

市町村合併の現状と課題

吉田 雅彦

愛知学院大学商学部助教授

1 市町村合併論の背景

2000年4月に施行された「地方分権一括法」を契機に、政府は市町村合併の推進に乗り出した。財政支援策などを盛り込んだ「市町村合併特例法」の期限が切れる2005年3月までに、現在3,223団体もある市町村の数を、その3分の1に相当する1,000団体程度に再編する方針である。

そもそも市町村合併論が叫ばれるようになった背景には以下の2つの論点が考えられる。

第1は、地方政府の財政赤字の問題である。中央政府と同様に、平成13年度末における地方政府の長期債務残高は約188兆円に達する見込みである（ちなみに中央政府の長期債務残高は約506兆円）。中央政府・地方政府を問わず、一般政府の財政赤字拡大の主因は景気低迷による租税収入の落ち込みであるが、非効率的な行政サービスの提供も無視できない要因として指摘される。

そこで、地方政府がより低い行政コストによって行政サービスを提供するためには、財政運営として「規模の経済」を期待するという考え方が支配的となる。そのためには、現行の行政区画はある水準以上の基礎自治体（市町村）に再編されなければならない。

第2は、地方分権化の推進である。日本にお

ける中央政府と地方政府との財政的関係は、「集権・分散的システム」と呼ばれている⁽¹⁾。つまり、政策の企画・立案に関する決定権は中央政府が掌握し、実際の行政サービスの供給に関しては地方政府が行うというものである。そのため、中央政府は地方政府間の財政力格差に配慮して地方交付税や国庫支出金を地方政府に配賦し、画一的な行政サービスの提供に努めてきた。しかし、このような中央と地方の政府間関係はすでに限界に達しており、地方分権化論に見られるように、地方政府の役割が見直されつつある⁽²⁾。

地方分権化は中央政府がもつ行財政上の決定権を徐々に地方政府に委ねることを示唆するが、その受け皿としての地方政府、とくに基礎自治体の行政上の境界範囲があまりにも狭いのが問題視されている。したがって、地方分権化を推進するためには、資源配分上、ある程度の境界範囲をもつ基礎自治体に再編する方が望ましい。このように、市町村合併論は地方分権化における受け皿づくりとしての側面をもつ。

2 財政分権化と政府規模

市町村合併論は、財政分権化論における文脈の中で議論されることが多い。ここで、財政分権化論は、政府の財政上の権限と政府規模との関係を示す仮説である。財政分権化論は、財政力

集中効果、地域分割効果、政府合併効果の3つの効果より構成される⁽³⁾。

(1) 財力集中効果

中央と地方の政府間関係において、中央政府に財政的な権限が集中すれば、中央政府の財政規模は拡大し、それとともに地方政府における地域間競争が欠如する。その結果として、一般政府（ここでは中央政府と地方政府を合わせた範囲をいう）の財政規模は持続的に拡大する。この効果の論拠としては以下の点があげられる。

第1に、中央政府はいわば行政サービス供給における独占企業であり、その権限や裁量を行使用することによって、地方政府を管理下におけるというものである。ここで、中央政府の権限や裁量が具現化されたものが国庫支出金等の補助金であり、中央の地方に対する再分配がより大きな財政規模をもたらすのである。

第2に、課税権や起債に関する権限が中央政府に付与されると、地方政府は国庫支出金等の補助金獲得に翻弄させられる。これは地域間競争による行政コストの削減というインセンティブを欠如させ、その結果、高コスト体質的な地方政府が実現する。つまり、地方政府の財政規模が必要以上に拡大することになる。

(2) 地域分割効果

地方政府に財政上の権限や裁量が付与されている状況下で（つまり地方分権が実現されている）、個々の地方政府がより小さな単位に分割されているほど、地方政府間の地域間競争が強まり、地方政府の財政規模は抑制されると考えられる。このような効果を地域分割効果という。この効果の論拠は以下のとおりである。

第1に、ある地方政府A市がB市と比べてより高い税率を設定すれば（ただし、行政サービスに関する量・質は同じとする）、中長期的にはA市の住民人口は流出超過となり、その結果とし

て税収が減少する。これを阻止するためには、地域間競争によって効率化を図らなければならない。

第2に、地方政府がより小さく分割されているほど、地方政府は行政サービスに対する住民のニーズをより正確に把握でき、必要以上の無駄な財政支出を抑制できる。

第3に、地方政府がより細かく分割されているほど、地方政府は行政サービスにおける受益と負担を把握しやすい。受益と負担との関係を明確にすることは、地方政府と住民との間における行政サービス上の合意形成がしやすくなり、その結果、効率的な地方政府が実現する。

(3) 政府合併効果

地方政府間の合併によって、規模の経済性、範囲の経済性が作用したり、スピルオーバー現象が回避でき、その結果として地方政府の効率化や行政サービスの最適化が期待できる。このような効果を政府合併効果という。

いくつかの地方政府の合併が実現すると、行政サービスの供給において、都市規模拡大による規模の経済性や複数以上の行政サービスを結合供給することによる範囲の経済性が働き、その結果として行政サービスのコスト削減につながる。

また、中核都市には近隣から多くの人々が通勤、通学、買い物などのために流入してくる。彼らはコストを負担することなく、中心都市が供給する行政サービスを享受することになる。すなわち、行政サービスの便益が行政区域を越えて他の地方政府へ拡散するスピルオーバーが発生する。このような状況下では、中心都市が供給する行政サービス水準は社会的最適に比べて過少となることが予想される。そこで、隣接する地方政府が合併して行政サービスを供給すれば、最適なサービス供給量が確保できよう。

言うまでもないが、上述した3つの効果のう

ち、市町村合併に直接関係するものは政府合併効果である。しかし、市町村合併は地方政府の規模を拡大し、この拡大した地方政府を受け皿にして地方分権化を実現させると、理論的には財政力集中効果と（負の）地域分割効果という反作用を受けることになる。したがって、市町村合併がはたして財政規模を縮小させるのか、拡大させるのかは実証的な問題となってくる。

3 市町村合併と最適な都市規模

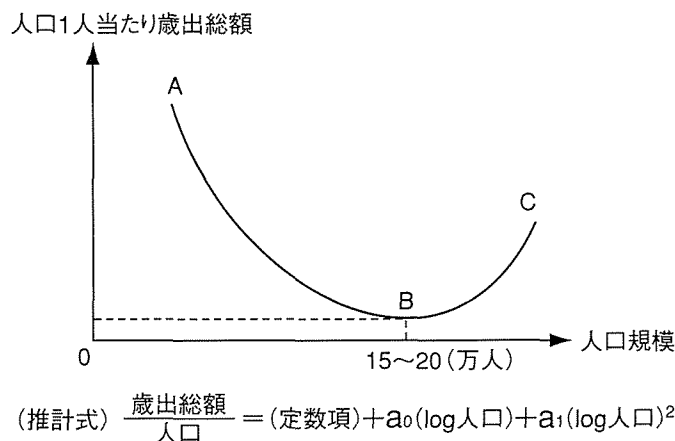
近年、市町村合併論の論拠として、市町村人口データに基づき、住民1人当たりの歳出総額と人口規模との関係をクロス・セクション分析によって実証されている⁽⁴⁾。このようなクロス・セクション分析の概念図は図1に示されるとおりである。

人口1人当たりの歳出総額（縦軸）と人口規模（横軸）との関係は、下に凸型の2次関数によってうまくフィットしている。これによれば、全国約3,200市町村のデータでは、人口規模の拡

大とともに、人口1人当たりの歳出総額は次第に減少していき（図ではA B間）、やがて人口規模が15万人から20万人あたりで人口1人当たりの歳出総額は最小値を示し（図では、B点）、それよりも人口規模が拡大すると人口1人当たり歳出総額は反転して次第に増加していく（図では、B C間）。つまり、人口1人当たりの歳出総額は、人口15万人～20万人程度までの範囲では規模の経済が作用すると考えられる。このような人口規模は最適人口規模といわれ、市町村合併の範囲を推定する論拠となり得る。

このようなクロス・セクション分析は以下の問題をクリアーしておらず、実証分析としては限界があることに留意しておく必要がある。第1に、行政サービスの質と人口1人当たりの行政サービス量がどの市町村においても同じである、という前提条件のもとで推計されている点である。しかし現実には、市町村によって行政サービスの質や人口1人当たりの供給量は異なっている。第2に、行政サービスの需要者である住民のコストが考慮されていない点である。住民は行政サービスを享受するために移動コスト（時間や交通費など）を負担しなければならない。

図1 人口1人当たり歳出総額と人口規模



市町村合併による空間的距離が拡張するにしたがって、住民の移動コストは増加することになる。第3に、市町村合併によって行政サービスの供給コストが減少しても、そのサービス供給が住民の選好と合っていないければ、住民の厚生水準は低下する点である。

4 広域行政のあり方

これまでの市町村合併論においては、行政サービスに関する供給者側の効率性が先行し、住民の便益やコスト負担といった需要者側の議論に欠けるような印象を受ける。したがって、あらゆる行政サービスを市町村合併によって広域的に供給することが最善の方策とはならないであろう。事実、市町村合併を目前にした自治体の間では協議が難航しているケースが目立つ。合併後の名称や税金・公共料金の問題、行政主導で進めた合併計画に対する住民の不安などが主な原因であると言われている。

山口県徳山市など3市2町での合併構想では、全国で初めて法定協議から離脱する自治体が現れ、下松市をはずした2市2町で合併を実現させる方向となった。下松市が合併構想から離脱した理由は、3市2町の中で最も安い水道料金である。合併後に下松市は倍近い水道料金の値上げとなるため、住民に対する厚生水準の低下を懸念してのことである。他方、来年4月に合併を予定している静岡市と清水市は市名（静岡、清水、駿河、駿府、日本平）の選定に難航していることに加えて、清水市は人口30万人以上の自治体に課税される事業税が適用されるため、経済界が難色を示している。

今後の市町村合併への方策としては、まず第1に、行政サービスの需要の変動が小さく、需要者（住民）の移動コストが低い行政サービス—

たとえば、交通インフラ、公営住宅、ゴミ処理、消防施設、病院など—は事務組合のような形で広域的に供給することが望ましい。第2に、行政サービスに対する需要の変動が大きく、移動コストが高くつく行政サービス—たとえば、老人福祉サービス、保育所、文化施設など—は広域的な供給に適さない。

つまり、地方政府はさまざまな行政サービスを提供しているが、個別の行政サービスの経済的属性を十分把握した上で、当面の間は市町村合併を押し進めるよりも、市町村間での広域的供給を目指す方が現実的といえよう。

（よしだ まさひこ）

（注）

- (1) 「集権・分散型システム」は、神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年および神野直彦『「希望の島」への改革』NHKブックス、2001年を参照。
- (2) 神野は、同上書において、地方政府の役割の見直しは「ボーダーレス化・グローバル化」に起因すると指摘している。
- (3) 財政分権化論（仮説）については、長峯純一『公共選択と地方分権』劉草書房、1998年、第10章に詳しい。
- (4) 中井英雄「市町村の合併どこまで進める」『日本経済新聞』1998年7月12日および吉村弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社、1999年、第5章に詳しい。

