

平成の市町村合併がもたらした地方財政への影響

－財政力、負担、並びに、受益からの考察－

1999年度から2010年度の平成の大合併において2,000を超える市町村が合併し、合併特例法はその後も延長を重ね、3,200以上あった市町村は1,718にまで減少した。合併から10年以上経過した市町村が多くなった現在、その後の市町村財政に、合併が寄与した市町村がある一方で、厳しい財政状態になっている市町村もある。国は合併の目的のひとつに、「基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化を図る」ことを掲げていた。市町村合併は、単に財政基盤の強化だけを求めるものではなく、そこで暮らす住民が安心して生活できる環境を整えることが究極の目的であることから、市町村合併に関して研究する分野は幅広い。そうしたなかで、本論文は、市町村の財政力、それに伴う税収の偏在性、住民への受益サービスについて市町村合併との関連性について考察した。

各章の概要は次のとおりである。

第1章 財政力と市町村合併の影響

第1章は、『研究論集53号』に掲載した「平成の市町村合併がもたらした地方財政への影響」をベースとして、分析対象期間を本論文で統一するため、採用データと分析期間を差し替えて書き直したものである。

市町村合併の財政力に係る分析は、2000年度から2018年度における市町村合併に基づいて廃置分合処理後、住民基本台帳人口による年齢3階級区分と地方財政状況調査から歳入に係るデータを中心にパネルデータを作成し、財政力指数への影響を分析した。分析過程において、合併と非合併に区分した上で、合併特例法によって時限立法措置として市制移行の人口要件を3万人に緩和したことを考慮して次の5グループに分けた。合併市町村は「既存の市を含んで合併したグループ」、「町村合併により市制に移行した団体と非合併で市制移行した団体のグループ」と「合併後も町村のままの郡制を継続したグループ」に分けた。非合併市町村は、市部と郡部の2グループとし、合わせて5グループに区分し、以下、この区分は各章で共通して用いている。

市町村合併と財政力の関係について行った固定効果分析は、合併が市町村の財政基盤の強化に影響を与え、合併市町村は非合併市町村に較べてグループ内での格差が是正されたことも確認した。しかし、平成の大合併は財政力の向上には寄与したが、国が目標としている1,000市町村には遠く及ばず、合併から10数年経た今日においては、地方財政の課題を先送りする期間を設けたに過ぎないとも言え、財政上の課題が再び浮上してきていると思料する。

第2章 地方税の偏在性と市町村合併の影響

第2章は、『研究論集54号』に掲載した「地方税の偏在性と市町村合併の影響」をベースとして

いる。内容は、地方税の偏在性を3点から分析、考察を行った点は同じで、本論文の構成に合わせて削除加筆した。

1節では、2000～2018年度における地方税の偏在性について、ジニ係数と変動係数を用いて検証し、2節では、地方税を構成している個人市町村民税、法人市町村民税と固定資産税、並びに、土地、家屋、償却資産に係る固定資産税が地方税の偏在性にどの様に影響したかを分析した。3節では、市町村の合併と非合併が地方税の偏在性に与えた影響について分析した。この結果、1節では、全市町村における偏在度が縮小してきていることを確認した。2節では、合併後に認められる地方税の偏在性は償却資産に係る固定資産税の影響が大きいことを明らかにした。3節では、非合併郡部の偏在性が大きく、償却資産に係る固定資産税に偏在性が非合併郡部内の格差を大きくしていることを明らかにした。全体としての偏在性の縮小は認められたが、必ずしも市町村の財政基盤強化の結果ではなく、度重なる税制改正による所得再分配政策の影響が大きいことを考えると地方財政における持続的な自立性と自主性を高める結果に結び付いていないことを示唆している。また、こうした税制改正を繰り返さなければならないのは、市町村の単位がまだ細かいために生じている格差と非効率もあると思料する。今後、更なる合併の推進が求められるとともに、都道府県行政との区分け、さらには、道州制の再検討が必要である。

第3章 地方単独事業と市町村合併の影響

第1章の財政力、第2章の税収の偏在性を受け、第3章は住民サービスに対して市町村財政がどの様に機能してきたか考察した。分析方法は、目的別歳出である民生費と性質別歳出である扶助費に着目し、市町村合併を軸として、社会保障関係費である老人福祉費と児童福祉費を取り上げ、国からの補助金を財源とせず市町村の裁量と財政力が影響する単独事業として実施する扶助費について分析した。分析の視点は、1節ではこれら社会保障費と市町村の歳入構造との関係を明らかにすること、2節では市町村合併との関連について考察すること、の2点にある。この2点を通して、社会保障関係費の増大によって中央政府の影響が色濃くなっていくなかでの地方財政について考察した。分析方法は、老人福祉費と児童福祉費と、その内訳になる単独事業扶助費について、第1章で用いた2000～2018年度のパネルデータを使い、それぞれの歳出割合と、15歳未満一人当たり歳出額、65歳以上一人当たり歳出額を被説明変数として固定効果分析によって実態を紐解いた。分析結果は、第1章、第2章を含めたものとして、次の5点にまとめられる。

- ①大枠としての社会保証関係費における市町村間格差は少ないが、郡部は町村間の財政力の格差が市部よりも大きく、単独事業において格差が生じている。
- ②町村財政全般においては、財政格差を埋めるための地方交付税、国庫支出金による補填は、今後益々増大し、自立性が失われていくと予測する。
- ③市町村財政における老人福祉費と児童福祉費の歳出を比較すると、老人福祉費は市町村の事情が影響し、児童福祉費は他の市町村に追隨的な傾向があり、財政的には地方交付税が支える構造を色濃くしている。
- ④合併後も郡制継続の町村と非合併郡部の町村の区分から、郡制継続の町村の財政力は平

準化されたが、非合併郡部内での財政力格差が大きい。こうした点は、単独事業での扶助費にも影響している。

- ⑤単独事業は国等に依存しない財源に基づいて市町村の裁量で行う事業であるが、老人福祉費に較べて児童福祉費は、超過課税の適用と同じ様に他の市町村と横並びの意識が働いていることを示唆している。

終章

以上の考察を70市町村から35市町村に半減した群馬県の市町村合併について検証した。

首都圏100キロ圏にある群馬県は、東京への通勤圏としてはやや遠く、山間部に位置する市町村も多いため、行政の舵取りが難しい地域である。県都の前橋市と交通の要所である高崎市は、中核市への移行を目指して併合合併を重ねた。県内人口第3位の太田市と現在中核市を目指している第4位の伊勢崎市も周辺町村を併合した。財政力指数からは、前橋市と高崎市の伸び悩みが見て取れる。その原因は様々であるが、市町村合併は、行財政だけではなく、広域的な都市計画の舵取りが重要であることを想起させる。また、非合併の上野村と合併後も郡制継続の神流町とみなかみ町は、平成の大合併における町村合併の縮図である。

最後に、論文全体を通して、我が国の税制は国民に税を意識させない仕組みが多いことを再認識した。超過課税、固定資産税の軽減措置などそれらの多くは個人から法人に負担を移転する税体系となっている。有権者に税を意識させない政策の下では、国民に国や地方政府の行政に対する関心を希薄にする。それは同時に知るべき情報を知らないまま過ぎていくことになり、税金の使途についての住民の判断を難しくする。