

# Influence of special measurement of local tax allocation for the merged municipalities: on the case that annexed the small municipalities

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/46542">http://hdl.handle.net/2297/46542</a>

# 合併算定替特例の効果

—— 小規模自治体併合事例を中心に ——

武 田 公 子

## はじめに

いわゆる「平成の大合併」の狂騒から10年経った。合併推進策として設けられた財政上の特例措置がこの10年で一区切りを迎えることとなる。それは第一には合併特例債の起債である。これについては合併から10年間の期限が設けられており、東日本大震災を受けて起債期間が5年間延長されたものの起債上限額に変更はなく、今後合併自治体がこの地方債を多く発行することはないと考えられる。第二には交付税の合併算定替特例であり、合併前自治体の算定方法を10年間維持し、その後5年間の経過措置を経て本来の算定方法(一本算定)に移行することとなっている。合併自治体ではまさに現在この移行措置に直面しており、それに伴う交付税の減収への対応が問われているのである。

本稿は、このうち合併算定替特例が実際にどのように機能したのかを検証するものであるが、その検証プロセスにおいて、この特例が交付税臨時算定費(後に詳述)と相俟って当初予期されたものとは異なる効果をもたらしたことに着目する。なお、以下で「交付税」とするのは普通交付税の意である。本稿では特別交付税についてはさしあたり割愛する。

平成合併の総括をめぐっては各自自治体のケーススタディを含め多くの研究がなされているが、合併算定替特例がどのような効果・影響をもたらしたのかについての研究は意外に少ない。個別の合併事例に着目した地方財政研究として、特に合併特例債の問題を指摘した町田(2012)や、行財政改革の動向

に重点を置いた横山(2014)等がみられる。計量的な研究としては、歳入や交付税に関して類似団体による推計値からの乖離状況を検証した伊藤・目代(2013)、歳入・歳出の各項目別の検討により合併前後財政の効率化を検証した秋葉・安部(2014)、合併による財政力指数の向上如何を検証した中村(2015)等がみられるが、交付税データを用いたものではなく、あくまで決算データ等からの量的分析にとどまる。

他方、交付税制度の詳細に立ち入った研究としては飛田(2014)(2015)や星野(2013)がある。飛田は臨時算定費の算定方法や補正係数に関して毎年度の交付税算定結果を検証しており、星野は新型交付税やその後の臨時算定費がもつ政策効果に関して詳細な検討を行っている。本稿ではこれらの研究を参考としつつ、合併算定替と臨時算定費や各種補正係数の相乗効果について検討を加えていく。

## I. 段階補正削減と「平成の大合併」

### (1) 合併推進策と交付税制度

交付税交付額は各団体における基準財政需要額と基準財政収入額との差額であり、基準財政需要額は測定単位を各種補正係数で補正したものに単位費用を掛け合わせたものの総計からなる。基準財政収入額は、法定普通税を標準税率で徴収した額の75%に譲与税等を加えて算出されるもので、比較的変動の小さい地方税の構成からして一般的には毎年の変動はさほど大きくない。従って、基準財政需要額の算定方法如何が交付税の交付額を左右するといつてよい。その算定において、人口や面積等の測定単位は客観的数値で示されるが、単位費用や補正係数、さらには算定項目に関しては国の政策的意図が介在しやすい。特に2000年に分権一括法とともに施行された改正合併特例法<sup>1)</sup>の下で、この交付税制度が合併推進の手段として使われた経緯がある。

その第一は、本稿の主題にかかわる合併算定替特例であり、合併後の基準財政需要額算定に際して合併前の算定基準を10年間維持するというものであった。これについては後に詳述するが、本来であれば減額されるはずの交付税が10年間は維持され、その後5年間の激変緩和を経て一本算定に移行す

るというものである。

第二は、合併特例債の交付税措置である。合併後10年間(その後15年間に延長)、合併自治体の一体性確保を目的とした建設事業や基金造成に対して、事業費の95%まで起債充当でき、後年度に元利償還費の70%を基準財政需要額に算入するというものである。2000年代に入って全般に公共事業の縮小傾向が顕著となっていた折、この有利な起債によって地域の建設需要に応えられることが合併の大きなメリットとなっていたことは否めない。とはいえ、本稿ではこの措置の検討はさしあたり割愛する。

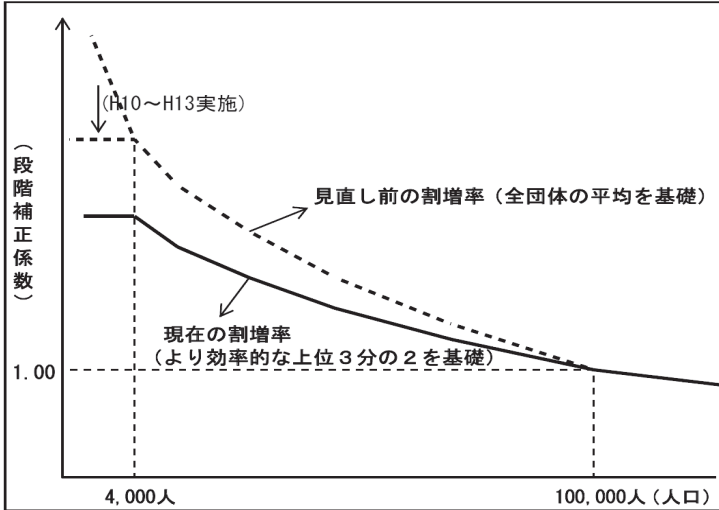
第三に、これは合併推進の「ムチ」の側面であるが、小規模自治体に対する補正係数を削減することによって財政の持続可能性に不安を抱かせ、合併やむなしという判断に誘導したことである。次節で述べる段階補正の削減がまさにそれであった。

## (2) 段階補正削減と合併誘導効果

90年代後半より交付税特別会計の赤字が拡大するなか、国は交付税の削減策を検討していた。いわゆる三位一体改革において「地財ショック」を引き起こした交付税削減はよく知られているが、それ以前に国はすでに交付税削減に着手していたのである。

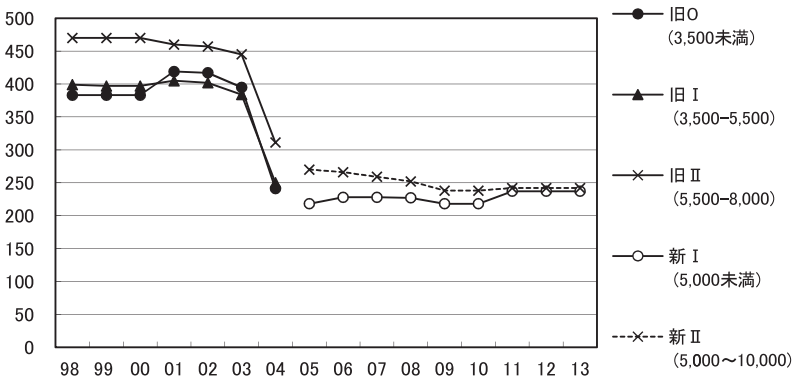
98年度から01年度においては、人口4,000人未満の団体に対し、段階補正の割増率を一律とした(図1参照)。段階補正は、人口規模が小さいほど一人あたりの行政コストが大きくならざるをえないことへの配慮として行われてきたものであるが、人口4,000人未満の自治体では人口規模が小さいほどこの削減の影響が大きかったことが窺われる。また、02年度から04年度には、「全団体の平均を基礎として割増率を算出する手法を改め、合理的・効率的な財政運営を行っている上位3分の2の団体の平均を基礎として割増率を算出」するとし、3年間で順次引き下げることとした<sup>2)</sup>。これにより、段階補正の対象となる人口10万人未満の自治体全てに影響が及んだことになるが、図示されるようにこの影響も人口が小さいほど大きく表れたことが窺われる。このことが折からの市町村合併に拍車をかける結果となったのである。

図2はいわゆる平成の大合併前後の小規模町村数の変遷を示したものであ



<資料>総務省「平成15年度普通交付税の算定結果等」別冊資料「段階補正の見直しについて」2003年7月25日。

図1 段階補正の見直し



<資料>『類似団体別市町村財政指数表』各年度版より作成。

図2 小規模類型町村数の変遷

る。この「類型」は、「類似団体別市町村財政指数表」による市町村類型であり、人口規模と産業構造とで分類されるものであるが<sup>3</sup>、ここでは人口類型により

小規模町村の数を示している。なお、合併による市町村数減少を受け、総務省は05年度決算より類型区分を変更した。旧類型の0～IIは人口8,000人未満、新類型I・IIは1万人未満であり、連続したデータとはなっていない。とはいえ、03～04年度にかけて町村数が激減していることが窺え、小規模類型の町村は03年度の1,224団体から04年度には802まで減少している。さらに、合併特例法(旧法)適用期限であった05年度には1万人未満の町村は488にまで減少している。この間の市町村数総数はおよそ半数にまで削減されているなかで、これら小規模自治体は約1/3にまで減少していることから、交付税削減が小規模自治体に特に大きな影響を与えたことが窺われる。

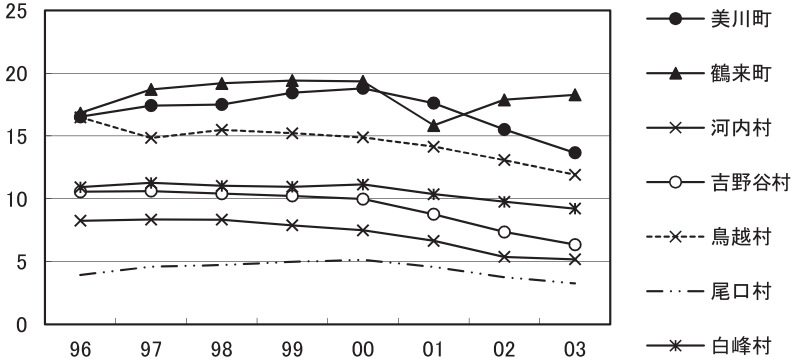
### (3) 交付税削減の状況－白山市合併自治体の場合

ここで、当該時期の交付税の動向について、本稿の研究事例として用いた白山市のケースを見てみよう。白山市は2005年2月1日付で8市町村の合併によって誕生した人口約11万人の市である。表1に示したように、05年国勢調査による人口では、67,488人の旧松任市が人口の6割以上を占める一方、山麓部の旧5村の人口は合わせて6,000人足らずであり、全体の6.5%に過ぎない。

表1 白山市の合併自治体

	05年国調人口	構成比
松任市	67,488	61.7
美川町	12,967	11.8
鶴来町	21,884	20.0
河内村	1,133	1.0
吉野谷村	1,284	1.2
鳥越村	3,002	2.7
尾口村	610	0.6
白峰村	1,082	1.0
計	109,450	100.0

図3はこれら合併前自治体のうち、旧松任市を除く7町村の普通交付税額の推移を示したものである。04年度決算から白山市としてのデータ公表となっているため、合併前決算は03年度までである<sup>3)</sup>。前述の98年度から01年度にかけての第一弾の交付税削減によって、鳥越・河内・吉野谷村においては明確に減少が表れている。鶴来町のみ企業立地に伴う税収の変化があったために交付税の一時的な変化が表れているが、他の自治体では01年度以降に急速に交付税の減少が進んでいることが見て取れる。こうしたことから、これらの自治体が財政の持続可能性に危機感をもって合併への道を選択していったことが窺われる。



<資料>『市町村別決算状況調』各年度版より作成。

図3 白山市合併自治体における普通交付税の推移  
(億円, 松任市を除く)

## II. 算定替特例とその効果

### (1) 合併算定替特例とは

前述のように、合併を選択した自治体にとって、その大きな動機となったのは交付税削減という「ムチ」と算定替特例や合併特例債といった財政措置の「アメ」であった。以下では特にこの合併算定替特例に注目して、この特例がもたらした効果を検討していきたい。

合併算定替特例とは、1999年の合併特例法(旧法)に定められた措置である。同法第11条2は、「合併市町村に交付すべき地方交付税の額は、当該市町村の合併が行われた日の属する年度及びこれに続く十年度については、…合併関係市町村が当該年度の四月一日においてなお当該市町村の合併の前の区域をもって存続した場合に算定される額の合算額を下らないように算定した額とし、その後五年度については、当該合算額に総務省令で定める率を乗じた額を下らないように算定した額とする」と定めている。つまり、10年間は合併前各自自治体が存続した場合に算定される交付税額の合算額が配分の基準となり、その後5年間の激変緩和措置を経て一本算定に移行するというものである。

前述のように04年度までの数年間にわたって大幅な交付税削減がなされ、多くの自治体が財政の持続可能性に危機感を抱いていた時期にあつて、「交付

税交付額が維持される」という算定替のうたい文句は、合併如何を検討する自治体に大きな判断材料を提供したに違いない。しかし同時に各地の合併協議会では、新市まちづくり計画に盛り込む財政計画において、算定替終了後の減収を見込んでの経費削減を盛り込んでいた。ただし、ほとんどの合併協議会の財政計画は合併後10年間に限定するもので、その後の一本算定に向けての減収を明示するところは少なかった。

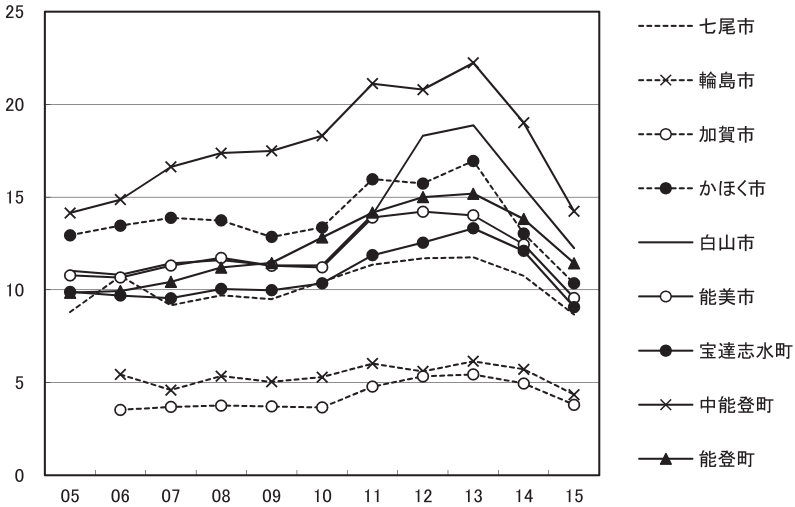
なお、合併特例法は04年に再改正され<sup>4)</sup>、05年に施行された(いわゆる合併新法)。同法第17条はこの合併算定替特例を引き継いでいるが、特例期間5年、激変緩和期間5年としている。

ところでこの算定替が実際にどのようになされているかについてであるが、各自治体単位に算出される「地方交付税算定台帳」では、08年度まで基準財政需要額の一本算定の算出根拠のみが示され、算定替の基準財政需要額についてはその詳細データは公開されていなかった<sup>5)</sup>。09年度以降は、全ての算定項目ではないが、個別算定経費・包括算定経費・臨時算定費等の括りで旧自治体単位の算定が示されるようになった。さらに13年度以降には合併後自治体の各算定項目の合計額が示されるようになっていたが、算定替に関する全データの公開には至っておらず、算定方法は依然ブラックボックスの中という状況にある。

## (2) 算定替特例による増額

前述のように、限定されたデータの範囲内であるが、まずは石川県内合併自治体における合併算定替の状況を見てみよう。図4は石川県内の9の合併自治体について、算定替の基準財政需要額の、一本算定に対する割増率を示したものである。なお、県内にはこの他の合併自治体として志賀町があるが、同町は原発立地による固定資産税収入により基準財政収入額が大きく、算定替額が一本算定を下回る年度もあり、こうした年には一本算定を適用しているため、図からは除外している。なお、加賀市・輪島市は算定替適用が06年度開始であるため、算定替は15年度までであり、それ以外の自治体は14年度で算定替が終了し、15年度から激変緩和措置による一本算定への漸次的移行が始まっている。





＜資料＞地方交付税算定台帳および交付税LasIsデータ(石川県への情報公開請求による)より作成。なお、以下の図表も特に断りのない限りこのデータにより作成したもの。

図4 合併算定替による基準財政需要額割増率(%)

いずれの自治体も、算定替によって一本算定を上回る交付税を配分されているが、その恩恵が自治体によって異なることに気づく。輪島市、加賀市は割増率が低いのにに対して、中能登町、白山市、かほく市等では割増率が高く、しかも2011～13年度にかけてかなり増額されている。ただし、算定替による割増率が高い自治体においては、今後5年間で削減幅がそれだけ大きいということでもある。このように自治体による相違が生じる理由としては、以下の諸点が考えられる。

第一に合併前自治体と合併後自治体との間の条件が大きく変化するか否かによる相違である。例えば、輪島市や加賀市では相対的に算定替の割増率は小さいが、いずれも2自治体の合併事例であり、合併市町村数が多い他事例に比べれば合併前後の諸条件の変化は相対的に小さいと言える。

第二に、小規模自治体を含み構成市町村数の多い合併事例では、算定替の割増率が相対的に大きい傾向があるということである。これには特に段階補正の効果が大きいと考えられる。削減されたとはいえ、小規模自治体に対す

る配慮としての段階補正はなお制度として残っている。合併によって人口規模が大きくなればそれだけ段階補正係数は小さくなるのだが、算定替特例では合併前の人口規模に即した段階補正が適用されるために、基準財政需要額はより大きいものとなる。

上記の推測は成り立つものの、しかし図4で中能登町、かほく市、白山市の割増率が相対的に高い理由は限られたデータからは推測することが難しい。そこで、以下では白山市の事例を取り上げてより詳しくみてみたい。

### Ⅲ. 白山市の事例に見る算定替の影響

#### (1) 算定替と一本算定の乖離

図5は白山市における普通交付税算定額(=算定替)と一本算定とを比較したものである。また、参考までに合併協議会が策定した財政計画<sup>6)</sup>における交付税の推計額をあわせて示している。同市は05年2月に合併し、04年度から白山市としての決算を開始しているが、以下では04年度当初に示された旧自治体の交付税算定もあわせて参照する。同市の算定替特例期間は05年度より14年度までであり、15年度から一本算定に向けての激変緩和措置が始まっている。

05年度から08年度にかけては、前述の交付税削減の延長として交付税は減

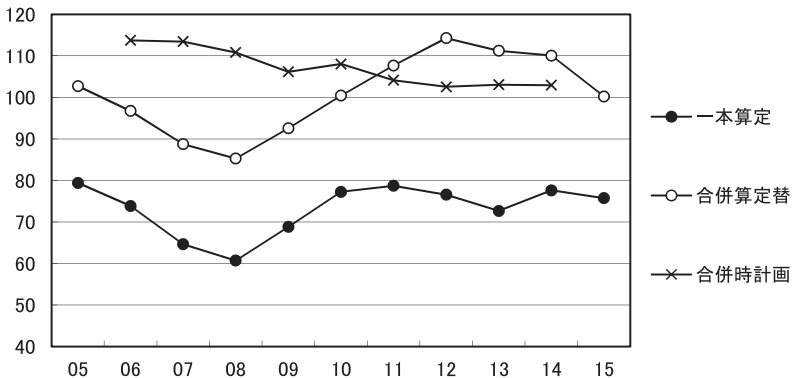


図5 白山市における交付税算定替と一本算定(億円)

少傾向を示していた。しかしリーマンショック後の09年度以降交付税は反転して増加傾向を示し、さらに11年度以降は特に算定替の金額が大きくなっていることが分かる。05年における算定替と一本算定の差額は約23.3億円であり、この差は10年度までほぼ一定であった。しかし11年度から14年度にかけて両者の乖離傾向が見られ、13年度にはその差額は38.6億円にまで拡大した。15年度以降は一本算定への移行が始まり、両者の差は縮小を始めたが、なお05年度を上回る差額が見られる。

合併協議会の財政計画では、算定替のメリットはあるにせよ緩やかに減少していくという見込みとなっていたが、11年度以降はその予測を大幅に上回る交付額となっている。この恩恵は大きかったものの、その分今後5年間で減少幅も大きくなるということでもある。削減自体は当初から見込まれていたことではあるが、この大きな削減幅に財政当局が戦々恐々としているであろうことは疑いようもない。

## (2) 乖離の内訳

では、この算定替と一本算定の乖離拡大はなぜ生じたのだろうか。基準財政需要額は、主に経常的な行政事務のコストを示す個別算定経費と、投資的・政策的経費を保障する包括算定経費とからなる(図6参照)。公債費・臨時算定費は本来個別算定経費に含まれるものだが、以下では別立てとする。また、前述のように、算定替の内訳に関するデータは05～07年度分に関しては入手できないため、08年度以降で示していく。なお、臨時財政対策債振替相当額は、交付税財源の不足を赤字地方債に振替えるものであり、後年度元利償還額を100%基準財政需要額に算入するものとされている。これ自体の問題性は大きいですが、ここではこの問題は割愛する。

算定区分のうち最も多くを占めるのは個別算定経費であり、基準財政需要額の65～70%程度である。交付税算定における公債費とは、交付税措置が法定されている地方債(前述臨財債や合併特例債等)の元利償還額の一定割合を算入するものである。

これら算定区分に関して、算定替と一本算定の差額を示したのが図6である。公債費については、算定替と一本算定の間にほとんど差がないため、こ

合併算定替特例の効果 (武田)

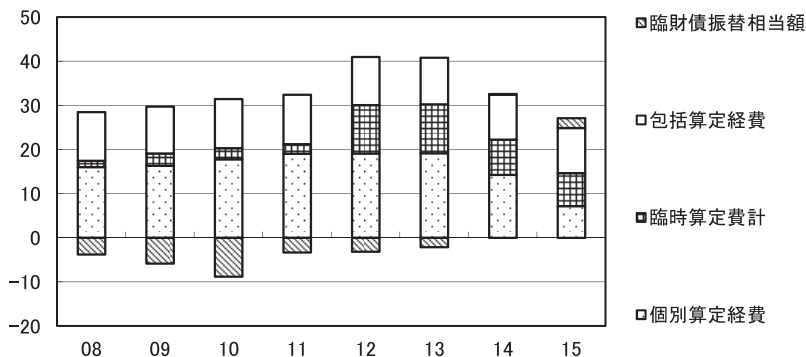


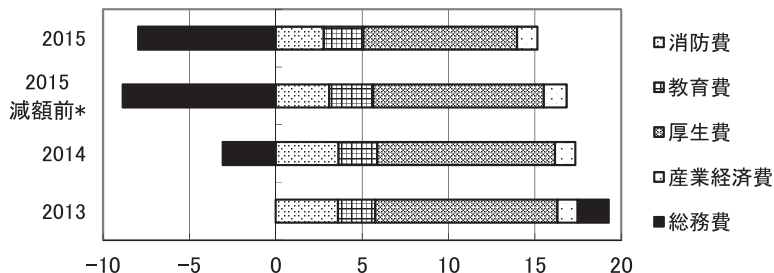
図6 算定替・一本算定の差額内訳(億円)

ここでは省略している。個別算定経費は算定替による割増が最も大きい費目であるが、14年度以降縮小しており、一本算定への移行が始まった15年度にはかなり小さくなってきている。この詳細については次節で述べる。

包括算定経費の割増分はほぼ一定額で推移している。また、臨時算定費については後に詳しく述べるが、12年度・13年度に急速に増加し、14年度以降も比較的大きな割増を続けている。臨時算定費については次章で詳しく検討していく。

### (3) 個別算定経費

算定替特例による基準財政需要額の算定方法に関しては、13年度分から算定替分と一本算定分の「地方交付税算定台帳」(市町村ごとの個票)がそれぞれ公表されるようになった(12年度分以前は一本算定分のみで、算定替は総額と算定区分別小計のみ)。つまり、個別算定経費の詳細な内訳に関しては13年度以降のデータしか得られなかった。図7はこうした限定の下でのデータを用い、算定替と一本算定の差額を求めたものである。なお、一本算定に向けての移行措置として、合併11年目(白山市の場合には2015年度)の交付額は、交付基準額における一本算定と算定替の差額に0.9をかけたものを一本算定の額に加算することとされている。12年目以降はこの係数が0.7, 0.5, 0.3, 0.1と逡減していき、合併後16年目には完全に一本算定に移行するのである。この係数は交付基準額(基準財政需要額と基準財政収入額の差額)に掛けるもの



＜注＞2015年度「減額前」は一本算定への移行に伴う漸次的削減を行う前の算定替額。

図7 基準財政需要額のうち個別算定経費における算定替と一本算定の差額(億円)

であるが、基準財政収入額に関する算定替と一本算定の差額は比較的少額であるため、ここでは基準財政需要額の差額を分析に用いている。

なお、図で「減額前」としているのは、算定替が前年度同様継続したと仮定した場合の基準財政需要額を示している。つまり、15年度の場合基準財政需要額を0.9で除したものである。これは、基準財政需要額の変化が一本算定への移行措置によるものか、算定内容の変化によるものかを峻別するためである。

さて、図7から窺えるのは以下の点である。まず、総務費が14年度以降マイナス、すなわち一本算定が算定替を上回るようになったことである。総務費には徴税费、戸籍住民基本台帳費、地域振興費が含まれるが、前二者に関してはさほど大きな変化はなく、この変化は主として地域振興費によるものである。総務省は、市町村合併による行政区域の広域化を反映した算定に向けて、14年度以降5年程度の期間で、支所に要する経費の算定、人口密度等による需要の割増、標準団体の面積の見直しによる単位費用への反映、といった基準財政需要額算定方法の見直しを行うものとした<sup>7)</sup>。その一環として14～16年度には、地域振興費において支所に要する経費の加算を先行的に着手している。図に見られる地域振興費の差額減少は、算定替の減額ではなく、このような一本算定における増額の結果である。

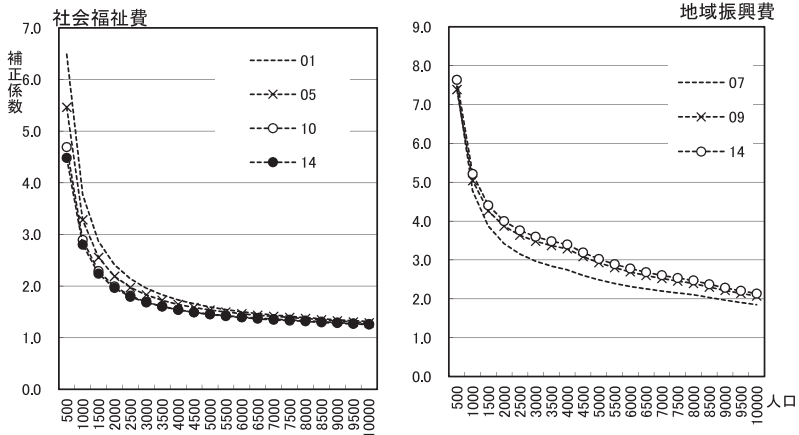
それ以外の要素についてみると、厚生費、消防費、教育費の順で算定替の割増が大きいことが分かる。このうち厚生費、消防費に共通するのは、人口を測定単位とする算定項目を含んでいるということであり、それに対して段階補正が適用されるということである。

(4) 段階補正の推移

前述のように、段階補正はスケールメリットが働かない小規模自治体への配慮であり、小規模自治体ほど大きな係数を測定単位に掛けることによって基準財政需要額の嵩上げを図るものである。合併推進の過程で削減されてきた経緯があるが、2010年に段階補正は一部復元された(飛田2014, 85頁)とされる。

そこで、厚生費のうちの社会福祉費(測定単位=人口)、総務費のうち地域振興費の人口基準分について、各年度の補正係数を見てみよう(図8)。社会福祉費については、05年度が01年度に比べて大きく削減されており、その影響は小規模自治体ほど大きかったことが分かる。しかし10年度、14年度の段階補正係数を見る限り、それがもとの水準には回復されていないことが分かる。他方、地域振興費について見ると、09年度以降には人口1,000人以上の部分について、段階補正が引き上げられていることが分かる。(地域振興費は07年度の交付税改革によって盛り込まれた算定項目であるため、それ以前にはない。)

このことから、算定替による割増率の高い個別算定経費のなかでも、段階補正による影響は個別の算定項目によって異なり、白山市のような小規模自



<資料>『地方交付税制度解説 基準財政収入額・補正係数編』各年度より作成。

図8 段階補正係数の推移

治体を包含した事例においては、例えば地域振興費のように段階補正の上方修正が行われた費目がプラスに働いていたのではないかと推測できる。しかし他方で、社会福祉費のように段階補正の復元が見られない費目にあっても、人口2,000人以下の自治体においてはなお段階補正の果たす役割が大きいことも見て取れる。

白山市に関しては詳細データが得られないため、参考としての検討にとどまるが、例えば厚生費中の最大費目である社会福祉費について、最終補正係数から推測することは可能である。社会福祉費の最終補正係数は、段階補正だけでなく、普通態様補正(種地による補正係数)や密度補正、事業費補正等との連乗加算によって求められるため、他の補正係数によって段階補正の効果が相殺されることもあり得るが、おおよその傾向を捉えることはできよう。合併直前の2014年度交付税算定において、人口65,370人の松任市における社会福祉費の最終補正係数は1.372であったのに対し、人口731人の尾口村では3.207、人口1,186人の白峰村では2.541であった。白山市(2010年国調人口110,459)の一本算定での同係数は、2013年度1.071、2014年度1.017などとなっている。すなわち、小規模自治体を多く包含した事例である白山市では、合併算定替によって合併前山麓部5村の段階補正分を多く享受することができたということである。

#### IV. 臨時算定費の政策誘導

##### (1) 臨時算定費の経緯

さて次に臨時算定費について検討していきたい。前出図7でみたように、臨時算定費は2012年度以降、算定替による嵩上げ分上昇に大きく貢献している。この臨時算定費とは一体何だろうか。

これを説明するには、2007年度の交付税制度改革に遡らねばならない。交付税制度の簡素化というコンセプトから、07年度より交付税の算定方法が見直され、従来の経常経費・投資的経費という区分から個別算定経費・包括算定経費という区分に変更された。それまで投資的経費も経常経費同様に費目ごとの積算によって基準財政需要額が算定されていたが、この改正で面積と

人口を基準とする包括算定経費に一元化されたのであり、その限りでは交付税の算定方法は大きく簡略化されたといえる。

しかし、翌08年度には新たな算定項目「地方再生対策費」が<sup>3</sup>、さらに09年度には「地域雇用創出推進費」が追加されている。これ以降この臨時の算定項目は名称を変えつつ、その時々々の国の政策を反映させながら推移している。表2はこの臨時算定費の推移を示したものであるが<sup>3</sup>、地方再生、地域雇用創出、地域の元気づくりといったスローガンの下で、交付税が政策的手段として使われている状況が窺われる。地方再生対策費や地域経済・雇用対策費は数年にわたって継続しているが<sup>3</sup>、リーマンショック後の「地域雇用創出推進費」「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」「雇用対策・地域資源活用推進費」に至っては、名称を変える必要がどこにあったのか理解に苦しむ面もある。その後の「地域の元気」「人口減少等特別対策」も同様であり、交付税制度がその時々々の政権の重点施策に動員されている状況が窺える。

これら臨時算定費は概ね人口を測定単位としており、そこに段階補正と経常態様補正を掛けている。ただし、その経常態様補正は表3のように多様な内容を含んでいる。地方再生対策費から地域経済・雇用対策費までは、人口減少や少子高齢化の進む地域、第一次産業の比重が高い地域など、いわば条件不利地域に対して係数が高くなるタイプの経常態様補正である。しかし、地域の元気づくり推進費・地域の元気創造事業費はやや性格を異にしている。それは、ラスパイレス指数や職員の削減等を指数とする行革努力分と、産業

表2 交付税臨時算定費の変遷(億円)

	08	09	10	11	12	13	14	15
地方再生対策費	4,000	4,000	3,877	2,917				
地域雇用創出推進費		5,000						
雇用対策・地域資源活用臨時特例費			4,324					
雇用対策・地域資源活用推進費				4,340				
地域経済・雇用対策費					7,200	7,224	5,748	4,272
地域の元気づくり推進費						2,807		
地域の元気創造事業費							3,353	3,695
人口減少等特別対策事業費								5,646
計	4,000	9,000	8,201	7,257	7,200	10,031	9,101	13,613

<資料>各年度「普通交付税の決定について」より作成。表3も同様。



表3 交付税臨時算定費の経常態様補正の主な内容

地方再生対策費	8-11年	第一次産業就業者数比率・65歳以上人口比率の対全国平均
地域雇用創出推進費	09年	自主財源比率・住民税所得割課税対象所得の対全国平均逆数、第一次産業就業者比率対全国平均
雇用対策・地域資源活用臨時特例費	10年	自主財源比率逆数、第一次産業就業者比率・年少者人口割合・高齢者人口割合・一人当たり農業産出額の対全国平均比
雇用対策・地域資源活用推進費	11年	
地域経済・雇用対策費	12-15年	一人当たり農業産出額・製造品出荷額・高齢者人口比率の対全国平均、自主財源比率・人口密度の対全国平均逆数
地域の元気づくり推進費	13年	行革努力分(ラスパイレス指数、職員削減率等の指標)と地域活性化分(産業関連指標の伸び率対全国平均等)
地域の元気創造事業費	14-15年	
人口減少等特別対策事業費	15年	必要度(年少人口比・転入者比・若年/女性就業率の逆数)と成果(人口・就業関係指標の伸び率等)

<注>概ね人口を測定単位とし、段階補正つき。

関連指標の伸び率という成果主義的な「地域活性化分」を経常態様補正に組み込んだことである。これに対し、人口減少等特別対策事業費は成果主義的指標と人口減少地域への配慮との双方を盛り込んだ折衷的な性格をもつものである。

## (2) 臨時算定費の算定替への影響

さて、上記のような臨時算定費の動向を踏まえ、白山市におけるその算定状況を見てみよう(図9)。まず、08年から11年にかけて旧松任市の算定額が大きいのは、主として地域雇用創出推進費(09年度)、地域雇用・地域資源活用臨時特例費(10

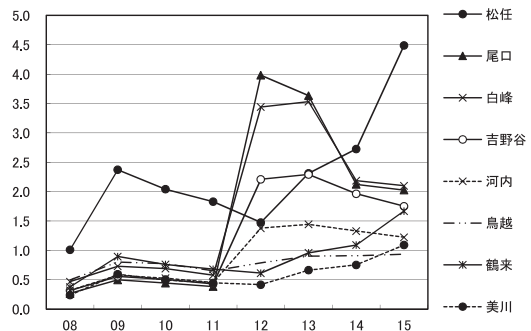


図9 白山市臨時算定費の動向(億円)

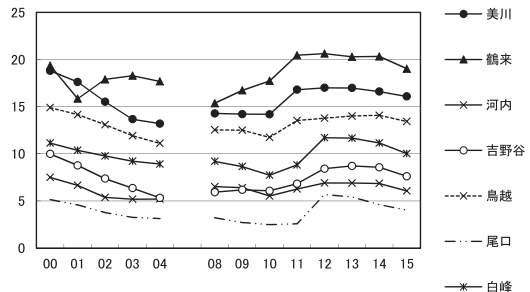
年度)、同推進費(11年度)のためである。08～11年度の地方再生対策費は当初3年間同額の算定となっており、11年度には削減されている。

目立った変化を見せているのが、12年度と13年度に旧尾口村、旧白峰村分が突出していることである。これは主として地域経済・雇用対策費である。前出表3に示したように、普通態様補正の要素をみると、農業分野の比重の高さや高齢者人口の高さ、自主財源比率の低さ等を指標としている点は、それ以前の地方再生対策費、雇用対策・地域資源活用費と共通している。しかし図に現れるように、合併前人口が小さかった山麓部の旧村部で特に算定額が大きくなっていることから、段階補正が強く作用しているのではないかと考えられる。

14年度には地域経済・雇用対策費が縮小され、それに代わって13年度から導入された「地域の元気」関連事業費が旧松任市を中心に急増し、旧美川町、旧鶴来町も同様に増加をみせる一方、山麓部の算定額は低下してきている。これは、先にみたように「地域の元気」および15年の「人口減少等特別対策」において行革努力関連指標や成果指標が導入されたためであり、その結果人口減少地域での算出が相対的に低下したのである。とはいえ、山麓部旧村分に関しても11年以前の水準に比較すれば高水準で算出されていることが分かる。

### (3) 合併前後の地区別交付税算定額

さて、以上のような交付税算定の変遷の結果、合併前後で各地域での交付税算定は全体としてどのように変わったのだろうか。図10は、合併前町村(金額が突出する松任市を除く)に配分されていた普通交付税の実額と、合併後の算定替特例の下旧町村単位で算出される「財源不足額」とを比較したものである。財源不足額とは基準財政需要額と



<注>05～07年度はデータなし。旧松任市を除く。

図10 旧自治体別交付税実額と算定替上の財源不足額(億円)

基準財政収入額の差額を意味し、この金額に若干の調整を行って交付額が決定される。ここでは旧町村が仮に存続していたとすれば得られたであろう普通交付税の額としてこの財源不足額を用いた。なお、前述のように05年度から07年度までは算定替の算出根拠となる旧自治体別のデータが公表されていないため、空白となっている。

冒頭に示したように、2000年代初頭に行われた交付税削減のなかでこれらの自治体は合併を選択するに至ったのであるが、合併後の状況を見ると、08年度の算定額は04年度交付額とほぼ同額であり、その後10年度を底として増加に転じたことがわかる。ピーク時の12～13年度には交付税削減前の水準にまで回復あるいはそれを上回るほどの算定結果となっていたのである。

蓋を開けてみれば、合併した小規模町村にとっては、あの交付税削減は何だったのだろうということになろう。石川県内ではこれら5村同様の人口規模で非合併を選択した事例はないのだが、同様の計算を岐阜県内で行って見たところ、人口1,000人弱で非合併を選択した白川村の場合、まさにこれら山麓部の算定結果と同様の交付税配分額の増加を見て取ることができた。合併という選択は、もはや10年を経過した現在となっては不可逆的なものと考えられるが、交付税削減に脅かされて合併に駆け込んだ小規模自治体には騙されたと捉えられても致し方ないかもしれない。

## 結 語

以上の分析を踏まえ、「平成の大合併」に至る経過とその後の推移において交付税配分のあり方がどのような効果を及ぼし、何をもたらしたかを総括しておきたい。

第一に、交付税制度が合併推進に果たした役割についていえば、2000年代前半における交付税削減と、合併後10年間の財源保障策であった合併算定替特例とは、いずれも段階補正という交付税算定ツールを用いた誘導策の双頭であったということである。小規模自治体において、一人当たり行政コストが大きくならざるを得ないのは自明のことであるが、行政のナショナルミニマム保障の観点から、そのための財源を保障する仕組みとして設けられてい

るのが段階補正である。2000年代前半の交付税削減は、この段階補正を削減することによって小規模自治体の財政の持続性への危機感を煽るものであった。その一方で、合併算定替特例は、合併後10年間は各自治体の個別算定を合算する形での交付税算定方式を用いるものであり、その結果として小規模自治体を包含する合併ケースほど、そのメリットが大きかったのである。削減はされたものなお小規模自治体ほど高い補正係数を用いた算定方法自体は維持されており、合併によって人口規模が大きくなった自治体を単位とした算定よりも、小規模自治体単位で算定したものの合算額の方が大きくなるわけである。本稿で検討対象とした白山市はまさに、山麓部5村の小規模自治体を包含する合併事例であるが、このことは同様の他の合併事例にも該当するはずである。

第二に、07年度の交付税改革において基準財政需要額の簡素化が図られたが、翌年度からは様々な名称で臨時算定費が設定され、この費目がその時々政策誘導手段として用いられるようになったということである。この臨時算定費は、前述の交付税削減を通じて疲弊した地方への弥縫策とも見て取れるもので、過疎高齢化地域や農山村地域に配慮する補正係数を備えるものであった。10年度に段階補正の一部復元がなされて以降は、特に12～13年度の「元気な地方づくり」をスローガンとした国の政策動向もあり、段階補正が強く働く傾向が表れた。その結果、合併算定替特例を適用中の自治体においても——特に小規模自治体を包含した合併事例においては——この恩恵を大きく受けることとなったのである。

第三に、算定替特例の終息に向けての各自治体における行財政改革への動きである。合併当初から、算定替は10年間の期限措置であり、その後5年の激変緩和を経て一本算定に移行すれば、交付税配分額が大きく減少することはどの自治体も了解していたはずである。従って合併協議会の財政計画はその間に職員削減や施設統廃合を進めていくことを盛り込むのが一般的であった。しかし前述のような交付税算定の動向のもとで、一本算定と算定替との乖離が大きくなる傾向が見られる。つまり、疲弊した地方への配慮として臨時算定費が設定される一方で、自治体の財政リストラは否応なく進めざるをえないというジレンマを、多くの合併自治体は抱えていたのである。

第四に、小規模自治体を包含した合併事例において、これら小規模自治体の地域がいわば「周縁化」される経過を辿ったということである。第三に述べた行財政改革の内容は、本庁への資源・人員の集約と支所地域における重点的な施設統廃合を含むものであった。このことは旧村地域の社会経済の空洞化を加速化させ、過疎高齢化を助長させる結果をもたらした。合併自治体が旧村地域の段階補正や臨時算定費の効果によって交付税配分の増額という恩恵に与っていたことを踏まえると、このことは大いなる皮肉ともいえるであろう。

第五に、根本的な問いではあるが、そもそも交付税制度とはこうした政策誘導の手段を目的にしたものだったのだろうかという疑問である。交付税制度とは、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする」(地方交付税法第1条)ものである。そして、「国は、交付税の交付に当っては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない」(同第3条)はずである。段階補正の操作によって自治体を合併に追いやり、その挙句に疲弊した自治体に臨時算定費を通じて「元気創出」や「人口減少対策」に努めよといった政策誘導を行う現状は、交付税制度の理念に反していると言わざるを得ない。

#### 【注】

- 1) 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(1999年7月16日法律第87号)による「市町村の合併の特例に関する法律」(1965年3月29日法律第6号)の改正。以下、(旧法)と表記する。
- 2) 総務省「平成15年度普通交付税の算定結果等」別冊資料「段階補正の見直しについて」2003年7月25日。
- 3) ただし、交付税算定にかかるデータは、04年度当初に示されるものであるため、04年度分まで合併前のものである。
- 4) 「市町村の合併の特例に関する法律」(2004年5月26日法律第59号)。
- 5) 筆者が石川県に情報公開請求を行ったところ、08年度以前の旧自治体単位の算定台

帳はない、とのことであった。09年度以降分については情報公開請求によりデータを入手した。なお、岐阜県はこのデータの一部をホームページに公開しており、岐阜県(2013)のように詳しい算定手順解説も公表している。本稿に関連した調査の中で岐阜市町村課税政係に多々資料提供いただいたが、同係においても、データによる算定台帳の整備は07年度から開始、算定替分の算定台帳の整備は13年度から開始とのことであった。

- 6) 松任・石川広域合併協議会「白山市まちづくり計画(新市建設計画)」2014年5月。
- 7) 地方交付税制度研究会編『平成27年度地方交付税のあらまし』, 49頁。

#### 【参考文献】

- 秋葉まり子・安部可奈恵(2014)：「平成の大合併は財政的效果をもたらしたか：青森県五所川原市の事例分析」『弘前大学教育学部紀要』第112号, 35-43頁。
- 伊藤敏安・目代武史(2013)：「合併市町村における歳入規模と地方交付税水準の肥大化の検証」『地域経済研究(広島大学大学院社会科学研究所附属地域経済システム研究センター紀要)』24号, 3-14頁。
- 岡部真也「市町村の財政運営③－市町村合併と過疎問題－」『ファイナンス』2010年10月, 60-67頁。
- 岐阜県総合企画部市町村課税政係(2013)：「普通交付税合併算定替事務の手引き」2013年3月。
- 武田公子(2015)：「合併前後の財政状況と行財政改革」横山壽一・武田公子・竹味能成・市原あかね・西村茂・岡田知弘・いしかわ自治体問題研究所編『平成合併を検証する－白山ろくの自治・産業・くらし』自治体研究社, 31-52頁。
- 飛田博史(2014)：「2013年度地方交付税算定結果の検証と2014年度の展望(下)」『自治総研』40(6), 66-115頁。
- 飛田博史(2015)：「2014年度普通交付税算定結果の検証」『自治総研』41(1), 30-70頁。
- 中村康一(2015)：「新潟県における平成の市町村合併と財政力の変遷」『現代社会文化研究』第60号, 169-185頁。
- 星野菜穂子(2013)：『地方交付税の財源保障』ミネルヴァ書房。
- 町田俊彦(2012)：「『平成の大合併』後の地方財政－香川県さぬき市を事例として」『専修大学社会科学研究所月報』587(588), 72-90頁。
- 横山純一(2014)：「『平成の大合併』の中間総括と今後の地方分権の課題－函館市と新ひたか町の事例を通して－」『北海学園大学学園論集』第160号, 11-43頁。