

市町村合併の協議における合併市町村財政計画のあり方について

尾崎 正光*

On the financial plans drawn up in the consultations on consolidations of municipalities

Masamitsu OZAKI

ABSTRACT

Now, it is considered that a consolidation of municipalities is one of the ways to reconstruct a local finance. In this case, the financial plans drawn up in the consultations on consolidations must be used efficiently and effectively for management of the consolidated municipalities.

KEYWORDS: conference of consolidations, tax revenue allocated to local governments, subsidy for conferences, budget of conferences

1. 合併市町村建設計画と財政計画

市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という）は、「合併市町村の建設に資するため」の措置を定めるものとしている。そのために、合併特例法第3条において、合併協議会は、「合併市町村の建設に関する基本的な計画」（以下「市町村建設計画」という）の作成を行うものとしている。この市町村建設計画は、「合併市町村のマスタープランとしての役割を果たすもの」として、「合併の適否の判断材料」と「合併に伴う財政措置の基礎」という2つの大きな役割を果たすものと考えられている。さらに、合併特例法第5条において、市町村建設計画において作成する事項として、「基本方針」、「根幹となるべき事業」、「公共的施設の統合整備」、「財政計画」が掲げられている。なお、他の事項として、「合併の必要性」「計画策定の方針」「新市町村の概要・構成市町村の現況」「主要指標の見通し」などが一般的な項目となっているが、作成された市町村建設計画の構成の中では、いずれも序論としての扱いとなっている。実際に作成されている建設計画を分析していくと、建設計画の構成全体に占める

割合が多く中心的位置を占めている事項は、「基本方針」と「根幹となるべき事業」である。これは、先に述べた2つの役割の中心事項となっているためである。特に、「根幹となるべき事業」は、合併特例債を起すことができる対象事業として、合併後の「財政措置の基礎」としての重要な役割を果たすことになる。一方、「公共的施設の統合整備」、「財政計画」の2つの事項は、建設計画の最後を飾っているものの、その構成割合は低いものである。「公共的施設の統合整備」については、「市町村域全体のバランスを考慮し統合整備」することと、「統合整備にあたっては、市町村民生活に急激な変化を及ぼさないよう十分配慮」することが基本として述べられるだけで、具体的内容については、ほとんど掲載されることがない。また、「財政計画」についても、「項目ごとの主な内容」と「歳入歳出表」が掲載されるのみの事例が多く見受けられる。しかし、財政計画における歳入歳出表は、数値による表として表現されていることから、その成果としての表に至るまでの分析や算出基礎など多くの情報があるはずであり、建設計画のなかで詳しく述べられるべき内容が多く存在するにもかかわらず、省略されているように

受理日：平成15年10月10日

受理者：若山浩司

※四国大学大学院経営情報学研究科 D3・香川県東香川市職員

思われる。以下において、歳入歳出表を中心として、財政計画の現状を把握し、それらについて分析することとする。

2. 合併市町村財政計画作成の現状

2. 1. 全体構成

市町村建設計画の財政計画は、「普通会計ベース」で、「歳入歳出各項目ごと」に作成されている。普通会計以外の会計（公営企業会計等）については、その収支を普通会計からの繰入金・繰出金として反映させているが、会計ごとの詳細を知り得ることはできないものとなっている。財政計画の期間は、5年間又は10年間とするものが一般的である。これは、建設計画の事業計画期間と同じ期間を財政計画にも適用しているためである。建設計画の期間が5年ないし10年とされているのは、「新市町村が一体となるまでに要する期間、ないしそのための事業・施策の実施期間として最低5年は要すると一般に考えられている」とことと、「新市建設計画に基づいて行う事業については、合併期日の属する年度及びこれに続く10年度、合併特例債が充てられることとされたこと（合併特例法第11条の2）、地方交付税の算定特例期間が10年に延長されたこと（合併特例法第11条）など、財政措置上の理由」によるものである。「過去の実績」に基づき、「現在の財政制度」を基本としていることから、財政計画作成年度以前の合併関係市町村の予算・決算の合計額に、合併後に見込まれる歳入歳出の増減額を計上していくことで作成されている。また、「今後も健全に（堅実な）財政運営」を行っていくことから、各年度の歳入額と歳出額が等しくなるように調整されている。合併後における歳入歳出増減額の推移の基礎としては、市町村合併に関わらず発生するものと、合併によるものがある。合併に関係しないものとしては、「経済情勢や人口推移」、「少子高齢化の進行に伴う社会福祉関係経費等の増加」などが挙げられている。一方、「合併による歳出の削減効果（節減経費）」、「市民負担（の軽減）・サービス

水準（の向上）等の調整方針に伴う財政影響分」、「国・都道府県の合併支援策（による財政措置）」、「新市建設計画の各種（主要）事業（の実行に必要な経費）」などは、市町村合併を行わない場合には、発生しない要因である。その他に、「既存施設の有効活用及び民間活力の導入」や「起債制限比率を13%以内に抑える前提」など独自の条件を設定する場合も見受けられる。以上、形式的な作成方法についてのみ解説してきたが、実際に、市町村建設計画の財政計画の大部分は、形式についての説明のみの場合が多く、「建設計画に定められた施策を計画的に実施」、「施策の優先順位・緊急性・効果」、「限られた財源の効率的・効果的な運用」といった作成の目的に触れているものは少ない。以下において、歳入歳出各項目ごとに詳細に述べることとする。

2. 2. 歳入

2. 2. 1. 地方税

合併協議会運営マニュアルにおいては、「今後の経済の見通しを踏まえ、現行税制度を基本として算定するが、過大に見積もることのないよう、厳しい姿勢で判断する必要がある」と示されている。以前においては、経済成長率を個人市民税の所得割などに数パーセントの伸びとして反映したりしていたが、近年の経済状況の厳しさから、市町村民税全体としての伸率は1%未満から0%としているものが一般的であり、さらに、人口減なども考慮して、マイナスの伸率を示す協議会も増えてきている。

2. 2. 2. 地方交付税

「合併算定替による算定と新市町村としての一本算定を比較し、その額の大きいほうにより合併による交付税措置を見込む」ことにより、一般的に、旧市町村による算定の合計が新市町村としての算定を上回ることとなる。運営マニュアルでは「従来は、過去5年程度の伸び率の平均により今後の措置額を見込む例が多かったが、最近の事例では過去の伸率の平均によることなく、現状維持を前提としているものがある」と紹介されていた

が、近年さらに、交付税総額の減少、小規模団体に対する段階補正の見直し、臨時財政対策債による振替など、交付税額の伸率の見込みについては厳しいことが見込まれる。しかし、合併特例債の元利償還金の70%が普通交付税の事業費補正で措置されることから、財政計画後期において、その効果を見込んでいることが推測され、10年の計画期間においては、結果的に交付税の伸率が高くなる場合が見られる。

2. 2. 3. 交付金・分担金及び負担金・使用料及び手数料

「過去の実績等により算定するが、過大に見積もることのないよう、さらに厳しい姿勢で判断する必要がある」とされており、「合併調整方針に伴う住民負担の影響分」を考慮して増減を行う場合があるが、現状維持とする事例が多くなっている。

2. 2. 4. 国庫支出金・都道府県支出金

「一般行政経費分は過去の実績等により算定」したうえで、「市町村建設計画事業分を加算」して、「合併に係る財政支援（補助金・交付金）を見込む」方法が通例となっている。よって、合併後数年間は、財政支援により大幅な増となるが、次第に定額に安定する場合が多く見られる。但し、合併に係る都道府県の財政支援は、都道府県ごとに制度が異なるため、財政計画のうえでは未算入とする場合もある。

2. 2. 5. 繰入金

「年度間の財源を調整するための財政調整基金の活用」として、財政調整基金の取り崩しが主なものであり、単年度収支が赤字の場合、この項目によって調整されている。このことは、財政計画を把握する上で重要な点であるが、「年度間調整」という言葉の説明が項目の内容として説明されるだけで、「合併特例債の償還を開始する頃から、繰入が必要になるものと思われる」、「合併特例債充当事業の一般財源については財政調整基金からの繰入を見込む」などという具体的な解説がなされていることは稀である。なお、合併特例債による造成された基金の活用や、既存又は合併後新設

の特定目的基金の活用を考慮することも必要である。

2. 2. 6. 地方債

合併特例債は、市町村建設計画事業と基金造成によるものがあり、その他として、通常債及び減税補てん債などを算定することになる。市町村建設計画事業に伴う合併特例債については、「通常の地方債の発行はある程度抑制し、合併特例債を活用」など、活用方法について補足するべきである。また、基金造成の合併特例債と減税補てん債借換え債は、単年度にのみ大きく影響を与えるものであり、説明を補っておく必要がある。なお、近年においては、普通交付税の不足分が臨時財政対策債へ振替されており、今後の見通しが立てにくい一方で、歳入歳出総額の項目ごとの構成比に大きく影響を与えるため、計上の方法を十分に検討する必要がある。

2. 3. 歳出

2. 3. 1. 人件費

合併協議会運営マニュアルにおいて、「合併後退職者補充を抑制することによる一般職職員の削減、合併による特別職職員の減等を見込む」とされており、特別職職員の減だけでなく、一般職職員についても削減することが市町村合併の調整事項として当然のこととされている。そのために、定員適正化計画の策定、退職者補充の抑制、合併後の削減予定（可能）人数などについて、財政計画の項目の内容説明においても触れられる場合がある。合併前後の職員数の比較については、「各地方公共団体の職員数に最も相関関係のある指標（人口、面積、世帯数等）に基づいて国が算出する「定員モデル」により、理論上の積算による個別の市町村ごとの職員定数の合計と、合併が行われた場合の職員定数を比較する」方法があり、削減予定（可能）人数が適正かどうかを判断する材料のひとつとなっている。一方、保育士等専門職については100%補充とすることが多く、給与改定率の見込みや給与格差是正などが増加の要因となることもある。また、議員定数については、地

方自治法第91条第1項に基づき、人口を基準に算定されることから、この原則に基づいて合併市町村の人口を基準として定数が算定され、旧市町村の定数の合計より削減され減額が見込まれるが、一方で、報酬額の調整による増額分も見込む必要がある。

2. 3. 2. 物件費・維持補修費

「過去の実績」を基礎として、増加要因としては、「市町村建設計画事業分」であり、減少要因としては「合併による事務経費の削減効果」とされている。人件費の削減効果は、職員数の減という具体的根拠が示されているのに対して、物件費の事務経費の削減効果については、その方法について説明がなく、削減率や削減額、さらにはその削減方法についてその根拠を項目の内容の中に記述すべきである。なお、経費削減の簡易な計算法として、「類似団体類型により、合併前の市町村の財政指数（経常経費、人件費等）の合算額と、合併が行われた場合の財政指数の額を比較する方法」があるといわれているが、各市町村の事情により条件が大きく異なるため、あまり賢明な方法とは言い難い。他の影響額として、「一部事務組合の再編による影響額」を算定する場合がある。維持補修費については、行政財産の「管理状況を勘案」したうえで、現状維持とするのが一般的である。

2. 3. 3. 扶助費・補助費等

人件費・物件費において経費削減が行われる一方で、扶助費・補助費等において、「合併によるサービス水準の向上による影響を見込む」ことにより増加することが求められている。特に、扶助費については、「市制施行に伴う事務移譲」や高齢化に伴う「高齢者福祉の対応」など増加率は他の項目と比較して高く設定されることとなる。補助費等については、「一部事務組合の再編」により負担金が減となる場合がある他、合併事務調整により削減を検討する場合もある。

2. 3. 4. 公債費等

「合併年度までの地方債に係る償還予定額に、翌年度以降の市町村建設計画事業等に伴う新たな

地方債に係る償還見込額を加えて算定する」ために、翌年度以降借入地方債の償還方法の設定が問題となる。すなわち、償還期間を長くすれば、計画期間内の公債費を少なくできるが、歳入歳出表では現れてこない起債残高が増加することとなる。また、「交付税措置のない起債を合併特例債に置き換えることによる通常公債費の削減」する方法を採用している場合があり、その場合には、削減効果について説明を補足すべきである。

2. 3. 5. 積立金

「合併に伴って創設する基金等への積立を見込む」他、繰入金と対称的に、単年度の余剰財源を財政調整基金に積立することによって、「年度間調整」を行っている。年度間調整のための財政調整基金積立と特定目的基金造成は区分して把握できるようにしておく必要がある。なお、基金利息収入の積立も計上されることとなるが、影響額は少額である。

2. 3. 6. 繰出金

「他会計の事業を考慮して的確に見積もる」必要があるが、「現行の水準がそのまま移行するもの」としている例が多く見受けられる。しかし、多額の一般財源を要している場合が多く、その算定は、各特別会計ごとに詳細に行われるべきであり、また、会計ごとの繰出金の内訳が判るようにしておくべきである。

2. 3. 7. 普通建設事業費

「市町村建設計画事業及び計画事業以外の普通建設事業を見込む」ものであるが、建設計画事業についても実施年度が不確定であるため、結果として、各年度で概ね均等とする場合も少なくない。一方、「健全な財政運営を行うにあたって投資可能な事業費を算定」とする例もあり、計上された事業費のうち通常の事業費と合併に伴う新規事業について区分して、その算定の根拠を示す必要がある。

3. 合併市町村財政計画作成の方向性

以上において、歳入歳出の項目ごとにその内容

について述べてきたが、実際に完成した財政計画については、歳入歳出各項目の結果の数値が掲載されているだけで、先に説明された内容がどのように反映されているかを把握できない状況にある。計画期間内の各年度において歳入合計と歳出合計が一致したという結果のみの掲載では、市町村建設計画の作成事項のひとつである財政計画を載せたという最低条件を満たしただけに過ぎない。よって、その結果である歳入歳出表により得られる情報について把握できる内容を補足しておく必要がある。以下において、財政計画の作成例の試案を提示することとする。

近年の市町村合併の目的としては「行財政の効率化」が主たるものとなっており、市町村合併を行わなければ財政破綻をおこすため、合併によりそれを回避するとされている。そのために、建設計画を作成する以前、合併協議会設置前後の早い段階で「財政推計」が作成されている場合がほと

んどである。この財政推計は、合併しない場合の旧市町村合計額の歳入歳出表と合併した場合の新市町村の歳入歳出表の二種類の表が作成され、新市町村の歳入歳出表が建設計画の財政計画となる場合もある。よって、市町村建設計画における財政計画においても、合併の効果を示す金額と合併しなくとも見込まれる経費とを歳入歳出表のなかで区分して提示することで、表のなかで合併の効果を理解することができるようになる。具体的な方法としては、各項目において、合併による効果を除いた経費の推移を示し、それに合併の効果による増減額を別段で示す方法が適当であろう。さらに、事業計画の期間が10年であるとしても、財政計画の期間は20年とすべきである。なぜならば、合併特例債の充当可能期間と合併算定替期間が10年間（算定替の激変緩和措置期間を含めると15年間）であるが、合併特例債の償還による財政負担を見極めるには20年目までの推計が必要である。

財政計画の歳入歳出表（試案）

歳入

(単位：百万円)

区 分	推 移 条 件 ※合 併 効 果	1 年 目	2 年 目	3 年 目	…	20 年 目
地 方 税	伸び率0%	3,500	3,500	3,500		3,500
地 方 交 付 税	伸び率0%	5,000	5,000	5,000		5,000
	※合併措置分の増	+ 100	+ 60	+ 30		0
	※事務移譲の増	+ 100	+ 100	+ 100		+ 100
	※一本算定の減	0	0	0		△ 700
譲与税交付金	伸び率0%	200	200	200		200
負担金分担金	伸び率0%	500	500	500		500
使用料手数料	伸び率0%	500	500	500		500
国 県 支 出 金	伸び率0% 扶助費に伴う増	2,000	2,010	2,020		2,200
	※事務移譲の増	+ 250	+ 250	+ 250		+ 250
	※合併補助金の増	+ 150	+ 100	+ 50		0
地 方 債	建設事業分	2,500	2,500	2,500		2,500
	臨時財政対策債	1,000	1,000	1,000		1,000
	※合併特例債の増	+ 1,600	+ 1,500	+ 1,500		0
	※特例債振替の減	△ 1,000	△ 1,000	△ 1,500		0
歳 入 合 計		16,400	16,220	15,650		15,050

歳出

(単位：百万円)

区 分	推 移 条 件 ※合 併 効 果	1 年 目	2 年 目	3 年 目	…	20年目
人 件 費	職員数現状維持	4,000	4,000	4,000		4,000
	※一般職の減	△ 50	△ 100	△ 150		△ 1,000
	※特別職の減	△ 50	△ 50	△ 50		△ 50
	※議員等報酬の減	0	△ 50	△ 50		△ 50
物 件 費	伸び率 0 %	2,000	2,000	2,000		2,000
	※建設計画分の増	+ 300	+ 100	+ 100		0
	※事務経費の削減	0	△ 10	△ 20		△ 200
扶 助 費	伸び率 1 %	1,000	1,010	1,020		1,300
	※事務移譲の増	+400	+400	+400		+400
公 債 費	償還予定額	2,000	2,020	2,050		3,000
	※合併特例債の増	0	+ 50	+ 150		+ 1,000
	※特例債振替の減	0	△ 30	△ 100		△ 700
積 立 金	基金利子積立	0	0	0		0
	※合併基金の増	+ 150	0	0		0
普通建設事業費	過去平均事業費	5,000	5,000	5,000		5,000
	※建設計画分の増	+1,000	+300	+300		0
歳 出 合 計		15,750	14,640	14,650		14,700
歳入歳出差引		+ 650	+ 1,760	+ 1,000		+ 350

計画期間が長くなると、「年を経るほど乖離が大きくなる可能性があるため、適正な時期に見直しを行う」必要があると考えられているが、社会経済情勢や地方財政制度の変化は合併の如何によるものではなく、計画策定時の合併効果の見込みを示すことが大切である。さらに、財政調整基金による歳入歳出合計額の一致をさせず、歳入歳出差引が各年度の実質単年度収支を表すことにより、合併による財政の効果が明確な形で現れることとなる。

参考文献

- 吉村弘著「最適都市規模と市町村合併」東洋経済新報社, 1999
- 三橋良士明, 自治体問題研究所編「ちょっと待て市町村合併」自治体研究社, 2000
- 荻田保監修, 中島正郎編「予算の見方・つくり方」学陽書房, 2000
- 西東京合併事務研究会編「ドキュメント市町村合併 西東京市の事例に見る合併協議の実務」ぎょうせい, 2001
- 市町村自治研究会編「合併協議会運営の手引 市町村合併法定協議会運営マニュアル」ぎょうせい, 2001
- 市町村自治研究会編「改訂版 市町村合併ハンドブック」ぎょうせい, 2001
- 丸山康人編著「自治・分権と市町村合併」イマジン出版, 2001
- 早川鉦二著「市町村合併を考える」開文社出版, 2001
- 加茂利夫著「市町村合併と地方自治の未来 「構造改革」の時代のなかで」自治体研究社, 2001
- 池上洋通著「市町村合併これだけの疑問 このままで地方自治は守れるのか」自治体研究社, 2001
- 小西砂千夫著「そこが知りたい市町村合併 当事者たちの証言」日本加除出版株式会社, 2001
- 石原信雄著「市町村合併成功の秘訣 地方分権の更なる前進のために」(財)日本法学会, 2002

市町村合併の協議における合併市町村財政計画のあり方について

13. 松本誠, 森脇俊雅, 長峯純一編著「分権・合併最前線 自治体の現場から」文理閣, 2002
14. 中西啓之著「新版市町村合併 まちの将来は住民がきめる」自治体研究社, 2002
15. 重森暁, 関野満夫, 川瀬憲子著「地方交付税の改革課題」自治体研究社, 2002
16. 初村尤而, にいがた自治体研究所編「改訂版 資料と解説 合併財政シミュレーションの読み方」自治体研究社, 2003
17. 高木健二著「市町村合併の財政論」公人の友社, 2003