

機関番号：34504

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008 ～ 2010

課題番号：20530291

研究課題名（和文）市町村合併が自治体財政および公的資源配分に与えた影響に関する分析

研究課題名（英文） An Analysis of the Effects of Municipal Merger on Local Public Finance and Public Resource Allocation

研究代表者

長峯 純一（NAGAMINE JUNICHI）

関西学院大学 総合政策学部 教授

研究者番号：80189159

研究成果の概要（和文）：

1999年の合併特例法改正でスタートした平成の市町村合併を検証したところ、ほとんどの合併は財政支援を受けられる期限直前の駆け込みであった。それも合併への誘因を与えたのは、三位一体改革による交付税ショックであった。合併した自治体は行革に邁進しつつも、まちづくりをどう進めていくか、とりわけ旧役場や住民サービスをどうするか、職員の意欲をいかに高めていくかという課題に直面していることが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：

I examined the Heisei municipal merger started by the Special Mergers Law amendment in 1999. Almost all mergers were realized in front of Due Date of the Law in which they could receive financial support. At that time, it was the shock of local allocation grant in the trinity reform that gave municipalities the incentive to merge. Also it was clarified in this research that the municipalities which merged were faced with the government reform, how to maintain the old public offices and citizen services, and how to encourage public officials to work positively.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学 ・ 財政学・金融論

キーワード：財政学・地方財政・市町村合併・公共選択

## 1. 研究開始当初の背景

“平成の大合併”と言われる一連の動きからすでに10年程が経過した。当初この合併の目的を、国・総務省は分権改革の受け皿づくり、そのための財政の効率化と言っていた。片や市町村の方は、財政が疲弊

し、将来への不安を抱える中で、財政の建て直しや財政基盤の強化を合併に期待していた。

かくして、国は改正合併特例法によって、合併特例債や地方交付税の合併算定替え

の延長といった財政支援策によって合併への誘引づけを目論み、市町村は、財政支援策、とりわけ将来の地方交付税を充てにした計画の上で、合併計画と公共事業の拡大を進めたと言われている。

しかし、地方交付税制度は、当時すでに特別会計に多額の借入金を抱え、その持続可能性が問題視されていた。2001年度からは、地方交付税特別会計の借入金を抑制するために臨時財政対策債（赤字地方債）が発行され始め、2003年度からは段階補正の縮小、2004～06年度は三位一体改革と、地方交付税は軒並み削減されてきた。

この間、全国どこの自治体も財政逼迫にあえぎ、とりわけ合併した自治体は、国・総務省の合併推進から地方交付税削減への政策転換に、翻弄されたと言える。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、1999年の合併特例法改正を受けてスタートした“平成の市町村合併”が、自治体財政、ひいては公的な資源配分にいかなる影響を及ぼしたのかを質的・量的に分析・検証することにある。市町村合併の目的は分権社会を睨んだ自治体財政の効率化にあると言われてきたが、はたしてその目的は合併特例法等による財政支援策のもとで達せられたのか。逆に、財政の非効率化が惹起された面はないだろうか。合併後の行財政改革やまちづくりは進展しただろうか。

こうした市町村合併による財政や公的資源配分への影響を、地方交付税改革や三位一体改革による影響と切り離しながら、財政データ・財政行動に関する計量分析、アンケート調査の解析と統計分析、ヒアリング等による個別自治体からの質的情報の分析等、多角的な視点から分析・検証を意図する。

## 3. 研究の方法

本研究では、具体的に次のような問題関心に取り組むことを計画してきた。

- (1) 合併前に駆け込み事業の拡大はどの程度発生したか。
- (2) 合併特例債等の支援策を活用して、どの程度の合併関連事業が実施されたか。
- (3) 合併後には、拡大した行政組織の縮小や事業見直し等の行政改革にすぐに取り組むことが必須であるが、その実態はどうであったか。
- (4) 三位一体改革の影響も含めて、財政状態はどのように推移してきたか。

こうしたテーマに対して、(a)理論モデルによる分析、(b)財政データやアンケート調査を用いた計量分析、(c)個別自治体へのヒアリング調査からの質的情報を組み合わせ、多角的に分析・検証を行った。具体的には、財政効率化を意図したはずが、実際それに寄与できたのか。逆に、浪費的な公共事業等が触発され、資源配分の非効率性や歪みが起きていないか。合併特例債の交付税措置という手段は、自治体の選択、については資源配分にどのような効果をもたらしたか、といった観点から“平成の市町村合併”に対する評価・検証と政策提言を意図した。以下、6つにまとめる。

- (1) 2009年度をもって平成の市町村合併（合併新法）は終了したとの宣言を政府は行った。この間の政府の政策・対応、全国の市町村合併の動向を総括する。
- (2) 市町村合併を対象とした既存研究の文献サーベイを行い、実証分析を行う上での仮説を得た。同時に、「経済・財政」と「政治・行政」の視点から研究を分類し、両アプローチによる合併への評価の違いを明らかにする。
- (3) 合併自治体や総務省等へのヒアリング調査を実施し、合併後の課題についての定性的な情報収集を行った。自治体を挙げると、茨城県、静岡県、富山県、三重県、兵庫県、香川県、福岡県の県庁及び各県内の合併自治体（逆に合併しなかった自治体）3～4個であった。ヒアリング調査によって、合併後に抱えている課題の整理が可能となり、今後の研

究の問題設定につながる有益な情報を入手できた。

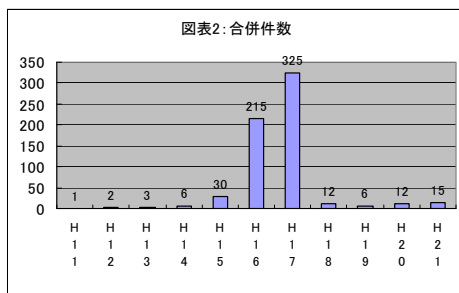
- (4) 合併自治体（兵庫県丹波市）の職員を対象にアンケート調査を実施し、合併の問題や合併後のまちづくりの課題について、調査結果の検討と統計分析を試みた。
- (5) 合併自治体の財政・行政面のデータを用い、合併前の駆け込み事業、合併特例債等を活用した合併関連事業、合併後の行財政改革・職員管理計画等に焦点を当てた実証分析を試みた。

#### 4. 研究成果

##### (1) 合併の総括

まず図表2において平成11(1999)年度から平成21(2009)年度までの合併数を見てみよう。この間、市町村数は3232から1751にまで5割強に再編された。図表2からこれまでの合併の動きを眺めると、合併特例法が改正された直後から平成15(2003)年度までの5年間、合併への動きはきわめて緩慢なものであった。当初5年間の合併件数は42件、それも最初の数年間は数件という動きであった。

それが平成16~17(2004~2005)年度になると状況が一変し、2004年度に215件、2005年度に325件もの合併が実現した。平成の大合併は11年間で627件に上ったが、そのうち540件(86%)はこの2年間に集中していた。



その理由は、時限立法であった合併特例法の適用可となる申請期限が2004年度末までであり(合併自体は翌年度末まで)、2005年度からは合併新法に切り替えられたからである。多くの合併劇は、旧法の合併特例法が期限切れとなる直前の駆け込みだったことが分かった。

ただこの点は、ほとんどの合併自治体は合併後2~3年しか経過しておらず、財政決算データが数年分、場合によってはまだ出ていないケースすらあり、当初計画した財政分析のためのアンケート調査や財政データを用いた実証分析は、研究計画を一部軌道修正する必要性がでてきた。

##### (2) 駆け込み合併が多くなった理由

さて、なぜ駆け込み合併が多かったのか。合併特例法が施行された当初、ほとんどの県で合併区割り案が提示され、多くの地域で任意の合併研究会や法定の合併協議会が設置され議論が開始された。しかしやはり合併への合意形成にはそれなりの時間がかかり、葛藤もあったのが現実である。

しかしそうした中で外堀を埋められていくかのように地方交付税の改革が進行した。総務省は小規模自治体に普通交付税を手厚く配分する段階補正を平成10(1998)年度から人口4000人未満の町村に対して段階的に削減する方針を打ち立て、実施してきた。その普通交付税算定基準の見直しが平成14(2002)年度からは、人口5万人未満の市町村へと拡張された。

それでも地方交付税特別会計の借入金が膨張したことから、平成13(2001)年度からは臨時財政対策債(元利償還金を全額将来の普通交付税で措置する赤字地方債)を地方自治体に発行させ始めた。

そして平成16(2004)年度、小泉政権の三位一体改革による地方交付税制度見直しによって、地方交付税(+臨時財政対策債)の総額が大幅に削減される(対前年度12%減)という、いわゆる交付税ショックが発生した。合併する・しないに関わらず、1990年代に公共事業やハコモノ建設を拡大させ、地方債の返済ピークを迎えていた自治体は、景気悪化も重なり想定していた地方税収の目論見が外れ厳しい財政状況に直面した。そこに交付税ショックが重なった。

こうした状況下で、とりわけ財政力の弱い自治体は、合併しか選択肢がない状況へと追い込まれていった。そして合併特例法による財政支援を受けるための申請期限

が平成 17 (2005) 年 3 月末に迫ってきたことが、一気に合併への動きを加速させることになった。交付税ショックは、合併への最大のムチとして効いてきたのである。

(3) 合併支援策に踊らされたところと踊れなかったところ

平成の合併の先陣組の中では、その数は少なかったものの、合併支援策に踊らされて公共事業等を拡大させたところもあった。そしてそうした自治体は、単純な交付税の削減以上のショックに見舞われた。

1990 年代に大量発行された公共事業のための地方債、平成 13 (2001) 年度から発行され始めた臨時財政対策債、そして合併支援策としての合併特例債には、元利償還金の一定割合が将来の普通交付税の(基準財政需要額の)算定に算入される交付税措置が期待されていた。

自治体側は、地方債の交付税措置について、その分だけ将来の交付税が増額されるものと一方的に思い込んでいた節がある。合併した自治体の中には、地方債発行額に占める交付税措置対象となる割合をできる限り高めようとするところもあったように見受けられる。

しかし、地方交付税の原資は国全体で決まっており、その原資が増えない限り基準財政需要額のある部分が増えることは、別の部分が減ることを意味する。交付税ショックは、交付税措置される分が単純に増額されるという期待が妄想であることを気づかせた。

その意味で、交付税ショック後の平成 16・17 (2004・05) 年度に集中した駆け込み合併では、将来の交付税を当てにした事業拡大は危険であり、合併特例法によるアメを活用しすぎることは得策でないことを学習した後の合併であった。そのため大きな合併関連事業を実施せずに粛々と合併するところが多かった。

合併特例法に踊らされ、地方交付税の削減に翻弄された第 1 次の合併劇も平成 17 (2005) 年度末でひとまず終わり、平成 18 (2006) 年度以降は合併新法へと引き継がれた。合併特例債を中心とした財政支援策や交付税措置を用いた負担先延ばしには

批判もあり、合併新法では大幅な財政支援策はなくなった。

(4) 合併とその後の行財政改革

合併によって財政は効率化すると喧伝されてきたが、合併直後の行政規模は人口規模に照らして過大となり、財政的にはむしろ費用のかかる自治体となる。結局、合併した自治体は行政改革に邁進せざるをえない。さもなければ本来目指していた財政効率化を実現することは出来ない。交付税が余分に配分される 10 年間はその猶予期間と考えた方がよい。

実際、合併した自治体は財政逼迫から必死の行政改革に取り組みざるを得ない状況となってきた。公務員の勧奨退職・早期退職を用いた定数削減、住民サービスのカット、補助金のカット、最後は賃金カットと荒療治をせざるを得ない状況に直面してきた。総務省も、合併した自治体やバブル期に大型公共事業を行った自治体の財政危機を察知し、平成 17 (2005) 年には、通達によって平成 21 年度までの行革計画(集中改革プラン)を策定するよう指導に乗り出した。そして新たな財政健全化法による財政監視もスタートした。

住民も、合併はサービス改善につながるものと思い込んでいたが、サービスカットや補助金カット、公共料金引き上げと、寂然としない思いに置かれてきた可能性がある。公務員自身も、行政主導で合併を推進してきながら、職員数削減や賃金カットと自分たちの身を切らざるを得ない状況に、複雑な思いを交錯させている可能性がある。

(5) 合併後に残された課題

合併自治体の合併後は必ずしもバラ色ではない。現場で指摘される課題の一つは、旧役所をどうするかである。ほぼすべての自治体が、合併前の旧役所を支所等で残している。大きく分けて、旧役所を全体的に規模縮小した総合支所として残すケース、部・課を旧役所間で分ける分庁舎方式をとっているケースがある。いずれも住民への窓口サービスは残しつつ、住民サービスが低下したとの印象がもたれないよう苦心している。

住民にとって役所の窓口が無くなることは、最大の住民サービス低下と受け止められる。合併に際して、旧役所の存続を地域住民と口約束したところもある。他方で、支所の組織・人員を徐々に縮小させていった結果、人の住まないゴーストタウンと化してしまったところもある。住民サービスの維持のためには、支所という形で残したいが、旧庁舎をそのまま存続させれば、行政改革の支障になり、旧役所とさほど変わらない総合支所をいつまでも存続させれば、合併しなくてよかったのではということになりかねない。多数の市町村が合併し、合併によって面積が大きくなったところほど、この問題は深刻である。

平成の市町村合併は、分権社会に対する明確なビジョン無しに進められた。漠然とした少子高齢社会の到来に対する不安、財政逼迫に対する不安を背景として、合併という船に乗り遅れないことだけが優先された。駆け込み合併をしたところは、とくにそうである。

住民たちは、これまで合併に対して表立った動きを起こさずに、新しい自治体の枠組みと名称のもとでの生活に順応しようとしている。しかし、合併後に就任した首長が再選に挑んだ選挙で相次いで敗れる事態が発生している。合併後のまちづくりの難しさが窺われると同時に、住民たちが不満を鬱積させている可能性が窺われる。

今回の合併は行政主導で、財政建て直しのための合併であったが、そうであるならば、議会・行政は引き続き行政改革に邁進する必要がある。そのためには、合併関連事業をこれから実施するところは、地方交付税の合併算定替えが終わる合併 10 年後以降を想定した長期財政計画とその下での事業計画を、検討し直した方がよい。

住民も行政も議会も、早急に新しい自治体の枠組みで、まちづくり・アイデンティティづくりを進める必要がある。新しい総合計画づくりも、協働型の新しい策定方法に挑戦することで、そのきっかけにすることができる。合併の効果として、議員報酬や公務員賃金の削減効果が計算され公表されているが、本来的には住民の満足度を

向上させるための行政改革、そして将来への持続可能性を示す行政改革を行わなければならない。

#### (6) 合併自治体職員へのアンケート調査

兵庫県内で6つの町が合併して誕生した丹波市の協力を得て、全職員(850人ほど)を対象に、合併前の2002年に行った調査と比較しながら、合併後4年を経過した2008年時点でアンケート調査を実施した。

丹波市は、兵庫県の中部に位置する中山間地域にある人口7万人程度の自治体である。比較的早い2000年に住民発議によって合併協議会はスタートしたが、その後の協議に4年間を要し、2004年によりやく合併に至った。合併に際して、大きな公共事業は実施していないが、医療やごみ処理などいくつかの懸案事項があり、また面積が大きいことによる地域アイデンティティの創出や住民サービスの維持という点での困難に直面していた。

アンケート調査では、①合併への態度、②合併による住民サービスや政策の変化に対する評価、③まちや自治体としての重要課題、④財政状態の変化や行財政改革に対する評価、⑤職員自身の職務能力の変化、といった観点から20の質問と職員の個人属性を尋ねた。集計結果から見えてきた課題をいくつか紹介しよう。

「合併して4年を経過した現在、合併はどうであったと思いますか」という問いに対して、「とてもよかった」(5%)と「まあまあよかった」(23%)を合わせて、合併を評価している割合が28%、「あまりよくなかった」(25%)と「とても悪かった」(8%)を合わせて、合併を評価していない割合が33%、そして「どちらとも言えない」が39%であった。合併を前向きに捉えている職員が3割弱、4割は評価しかねており、3割は否定的な評価であった。職員の合併への評価が分かれており、前向きに評価している割合が3分の1に満たないことは、合併が厳しい行政改革を意味している点を鑑みても、合併後のまちづくりがかなり困難を伴っていることを窺わせる。

また「行財政改革の実施度合いをどのよ

うに考えていますか」という問いに対して、「行き過ぎ」3%と「やや行き過ぎ」27%を合わせて、30%が否定的であった。「適正な水準」と見ているのは33%、「やや不十分」19%と「まったく不十分」5%を合わせて24%となり、行財政改革への評価も3分されていた。合併は、定員削減もさることながら、職務や職場環境の変化など、職員に相当の試練を与えているようだ。

他の調査結果やその評価・検討は論文に譲るが、合併がまちづくりや財政面での成果を出すためには、相当の課題を乗り越えていかなければならない実態が明らかとなった。

最後に、研究期間内に成果物を出すまで至らなかった点として、一つに、既存研究のサーベイを進めてきたものの、われわれの研究と並行する形で多数の研究がこの間、発表されてきたこともあり、フォローするだけで精一杯であった。サーベイ論文としての発表にはいまま少し時間が必要である。

もう一つ、合併自治体の財政構造に何らかの変化が生じたのではないかと、という仮説の下、実証分析を計画したが、財政データの構築と予備的な分析までで、こちらも期限切れとなった。合併後一定期間が経過した財政データが必要であり、その点で今回の研究がやや時期尚早であったという見込み違いもあった。これらテーマについては今後も継続して進めていきたい。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計7件)

- ① 長峯純一・湯之上英雄，職員意識の調査・分析と合併自治体の課題，地方分権に関する基本問題についての調査研究会報告書（財団法人自治総合センター），査読無，2011，印刷中
- ② 広田啓朗・湯之上英雄，平成の大合併による市町村議会費への影響，日本地方財政学会研究叢書：地方財政の理論的進展と地方消費税，査読有，18，65-87，2011

- ③ 湯之上英雄，平成の市町村合併の概要と展望，CUC View & Vision，査読無，No. 31，42-47，2011
- ④ 長峯純一・湯之上英雄・吉見安弘，合併自治体の職員意識調査に見る市町村合併の検証（その3，完）－兵庫県X市の職員アンケート調査、クロス分析・回帰分析を用いて－，関西学院大学総合政策学部 Working Papers Series，査読無，No. 46，1-37，2010
- ⑤ 長峯純一，合併自治体の職員意識調査に見る市町村合併の検証（その2）－兵庫県X市の職員アンケート調査、クロス集計を中心に－，関西学院大学総合政策学部 Working Papers Series，査読無，No. 45，1-35，2010
- ⑥ 長峯純一，平成の市町村合併は何を残したのか，都市問題研究，査読無，第62巻第1号，48-62，2010
- ⑦ 長峯純一，合併自治体の職員意識調査に見る市町村合併の検証（その1）－兵庫県X市の職員アンケート調査から－，関西学院大学総合政策学部 Working Papers Series，査読無，No. 43，1-34，2009

[学会発表] (計2件)

- ① 長峯純一・湯之上英雄，職員意識の調査・分析と合併自治体の課題，第14回公共選択学会全国大会，2010年6月27日，慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス
- ② 長峯純一・湯之上英雄，合併自治体の職員意識調査から見る市町村合併の検証，日本公共政策学会2009年度研究大会，2009年6月13日，龍谷大学（京都市）

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

長峯 純一 (NAGAMINE JYUNICHI)  
関西学院大学・総合政策学部・教授  
研究者番号：80189159

(2) 研究分担者

湯之上 英雄 (YUNOUE HIDEO)  
千葉商科大学・サービス創造学部・  
専任講師  
研究者番号：10509590