

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——

平 田 宏 二

はじめに

市町村の合併は、発展と衰退の歴史とすることができる。我が国の市町村は、明治期に始まった近代化の過程の中で、合併を通して大きな変化を遂げてきた。生活基盤の整備をはじめ交通体系や産業構造の変化、それに伴う人口の移動が深くかかわっている。行政区域の変更は、新設又は編入の形で行われるが、多くの場合、既存の市町村の行政区域を統合する形で行われる例が多い。合併は単に行政区域の変更だけでなく、住民にとって地域や自分たちの意識に大きな影響を与えることになる。そのため合併の是非をめぐる住民間においてさまざまな論議がなされるのである。

国は、地方が本来の分権を確立する必要性から、平成 12 年に地方分権一括法を施行し、合併について自治体、地域住民に対して多くのメリットがあるとして一段と推進してきた。その背景には市町村合併の具体的なメリットとして、地域を効率的かつ総合的に整備することができる、財政規模の拡大により大規模な事業を行うことができる、今日において一部の団体では危機的な財政状態にあることなどが合併を進めてきた大きな要因と考える。

全国の市町村数は、表 1 にあるように時代の変遷とともに大きな合併を繰り返してきた。江戸時代から明治期に引き継いだ自然集落はおよそ 80,000 あったものが、明治、昭和、そして今日の合併を平成の大合併と呼んでいるが、昨年 3 月（平成 19 年）では 1,807 団体となっている。福山市と周辺 4 町においても、平成 14 年度から 17 年度までの間に、福山市は内海町・新市町・沼隈町・神辺町と編入合併を行っている。合併はなぜ進むことになったのだ

ろうか。その後の地域はどう変わるのか、わが町の財政はどうなる、町づくり建設計画は着実に実施されるかなど、そこに住む人たちは期待と不安の中で合併を進めてきた。合併後においても彼らは、その動向を注意深く見守っている。またこれから合併をしようとする多くの関係者も重大な関心を寄せている。

表 1 市町村数の変遷

区 分	時 期	市町村数
江戸時代からの自然集落	明治の初期	約 80,000
明治の大合併	明治 22 年	15,859
昭和の大合併	昭和 31 年 4 月	4,668
平成の大合併	平成 19 年 3 月	1,807

第 1 章 福山市の合併

1. 経 過

福山市は大正 5 年 7 月人口わずか 32,356 人、面積 5.8 km² でスタートした。神辺町と合併した平成 18 年 3 月で、市制施行時と比較して、人口は 14.5 倍 468,667 人、面積は実に 89.3 倍 518.07km² となっている。

今日までの福山市の合併を振り返ってみると、常に積極的に取り組んできていることが分かる。近年では昭和 41 年 5 月松永市と新設合併している。当時の松永市は、福山市と尾道市の中間に位置し合併の相手としてどちらを選択するのか、あるいは単独市制を存続するのか全市を挙げて議論が分かれていた。歴史的、距離的また地形的にはむしろ尾道市との係わりが大きかったものの、福山市は昭和 39 年国から工業整備特別地域に指定され、今後の発展が期待されていた福山市との合併を選択したのである。当時の福山市は大手製鉄所が誘致され、また織物・繊維・機械・ゴム工業など多様な業種を

なし、高度経済成長の中で大きく発展し、人口は表 2 に見るように急激に増加した時期であった。

さらに昭和 49 年 4 月芦田町、昭和 50 年 2 月駅家町・加茂町と合併している。当時の福山市は、備後地方の中核都市としてその地位を形成しつつある時期であった。一方地方財政は、いわゆる第 1 次オイルショック後で地方税は大きく落ち込み、人件費・扶助費などの義務的経費が増加して、戦後初めて財源対策債が発行されるなど地方財政の危機と叫ばれていたころであった。

表 2 合併の変遷

区 分	合 併 の 説 明	人口(人)	面積 (km ²)
1916 (大正 5) .7	市制施行	32,356	5.8
1933 (昭和 8) .1	沼隈郡草戸村など 10 村	56,249	31.85
1942 (昭和 17) .1	沼隈郡山手村など 2 村	60,476	40.83
1956 (昭和 31) .9	沼隈郡津之郷村など 10 町村	128,150	136.36
1962 (昭和 37) .1	深安郡深安町	148,486	156.56
1966 (昭和 41) .5	松永市	213,733	209.02
1974 (昭和 49) .4	芦品郡芦田町	290,362	246.14
1975 (昭和 50) .2	芦品郡駅家町など 2 町	326,984	362.39
2003 (平成 15) .2	沼隈郡内海町・芦品郡新市町	412,567	430.28
2005 (平成 17) .2	沼隈郡沼隈町	426,795	461.23
2006 (平成 18) .3	深安郡神辺町	468,667	518.07

今回の合併は、経過として広島県が平成 12 年 11 月に策定した市町村合併推進要綱により福山市、府中市、内海町、沼隈町、神辺町、新市町の 2 市 4 町のパターンが広島県から示されていた。広島県の考え方としては、「合併により地域内の総合的事業調整が可能となり、交通アクセス整備や沿線整備、

生活基盤整備などを促進し、都市圏全体の都市機能の向上、強化が図られる」との見解が示された。この中で、中核市である福山市の行政体制と財政基盤に合流することは、小規模の町村にとっては将来にわたり行政サービスの水準を維持・向上していくためには有効な選択肢であり、福山市においても、合併による人口増などにより都市規模の拡大という付加価値の増加が期待できるとした考えがあった。事実、広域行政事務組合や医療圏などは福山・府中圏域で構成されていたが、本来合併はこれまでの地方自治体のあり様を大きく変化させるものであり、その選択は自主的な判断の下に行なわれなければならない。広島県の合併パターンの提示は、県下全市町村に対して大きな影響を与えたこととなり、急速に合併の気運が高まったのである。

2. 合併の理由

第1は、大きな流れとして地方分権の推進がある。平成12年地方分権推進法が施行され、中央集権型行政システムから地方分権型システムへの転換である。福山市はこれに先駆け平成10年4月に中核市となっている。中核市は人口30万人・面積100平方キロメートル・昼夜間人口比率100以上の要件を備えた都市を対象にしたものである。こうした相当の規模を持つ行政体制と財政基盤に合流することは、小規模の町村にとって合併は有効な選択肢になりえるものである。福山市においては、合併による人口増などにより、都市規模の拡大という付加価値の増加が期待できる。

第2は、すでに日常的な社会生活圏は大いに拡大していることである。近年では生活道路、幹線道路などが著しく整備され、また交通通信手段の発達などで、日常社会生活圏は住んでいる市町村の枠を越えて広がっている。福山市と周辺町では、人口や産業において相当の規模の違いがある中で、合併前の昼夜間人口比率が103.5であることは、周辺部から通勤・通学を始め買物・医療など日常生活圏の機能は福山へ一段と集中していることを示している。住民の多くは市町村の境界を意識することなく生活しているといえる。

第3は、行政事務の広域化と、住民の多様化・高度化するニーズへの対応である。福山市はこれまで広域的課題に対応し、一部事務組合や協議会などにより広域行政を推進していた。組織的に大きいのは福山地区消防組合、福山・府中広域行政事務組合であり今回合併した地域をすべて包含したものとなっている。また深品環境衛生組合、至誠中学校組合の一部事務組合、また保育所児童の事務委託などは、今回の合併に伴い行政が一本化されることにより、均質的で効率的な行政が行われることとなる。

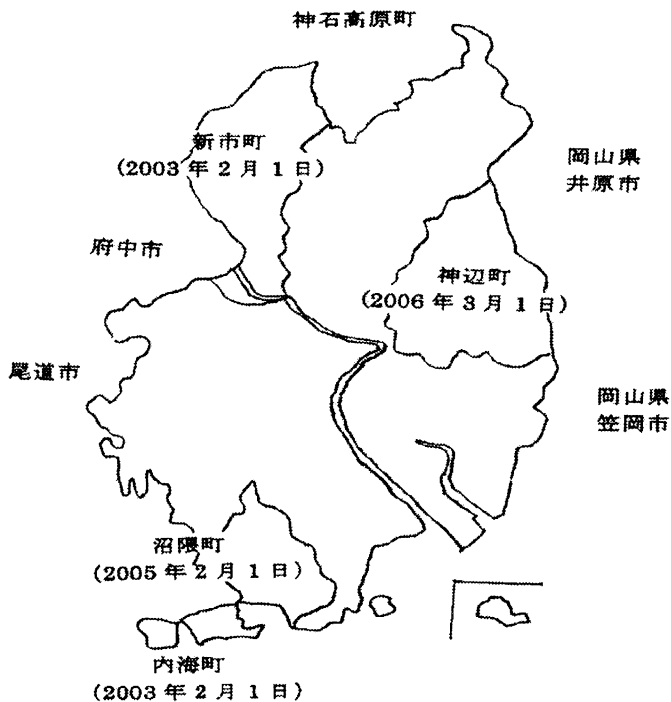
第4は、厳しい財政状況への対応である。合併4町の合併直前年度における財政力指数は最も低い内海町で0.128、最も高い神辺町にあっても0.624の水準である。また経常収支比率は、内海町94.3%、新市町91.9%、沼隈町91.1%、神辺町96.1%とすべての団体が90%を超えている。経常収支比率は、かつては80%を超えると危険水域と言われていた。90%を超える4町はやはり財政の弾力性がないといわざるを得ないだろう。しかし合併さえすれば、財政が健全化するというだけでなく、福山市にあっては「最少の経費で最大の効果をあげる」財政運営の原則に立ち返り、行財政健全化を進めなければならないことは言うまでもない。

こうした中で福山市と4町は以下に示すとおり合併したのである。

平成15年2月	内海町	新市町
平成17年2月	沼隈町	
平成18年3月	神辺町	

新たな市域図は、図1のとおりである。

図1 福山市と4町の区域図



第2章 市町村合併をめぐる財政問題

国と地方をあげて財政危機に直面している現在、市町村合併の背景に、「財政健全化」がある。このことは、個々の市町村のレベルで見れば、規模が大きくなることで住民1人当たりの歳出額が低減し効率的になること、また地方財政というマクロで見れば地方交付税の総額が縮減されることであろう。どんなところに財政的な係わりが発生するのであろうか。

1. 行政の効率性

市町村合併による効率性とは、住民1人当たりの平均歳出額を引き下げる

ことにある。同じ効果を得るために歳出額の単位を引き下げ、他の施策へ転嫁することができるのと住民の満足度は高まるだろう。つまり行政活動の効率性を具体化すると、最少の経費で最大の効果を得ることである。

合併によって一般的に住民1人当たりの歳出額が低くなることは、「規模の経済性」を根拠としている。規模の経済性が働く理由としては、合併によって①首長・議員数が削減される、②管理部門の人員が削減できる、③共通した物件費を節減できる、④類似目的の施設を隣接市町村が作るという重複投資を避ける、⑤重複投資だけでなく管理・運営費が節減できることである。

2. 行政区域による影響

合併により行政区域が大きくなれば、平均歳出額は一般的に増加する。中山間地域を抱える小規模町村と合併することで面積は拡大するが、人口規模はそれほど増加しない。中山間地域にあっては集落と集落を結ぶ生活道の改良・維持、また災害復旧などに要する経費が必要となる。ごみ収集に関しても、狭い区域にあっては短時間で収集が可能であるが、広い地域にあっては移動による相当の人的・物的費用が発生するのである。

3. 地方交付税と合併特例債

合併の財政的影響として特例的な措置がなされている。主なものは合併後10年間は現行の交付税額を維持する措置（合併算定替）、続く5年間は激減緩和措置が図られていること、また合併により重点投資を進める場合に認める合併特例債である。

合併算定替は、規模の経済性が働いて歳出額が低減し、交付税配分額が縮減されるため、従来額を保障するものである。普通交付税の額は10年後の特例期間が終了すると5年間で段階的に縮減されることとなる。いずれにしても10年後には確実に交付税が減ることは間違いない。

また合併による重点投資などのために、合併特例債が認められている。合併特例債は対象事業費の95%が措置され、その元利償還費用の70%が基準

財政需要額に算入される。多くの合併事例では、この地方債を財源として町づくり建設計画に盛り込まれている。問題は、施設整備としては、条件の良い地方債が措置されているが、完成後のメンテナンス費用はすべて自らの財源であり、着実にその団体の財政を圧迫していくこととなる。次に元利償還費用であるが、基準財政需要額に70%が算入されるといっても、残りの30%は自主財源からの持ち出しとなる。また現行の地方交付税制度が将来的に元利償還が終了するまで数10年間続くという保障は何もない。確かに合併特例債を利用して、それまで投資できなかった分野に重点投資出来るメリットは大きい。しかし不要不急の事業を有利な財政措置が図られるとして、安易に町づくり建設計画に計上し実行することは、厳に慎まなければならない。

4. 市町村合併に対する財政支援

国が市町村に対して財政支援を行う主なものは、前述のとおり普通交付税の合併算定替えと合併特例債であり、合併関係団体にとっては最も関心の高いものとなっている。何故ならば、これらはいずれも15年、あるいは地方債の償還終了までにわたり、多額の交付税措置がなされて、さらに充当率の高い有利な地方債の適用が得られるからである。

また合併補正として合併後における行政の一体化に要する経費等を基準財政需要額に算入することとしている。特別交付税については、合併市町村に対する財政措置として、合併を機に行われる新しいまちづくり、合併関係市町村間の公共料金格差調整、公債費負担格差の是正や土地開発公社の経営健全化等についての需要に対応するよう包括的に措置することとしている。合併準備には相当の経費を要するものであり、合併協議会設置等の合併準備に要する経費が措置されるようになっている。合併移行経費としては、合併関係市町村が電算システムの統合等合併市町村の一体性を図るため、必要とする経費が措置されている。さらに合併支援のための公債費負担の平準化対策として、合併市町村における地方債の繰上げ償還に伴う経費も対象としてい

る。

地方債に関しては合併特例債と合併推進債がある。合併特例債は、合併市町村の町づくりのための建設事業に対する財政措置である。合併後10か年度は町づくり建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債が充当され、元利償還金の70%が普通交付税基準財政需要額に算入されている。合併推進債は、合併推進のための建設事業に対するもので、合併重点支援地域において合併に係る複数の市町村が調整して一体的に実施する公共施設及び公用施設の整備事業に対して合併推進債が充当(90%)され、その元利償還金の50%が普通交付税基準財政需要額に算入されている。充当率が高く償還金が基準財政需要額に算入されるとして、安易に採択することは合併特例債と同様に慎まなければならない。

国費補助制度については、合併市町村補助金が措置されている。市町村建設計画に基づく事業に対し、合併関係市町村の人口に応じ傾斜配分するとして、1関係市町村あたり6千万円～3億円の合算額を市町村建設計画期間内に補助するものである。

広島県の制度としては、合併推進の財政的支援として、合併市町村が合併時に実施する具体的な事業が円滑に行われるよう合併推進交付金を措置している。また法定の合併協議会の運営が円滑に行われるよう、合併協議会補助金制度を創設している。また市町村、公共的団体等が合併を推進するために行うセミナーや説明会の開催その他の啓発、意識調査の調査研究などに対する助成も措置しているが、これら単県制度については、特定の期間につき措置したものである。

第3章 合併団体の財政状況

表3は合併団体の決算概要である。合併年度の決算は、合併に関しての直接的な経費あるいは関連した経費が支出されていること、また年度中途によ

る打ち切り決算となることから、平準化した年度の決算が良いとして合併直前年度の決算を対象としたものである。

以下、順を追って合併4団体の決算を検証することとし、福山市については第4章で述べることにする。北海道夕張市の決算についても一部を比較参考している。

なお合併4団体とは内海町・新市町・沼隈町・神辺町、合併5団体は4団体に福山市を加えたものである。また年度は特に断りがない時は元号で表記している。

表3 合併団体の決算概要

単位百万円・円

区 分	福山市 13年度	内海町 13年度	新市町 13年度	沼隈町 15年度	神辺町 16年度	福山市 18年度	夕張市 17年度
歳入総額	(337,424) 126,592	(690,256) 2,394	(302,453) 6,805	(349,962) 4,412	(273,793) 11,268	(332,505) 154,095	(826,801) 10,970
歳出総額	(322,878) 123,048	(670,756) 2,326	(295,646) 6,651	(334,267) 4,214	(266,983) 10,988	(323,708) 150,018	(951,085) 12,619
歳入歳出差引額	(9,299) 3,544	(19,501) 68	(6,807) 153	(15,683) 198	(6,810) 280	(8,797) 4,077	(△124,283) △1,649
実質収支額	(9,284) 1,395	(17,100) 59	(6,687) 150	(15,683) 198	(6,693) 275	(6,370) 2,952	(△124,435) △1,651
実質収支比率	3.0%	3.7%	3.3%	7.4%	4.0%	3.2%	△37.8%
標準財政規模	(210,796) 80,334	(456,459) 1,583	(204,399) 4,535	(212,914) 2,684	(166,023) 6,833	(202,053) 93,639	(329,439) 4,371
財力指数	0.817	0.128	0.542	0.437	0.624	0.829	0.230
経常収支比率	81.6%	94.3%	91.9%	91.1%	96.1%	86.2%	125.6%
(実質) 公債費比率	16.6%	18.1%	17.6%	20.5%	21.2%	14.9%	28.4%
積立金現在高	(46,619) 17,766	(222,578) 772	(64,290) 1,446	(24,530) 309	(16,421) 676	(56,572) 26,217	(7,235) 96
地方債現在高	(378,208) 144,134	(1,130,658) 3,921	(289,913) 6,522	(465,524) 5,868	(363,907) 14,977	(358,207) 166,007	(1,120,968) 14,873
人 口	381,098人	3,468人	22,187人	12,606人	41,157人	463,438人	13,268人

()は、人口1人あたりの金額を示す。

(実質)公債費比率欄の16年度以前は公債費比率、17年度以降は実質公債費比率を示す。

1. 内海町

内海町については、15年2月(14年度)合併したことから13年度の決算である。他の3団体と比較すると、人口は3,468人と最も少ない。歳出決算総額は、2,326百万円と最も低く、次に低い沼隈町の4,214百万円の概ね2分の1程度である。一方1人あたりの歳出決算額でみると670,756円と最も高く、次に高い沼隈町の334,267円の2倍となっている。これは「人口が減少すると1人あたりの経費は上昇する」ことを表している。財政力指数は、地方税割合が8.0%と低いことから、0.128と極めて低い。経常収支比率、公債費比率はそれぞれ94.3%と18.1%とともに高い。1人あたりの地方債現在高は1,130千円と他の団体に比して極めて高い。これは今日では内海大橋で連結されたとはいえ、限られた狭い地域の中で自治体としての自己責任を果たすことからこうした結果となっている。扶助費の構成比が2.7%と低く、公債費が24.4%と高く極端な割合となっている。扶助費については国の制度にとどめ単独施策への拡大が殆んど見られない。公債費については、地方債割合と関連しておりこれを裏づけるように投資的経費割合が16.6%と高い。内海町は類似団体では町村類型I-2に属し、歳出決算額の1人あたり類似団体816,025円に対して内海町は670,756円となっており、小規模団体ではやはり高い費用となっている。1人あたりの税収は類似団体82,463円に対して内海町では54,937円となっており、類似団体の3分の2程度にとどまっている。税収は財政運営の根幹をなしており、有力な企業・事業所が少ない内海町にあっては、合併は避けて通れない選択であったであろう。財政力指数は類似団体0.200に対して0.128、経常収支比率は83.6%に対して94.3%となっておりこれら財政指標に関しては、内海町は類似団体の中でも極めて厳しい財政運営にあったことが伺える。

2. 新市町

新市町については、内海町と同じく15年2月合併したことから13年度の決算である。人口は他の3団体の中で22,187人と2番目に多く、歳出決算総額は6,651百万円と神辺町に次いでおり、逆に1人あたりの歳出決算額は295,646円と神辺町に次いで低い数値である。ここでも人口と1人あたりの経費の関係は、「人口が増加すると1人あたりの経費は低下する」ことを実証している。財政力指数は地方税割合が32.9%であり0.542となっている。経常収支比率、公債費比率はそれぞれ91.9%と17.6%となっており、これを示すように1人あたりの地方債現在高は289,913円と4団体の中では最も低い。しかしながら義務的経費の中でも人件費割合が30.7%と際立ち、内海町23.9%、沼隈町20.3%、神辺町25.0%と比較して断然高くなっている。新市町は、住民に対して人的サービスを多く提供する選択であったが、人件費は財政の硬直化を招く経費である。これを裏付けるように投資的経費が低く10.7%となっている。

職員数については、やはり他の団体と比べて圧倒的に多い。新市町は類似団体ではV-3に属し、歳出決算額の1人あたり類似団体336,639円に対して新市町295,646円となっている。類似団体における人口1人あたりの人件費は71,781円、新市町の場合は92,036円と1.3倍となっている。財政力指数は類似団体0.510に対して0.542、経常収支比率は79.2%に対して91.9%となっており、また公債費比率は14.3%に対して17.6%であり、財政力指数を除き財政指標に関しては、類似団体と比較して悪化した水準である。

3. 沼隈町

沼隈町については、17年2月合併したことから15年度の決算である。他の3団体の中で人口は12,606人、歳出決算総額は4214百万円といずれも2番目に少ない。1人あたりの歳出決算額でみると334,267円と内海町に次いで高い数値である。財政力指数は地方税割合が27.1%と低いことから

0.437 とやはり低い水準となっている。経常収支比率、公債費比率は 91.1% と 20.5%、とりわけ公債費負担が財政を圧迫している。人件費割合は 20.3% と 4 町の中では最も低い公債費割合は 17.8% と高い。財政的に厳しい中で扶助費に対しては重点的に配分している。投資的経費は 10.8% と低い地方債現在高、公債費で見ると、公共施設等の社会資本の整備に取り組んでいたことや臨時財政対策債などがあると考えられる。沼隈町は類似団体ではⅢ-3 に属し、選定団体の比較でみると、歳出決算額の 1 人あたりで類似団体 336,639 円に対して 334,267 円であるから概ね平均的な位置にある。しかしながら沼隈町は公債費に課題があるとして人口 1 人あたりでは類似団体 54,489 円に対して 59,337 円であるから相当高くなっている。財政力指数は 0.440 に対して 0.437、経常収支比率は 84.5% に対して 91.1%、公債費比率は 15.1% に対して 20.5% と大きな差があり、これら財政指標で見ると、沼隈町も厳しい財政運営であったことが伺える。

4. 神辺町

神辺町については、18 年 3 月合併したことから 16 年度の決算である。4 団体の中で人口は 41,157 人と最も多く、また歳出決算総額の規模は 10,988 百万円と最も大きい。逆に 1 人あたりの歳出決算額で 266,983 円と最も低い。財政力指数は地方税割合が 35.7% と他の 3 団体と比較して高く 0.624 となっている。経常収支比率、公債費比率は 96.1% と 21.2% と沼隈町と同様に公債費負担が財政を圧迫している。歳出の性質別では福山市と概ね類似の内容となっている。人口 41,157 人を有していたこと、また有力な企業を多く擁していたことなどから単独市制を望む住民も少なくなかった。しかし財政力指数・経常収支比率・公債費比率などの財政指標から見れば相当悪化した状態であり、今回の合併はやはりやむを得ない選択であったと考える。

神辺町は類似団体Ⅷ-3 に属しており、選定団体の比較では、歳出決算額の 1 人あたりでは類似団体 256,975 円に対して、266,983 円である。神辺

町にあっては公債費に課題があって、人口1人あたり44,079円は類似団体と比較して実に2.0倍となっている。財政力指数は類似団体0.780に対して0.624、経常収支比率は83.8%に対して96.1%、公債費比率は9.9%に対して21.2%となっており、すべての財政指標に関して神辺町は厳しい財政状況にあったと伺える。

5. 夕張市

平成18年6月20日、北海道夕張市の財政再建準用団体転落についての報道があった。これは「自治体も破たんする」と衝撃的なものだった。北海道夕張市の財政状況について検討を加えてみよう。夕張市は、昭和40年代に人口が11万人を超えた時期もあったが、平成2年に最後の炭鉱が閉山され、産業は一段と停滞することとなり、人口は13,268人まで落ち込んでいる。夕張市については、財政再建準用団体のもとになった17年度の決算分析を行った。決算概要は表3に示している。夕張市の特徴としては相次ぐ炭鉱閉山による人口の激減や高齢化の進展、新たな産業育成の立ち遅れ、職員数適正化の遅れ、社会基盤整備に多額の経費を要したことなどがある。歳出総額は12,619百万円であり、これは人口41,157人の神辺町の歳出総額10,988百万円を超えている。市と町による権能差もあるが、1人あたりの経費でも951,085円と合併町で最も高い内海町(人口3,468人)の670,756円と比較して実に1.4倍となっている。また実質収支額は1,651百万円の赤字である。財政力指数は0.230と低く、そのうえ経常収支比率、公債費比率は125.6%、28.4%と格段に悪化した財政指標となっている。また地方債現在高の1人あたりでは1,120千円を超えており、逆に積立金が殆んど皆無では計画的な財政運営はできないことを示し、歳入・歳出の思い切った健全化への英断が必要であろう。この表からは判別できないが、費目別歳出を見ると出資・貸付金が異常なほど多額に支出されている。おそらく関連団体への貸付金であり、継続的になされていることは財政手法にも問題がある。夕張市のように財政

再建準用団体に指定されると、本当に困るのは市民である。財政運営は国による厳しい指導のもとで行われる。住民税、固定資産税等は制限税率まで引き上げる、公営住宅使用料や住民票・印鑑証明手数料などの使用料手数料は、大幅に見直しすることで住民負担は増加する。一方では小中学校の統廃合、保育所経費の削減、各種施設の廃止などのサービスの低下が容易に予想される。こうした事態にならないために、行政自らが財政規律を守ることはもとより、住民は常に監視の目を持たなければならない。また今日では行政に対して様々な住民要望がなされているが、これが将来の財政にどのような影響を及ぼすか、つまり「住民コントロールを働かす時代」となっている。

6. 類似団体の比較

本章では類似団体との比較を多く行っているが、これは必ずしも良いと考えていない。地方公共団体の行政権能に注目してみると、都道府県と市町村では、その権限及び責任の差異を反映した歳入・歳出構造に相違がみられるのはもちろんのこと、市町村に限定してみても、都市と町村では行政の守備範囲が異なり、それに伴う財政構造に大きな違いがある。さらに都市の中でも、大都市（政令指定都市）、中核市、特例市とその他の都市では、行政権能に応じた財政の特徴が見受けられる。こうした類似した条件の団体間で財政状況を比較分析することは、個別の団体の財政状況をわかりやすく説明するものとする。

地方公共団体の類型化を通じた財政分析手法は、住民等に分りやすい財政情報開示のための手段として、一定の役割を果たしている。しかし、この財政手法に全面的に依存することには留意しなければならない。類型化による人口一人あたり平均値等の算出は、各地方公共団体の決算に関する標準的な姿を現しているに過ぎず、財政運営における「あるべき姿」を表すものではない。そもそもマクロの地方財政における「あるべき姿」は、地方財政計画の策定を通じて議論されるべきものであるが、個々の地方公共団体の財政運

営に目を向けた場合についても、類型化の中での決算の平均値、中央値と比べて良好な状況であるからといって、それが必ずしも望ましい財政運営の姿であるとは限らない。団体の類型化を通じた財政分析は、あくまで参考のレベルにとどまるものである。

第4章 福山市の財政

1. 歳入

今回の合併を通して歳入における影響を検証しようとしたのが表4である。

歳入の用途による分類方法に一般財源と特定財源がある。一般財源は用途が限定されてなく、逆に国庫支出金、地方債のように用途が限定されているものを特定財源という。最近のニュース等で「道路特定財源の一般財源化」について広く議論され注目されたところである。特定財源は特定の事業に伴い措置されるものであるから、財政状態を判断する上では、むしろ一般財源の動向をみるのが適当であろう。

地方税、地方譲与税、地方交付金などの一般財源は、表5にあるとおり合併5団体の合計は、103,545百万円であった。18年度においては99,314百万円となり、4,231百万円減少している。この期間中になぜそのようなことになったのだろうか。

地方税については、合併5団体の合計は72,897百万円であるが、合併後の18年度では、76,045百万円となり3,148百万円増加している。歳入全体に占める割合は48.1%から1.2ポイント上昇して49.3%となっている。内訳を見ると、個人住民税については景気、税制改正の影響もあって17,147百万円から18,885百万円と1,738百万円増加している。また法人住民税も6,598百万円から12,701百万円と6,103百万円と大幅な増加を示している。このように個人・法人住民税のような所得課税については、景気の変動が税収に大きな変動をもたらしている。またこれが地方交付税の法定税率の関連

で交付税総額に影響しているのである。地方税の最も多くを占める固定資産税については、評価の見直しもあって36,650百万円が32,739百万円へと3,911百万円と大きく減少している。固定資産税などの資産課税は安定した財源が特徴であり、大きな増減を伴う場合は、財政計画に支障がないよう所要の財源措置を図る必要がある。市たばこ税、都市計画税などを含むその他の税は、12,502百万円から11,720百万円へ782百万円減少している。

表4 財政的影響（歳入）

単位 百万円

区 分	福山市 13年度	内海町 ほか3町	合計	福山市 18年度	差引額
地方税	65,247	7,650	72,897	76,045	3,148
地方譲与税	1,506	405	1,911	5,150	3,239
地方消費税等交付金	8,767	1,376	10,143	8,140	△2,003
地方交付税	11,886	6,708	18,594	9,979	△8,615
普通	11,079	6,276	17,355	8,817	△8,538
特別	807	432	1,239	1,162	△77
使用料手数料	3,533	553	4,086	4,314	228
国庫支出金	13,138	1,314	14,452	15,388	936
県支出金	2,957	1,458	4,415	4,978	563
繰入金	333	1,102	1,435	3,324	1,889
繰越金	2,896	459	3,355	4,147	792
地方債	7,945	2,552	10,497	12,169	1,672
その他	8,384	1,302	9,686	10,461	775
歳入合計	126,592	24,879	151,471	154,095	2,624

注 内海町 13年度 新市町 13年度 沼隈町 15年度 神辺町 16年度

表5 地方税等一般財源

単位 百万円

区 分		福山市 13年度	内海町 ほか3町	合 計	福山市 18年度	差引額
地 方 税	個 人	14,851	2,296	17,147	18,885	1,738
	法 人	5,882	716	6,598	12,701	6,103
	固定資産税	32,619	4,031	36,650	32,739	△3,911
	その他	11,895	607	12,502	11,720	△782
	小 計	65,247	7,650	72,897	76,045	3,148
地方譲与税		1,506	405	1,911	5,150	3,239
交 付 税	普 通	11,079	6,276	17,355	8,817	△8,538
	特 別	807	432	1,239	1,162	△77
	小 計	11,886	6,708	18,594	9,979	△8,615
地方消費税等交付金		8,767	1,376	10,143	8,140	△2,003
合 計		87,406	16,139	103,545	99,314	△4,231

地方譲与税については、16年度に所得譲与税が創設されたことから3,239百万円増加して5,150百万円となっている。所得譲与税はいわゆる三位一体の改革の移行過程における国と地方の税源移譲がなされたものである。つまり最終的には地方税の増税と所得税の減税が行われることにより、所得譲与税法は廃止されることとなる。所得譲与税は、毎年度の所得税法の規定による所得税の収入額のうち3兆94億円に相当する額とし、都道府県に対して2兆1794億円を、市町村に対して8,300億円をそれぞれ譲与するものとされている。自動車重量譲与税などについては大きな変化はなく、地方譲与税全体で3,239百万円増加している。

地方消費税等交付金は、地方消費税交付金をはじめ配当割交付金・利子割交付金・ゴルフ利用税交付金・自動車取得税交付金・地方特例交付金などで国または県から交付される。合併5団体の合計が10,143百万円であったが、

2,003 百万円減少して 8,140 百万円となっている。減少の最も大きいのは利子割交付金で、2,668 百万円から 18 年度では 204 百万円へ、2,464 百万円と大きく減少していることは、低金利政策による結果の表れである。利子割交付金は預金などに伴い生ずる利子の額に応じて徴収される利子課税のうち、15%は国税になるが、5%は都道府県民税となり市町村に交付される。また地方特例交付金は、児童手当に要する費用について地方公共団体の負担が増大することに伴い当分の間の措置として、地方特例交付金等の財政上の特別措置が図られたものである。

地方交付税は間違いなく今日の財政制度の根幹をなしている。なぜならば地方財源が保障されるものとして①事務処理を義務づける場合の財源措置義務②地方行政の計画的な運営のための財源保障③国庫負担金事業の地方負担についての財源保障であるからである。これらは地方自治法、地方交付税法、地方財政法のそれぞれで規定されている。地方交付税については 5 団体の合計が 18,594 百万円であったが、18 年度決算は 8,615 百万円減少して 9,979 百万円となっている。地方交付税は普通交付税、特別交付税ともに減少しているものの普通交付税が殆んどで 8,538 百万円減少している。

普通交付税の基準財政収入額については、算定の基礎となる地方税、地方譲与税が増加し地方消費税等交付金が減少している。これら関連する費目を抽出したのが表 5 である。地方税は個人、法人住民税がそれぞれ 1,738 百万円、6,103 百万円増加し、固定資産税、その他が 3,911 百万円、782 百万円減少し全体で 3,148 百万円増加している。また地方譲与税は所得譲与税の創設による要因もあり 3,239 百万円増加し、地方消費税等交付金は利子割交付金の減少などで 2,003 百万円減少している。その結果、交付税を除く地方税等一般財源は、84,951 百万円が 89,335 百万円と 4,384 百万円増加している。その他の状態に変化がないと仮定すれば交付税額は当然に同額が減少することとなる。さらに市町村税は、基準財政収入額に 75%で算入されているの

で、そのことも考慮しなければならない。いずれにしても普通交付税が8,538百万円減少していることは明白な事実である。

表6は、5団体における地方交付税の基礎となるべき基準財政収入額と基準財政需要額の状況である。合併直前年度における5団体の基準財政収入額は合計で59,450百万円、基準財政需要額は77,004百万円で差引額は17,554百万円である。これによる普通交付税額は17,355百万円となっており、差額の199百万円は、調整率等の理由でおおむね一致している。これを18年度と比較してみると基準財政収入額は5,496百万円増加し64,946百万円、基準財政需要額は4,889百万円減少し72,115百万円となり差引額7,169百万円が財源不足額となっている。これに対する普通交付税は8,817百万円となっている。差額1,648百万円は主に合併算定替えによると想定される。普通交付税の合併算定替えは、国に大幅な財政負担を伴うと考えられるが、基準財政需要額の差4,889百万円こそ合併による節減であると言うことができよう。

表6 基準財政収入額・需要額の比較

単位 百万円

区 分	福山市 13年度	内海町 13年度	新市町 13年度	沼隈町 15年度	神辺町 16年度	小計	福山市 18年度
基準財政 収入額	52,346	202	2,191	1,081	3,630	59,450	64,946
基準財政 需要額	63,613	1,522	3,840	2,346	5,683	77,004	72,115
差引額	11,267	1,320	1,649	1,265	2,053	17,554	7,169
普通交付税額	11,079	1,319	1,645	1,260	2,052	17,355	8,817

2. 歳 出

表7は人口1人あたり性質別歳出の比較である。それぞれの財政運営の特色をみるには人口1人当たりの経費を比較するのが分りやすく適当である。

1人当たりの歳出総額は、大きい順に内海町670,704円、沼隈町334,285円、新市町299,770円、神辺町266,978円となっており、最大の内海町は最小の神辺町と比較して2.5倍である。やはり規模の経済が働いていることを実証している。ここでは個別の団体の比較ではなく合併による財政的影響をみることから、合併5団体と福山市18年度決算を主要に検証することとする。

表7 1人あたり性質別歳出の比較

単位 円

区 分	福山市 13年度	内海町 13年度	新市町 13年度	沼隈町 15年度	神辺町 16年度	合 計	福山市 18年度
人 件 費	83,005	160,323	92,036	67,904	66,672	82,149	75,033
扶 助 費	41,926	18,166	16,541	44,820	34,696	39,957	56,113
公 債 費	42,614	163,783	44,080	59,337	42,885	44,079	41,852
小 計	167,545	342,272	152,657	172,061	144,253	166,185	172,998
物 件 費	33,742	74,394	36,237	38,632	26,217	33,630	34,494
補 助 費 等	23,886	52,768	24,203	51,166	35,450	25,900	22,465
投資的経費	44,492	111,303	32,677	36,094	30,517	42,947	35,625
そ の 他	53,213	89,967	53,996	36,332	30,541	51,038	58,125
歳 出 総 額	322,878	670,704	299,770	334,285	266,978	319,700	323,707

1人当たりの歳出額で見ると合併5団体の合計は319,700円であったが、合併後では323,707円となっている。ここでは規模の経済性はどうなって

いるのだろうか。合併によって1人あたりの経費は低下するのだが、むしろ4,007円増加している。費目別では扶助費、物件費、その他で増加している。物件費及びその他は合併により一時的に経費が増加しており、具体的には委託料、出資・積立金などが増加している。扶助費については制度的な要因で、従来は町において生活保護費、児童措置費などは県の事務であったが、合併により福山市の事務となったことなどから、39,957円が56,113円となっている。人件費については、合併前においては82,149円が、合併後の18年度では7,116円低下して75,033円となっている。人件費については表8で詳しく述べることとする。公債費は44,079円が41,852円となり2,227円低下している。

以上のとおり義務的経費は、人件費、公債費が減少し、扶助費が増加して、166,185円が172,998円となっている。義務的経費は、人件費・扶助費・公債費で構成されており固定的に支出されることから、財政運営において最も留意しなければならない。

義務的経費について詳しく説明を加えることとする。人件費は、合併後大きく減少している。表8は職員数と職員給の状況である。5団体の職員数は3,643人であったが、18年度では3,259人と384人が減少している。配置別に見ると本庁が291人減少し、支所・出張所が196人増加、施設では管理運営の見直しなどから289人が減少している。これらは首長をはじめ助役、収入役、議員などの特別職が減少したこと、また本庁による事務管理が集中的に一元化されたこと、合併以前では本庁であったが合併により支所となったこと、合併を機会に委託化を推進したことなどの理由が考えられる。職員給については5団体の合計で、26,649百万円であったが、18年度では22,371百万円となり4,278百万円減少している。これは13年度から17年度の間には大量の職員が退職し、新規採用を控えた結果であり、支払われた退職手当等から500人程度が退職したと推定できる。

表8 職員数と職員給の状況 単位 人・百万円

区 分	福山市 13年度	内海町 ほか3町	合計	福山市 18年度	差引額
本 庁 (人)	990	388	1,378	1,087	△291
支所・出張所(人)	412	1	413	609	196
施 設 (人)	1,588	264	1,852	1,563	△289
合 計 (人)	2,990	653	3,643	3,259	△384
上記の職員給	22,389	4,260	26,649	22,371	△4,278

次に扶助費であるが、扶助費は社会保障制度の一環として、生活困窮者、児童、老人、心身障害者などを支援するための経費である。扶助費の動向は、少子高齢社会が進展することから児童福祉費、老人福祉費、生活保護費等が一段と増加すると予測される。表9の決算額を見ると、5団体で18,401百万円が、18年度で26,005百万円と7,604百万円増加している。地方公共団体の規模や中核市による権能差などから、従来県の事務であった保育所費、保護費などが制度的な係わりから増加している。現在の高齢化率は20%を超えるまでに上昇し、また1人の女性が一生の間に産むとされる合計特殊出生率は、昭和50年代以降急激に低下し近年では1.32まで落ち込んでいる。こうした中で扶助費は、生活保護費、児童福祉費の増加などから17年度2.5%、18年度1.6%と着実に増加している。今後においても少子高齢社会が一層進展することにより、扶助費の割合は一層高まることに留意しなければならない。

表9 財政的影響（歳出）

単位 百万円

区 分	福山市 13年度	内海町 ほか3町	合 計	福山市 18年度	差引額
人件費	31,633	6,199	37,832	34,773	△3,059
扶助費	15,978	2,423	18,401	26,005	7,604
公債費	16,240	4,060	20,300	19,396	△904
小 計	63,850	12,683	76,533	80,174	3,641
物件費	12,859	2,628	15,487	15,986	499
維持補修費	1,390	181	1,571	1,410	△161
補助費等	9,103	2,824	11,927	10,411	△1,516
投資・出資・貸付金	5,778	510	6,288	7,120	832
投資的経費	16,956	2,822	19,778	16,510	△3,268
その他	13,112	2,531	15,643	18,407	2,764
歳出総額	123,040	24,189	147,237	150,018	2,781

注 内海町 13年度 新市町 13年度 沼隈町 15年度 神辺町 16年度

公債費については、その性格から殆んどの団体が公債費対策に腐心している。つまり地方債は財源調達的手段として安易に利用できるが、このことが繰り返されると長期にわたり償還金が増加することとなり、財政運営を圧迫することとなる。公債費の財源は殆んどが一般財源であるから、地方債を継続的に大量発行することは、借金を返済するために借金を繰り返す、つまり財政が麻薬に染まることとなる。5団体の合計は20,300百万円であったが、18年度決算は19,396百万円と904百万円減少している。これは公債費全体の80.0%を占める福山市が、年次的な繰上償還や地方債発行額の総枠抑制によるものと考えられる。過去3か年の繰上償還額は、16年度1,002百万円、17年度1,504百万円、18年度1,003百万円、合計3,509百万円に上っている。また地方財政計画における地方債依存率は、16年度から16.7%、14.7%、13.0%であるが、福山市では7.8%、8.4%、7.9%と大きく下回っている。このことが財政運営を気にするあまり、税を納める市民から適正な資源配分を

求めることに不満があってはならない。これを裏づけるように、投資的経費は前述の16年度以降の3年間は、地方財政計画25.2%、23.5%、20.3%に対して、福山市9.7%、11.6%、11.0%となり、地方財政計画を大きく下回っているのである。

3. 財政指標

合併関係団体の財政指標は表3に示したとおりである。

財政力指数は、地方公共団体の財政力の強弱を示す指標として用いられるもので、普通交付税の算定に用いる基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の3年間の平均値であり、合併4団体にあっては内海町の0.128から神辺町の0.624に分布している。財政規模が最大の福山市が0.817と最も高い水準にあり、今回の合併が比較的スムーズに進行した要因のひとつと考えられる。つまり財政力の強い福山市が、財政力の弱い4団体を編入合併する形態となっている。財政的に強い団体の規模が大きく、合併の時点では財政的に比較的影響が小さいとして合併が進んだと考える。18年度決算では地方税の増加などもあって0.829とむしろ上昇しているのである。

経常収支比率は、福山市が81.6%、他の4団体はいずれも90%を超えて最も高いのは神辺町の96.1%となっている。また減税補てん債等を除いた経常一般財源で見るとそれぞれ84.0%、104.9%と実に20ポイントを超える差となっている。福山市は、5団体の中では分母となる経常一般財源等が83.2%、分子となる経常経費充当一般財源等が81.1%を占めており、合併後の18年度経常収支比率は86.2%となっている。経常収支比率は、地方公共団体の人件費、扶助費、公債費など経常的経費のために経常一般財源がどれだけ充当されたかを示す比率をパーセントで表したものである。割合は低いほど財政的に余裕があることとなる。したがって経常的経費は、地方公共団体の経費のうちでも容易に縮減できない固定的かつ義務的性格の強い経費で

ある。参考までに北海道夕張市の17年度決算の経常収支比率は125.6%である。

つぎに(実質)公債費比率についてみてみよう。合併直前年度における人口1人当たりの地方債現在高は、多い順に内海町1,130,658円、沼隈町465,524円、神辺町363,907円、新市町289,913円である。最大の内海町は他の団体と比較して圧倒的に多く、最小である新市町の実に4倍となっている。(実質)公債費比率で見ると内海町18.1%、新市町17.6%、沼隈町20.5%、神辺町21.2%である。一般的には地方債現在高が高い団体は(実質)公債費比率が高くなるが内海町が沼隈・神辺町より低い水準にあることは、公債費比率の算定にあたっては標準財政規模、基準財政需要額に算入される公債費が控除されることと考える。なお福山市の1人あたりは378,208円である。また参考までに北海道夕張市の17年度決算の人口1人あたりは、1,120,968円と福山市の3倍である。

第5章 合併の問題点

1. 自主的な合併

市町村合併は、国から強制されてはいないだろうか？。合併を促進することから、合併に要する経費の補助制度、地方交付税の算定替に伴う期間延長、合併特例債などによるさまざまな財政支援がある。

こうした財政措置は通常の場合、時限措置でなされている。合併は地域に住む人たちが、最も関心が高いひとつであり、決定には十分な議論を深めて相当の期間を必要とするものである。また現行の小規模町村に対する地方交付税の削減についても問題があるだろう。現在の地方財政制度では地方交付税を抜きにした財政運営は考えられない。地方分権の推進という名のもとで、国により合併を誘導し、結果として国の健全化に資するだけになってはならない。合併は住民の受益と負担に直接影響し、愛着意識、住民自治、住民参

加など住民の将来に大きな関わりがあるもので、議論を尽くした取組みが是非とも必要である。

2. 広域市町村圏

合併に関連して広域市町村圏がある。今回の合併に関して、福山・府中広域市町村圏は昭和46年に地域の振興整備を推進するため設立され、圏域の一体的な発展を目指した諸施策に取組み、平成6年には従来の組織を発展的に解消して「福山・府中広域行政事務組合」を設立している。福山・府中広域市町村圏は、都市と周辺地域を一体とする日常生活圏を場として創造性と魅力に富んだ豊かな地域社会を築くよう振興整備を進めてきた。圏域は2市9町1村であったが1町は尾道市と合併し、残る11団体は合併により現在は2市1町に再編されている。広域圏として一体的発展からスタートしたものでそれぞれの合併が進展した現在では当然に見直さなければならない。合併により実質的には機能なくなり形骸化した組織となっている。福山・府中広域行政事務組合は20年3月に解散し残余財産の基金1,519百万円は構成団体へ規約により分配することとしているが、願わくば早い対応が望まれたところである。

3. 町づくり建設計画

いろいろな呼び方があるが、正式には「市町村建設計画」である。地方制度調査会においても名称の議論がなされたが、やはり施設整備が大半を占めている。今回の4町においても殆んどが施設整備となっている。なぜならば合併特例債による償還金の財政支援が措置されていることから自と施設整備中心の計画となり、このことが不要不急の整備を伴うことになり易い。このため計画事業の限度額の引き下げ、計画期間の短縮などが必要である。また施設については運営費も一部支援する措置が求められる。計画した事業が計画どおり実施されるのか、後年度では曖昧になっている例が多い。18年度決算においても計画事業は遅れ気味であり、事業の延期、繰越は合併された住

民にとって不信感を増幅することとなる。事業の進捗を関係住民に明らかにすることが大切である。

4. 地方債

地方分権時代における地方債の運用には、特別の配慮が必要である。

かつて財政投融资制度では郵便貯金、年金積立金は法律に基づいて資金運用部に預託を義務付けられていた。しかし金融市場における民間部門の発達や金融の自由化などが進展する中で公的資金のあり方が問われ、いわゆる財政構造改革関連法の成立によって、資金運用部が廃止されて財政融資資金特別会計が新設され、その結果義務預託は廃止され原則自主運用となった。

さらにいわゆる分権一括法により、地方債の発行は国との事前協議制に移行し、地方公共団体による地方債の運用の裁量が高まることとなった。事前協議制では、都道府県及び政令市にあっては、総務大臣、その他市町村にあっては都道府県知事と協議を要するが同意がない場合でも地方債の発行は可能である。

今回の4町の合併に関連して、町づくり建設計画によれば総額780億円の建設事業を実施し536億円の地方債を発行することとなっている。資金、期間、利率などの借入条件にもよるが総額660億円を超える償還となり、単年度の最高額は37億円にも上ると試算できる。一時的に償還金が多額になることにより、他の施策を圧迫することになってはならない。

今日の地方財政は、経常収支比率をはじめとする財政指標が悪化しており、とりわけ公債費比率、実質公債費比率など公債費に関する指標が最も留意すべきところである。

これらを住民に分かり易く明らかにしなければならない。これからの社会は、あらゆる分野で不安の中で生活しており安心・安全に最大の関心が寄せられている。行政においても財政をはじめ入札、人事、採用などすべての面

で行政コンプライアンスが求められる時代となる。行政は正面からこの課題に応じていくことを期待する。

参考文献

- ・「地方自治」磯崎初仁、金井俊之、伊藤正次 北樹出版 2007年9月
- ・「地方分権と地方自治」佐々木信夫 勁草書房 1997年7月
- ・「市町村合併と都市地域経済構造」片桐勉 古今書院 2002年9月
- ・「現代の地方財政」和田八束、星野泉、青木宗明 有斐閣 2004年4月
- ・「地方財政」林宜嗣 有斐閣 2002年12月
- ・「地方財政論」片桐昭泰、兼村高文、星野泉 税務経理協会 2005年5月
- ・「新自治用語辞典」新自治用語辞典編纂会 2002年8月

参考資料

- ・福山市平成18年度決算見込みについて
- ・合併調査特別委員会資料
福山市・内海町・新市町・沼隈町・神辺町
- ・市町村普通会計決算カード
福山市・内海町・新市町・沼隈町・神辺町・北海道夕張市
- ・地方財政 地方財務協会
- ・市町村合併に関する研究会 平成17年度報告書
- ・地方財政要覧－平成19年12月－