究所

〒104-0031 東京都中央区京橋 3-8-1

TEL. 03-3563-7541 FAX. 03-3563-7551

## 地方行財政改革の背景とその行方

- 「三位一体の改革」、「市町村合併」は待ったなしの情勢 -

(キーワード) 地方財政、地方行財政改革、三位一体の改革、地方交付税、税源委譲、市町村合併

### (要旨)

#### **1. 苦境に立たされる地方財政～地方の財政基盤強化が喫緊の課題**

日本の国・地方の長期債務残高は、欧米と比べて異例の高水準にある。不況の長期化による地方の税収不足を国からの財政移転で穴埋めする状態が続いていることが、国の財政悪化を助長している。国の財政再建のためには地方への支出を抑制せざるを得ないが、地方債残高の累増にみられるように地方財政も危機に瀕している。少子・高齢化の進展が財政基盤の更なる脆弱化をもたらすことも勘案すれば、地方の歳出効率化と税収力強化は喫緊の課題といえよう。

#### **2. 地方行財政改革は待ったなしの情勢～三位一体の改革への注目が集まる**

財政再建と地域経済の活性化には地方分権の推進が不可欠との観点から、地方行財政改革に関する議論が活発化、「地方交付税制度の見直し」、「国庫支出金の削減・廃止」、「税源委譲」を三位一体で進める方針が打ち出されている。三位一体の改革に踏み切った場合、財政面での地域間の不平等感が緩和し、大規模自治体を中心に財政的に自立する市町村の増加が見込まれる一方で、地方圏を中心とした小規模自治体では、大幅な歳入減などにより行財政運営が立ち行かなくなる恐れもある。三位一体の改革・歳出削減とともに、財政基盤が脆弱な自治体を支援するための財政調整システムの再構築も必要となる。

#### **3. 三位一体の改革と並行して、市町村合併への気運も高まる**

地方分権の推進、行財政の効率化などといった観点から、市町村合併が注目を集めている。試算では、自治体による市町村合併の準備組織である法定合併協議会が設置された市町村すべて（2003年1月15日現在791）が合併に踏み切った場合、年間約1.7兆円の歳出削減効果が見込まれる。その際、人口規模が小さな市町村ほど大幅な削減効果が期待できるため、地方圏を中心に行財政の効率化が期待できよう。

## はじめに

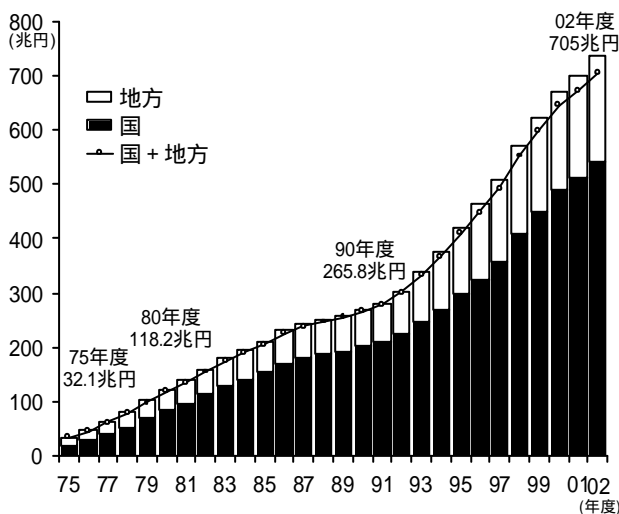
地域経済の分析に際し、原則とした地域区分は以下のとおりである。なお、都道府県の順番は、総務省が定めている「全国地方公共団体コード」に従っている。

地 域	該当する都道府県
北海道	北海道
東北	青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島
北陸	新潟、富山、石川、福井
関東	茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川
東海	山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重
近畿	滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山
中国	鳥取、島根、岡山、広島、山口
四国	徳島、香川、愛媛、高知
九州	福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄
3大都市圏	東京圏（埼玉、千葉、東京、神奈川）
	名古屋圏（岐阜、愛知、三重）
	大阪圏（京都、大阪、兵庫）
地方圏	3大都市圏以外の地域

## 1. 苦境に立たされる地方経済～地方の財政基盤強化が喫緊の課題

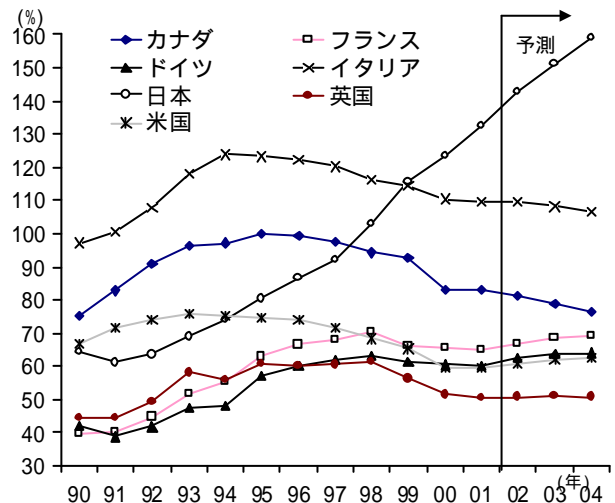
日本の景気低迷の長期化を象徴するように、財政状況の悪化に歯止めがかからない。国・地方の長期債務残高は、2002年度は補正後で705.0兆円に達した（図表1）。2001年の日本の長期債務残高の名目GDP比は132.6%と、日本に次いで高水準にあるイタリア（109.8%）、カナダ（83.2%）などと比べてもその差はかなり大きい（図表2）。OECDの見通しによると、日本の長期債務残高の名目GDP比は今後さらに上昇し、2004年には159.2%に達すると見込まれている。

（図表1）国と地方の長期債務残高



（備考）国+地方は重複分（交付税特別会計借入金地方負担分）を除く2002年度は補正後。財務省資料より作成

（図表2）長期債務残高の国際比較（名目GDP比）

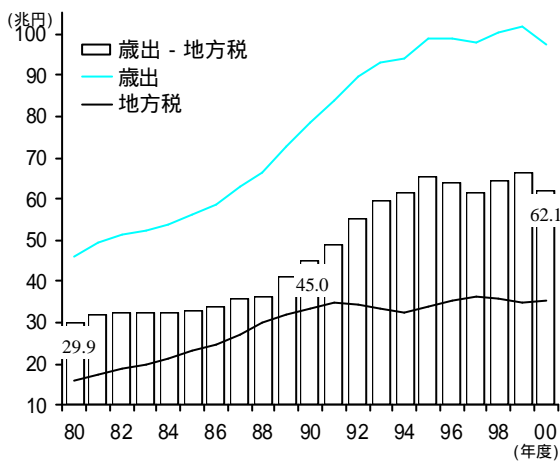


（備考）OECD『Economic Outlook (2002年12月)』より作成

地方の税収力が低下しており、それを国からの財政移転で穴埋めする状態が続いていることが、国の財政悪化を助長している。地方の歳出と地方税の推移をみると、歳出が右肩上がり増加している一方、地方税は90年以降低迷が続いている（図表3）。地方の税収不足額（歳出 - 地方税）は、80年度29.9兆円 90年度45.0兆円 2000年度62.1兆円と、年を追うごとに増加している。

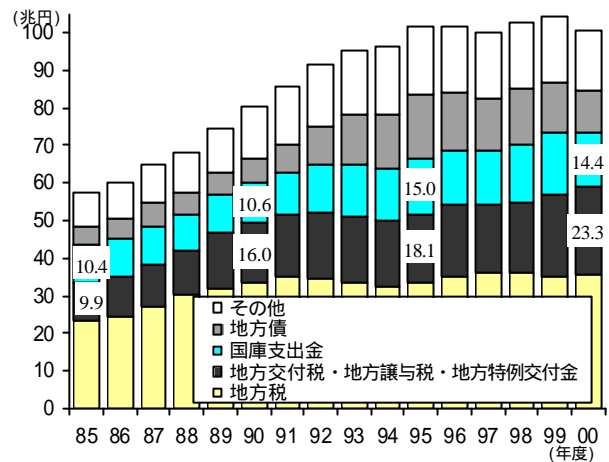
地方の歳入の推移を項目別にみると、「地方の税収不足を国からの財政移転で穴埋めする状態」が浮き彫りになってくる（図表4）。地方交付税・地方譲与税・地方特例交付金・国庫支出金といった国からの財政移転は、85年度の20.3兆円から90年度26.6兆円 95年度33.1兆円 2000年度37.7兆円と、ここ15年間で約17.4兆円増加した計算となる。

（図表3）地方の歳出と地方税の推移



（備考）地方財政協会「地方財政統計年報」より作成

（図表4）地方の歳入の推移

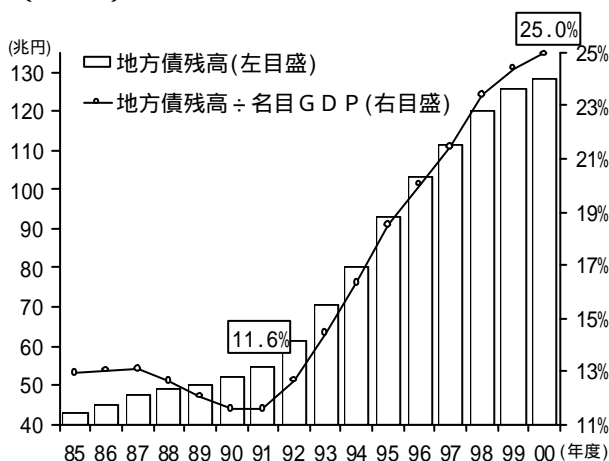


（備考）地方財政協会「地方財政統計年報」より作成

国・地方の財政再建に向けて、地方による財政面での自立が喫緊の課題といえようが、その道程は険しいものと言わざるを得ない。

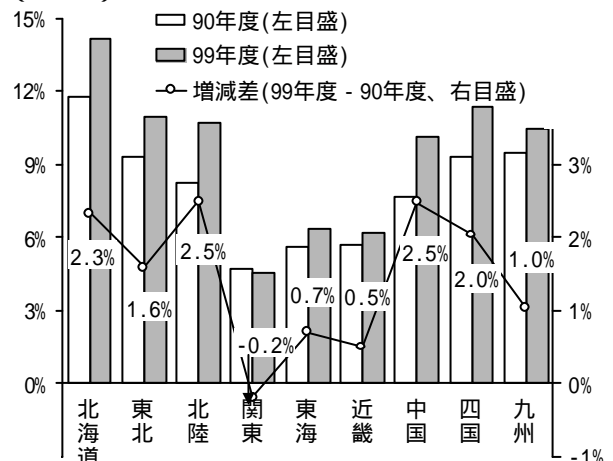
まず、地方債残高の累増（図表5）から、地方債の増発による財政補填が限界に近づいていることに加えて、地方債の元利払いの負担が増大している。地方債残高の名目GDP比をみると、91年度の11.6%をボトムに急上昇を続けており、2000年度には25.0%に達した。

（図表5）地方債残高の推移



（備考）総務省「地方財政白書」より作成

（図表6）地域別の公共投資依存度

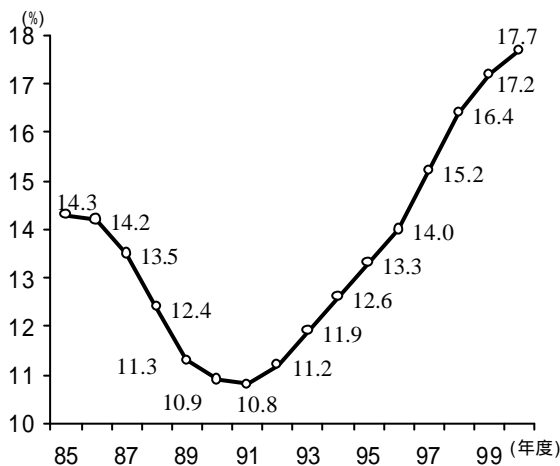


（備考）1. 公共投資依存度 = 公的固定資本形成 ÷ 域内総生産  
2. 内閣府「県民経済計算年報」より作成

地方債残高累増の主因は、90年代前半の地方圏を中心とした公共投資の急拡大である（図表6）。99年度の公共投資依存度（公的固定資本形成÷域内総生産）をみると、地方圏全体では10%を上回る高水準となった。また、99年度の公共投資依存度を90年度時点と比較すると、関東では微減した一方で、北海道、北陸、中国、四国ではそれぞれ2%以上増加しており、3大都市圏、地方圏の公共投資依存度の差は、足元でも拡大傾向にある。

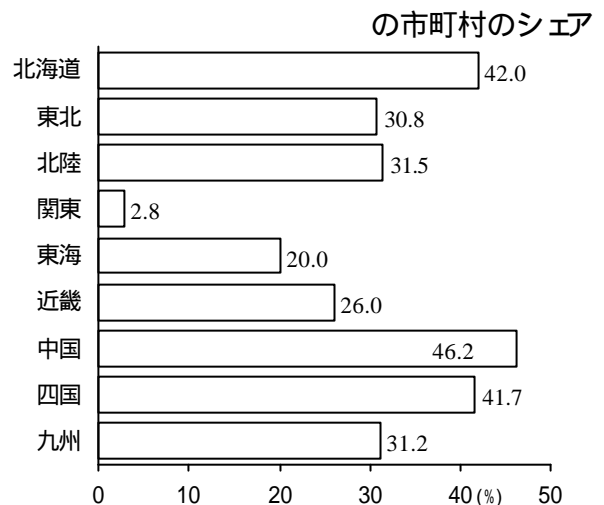
公債費負担比率<sup>1</sup>をみても、90年度前後をボトムに上昇を続けており、2000年度には17.7%に達した（図表7）。なお、「全市町村に占める公債費負担比率が20%以上の市町村のシェア」を地域別でみると、北海道、中国、四国で40%以上の高水準を記録するなど、地方圏での悪化が目立つ（図表8）。

（図表7）公債費負担比率の推移



（備考）総務省「地方財政白書」より作成

（図表8）公債費負担比率が20%以上の市町村のシェア



（備考）地方財政協会「市町村別決算状況調査」より作成

地方債の過大な増発が借入金の累増につながっている背景には、地方債許可制度の存在がある。地方債許可制度とは、「地方債の起債や起債方法、利率、償還方法の変更などを行う際は、都道府県は総務大臣、市町村は各都道府県知事の許可を必要とする」というもので、許可を受けた地方債は、引受けにあたっての公的資金の充当、元利償還金の地方交付税による財政措置などがなされる。この制度の存在によって、多くの自治体は、独自の判断で行う事業よりも地方債発行を通じた国の監視の下での事業を選択する傾向を強めた。

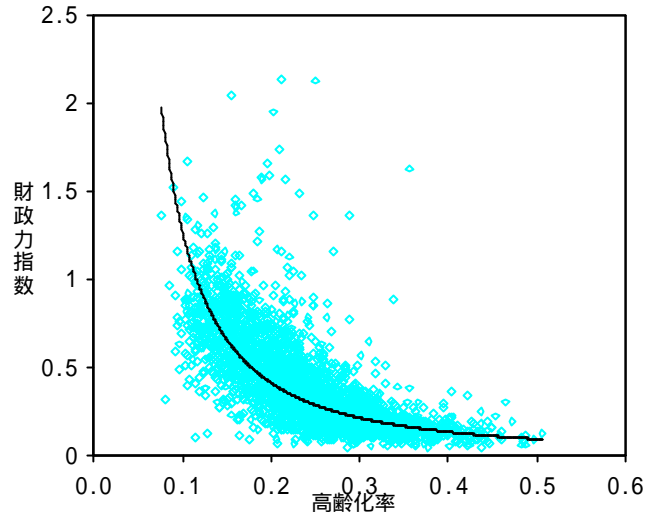
99年の地方分権一括法成立に伴い、2006年4月以降は許可制から協議制に変更することが決定した。このことにより、「地方債の発行などについて、赤字自治体、公債費負担比率が高い自治体、赤字公営企業などを除き、政府による許可は不必要」となる。なお、政府との協議のもとで「同意」された地方債についてのみ、従来通りの措置（引受けにあたっての公的資金の充当、元利償還金の地方交付税による財政措置）がなされる。このため、財政措置などを通じた国による監視は事実上継続される格好となり、今回の地方債制度改革が地方の自立を大幅に促進する見込みは薄い。

<sup>1</sup> 一般財源（使途が特定されない収入）に対する公債費（地方の元利償還金など）の割合を指し、地方公共団体の財政の硬直度を判断する指標。一般的に、財政運営上の危険ラインは20%以上とされている。

加えて、少子高齢化の進展が税収減、社会福祉関連費用の増加などをもたらしており、このことが財政基盤の脆弱化につながっている。実際、図表9のとおり、財政力指数<sup>2</sup>と高齢化率<sup>3</sup>には一定の相関関係がみられる。

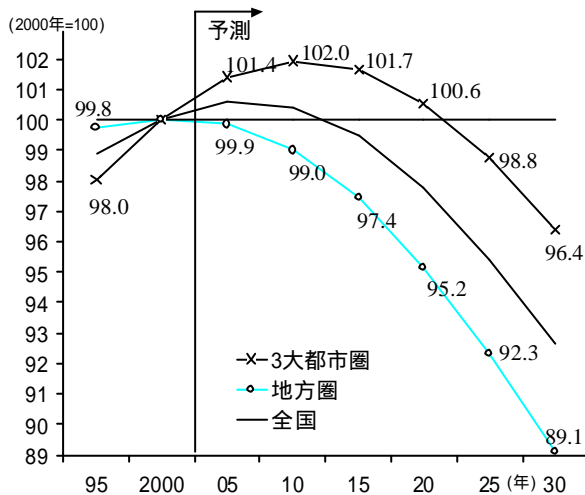
先行きについても、少子高齢化の一段の進展は不可避とみられる。ちなみに、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口を3大都市圏と地方圏に分けてみると、地方圏が3大都市圏に大幅に先行するかたちで人口減・高齢化が進むとされている(図表10、11)。過疎化の影響などがその背景にあり、今後、地方の活力低下が、財政再建の遅れなどにつながる恐れも否定できない。

(図表9)財政力指数と高齢化率の相関関係



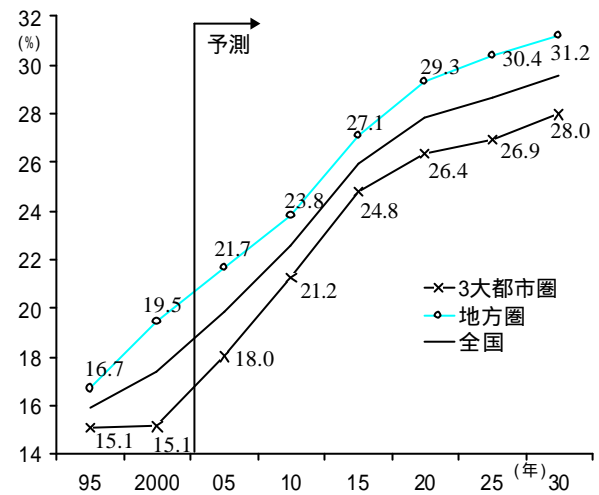
(備考) 地方財政協会 市町村別決算状況調より作成

(図表10)人口数の推移



(備考) 国立社会保障・人口問題研究所「都道府県の将来推計人口」より作成

(図表11)高齢化率の推移



(備考) 国立社会保障・人口問題研究所 都道府県の将来推計人口より作成

## 2. 地方行財政改革は待ったなしの情勢～三位一体の改革への注目が集まる

地方財政の悪化が続くなか、財政再建、地域経済の活性化には地方分権による地方の自立が不可欠との観点から、地方行財政改革に関する議論が活発化している。

地方分権推進法、地方分権一括法の施行などを契機に、地方分権には進捗がみられたものの、国から地方への税源委譲に関しては平行線を辿っている。このような状況のなか、小泉首相は、「地方交付税制度の見直し」、「国庫支出金の削減・廃止」、「税源委譲」を三位一体で進める方針を打ち出し、地方行財政改革に対する強い意欲を示している。

<sup>2</sup> 基準財政収入額(各自治体で標準的な状態において徴収が見込まれる税収額)を基準財政需要額(各自治体が合理的かつ妥当な水準で行政運営を行うための財政額)で除したもの

<sup>3</sup> 全人口に占める65歳以上の人口の割合

しかし、現時点では、小泉首相主導による三位一体の改革が大きな成果を上げたとは言いがたい。2002年10月に発表された地方分権推進会議の最終報告では、国庫支出金のうち義務教育費負担金の見直しなどは打ち出されたものの、国庫支出金や地方交付税の大幅な削減、税源委譲の具体策などの明記は見送られた。なお、この最終報告をもって、三位一体の改革についての議論の場は、地方分権推進会議から経済財政諮問会議へ移管された。経済財政諮問会議での議論をまとめるかたちで、今年6月までに三位一体の改革の工程表が発表される予定になっている。

次に、三位一体の改革の中身、具体的には、地方交付税制度、国庫支出金制度の概要と問題点、税源委譲が求められる背景などについてみる。

### (1) 地方交付税制度の問題点

地方交付税制度とは、財源の乏しい自治体のナショナル・ミニマム（国が保障する最低水準）の保障（＝財政保障機能）、地域間の財政力格差の是正（＝財政調整機能）などを目的としている。地方交付税は、国税のうち、所得税・酒税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、たばこ税の25%の合計額の範囲で地方財政へ支出されており、地方自治体の自主性尊重を目的に用途が定められていない一般財源である。

この地方交付税制度は、多くの問題点を抱えていると指摘されている。

1点目として、「地方交付税の算定基準が複雑で不透明」であることが挙げられる（図表12）。特に、各自治体固有の条件（自然環境など）を調整する「補正係数」の存在が、基準財政需要額の算定を複雑かつ難解なものにしている。

〔図表12〕地方交付税の算定方法

地方交付税は、各団体の財源不足額(基準財政収入額 - 基準財政需要額)に応じて交付

基準財政収入額 = 地方税収の一定割合(都道府県80%、市町村75%)+地方譲与税

基準財政需要額 = 測定単位 × 単位費用 × 補正係数

「測定単位」人口、面積、道路、学校の学級数など行政項目の財政需要の大きさを示すもの。例えば、警察費の測定単位は、警察職員数

「単位費用」全国一律に定められた測定単位あたりの単価。例えば、警察費の単位費用は、警察職員1人あたり費用

「補正係数」各地方自治体固有の自然的・社会的条件などを反映した計数

この補正係数は、膨大な種類が存在しており、基準財政需要額の算出を極めて複雑かつ難解なものにしている

(備考)総務省資料より作成

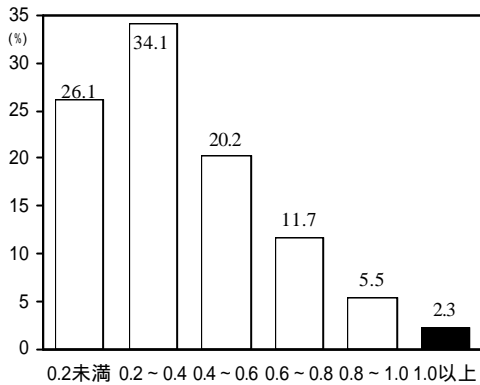
2点目は、「過度な再配分機能が働いている」可能性が高く、このことが地方の自立を阻害しているとみられることだ。事実、基準財政収入額が基準財政需要額を上回っている、すなわち地方交付税が未交付であった市町村は、2000年度はわずか2.3%にとどまっている。このことを考慮すれば、交付基準そのものが緩い可能性が高いといえよう（図表13）。

また、地方自治体が産業誘致などによる税収の確保に努めても、基準財政収入額の増加に伴って交付税額が減少するため、自治体にとってのメリットが大きく減殺されてし



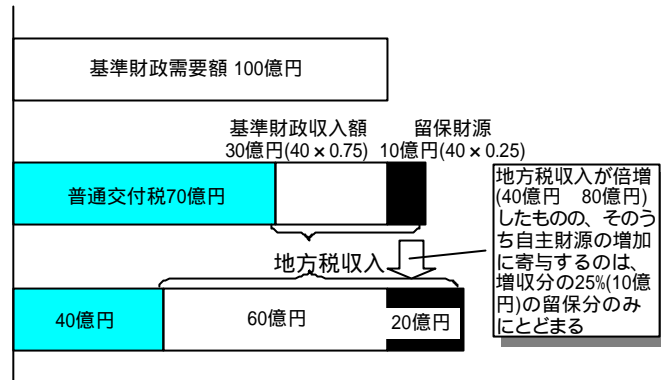
まう。図表 14 に示した仮説例の場合、地方税収入が倍増（40 億円 → 80 億円）しても、普通交付税額が 70 億円（基準財政需要額 100 億円 - 地方税 30 億円（40 × 0.75））から 40 億円（100 億円 - 60 億円（80 × 0.75））に減額されてしまうことから、自主財源の増加に寄与するのは、増収分の 25%（10 億円）にとどまる結果となる。

(図表 13) 財政力指数ごとの市町村数の構成比



(備考) 期間は2000年度。地方財政協会「市町村別決算状況調」より作成

(図表 14) 地方税収入が倍増した市町村の例



(備考) 地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」より作成

加えて、「地方債の元利償還金を基準財政需要に一部算入できる」仕組みによって、地方の事業に国の関与が加わっていることも、地方の自立の大きな妨げとなっている。2000年度には、地方債元利償還金のなかで基準財政需要額に含まれた額が約 6.3 兆円にも達した（図表 15）。これらの相当部分は、国の政策誘導による事業に充てられたとみられ、「使途が自由」である地方交付税の本来の機能からズレが生じているのが現状だ。

(図表 15) 基準財政需要額のうち、地方債元利償還金の分

	(億円)	基準財政需要額に占める割合
減税など財源対策に伴うもの	24,017	5.1%
公共事業関連	18,266	3.9%
その他	20,576	4.4%
計	62,859	13.4%

(備考) 地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」より作成

## (2) 国による政策誘導の色合いの強い国庫支出金

国庫支出金は、前述した地方交付税とは異なり、国によって使途が制限される特定補助金であり、以下の3つに大別される。

- 国庫負担金(2002年度予算：89,034億円 基礎的な行政サービスなど)
- 国庫委託金(2002年度予算：768億円 国が実施すべき事務を、地方に委託している事務)
- 国庫補助金(2002年度予算：37,411億円 国の政策目的に基づいた事業など)

なお、地方分権推進計画に、「国庫支出金の削減・廃止に向けた道筋」が示されており、これらは今後の国庫支出金改革の進捗を占ううえでの1つの参考となる。具体的には、地方自治体の事務として定着しているものなどの一般財源化、国庫補助金の額が少額なものの廃止・一般財源化、サンセット方式（定期的な見直し）の実施、補助率の低いもの、支出開始後一定期間が経過したものの廃止・一般財源化、新規の国庫支出金の設定抑制、スクラップ・アンド・ビルド原則の徹底、などである。

### (3) 税源委譲

地方交付税、国庫支出金といった国から地方への大規模な財政移転によって、地域住民ごとの受益（国、地方自治体によって地域にもたらされる支出）と負担（地域住民が支払っている国税、地方税など）に大きな格差が生じている。図表 16 では、都道府県（市町村を含む）ごとの「受益」と「負担」について、下記の分類に基づいて推計した。

**<受益>**

国の一般会計歳出...国家機密費、防衛関係費のように、地域別に受益を配分することが適さない支出と、教育文化費のように、地域ごとの受益が比較的明瞭な支出とが存在するが、前者は地域別人口のウエイトに基づいて各都道府県に配分、後者は県民経済計算、国庫支出金などの中で関連する項目のウエイトに基づいて各都道府県に配分

国から地方自治体への財政移転...地方交付税、地方譲与税、国庫支出金など

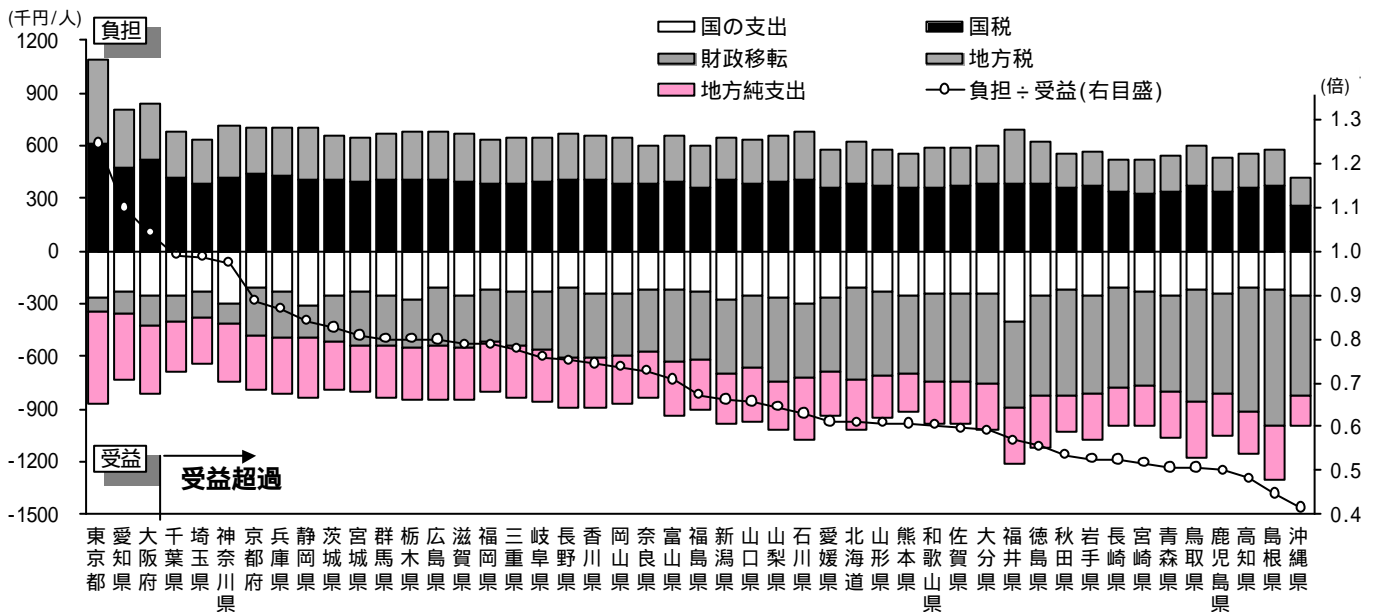
地方自治体の純支出...地方歳出から、国から地方自治体への財政移転などを減じた

**<負担>**

国税...所得税、法人税、消費税、揮発油税、酒税、関税、印紙収入その他について県民経済計算の中などで関連する項目のウエイトに基づいて各都道府県に配分

地方税

(図表 16) 都道府県別の受益と負担 (2000 年度)



(備考) 岡本直樹・吉村恵一「地方財政改革シミュレーション」(2002年)、佐野修久「地域政策研究 2000-3 地域の財政依存構造」(2000年)を参考に、地方財政統計年報、県民経済統計年報などより作成

推計結果をみると、負担が受益を上回った地域は、東京、愛知、大阪の3都道府県にとどまり、大多数の都道府県は受益超過の状態にあることが分かる。なお、受益に対する負担の割合は、最も割合が高い東京(1.24倍)と最も負担の割合が低い沖縄(0.42倍)では、3倍近くの格差が生じてしまっている。このような、財政移転を通じた過度な再配分による地域間での不平等感を緩和すべく、一刻も早い国から地方への税源委譲の実施が求められよう。



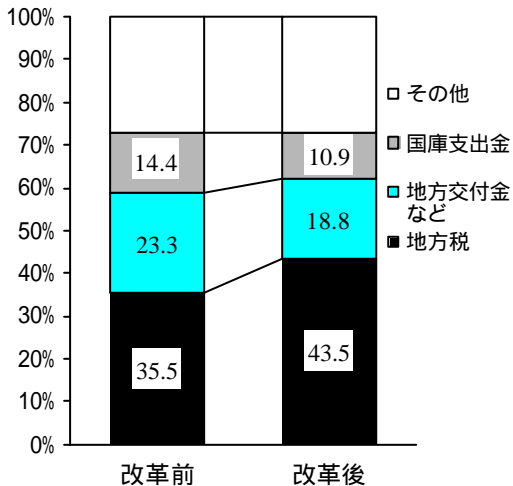
以下では、税源委譲の実施と同時に、地方交付税、国庫支出金の削減に踏み切ったケースを想定、下記の前提のもとでシミュレーションした。なお、「改革前」はすべて2000年度の計数を指している。

- (1) 国から地方へ8兆円税源委譲する**
- ・税源委譲に際しては、国税と地方税の割合を現在の3:2から1:1とする(国、地方の歳出の割合は2:3)ことを目指し、8兆円の税源委譲を行う
  - ・地域別の配分は、2000年度の地方税額に応じることとする
- (2) 国庫支出金、地方交付税をそれぞれ3.5兆円、4.5兆円削減**
- ・税源委譲と同時に、国庫支出金、地方交付税を削減
  - ・国庫支出金は、公共事業誘導の意味合いの強い補助金の廃止により3.5兆円削減。地域別の削減率は、2000年度の国庫支出金額に応じることとする
  - ・地方交付税は4.5兆円削減。地域別の削減率は、2000年度の交付税額に応じることとする

改革の実施に伴い、地方歳入の項目別シェアは、図表17のように変化し、地方の歳入に占める地方税のシェアは、35.5%から43.5%に上昇する。

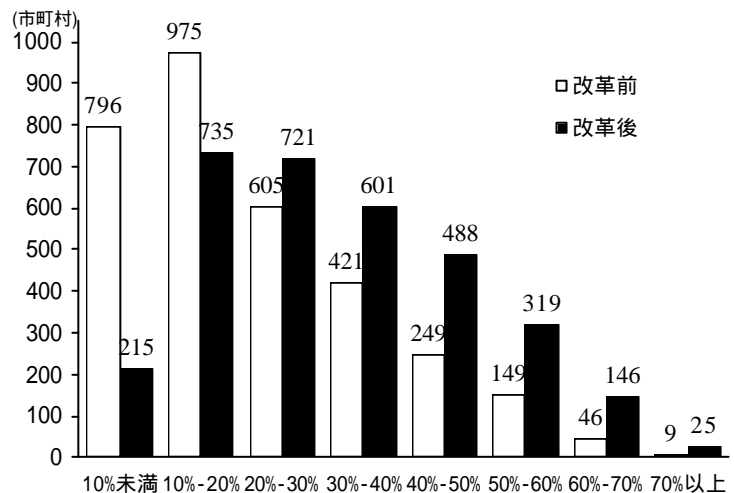
続いて、「歳入に占める地方税のシェア」の変化を市町村ベースで示したものが図表18である。改革前には、地方税のシェアが20%未満だった自治体は1,771市町村存在していたものの、改革後には、950市町村と半分近くに減少する。一方で、地方税のシェアが50%以上の市町村は、改革前の204市町村から、改革後には490市町村と、2倍以上の増加を示すなど、地方の財政面での自立に一步近付くかたちとなる。

(図表17) 地方歳入の変化



(備考) 3,250市町村が対象。地方財務協会「地方財政統計年報」、「市町村決算状況調」より作成

(図表18) 歳入に占める地方税のシェア(市町村ベース)

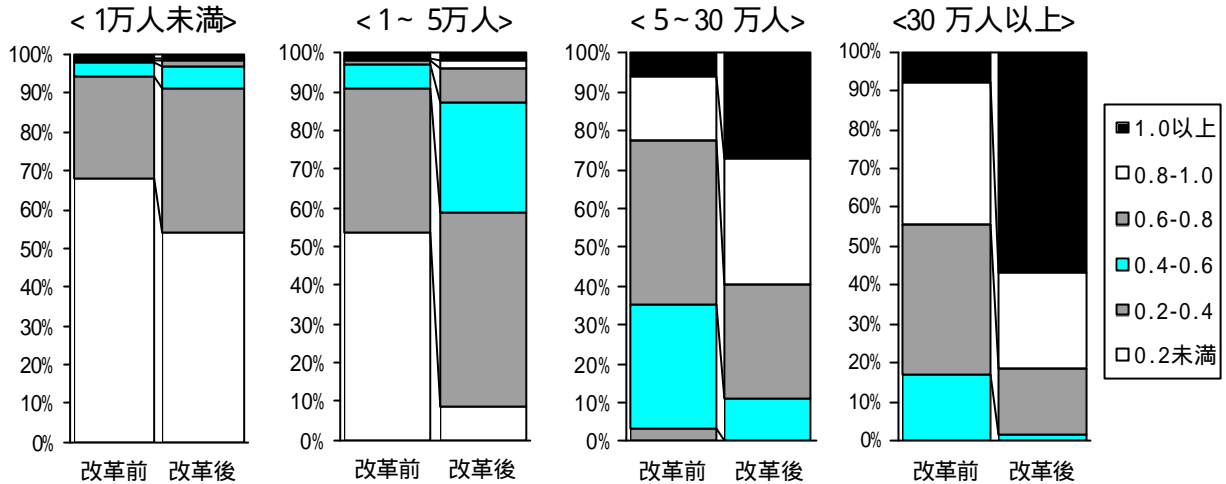


(備考) 3,250市町村が対象。地方財務協会「市町村決算状況調」より作成

次に、財政力指数の変化をみてもみる。人口規模ごとに4グループに分けて変化をみると、「人口規模が大きい自治体ほど、財政改善の度合いが大きい」傾向にあることが分かる(図表19)。地方交付税未交付団体(財政力指数が1.0以上)のシェアは、30万人以上では改革前の7.7%(5市町村)から56.9%(37市町村)、5万人以上30万人未満では改革前の6.2%(24市町村)から27.2%(105市町村)にそれぞれ増加する。一

方で、1万人未満では0.8%（12市町村）から1.2%（19市町村）、1万人以上5万人未満では1.9%（23市町村）から3.6%（44市町村）と、それぞれ小幅な増加にとどまることになる。

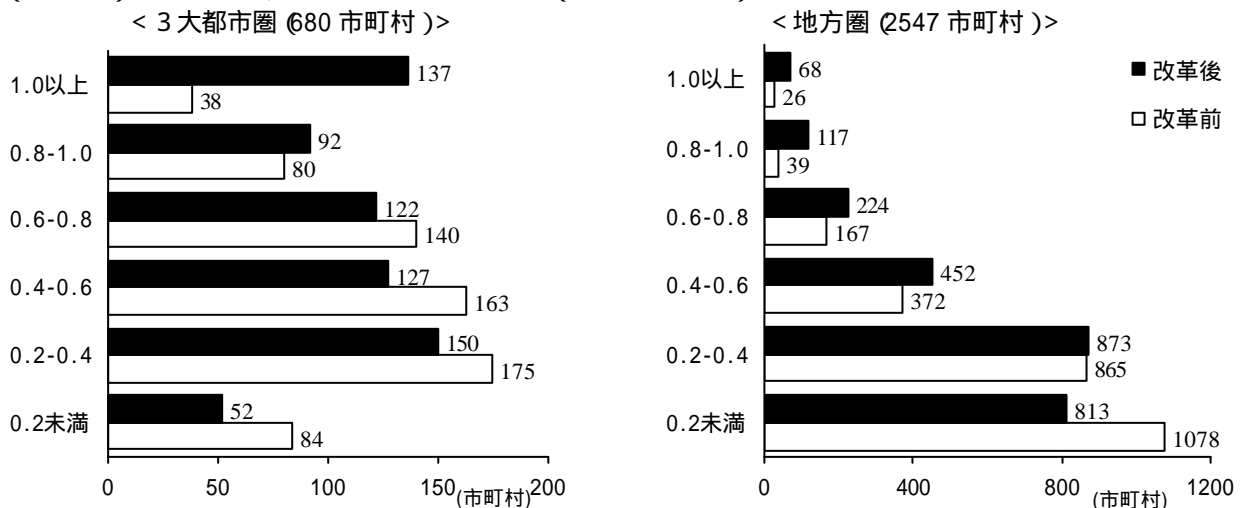
(図表 19)人口別にみた財政力指数 (市町村ベース)



(備考)東京都 23 区では基準財政需要額が未発表のため、3,227 市町村を対象。地方財務協会「市町村決算状況調」より作成

「人口規模が大きい自治体ほど、財政改善の度合いが大きい傾向にある」ことから、3大都市圏の方が地方圏よりも財政力指数の改善傾向が鮮明である（図表 20）。地方交付税未交付団体の増加数をみると、3大都市圏の 99 市町村（38 → 137）に対し、地方圏は 42 市町村（26 → 68）にとどまる。ちなみに、改革後の全市町村に占める地方交付税未交付団体のシェアは、3大都市圏では全市町村の 20%以上を占める一方、地方圏ではわずか 2.7%にとどまっている。

(図表 20) 3大都市圏、地方圏の財政力指数 (市町村ベース)

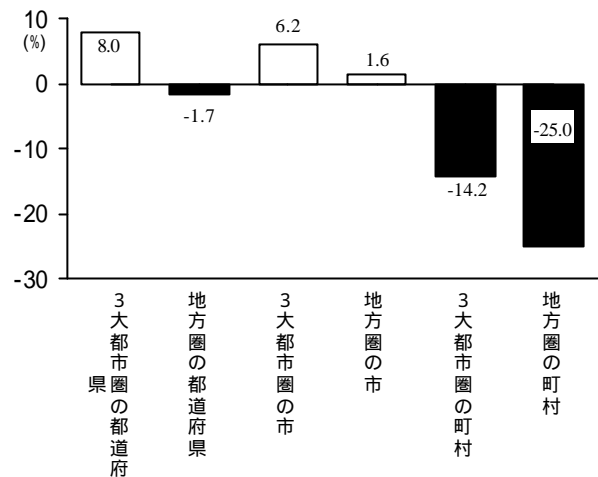


(備考)3,227 市町村を対象。地方財務協会「市町村決算状況調」より作成

続いて、3大都市圏、地方圏の歳入額の変化を都道府県・市・町村ごとに分類してみる（図表 21）。改革の結果、3大都市圏の都道府県、市ではそれぞれ 8.0%、6.2%歳入

が増加する一方、3大都市圏、地方圏の町村ではそれぞれ14.2%、25.0%もの大幅マイナスとなる。地方圏の小規模町村などでは、国からの財政移転への依存度が高い自治体が多く、地方税収の増加で国庫支出金、地方交付金の減額分を穴埋めできないためである。ここから、一部の小規模自治体などでは、地方行財政改革の過程で大幅な歳入減を余儀なくされ、円滑な行財政運営が立ち行かなくなる恐れがあることを読み取れよう。三位一体の改革を進めるうえでは、歳出削減を実施すると同時に、財政基盤が脆弱な自治体を支援するための財政調整システムの再構築についても論議を深める必要がある。

(図表 21) 3大都市圏、地方圏の改革前後の歳入増減率



(備考)市町村決算状況調より作成

### 3. 三位一体の改革と並行して、市町村合併への気運も高まる

地方分権の推進、行財政の効率化といった観点から、市町村合併にも注目が集まっている。三位一体の改革を円滑に進めるためには、市町村合併は避けて通れない課題といえよう。政府は、「2005年3月までに市町村数を1,000程度まで減少させる(2003年1月時点で3,217市町村)」との目標を掲げ、市町村合併を推進する姿勢を示している(図表22)。市町村合併への機運が高まったきっかけは、99年の市町村合併特例法の改正(2005年3月が期限)で、地方交付税措置、合併特例債措置といった財政支援、住民発議制度の拡充などがその目玉となっている(図表23)。

(図表 22) 総務省が提案する市町村合併のメリット

<p><b>行財政の効率化</b> 職員数、公共施設などの効率的配置</p> <p><b>住民の利便性向上</b> 生活の実態に即した行政施設の設置</p> <p><b>サービスの高度化 多様化</b> ・小規模市町村では困難であった専門職の設置、研修の実施などによる職員の育成 ・社会福祉施設などの公共団体の統合 新設の進展</p> <p><b>重点的な投資による基盤整備の推進</b> 行財政規模の拡大に伴う中核地域への大規模施設の整備、大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施</p> <p><b>広域的観点に立ったまちづくり 施策展開</b> ・幹線道路以外の道路の連結改善による渋滞緩和 ・手狭な市街地中心部の学校・文化施設などの公共施設を、合併後の周辺部のゆとりある地域に移転することによる、広範にわたる地域活性化の実現 ・工場からの排煙規制などの広域的实施(環境問題の改善)</p>
---

(備考)総務省資料より作成

(図表 23)市町村合併特例法の概要

**自主的な市町村の合併を推進し、併せて合併市町村の建設に資することが目的**

**市町村合併に対する主な財政支援**

・地方交付税の算定の特例 (合併後 10 年は、合併しなかった場合の交付額を全額補償。その後 5 年は段階的縮減措置)

・合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置 (合併後 10 力年度は市町村建設計画に基づいて、必要な事業の経費に合併特例債を充当し、その元利償還金の 70%を地方交付税措置)

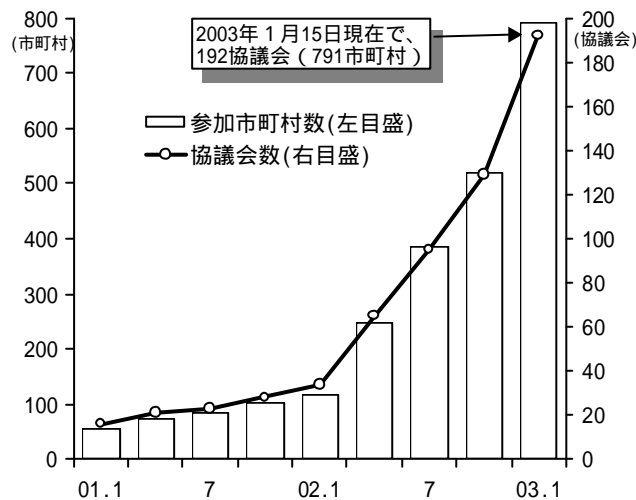
**住民発議制度**

有権者の 50 分の 1以上の署名をもって、市町村長に対して法定合併協議会<sup>4</sup>の設置の請求を行うことができる。なお、2003 年 1 月 15 日時点で、23 の合併協議会が住民発議によって設立されている

(備考)総務省資料より作成

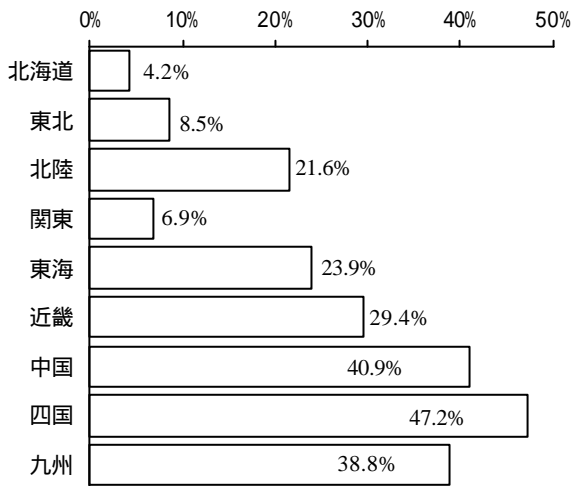
足元、市町村合併特例法の期限内の合併を目指して、自治体による市町村合併の準備組織である法定合併協議会が設立ラッシュを迎えている。2003 年 1 月 15 日時点で、設置協議会は 192、参加市町村数は 791 に達した (図表 24)。ちなみに、「全市町村に占める法定合併協議会に参加している市町村のシェア」を地域別にみると、中国、四国、九州では 30%以上を占める一方、北海道、東北、関東では 1 ケタにとどまるなど、西高東低の様相を呈している (図表 25)。

(図表 24)法定合併協議会の設置数の推移



(図表 25) 2003 年 1 月時点の

法定合併協議会の設置状況

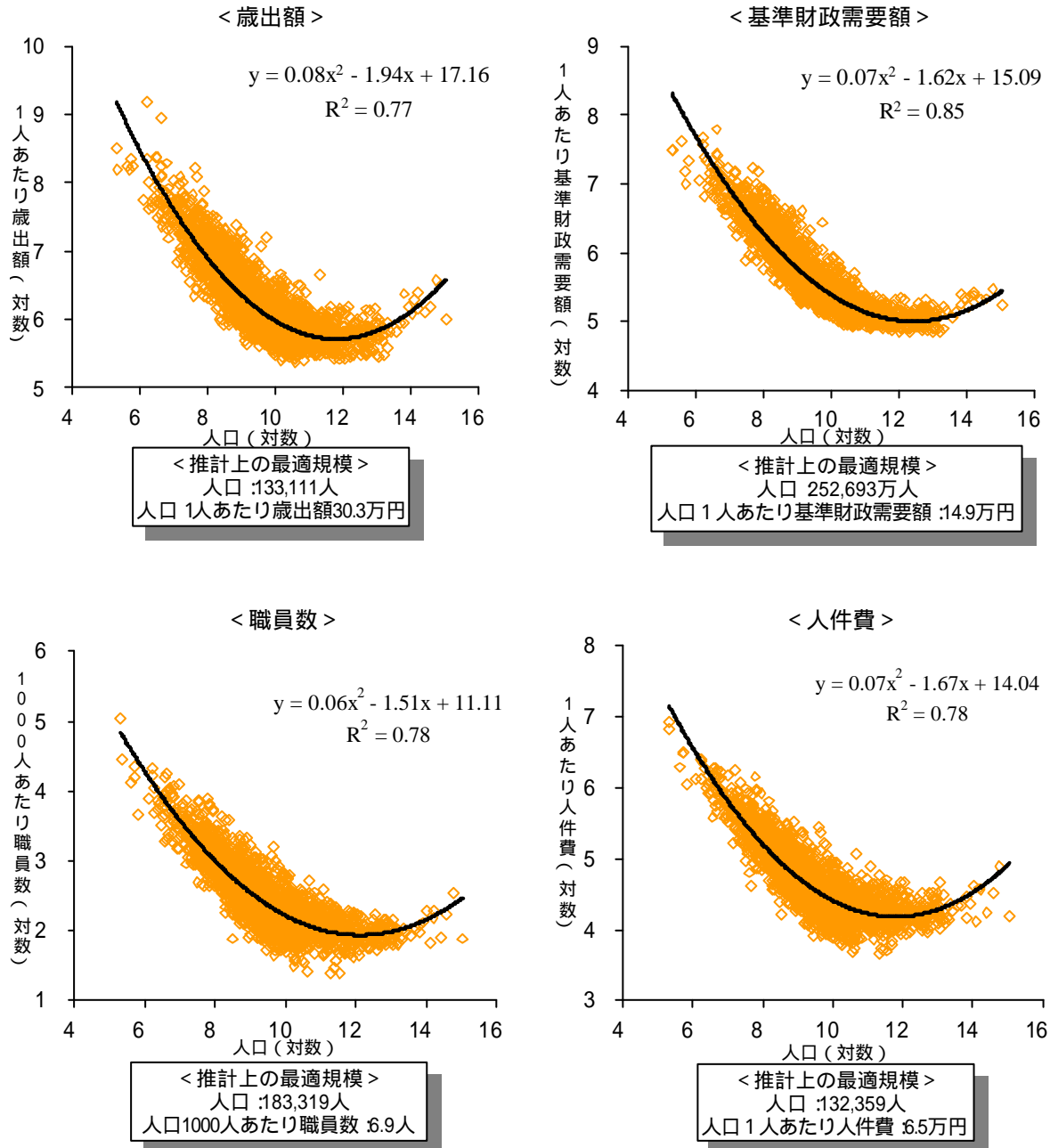


次に、市町村合併のメリットを検証するために、市町村の規模とコストの相関関係を見てみる。図表 26 は、人口を説明変数として、人口 1 人あたりの歳出額、人件費などを 2 次関数式で推計したものだが、8 割弱の当てはまりの良さで、「一定規模 (歳出額、人件費の場合で人口 13 万人程度) までは、人口規模が大きい自治体ほど行財政が効率的である」傾向を読み取れる。一定規模までは、人口規模の拡大が効率的な行政施設・人

<sup>4</sup> 合併を予定している市町村が、合併の是非を含め、市町村建設計画の作成やその他合併に関する協議を行うために設置する協議会。義務ではないが、協議会で作成された市町村建設計画に基づく事業のみ合併特例法上の財政措置を受けられる

員の配置などにつながるからである。一定規模以上では歳出などコストが増大するが、これは、政令指定都市<sup>5</sup>、中核市<sup>6</sup>、特例市<sup>7</sup>といった、地方交付税などの財政面での優遇、都道府県からの事務の委譲、などの措置を受け、必然的に行財政規模が拡大している市が含まれていることが主因とみられる。

(図表 26)市町村の規模とコストの相関関係



(備考)地方財務協会「市町村別決算状況調」、総務省「国勢調査」より作成

<sup>5</sup> 人口50万人以上で政令によって指定された市。規模、行財政能力などにおいて、既存の指定都市と同等水準とみられる都市が指定される

<sup>6</sup> 人口30万人以上の都市(人口が50万人未満の場合、面積100K㎡以上)で政令によって指定された市

<sup>7</sup> 人口20万人以上で政令によって指定された市



以下では、図表 26 で求めた人口を説明変数とする推計式を利用して、市町村合併の効果について試算してみた。前提としては、「1月15日までに法定合併協議会に参加している791市町村すべてが合併に踏み切る（市町村数が791から192に減少する）」ケースを想定、これに伴う歳出などの削減効果を求めた。

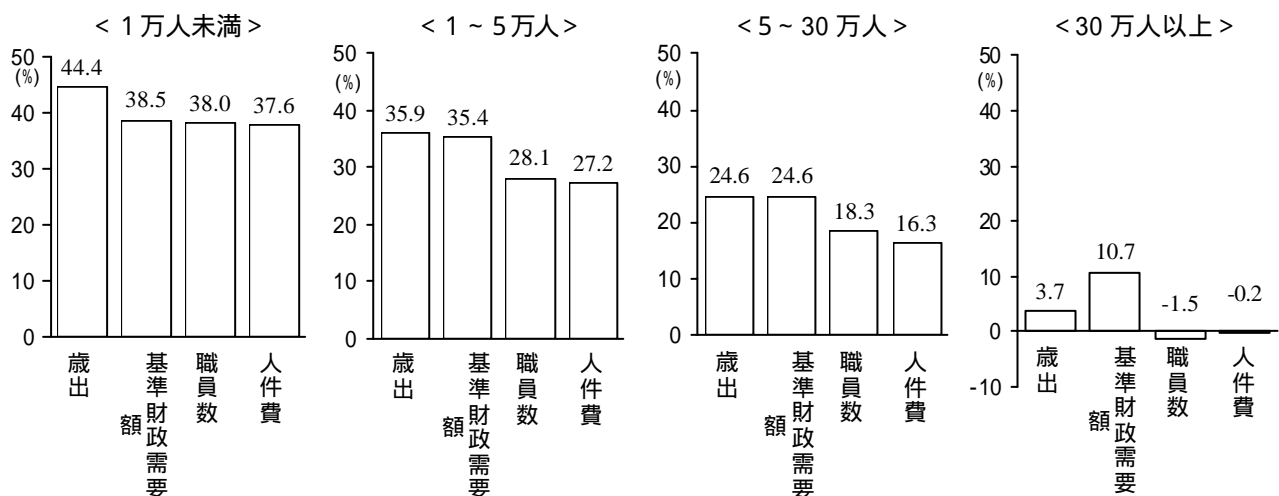
<例 茨城県の水戸市と常北町のケース>

	人口(人)	歳出(億円)
水戸市	246,739	800
常北町	13,459	55
単純合計	260,198	855
<b>人口260,198人の市町村の歳出試算額</b>		<b>819</b>
<b>歳出削減見込み</b>		<b>855-819=36</b>

まず、合併後の人口規模ごとに4グループに分けて市町村合併の効果を見ると、「人口規模が小さい市町村ほど、市町村合併によるコスト削減効果が大きい」傾向が鮮明である。1万人未満のグループは、歳出額、基準財政需要額、職員数、人件費すべてで40%前後の削減効果が見込まれる一方、30万人以上のグループについては、職員数、人件費などが推計式上では増加してしまう(図表27)。ちなみに、30万人以上のグループ(6協議会)のなかで、歳出・基準財政需要額・職員数・人件費のすべてで削減効果が見込まれるのは1協議会にとどまっている。基本的には、大規模な合併は、コスト削減の観点からは効果が薄いといえよう。

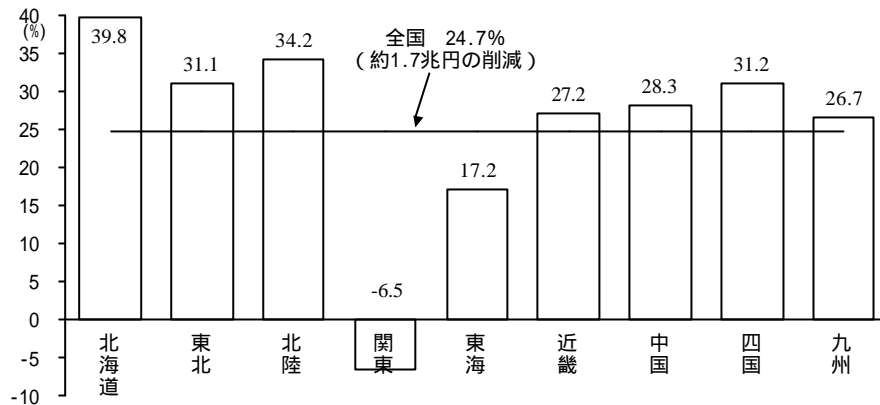
次に、歳出削減効果に限定して試してみる。図表28に示したとおり、1月15日時点で法定合併協議会に参加している791市町村すべてが合併に踏み切った場合、年間約1.7兆円、24.7%の歳出削減が見込まれる。ちなみに、歳出削減効果を地域別でみると、「人口規模が小さい市町村ほど、市町村合併によるコスト削減効果が大きい」傾向があることから、小規模自治体の割合が相対的に高い地方圏の方が3大都市圏に比べて削減効果が大きい結果となった。

(図表 27)人口規模別(合併後)の市町村合併による削減効果



(備考) 地方財務協会「市町村別決算状況調」、総務省「国勢調査」より信金中央金庫総合研究所試算

(図表 28) 地域別の歳出削減効果



(備考) 地方財務協会「市町村別決算状況調」、総務省「国勢調査」より信金中央金庫総合研究所試算

先に試算したように、地方交付金、国庫支出金の削減に踏み切った場合、地方の小規模町村などでは大幅な歳入減を余儀なくされる恐れがある。市町村合併による小規模自治体の規模拡大は、多くの場合、行財政の効率化による歳出削減などから、「三位一体の改革」によるマイナスインパクトの減殺につながることを期待される。

ただし、先に算出した市町村合併の削減効果は、規模・地域で分けたグループごとの「試算上の平均値」であり、言うまでもなく、地方圏の小規模自治体による合併が必ずしも有効とは限らない。最初に「合併ありき」ではなく、住民の生活圏などに即した行財政のあり方、地域の活性化などの観点からのメリットなどを十分に斟酌したうえで、地方の自立に向けて前進するかたちでの合併が望まれる。

以上  
(金子 良介)

本レポートは、情報提供のみを目的とした標記時点における当研究所の意見です。施策実施等に関する最終決定は、ご自身の判断でなさるようお願いいたします。また当研究所が信頼できると考える情報源から得た各種データなどに基づいてこの資料は作成されていますが、その情報の正確性および完全性について当研究所が保証するものではありません。

<参考文献>

1. 岡本直樹・吉村恵一「地方財政改革シミュレーション」2002年、ぎょうせい
2. 佐野 修久「地域政策研究2000-3 地域の財政依存構造」2000年、日本政策投資銀行 地域政策研究センター
3. 総務省「地方財政白書」各年版
4. 地方交付税制度研究会 編「地方交付税のあらまし」平成13年度、平成14年度版

【国内経済・金融動向バックナンバーのご案内】

号 数	題 名	発行年月
No. 39	「雇用情勢の現状と展望」 - 中期的に厳しい環境が続く。雇用の流動化と一段の規制緩和が必要 -	2001年6月
No. 40	「アジアと日本の相互依存関係」 - 生産拠点としての重要性が一段と高まり、アジアからの輸入は趨勢的に増大 -	2001年7月
No. 41	「2極化傾向が強まる個人消費」 - 耐久財の更新需要と情報関連支出が個人消費を下支え -	2001年8月
No. 42	「日本の設備投資の調整圧力は軽微」 - 過剰設備は、建設、流通、不動産に集中 -	2001年9月
No. 43	「財政収支の現状と課題」 - 中長期的には地方財政と社会保障制度の改革が焦点 -	2001年10月
No. 44	「米同時多発テロ後の日米景気の現状と見通し」 - 米景気の下振れで日本の景気底入れは来年4～6月にズレ込む見込み -	2001年11月
No. 45	「地域経済の現状と課題」 - 雇用対策と地方財政の再建が重要課題 -	2001年12月
No. 46	「国際収支の現状と中期展望」 - 所得収支の黒字拡大で経常収支の赤字転換は回避へ -	2002年1月
No. 47	「厳しさを増す雇用情勢」 - 雇用のミスマッチなど構造的失業が失業率の押し上げ要因 -	2002年2月
No. 48	「2001年の地域経済」 - 閉塞状況からの脱却には、創業促進、既存産業の競争力強化が必要 -	2002年3月
No. 49	「少子・高齢化の影響と課題」 - 男女共同参画社会の構築と社会保障制度の抜本的改革が必要 -	2002年4月
No. 50	「大企業と中小企業の景況格差が再び拡大」 - 産業の空洞化や資金繰りの悪化が中小企業の経営を圧迫 -	2002年5月
No. 51	「市町村合併の背景とその効果」 - 行政の効率化などメリット大だが、地域活性化策の策定が課題 -	2002年6月
No. 52	「中国のWTO加盟が日本経済に与える影響」 - 空洞化の促進要因となる反面、輸出市場としても有望 -	2002年7月
No. 53	「設備投資は年度下期から2003年度にかけて緩やかな回復へ」 - 日米ともに資本ストックの調整が進展、回復に向けた基盤は徐々に整う -	2002年8月
No. 54	「産業構造からみた地域経済の現状と課題」 - 地域経済の活性化には、産業構造の違いを考慮した対応が必要 -	2002年9月
No. 55	「株安や将来不安が個人消費の下押し要因」 - 2003年度は、税・社会保障負担の増大も懸念材料 -	2002年10月
No. 56	「デフレ経済の背景とその課題」 - 収益性の高い事業分野への資源シフトがデフレ脱却のカギ -	2002年11月
No. 57	「地域経済の現状と課題」 - 雇用対策、地方行財政改革の推進などが今後の課題 -	2002年12月
No. 58	「新年の日本経済の展望」 - 内需の回復基盤は脆弱、2003年度も米景気の動向がカギを握る -	2003年1月
No. 59	「サービス経済化の進展と雇用動向」 - 高齢社会とアウトソーシングが新市場開拓のポイント -	2003年2月
No. 60	「地方行財政改革の背景とその行方」 - 「三位一体の改革」、「市町村合併」は待ったなしの情勢 -	2003年3月

\* バックナンバーの請求は信金中央金庫営業店にお申しつけください。

ご意見をお聞かせください。

信金中央金庫 総合研究所 行

今回の「国内経済・金融動向」について  
No.60

今後、「国内経済・金融動向」で取り上げてもらいたいテーマ

信金中央金庫総合研究所に対するご要望

差し支えなければご記入ください。

貴金庫(社)名  
ご担当部署・役職名  
ご住所

ご芳名

年 月 日

ありがとうございました。信金中央金庫担当者にお渡しいただくか、総合研究所宛ご送付ください。

(〒104-0031 東京都中央区京橋3-8-1)

(E-mail: s1000790@FaceToFace.ne.jp)

(FAX: 03-3563-7551)