

2 財政

(1) はじめに

本章は平成の大合併後の県内市町村の財政状況を分析し、合併の財政的な効果と課題を検証するものである。構成は以下のとおりである。

まず、近年の国の財政事情と関わらせながら、県内市町村の財政状況を概観する。次いで、4ページの8つの類型ごとに、合併後の財政運営の特徴を「財政運営の効率化」と「財政基盤の強化」の点から分析する。そして、合併算定替や合併特例債といった国の支援措置が果たした役割とその効果について確認する。さらに最後に、今後の県内市町村の財政的な課題について言及することにする。

なお、本論では分析の対象期間を、原則として平成18年度から平成25年度の8年間とした。平成18年度を比較の基準年とした理由は、熊本市を除いた市町村合併が、平成17年度末までに完了していることを踏まえたものである。

(2) 近年の国と地方及び県内市町村の財政状況

本県では平成15年から平成22年の間に、17の合併市町村が誕生した。この時期の国及び県内市町村の財政状況は次のとおりである。

まず平成15年から平成18年にかけて、国庫補助金の見直し、交付税の削減、税源移譲を一体的に進める「三位一体の改革」が行われた。これを受けて県内市町村の歳入総額は平成15年度7,892億円から平成20年度7,347億円に減少することになった(図表Ⅳ-2-1)。税源移譲による地方税収の増加も見られたが、国庫支出金、交付税の削減はそれ以上であり、歳入総額を大きく押し下げたのである(図表Ⅳ-2-1~5)。

一方、歳出総額も同様に、7,621億円から7,094億円に減少した。経費項目別に見ると、国の公共事業の見直しの影響を受け、投資的経費が約3分の2まで大幅に削減しているのに対し、義務的経費(人件費+公債費+扶助費等)は緩やかに増加した(図表Ⅳ-2-6)。これは、人件費、公債費は国の集中改革プラン¹や公共投資の抑制によって減少している一方で、扶助費は高齢化や生活保護世帯の増加に伴う生活保護費の増加等によって増えていったためである(図表Ⅳ-2-7~10)。

こうした状況は、平成20年のリーマンショックによる世界同時不況を機に転換する。国は平成20年度より数次の緊急経済対策を行い、交付税の加算措置²や国庫支出金の増額を行った。これにより県内市町村でも交付税や国庫支出金が増加に転じ、歳入総額も平成22年度には8,407億円に増加することになった。また、歳出総額も投資的経費や扶助費が増加することで、8,078億円の水準に増大し、三位一体改革前の水準まで回復することにな

¹ 地方公共団体における定員管理や給与の適正化、民間委託の推進、市町村への権限移譲などの地方行革を求めた、平成17年3月29日付け「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針(総務省通知)」のこと。

² 平成21年度より「生活防衛のための緊急対策」として、地方交付税に約1兆円が増額加算されている。また、平成22年度より、条件不利地域や小規模市町村において必要な行政サービスが実施できるよう、段階補正等を見直すことによって、財政力の弱い市町村に普通交付税が手厚く配分されている。

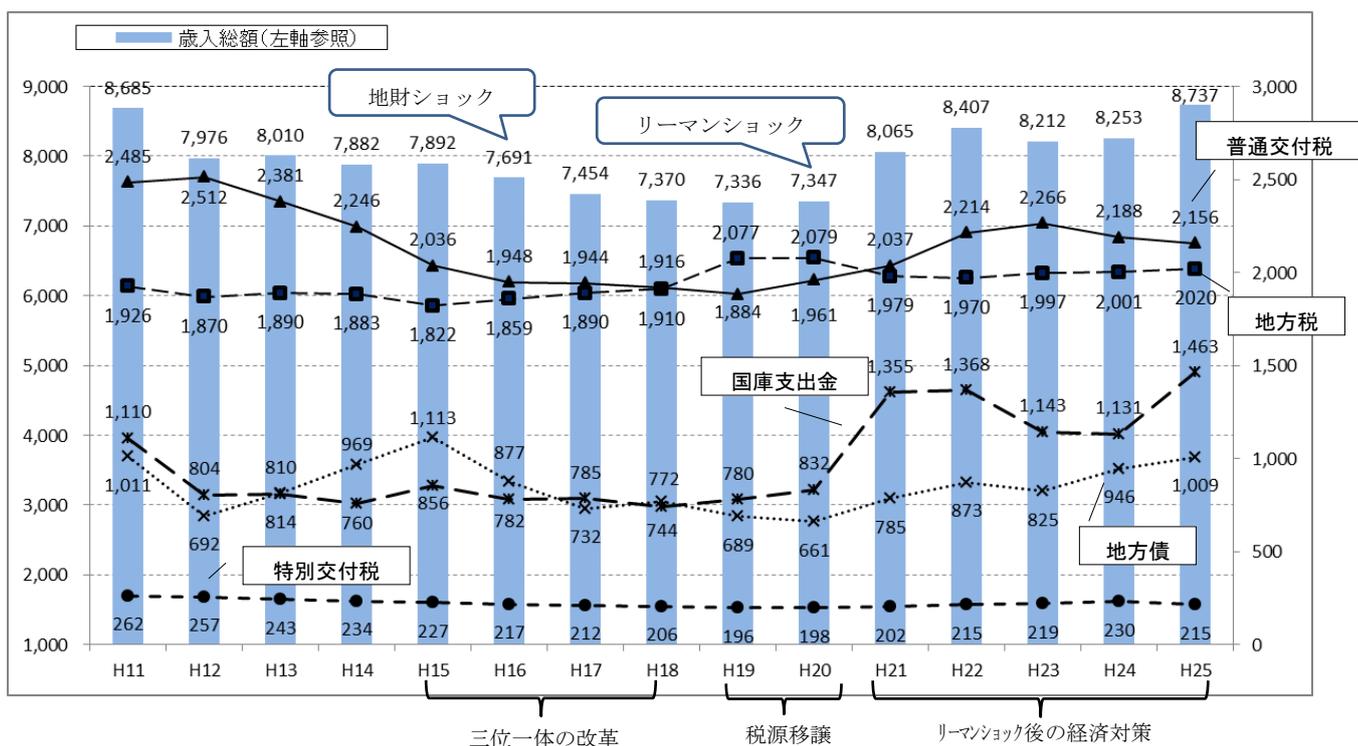
った。

こうした経済・財政状況は、県内市町村の財政運営に大きく影響することになった。類型ごとに財政状況を見ると、平成21年度を機に概ねどの類型でも一般財源の伸びが大きくなっていることが分かる。地方税の伸びは景気の悪化により比較的緩やかであるが、交付税が増額されたことで一般財源は増えているのである（図表Ⅳ-2-1～5）。

一方、歳出面も、若干異なる類型もあるが人件費や公債費は削減傾向、扶助費は増加傾向にある。投資的経費については、国の経済対策に呼応して、平成22年度に急増していることが確認できる（図表Ⅳ-2-6～10）。

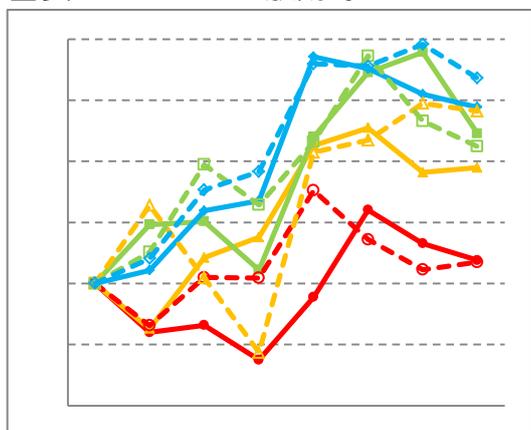
図表Ⅳ-2-1：県内市町村の歳入決算の推移

（単位：億円）

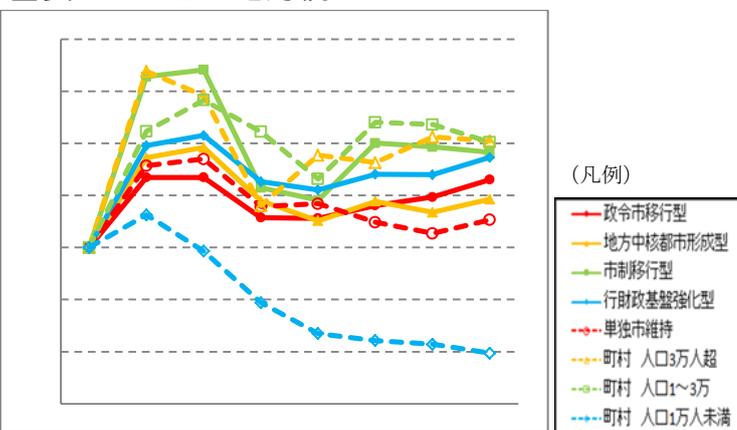


【歳入の推移（報告書P. 6の8類型による）】*H18=100としている。

図表Ⅳ-2-2：一般財源



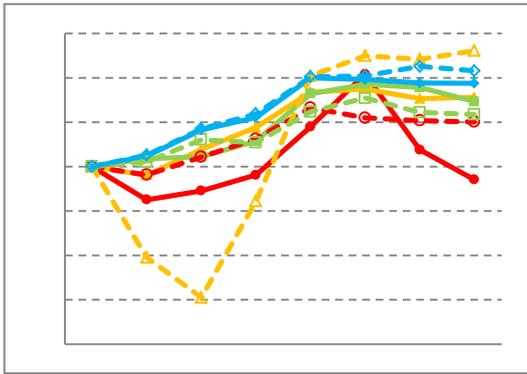
図表Ⅳ-2-3：地方税



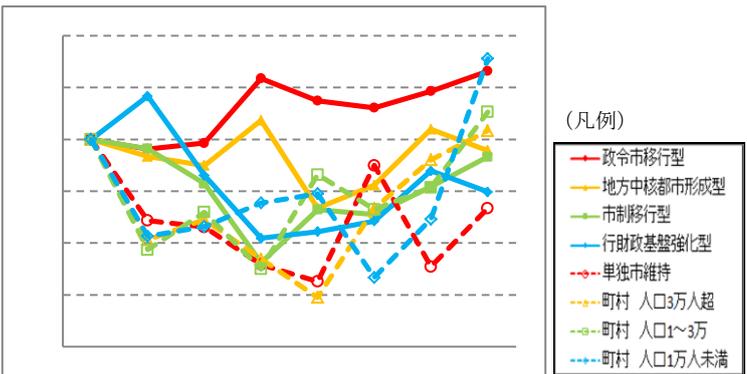
（凡例）

- 政令市移行型
- 地方中核都市形成型
- 市制移行型
- 行財政基盤強化型
- 単独市維持
- 町村 人口3万人超
- 町村 人口1～3万
- 町村 人口1万人未満

図表Ⅳ-2-4：普通交付税

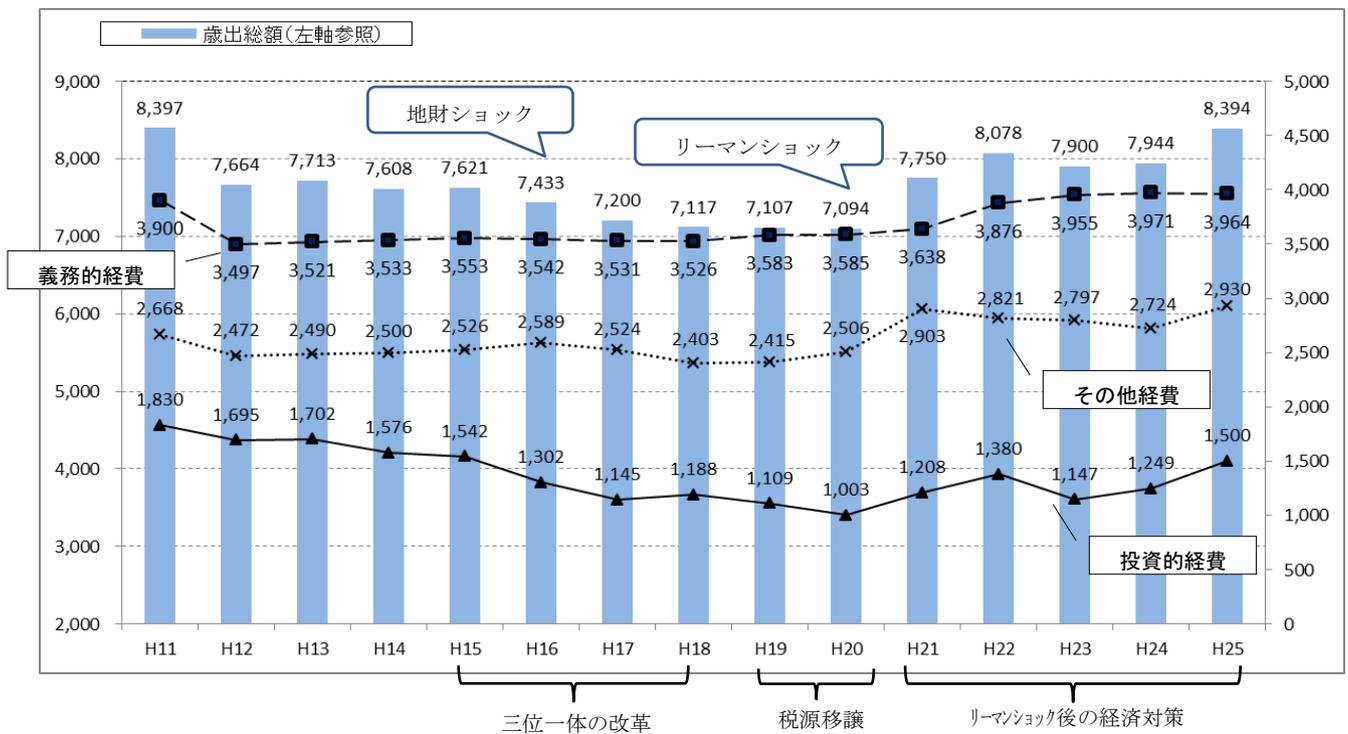


図表Ⅳ-2-5：地方債（臨財債除き）



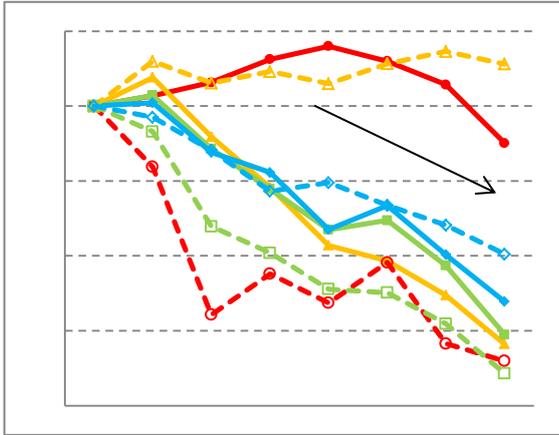
図表Ⅳ-2-6：県内市町村の歳出決算の推移

(単位：億円)

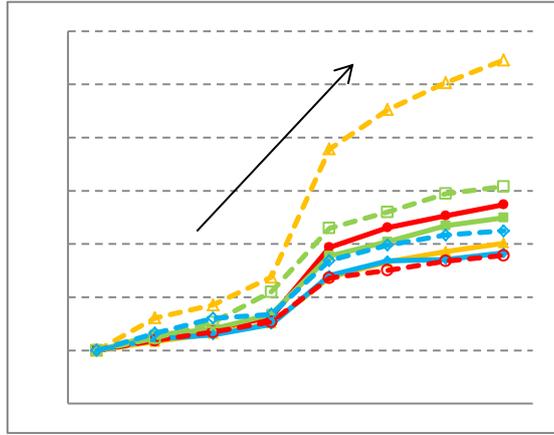


【歳出の推移】 *H18=100 としている。

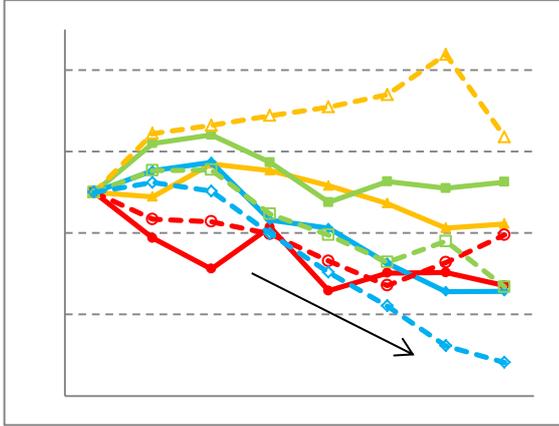
図表Ⅳ-2-7：義務的経費のうち人件費



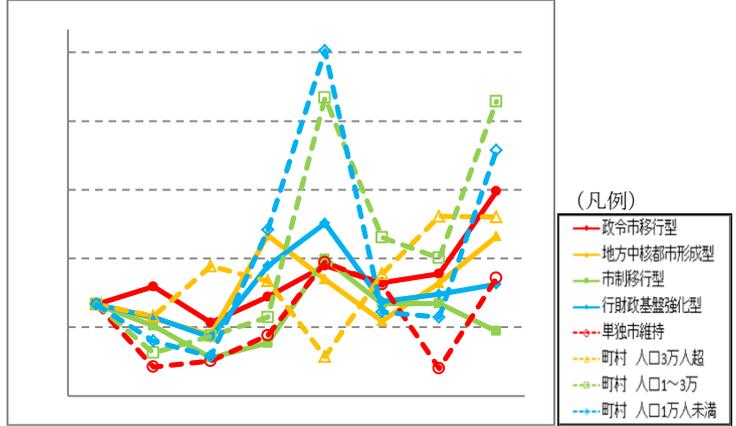
図表Ⅳ-2-8：義務的経費のうち扶助費



図表Ⅳ-2-9：義務的経費のうち公債費



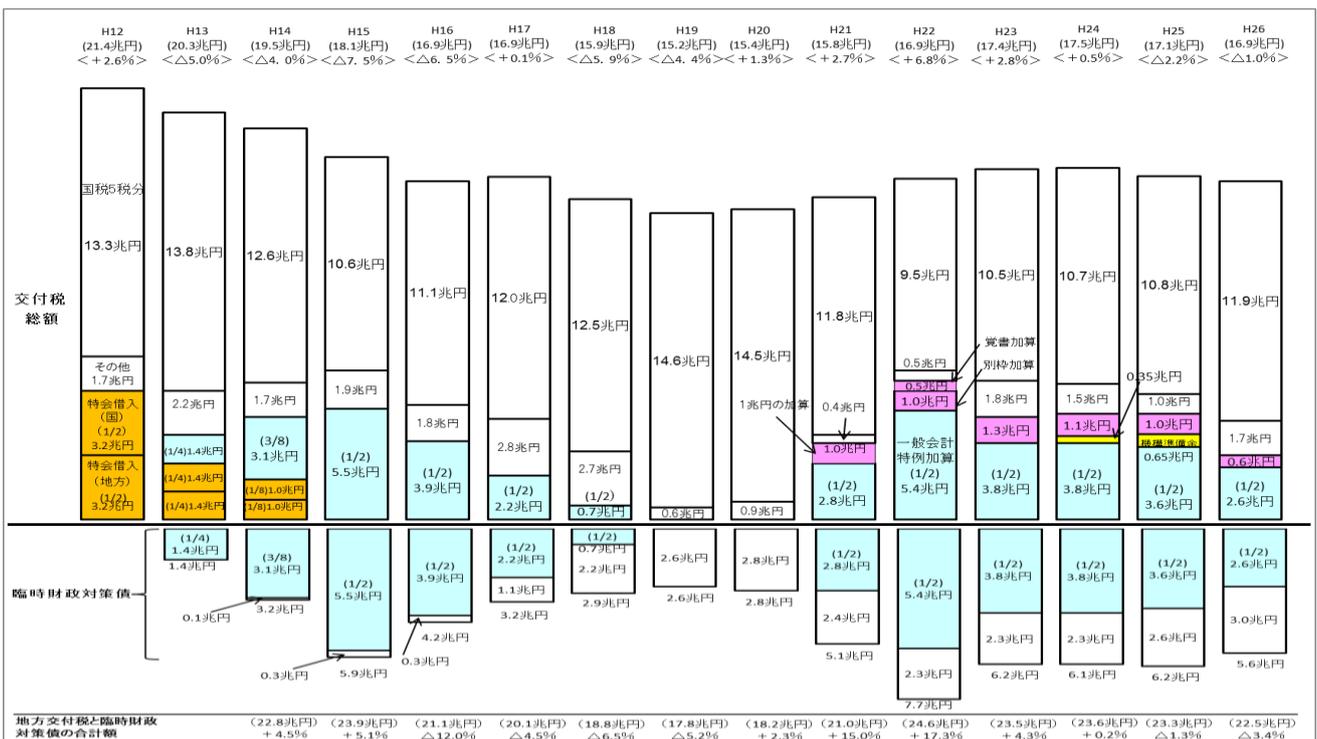
図表Ⅳ-2-10：普通建設事業費



- (凡例)
- 政令市移行型
 - 地方中核都市形成型
 - 市制移行型
 - 行財政基盤強化型
 - 単独市維持
 - 町村 人口3万人超
 - 町村 人口1~3万
 - 町村 人口1万人未満

図表Ⅳ-2-11：近年の地方の財政状況（地方交付税）

【地方交付税等総額の推移（総務省HPから）】



そもそも、地方財政は、国が毎年度策定する自治体総体の予算とも言える「地方財政計画³」によって、国家財政・国民経済等との整合性が確保され、地方自治体が標準的な行政水準を確保できるように財源が保障されている。

したがって、前頁の地方交付税等総額の推移（図表Ⅳ-2-11）が、本県市町村の歳入・歳出決算額の推移と同様の動きをしているなど、特に交付税依存度が高い県内市町村の財政状況は、国の「地方財政計画」に大きく左右されるのである。

（3）市町村合併後の財政運営

① 財政運営の効率化

次に、合併後の市町村の財政運営を、「財政運営の効率化」と「財政基盤の強化」の面から検証することにする。

ア. フロー面から見た財政運営の効率化

まず、財政の効率化をフロー面（単年度における財政資金の流れ）、ストック面（財政資金及び社会資本の蓄積状況）の2つに分けて検討する。

フロー面では経常収支比率を使って分析する。経常収支比率とは、義務的経費（人件費、扶助費、公債費、繰出金等）に、経常一般財源等（地方税、地方交付税等）がどの程度充当されたのを見る指標で、値が大きいほど財政が硬直化していることを示す。これにより、毎年度の財政資金がいかに弾力的に活用できているかを測ることができる。

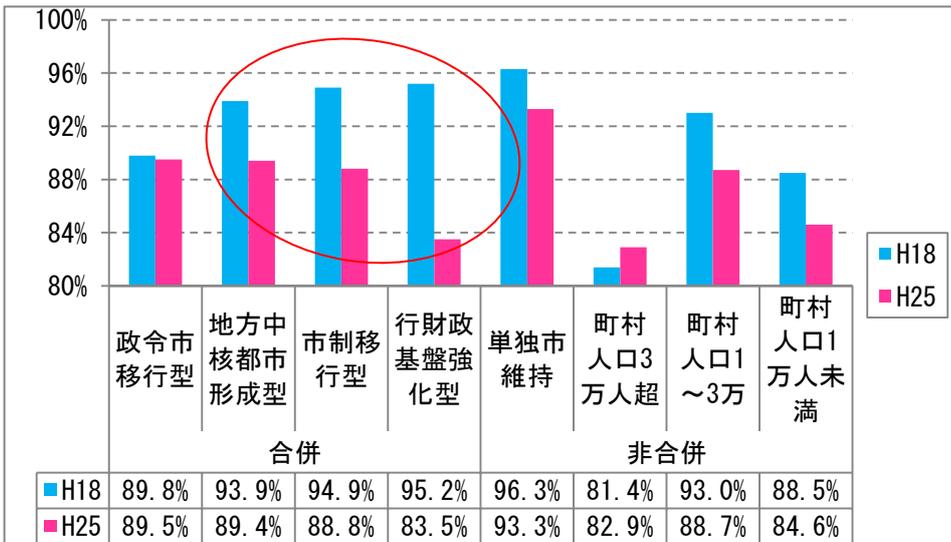
また、ストック面では公共施設の統廃合の状況や住民一人当たりの公共施設の面積を見ることで分析する。自治体が有するストックの規模を測定することで、財政資金がストックの維持管理にどの程度、消費されているのか推定することができる。

経常収支比率の推移について、平成18年度と平成25年度を比較すると、町村人口3万人超型を除くすべての類型で改善しており、財政構造の弾力性が高まっていることが確認できる（図表Ⅳ-2-12）。経常収支比率は、分子の義務的経費が減少し、分母の一般財源が増加することで改善する。この間、義務的経費を構成する人件費は、人口が増加傾向にあって行政需要も増加している町村人口3万人超型を除き、厳しい定員管理や給与削減の取組みによって低下している。公債費も、人口増加を受け児童館や保健センターなど施設の整備が進められている町村人口3万人超型を除き、起債の総枠管理や新発債の発行抑制の取組みによって低下している。一方、分母の一般財源は近年の数次にわたる経済対策により、全ての類型で増加している。こうした要因で、経常収支比率の全般的な改善が見られたわけである。

類型別で見ると、経常収支比率の改善度は合併市町村の方が大きく、地方中核都市形成型では93.9%から89.4%に、市制移行型では94.9%から88.8%に、さらに行財政基盤強化型では95.2%から83.5%と改善している。

³ 内閣は、毎年度所定の事項を記載した翌年度の地方公共団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならないこととされている。（交付税法第7条）

図表Ⅳ-2-12：経常収支比率（H18とH25の2点間比較）



※ 経常収支比率とは…
 毎年決まった形で入ってくる使途の制限されていない税・普通交付税等の総額（経常一般財源）に対する、人件費・扶助費・公債費などの義務的経常経費の総額（経常経費充当一般財源）の割合で、値が低いほど財政の弾力性が高い。

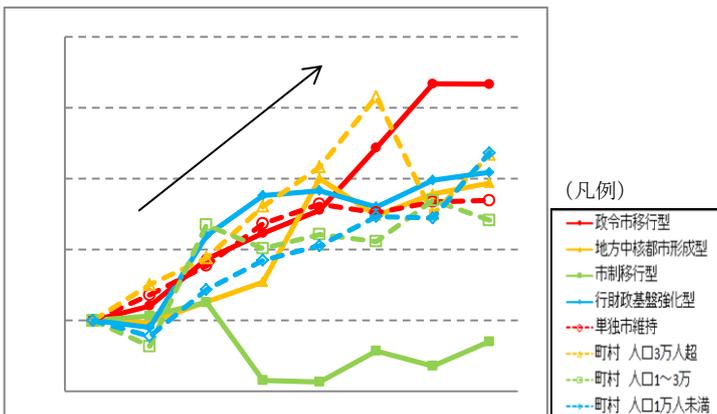
※ 全国の平均値(H24 決算)
 ・政令市 96.0%
 ・都市 89.9%
 ・町村 84.9%

一方、非合併市町村では、町村人口3万人超型や町村人口1万人未満型のように、経常収支比率がもともと低水準にある類型もあるが、単独市維持型のように経常収支比率が高くとも改善度が低い類型もある。

政令市移行型及び単独市維持型では、経常収支比率の改善度が低く、町村人口3万人超型では、唯一比率が悪化している。その理由としては、政令市移行型は、人件費の削減率が低く、高齢化の進展により国保や後期高齢者医療会計への繰出金が増加している（図表Ⅳ-2-13）。また、単独市維持型では、人件費や公債費は削減されつつも、同型の多くの市町村が、合併特例債や過疎債といった元利償還金の一定割合が後年度の基準財政需要額に算入される有利な起債が活用できないこと等により、一般財源の伸びが低くなっている。そうした要因が経常収支比率の改善度を低めていると思われる。

なお、町村人口3万人超型では、人口増加を反映して、扶助費等の伸びが著しく高くなっていることが挙げられる。これは、増加傾向にある待機児童に対処するために新設された、私立保育所に対する運営費負担金が増加していること等によるものである。ただし、他の類型に比して、財政の弾力性は極めて高い水準で推移している。

図表Ⅳ-2-13：繰出金 *H18=100 としている。



イ. スtock面から見た財政運営の効率化

次にStock面から財政運営の効率性を見るために、施設の統廃合の状況と人口一人当たりの公共施設の面積（行政財産＋普通財産）について分析する（図表Ⅳ-2-14）。

平成18年度から平成25年度の施設の統廃合の状況は、保育所、小学校、中学校では、非合併市町村が合併市町村に比べ、施設の削減率が高い。逆に、体育館、公会堂、公民館では、合併市町村の方が削減率が高くなっている。小学校、中学校は非合併市町村の方が生徒数の減少等の影響で、統廃合が進んだものと想定される。

類型別では、総じて熊本都市圏に位置する政令市移行型、町村人口3万人超型で、この間の人口増加を反映して施設の削減割合が低く、ほぼ現行水準を維持している。また、地方中核都市形成型でも、学校の統廃合を機に体育館が増えており、削減が進んでいない。これは、廃校となった学校の空き教室や体育館などを、公民館や住民が使用できる体育館に転用していることが影響していると考えられる。さらに、行財政基盤強化型も、人口規模がほぼ匹敵する町村人口1万～3万人型に比べ、施設の統廃合が顕著に進んでいるようには見えない。

このように、Stock面については、フロー面と異なり効率化があまり進んでいないと言えよう。

図表Ⅳ-2-14：公共施設数の推移

区分	①保育所 箇所数			②体育館 箇所数			③公会堂 箇所数			④公民館 箇所数			⑤小学校数 学校数			⑥中学校数 学校数		
	H18	H25	増減	H18	H25	増減	H18	H25	増減									
	合併																	
政令市移行型	25	23	92.0	14	14	100.0	4	2	50.0	27	29	107.4	93	94	101.1	42	43	102.4
地方中核都市形成型	67	47	70.1	61	80	131.1	18	17	94.4	90	57	63.3	137	106	77.4	49	45	91.8
市制移行型	25	16	64.0	25	28	112.0	5	5	100.0	28	27	96.4	48	40	83.3	21	19	90.5
行財政基盤強化型	31	28	90.3	52	50	96.2	5	2	40.0	19	22	115.8	45	37	82.2	21	17	81.0
非合併																		
単独市維持	3	2	66.7	12	20	166.7	4	4	100.0	17	20	117.6	36	30	83.3	18	13	72.2
町村 人口3万人超	14	14	100.0	7	7	100.0	3	3	100.0	12	12	100.0	18	18	100.0	7	6	85.7
町村 人口1～3万	19	10	52.6	8	10	125.0	3	3	100.0	14	14	100.0	30	25	83.3	8	7	87.5
町村 人口1万人未満	21	16	76.2	20	19	95.0	4	5	125.0	25	23	92.0	40	29	72.5	18	18	100.0
合併計	148	114	77.0	152	172	113.2	32	26	81.3	164	135	82.3	323	277	85.8	133	124	93.2
非合併計	57	42	73.7	47	56	119.1	14	15	107.1	68	69	101.5	124	102	82.3	51	44	86.3
合計	205	156	76.1	199	228	114.6	46	41	89.1	232	204	87.9	447	379	84.8	184	168	91.3

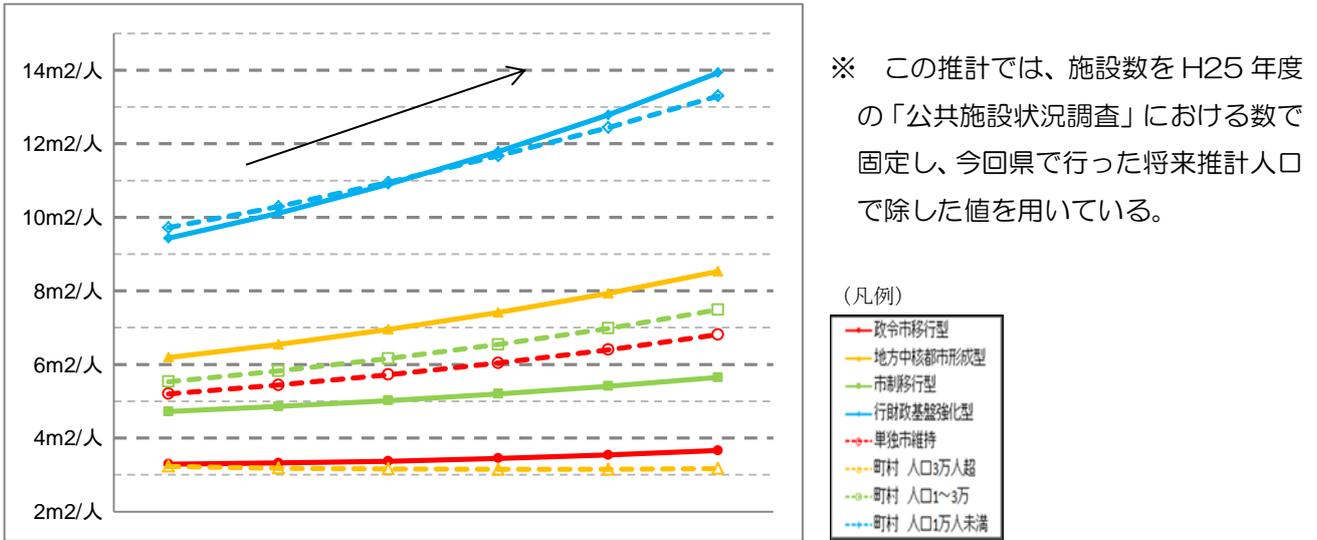
※「増減」は、H18を100とした場合のH25の割合。

出典：(①～④)公共施設状況調査、(⑤～⑥)学校基本調査

もっとも、公民館や体育館などは災害時の拠点施設や避難施設ともなり得るものであり、小中学校は地域コミュニティの拠点的な施設でもある。こうした役割を反映して、自治体が統廃合に当たって慎重な判断をしているものと推測できる。また市町村ヒアリングでも合併後、新市、新町の一体感が未だ醸成されていないことから、施設の統廃合が容易でないとする意見も聞かれた。

一方、一人当たりの公共施設の面積の割合(H27年度)で見るとどうか(図表Ⅳ-2-15)。この割合が大きいほど、Stockの余剰感が大きいと言えるが、総じて、人口が少ない類型ほど、その傾向が強い。行財政基盤強化型では、一人当たりの公共施設の面積は、9.4 m²/人、人口1万人未満型は 9.7 m²/人であるのに対して、政令市移行型、町村人口3万人超型は 3.2 m²/人と小さい。

図表Ⅳ-2-15：人口減少と一人当たり施設面積推計〔公共施設（行政財産＋普通財産）÷人口〕



他方、地方中核都市形成型では相対的に人口は多いものの、一人当たりの公共施設の面積は 6.2 m²/人と大きい。構成する旧市町村数の多さが反映され、一人当たりの公共施設の面積の割合が大きくなったものだと思われる。

いずれにせよ将来的には、現在増加傾向にある熊本都市圏に位置する政令市移行型と町村人口3万人超型も含め、人口は減少していく可能性が高いため、一人当たりの公共施設の面積は更に大きくなる可能性も高い。この割合の増加は、住民一人一人が負担する必要がある維持管理費の増加を意味し、財政運営の効率化を悪化させる要因となる。このような状況を踏まえると、合併・非合併市町村の別なく、公共施設等の総合管理の必要性が強く求められる。

② 財政基盤の強化

次に、財政基盤の強化の面から検討する。財政基盤の強化も財政運営の効率化と同様、フロー面、ストック面に分けて分析する。

ア. フロー面から見た財政基盤の強化

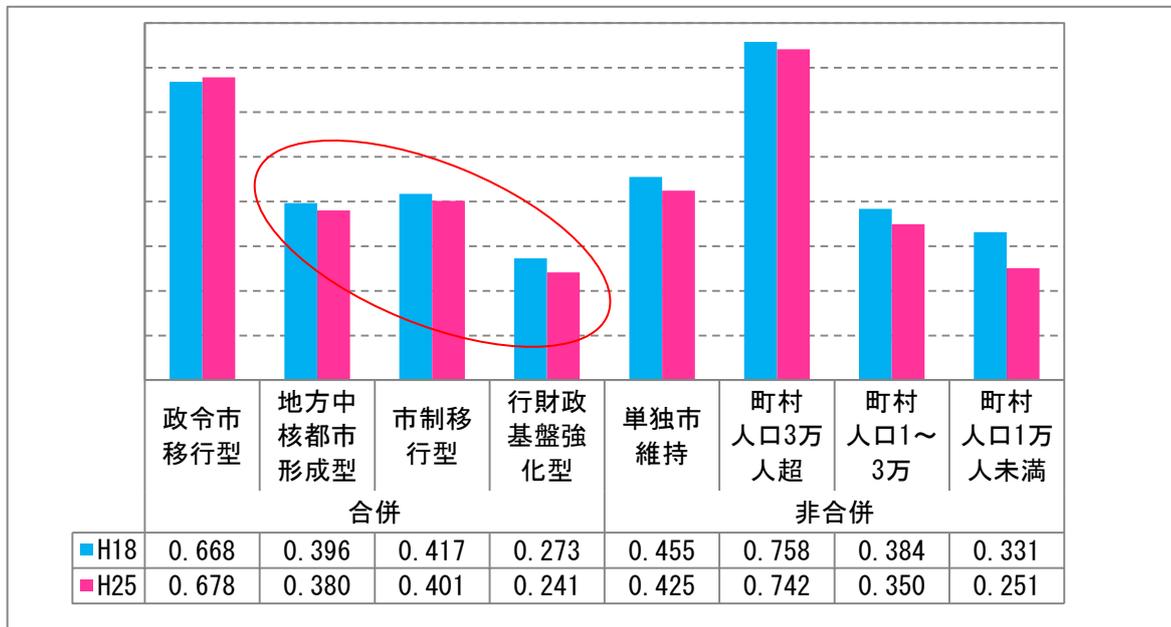
フロー面では財政力指数を使って分析を行う。財政力指数とは、普通交付税の基準財政需要額に対する基準財政収入額の割合を見る指標で、この値が大きいほど普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があることとなる。

一方、ストック面では、「実質的な将来負担倍率⁴」を使って分析する。これは、自治体の正味の将来負担額（地方債残高＋債務負担行為一積立金）を、自治体の標準財政規模で割っ

⁴ 類似の比率として財政健全化法に基づく「将来負担比率」があるが、将来負担比率は平成19年度決算分から公表が義務付けられたものであり、平成18年度以前の算定ができないこと及び交付税算入率の高い有利な地方債を活用した場合比率が出ないため、8類型ごとの比較が不正確となることから、今回の「実質的な将来負担倍率」を用いることとした。

た値で、今回の検証に当たって設けた指標である。この値が小さいほど、将来的な財政負担額が軽く、財政基盤が強化されていることになる。

図表Ⅳ-2-16：財政力指数



まず、財政力指数について見ていく（図表Ⅳ-2-16）。平成18年度と平成25年度を比較すると、政令市移行型を除くすべての類型で財政力指数が低下している。これは先に見た国全体の交付税の動向と照応するものである。交付税が削減された平成18年度と比べ平成25年度は歳出特別枠⁵の創設等で交付税が増えたことにより、結果として財政力指数は低下したのである。

類型別に見ると、総じて合併市町村の方が非合併市町村よりも下げ幅が小さい。また、非合併の単独市維持型、町村人口1万人未満型、町村人口1万～3万人型で下げ幅が大きくなっているが、今後の人口動態を考えるとさらに財政力指数が低下することが危惧される。

他方、合併しても財政力が高まらない背景には、地方税収が合併による財政需要の拡大（面的な拡大に伴うニーズの増大）に見合っていないことが挙げられる。大都市とその近郊にあるベッドタウンや一定規模以上の都市同士の合併を除き、そのような効果はすぐには現れにくい。合併市町村は今後とも、地域活性化や税源基盤の涵養に努めることが求められる。

なお、政令市移行型の場合、移行に伴い中核市にはない各種の財源措置（石油ガス譲与税、軽油引取税交付金等）が新たに加わったこと等により、財政力指数が改善している。

⁵ 地方財政計画の歳出を政策的に増加させるために創設された歳出枠。これにより、見かけ上の地方の財源不足額が拡大したため、財源不足を補う地方交付税等がより多く地方へ配分され、リーマンショック後の地域経済の活性化や雇用対策のための財源となった。

イ. ストック面から見た財政基盤の強化

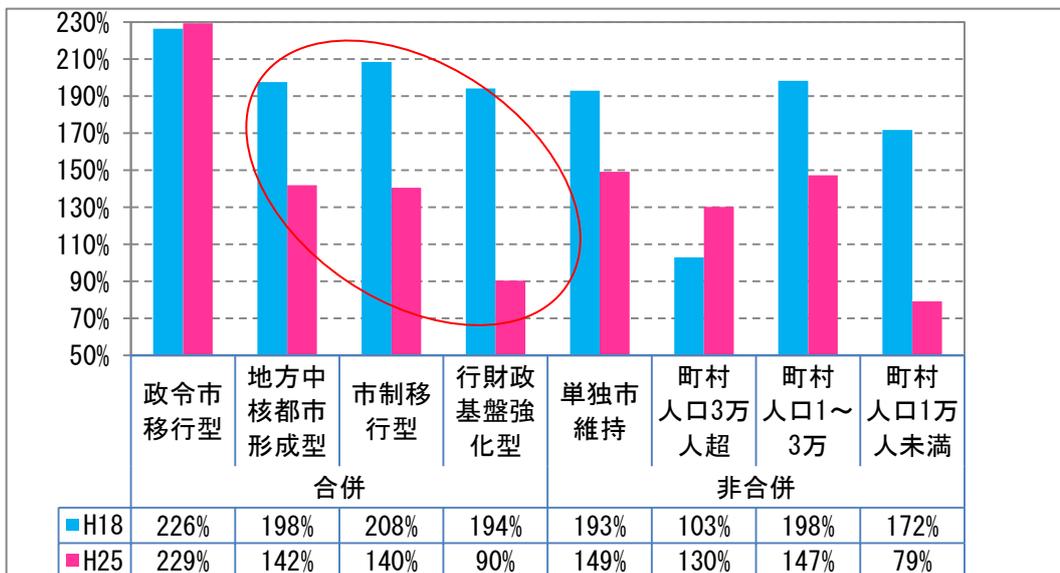
次に、実質的な将来負担倍率を使って、ストック面の財政基盤の強化を分析する（図表Ⅳ-2-17）。値が小さいほど将来的な財政負担が軽いことを表す実質的な将来負担倍率は、平成18年度と平成25年度を比較すると、政令市移行型及び町村人口3万人超型を除き、大きく低下している。政令市を除く合併市町村は、総じて、ストック面における財政基盤が強化されたと言えよう。

この低下の原因は、積立金残高が増加し地方債残高が減少したことによる（図表Ⅳ-2-18～19）。全類型の積立金残高の合計額は18年度から25年度に1,238億円から2,021億円と、1.6倍に増加し、地方債残高の合計は8,760億円から8,749億円に11億円減少している。

積立金の増加は、将来の地方債の償還や保有する公共施設の更新等に備えたものであるが、合併市町村においては合併算定替の段階的な縮減に対応するためという面も有している。

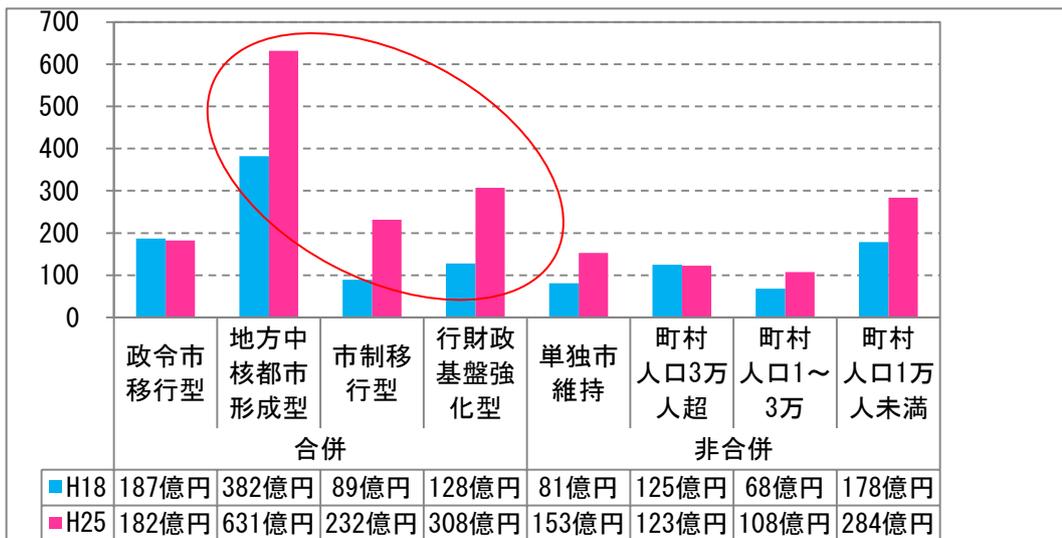
とりわけ地方中核都市形成型、市制移行型、行財政基盤強化型で積立金残高及び住民一人当たりの積立金残高が増加していることは、そのことを反映しているものと考えられる（図表Ⅳ-2-20）。

図表Ⅳ-2-17：実質的な将来負担倍率（ $= \sum(\text{地方債残高} + \text{債務負担行為} - \text{積立金}) \div \sum \text{標準財政規模}$ ）



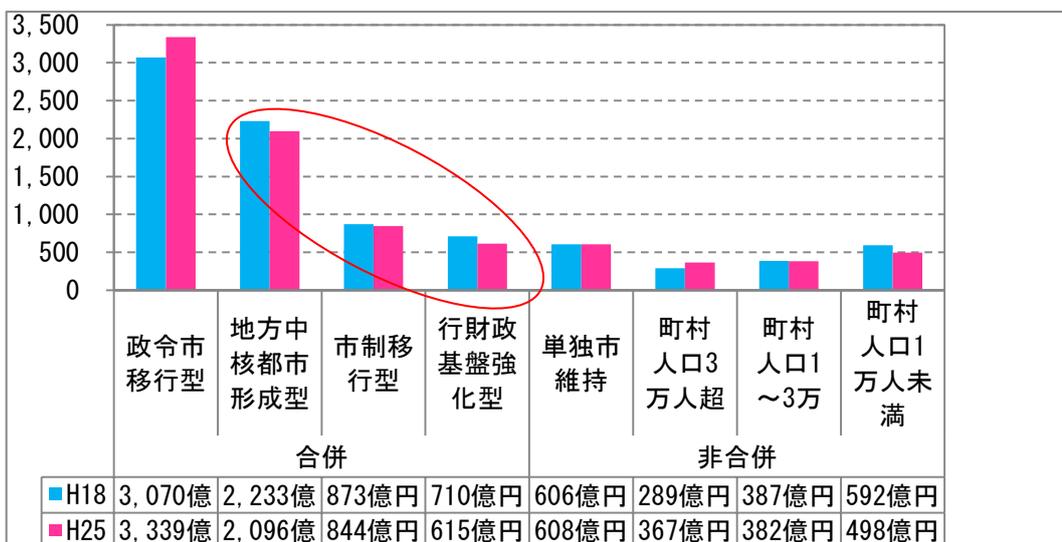
図表Ⅳ-2-18：積立金残高

(単位：億円)



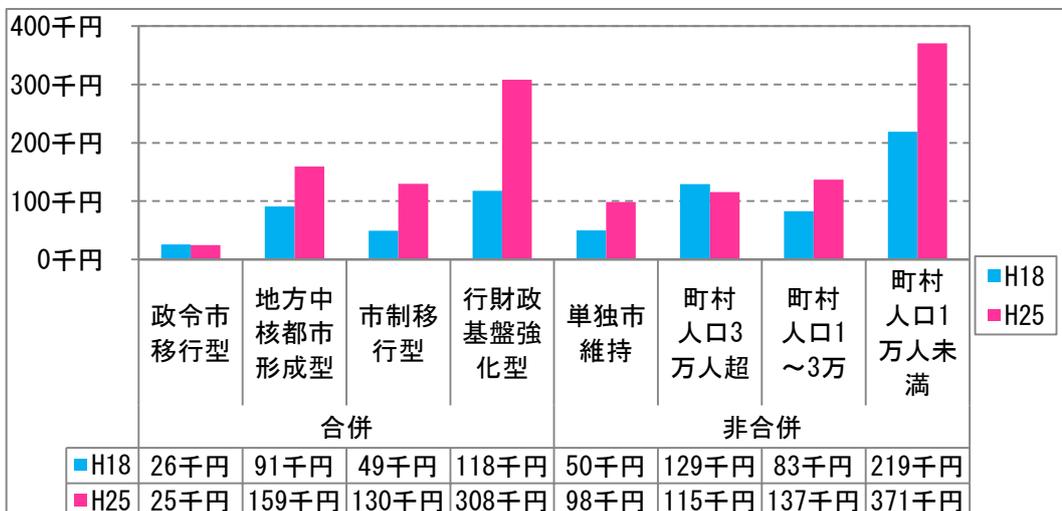
図表Ⅳ-2-19：地方債残高

(単位：億円)



図表Ⅳ-2-20：住民一人当たり積立金残高

(単位：千円/人)



他方、合併・非合併に関わらず、基金の過剰な積み立ては企業の内部留保と異なり、自治体の性格上、好ましいと言い切れるものではない。企業の場合、厚みのある内部留保を持つことは株価を安定させることを通じて株主の利益に直結するが、自治体の場合、余りに過剰な積み立ては公共サービスの供給を手控えていることに等しいため、住民の利益に直結しない。このため、自治体は積立金の水準が適正であるかどうか、中長期的な財政運営、言い換えれば公共サービスの継続的な安定供給の視点から、絶えず検証することが求められると言えよう。

ここで、地方財政健全化法に基づき平成 19 年度決算分から全地方公共団体において公表が義務付けられている健全化判断比率のうち、値が小さいほどその年度の借金返済の負担が小さいことを表す実質公債費比率及び、値が小さいほど将来的な財政負担が軽いことを表す将来負担比率について確認してみる。

いずれの指標についても、合併・非合併の全類型で改善傾向にあり、前頁で行った実質的な将来負担倍率の検証結果と同様、合併市町村において、起債の総枠管理と基金積立の取組みにより、財政基盤の強化が図られたと言えよう（図表Ⅳ-2-21）。

なお、県内市町村において、これまで、実質赤字比率及び連結実質赤字比率が生じたことはない。

図表Ⅳ-2-21：実質公債費比率及び将来負担比率の推移

	市町村名	類型	実質公債費比率			将来負担比率			市町村名	
			H19	H22	H25	H19	H22	H25		
合併団体	熊本市	政令市移行型	15.6	12.2	10.6	130.2	135.7	122.5	熊本市	
	八代市	地方中核都市形成型	16.7	16.0	14.4	167.8	115.1	81.2	八代市	
	玉名市		16.8	14.2	11.0	164.9	98.2	47.0	玉名市	
	天草市		16.2	12.9	10.5	124.1	76.3	53.6	天草市	
	山鹿市		12.8	12.3	10.7	76.3	57.6	35.4	山鹿市	
	菊池市		14.6	12.1	8.8	102.0	36.0	6.9	菊池市	
	上天草市	市制移行型	18.0	14.7	13.0	137.1	85.6	29.7	上天草市	
	宇城市		16.5	16.2	13.1	168.5	124.0	66.4	宇城市	
	阿蘇市		13.4	11.5	9.4	100.8	70.1	56.3	阿蘇市	
	合志市		15.0	11.9	7.9	83.2	34.1	—	合志市	
	美里町	行財政基盤強化型	14.8	11.1	8.4	98.7	41.4	10.3	美里町	
	和水町		12.8	9.5	6.5	43.9	—	—	和水町	
	南阿蘇村		14.2	11.3	7.2	95.8	32.1	4.6	南阿蘇村	
	山都町		13.7	11.5	8.1	88.7	56.3	45.5	山都町	
	水川町		14.5	14.6	11.6	156.0	77.2	17.8	水川町	
	芦北町		9.8	6.8	4.7	39.3	18.3	1.6	芦北町	
あさぎり町	17.4		15.2	13.5	193.7	120.7	65.8	あさぎり町		
非合併団体	人吉市	単独市維持型	11.4	10.5	7.3	110.9	62.0	30.1	人吉市	
	荒尾市		12.2	11.0	11.2	121.3	79.2	41.7	荒尾市	
	水俣市		16.7	15.4	12.9	122.9	71.4	49.8	水俣市	
	宇土市		17.2	14.3	12.3	100.6	67.8	52.9	宇土市	
	大津町	町村 (人口3万人超)	12.5	12.8	11.9	48.8	31.6	1.0	大津町	
	菊陽町		12.2	14.2	10.4	102.4	11.8	23.6	菊陽町	
	益城町		5.7	8.5	6.7	58.1	16.1	20.9	益城町	
	御船町	町村 (人口1~3万人)	16.2	14.3	8.9	133.6	102.5	80.7	御船町	
	甲佐町		11.8	11.2	7.7	78.0	38.4	36.9	甲佐町	
	長洲町		23.0	20.9	18.4	170.3	159.1	128.5	長洲町	
	南関町		11.3	9.5	8.4	63.1	3.7	4.4	南関町	
	錦町		16.8	17.7	13.0	197.1	156.9	105.6	錦町	
	多良木町		16.2	16.2	13.0	114.8	105.8	84.8	多良木町	
	玉東町		町村 (人口1万人未満)	12.5	10.6	10.1	—	—	—	玉東町
	南小国町			16.5	16.1	12.7	106.6	67.4	31.2	南小国町
	小国町			17.4	14.4	12.8	145.5	100.6	56.7	小国町
	産山村			15.3	13.9	11.4	101.8	4.1	—	産山村
	高森町	17.1		14.8	9.9	167.2	9.5	—	高森町	
	西原村	14.3		11.7	7.5	43.2	—	—	西原村	
	嘉島町	6.4		4.5	4.3	20.5	0.0	65.2	嘉島町	
	津奈木町	9.2		5.1	3.1	—	—	—	津奈木町	
	湯前町	14.5		10.9	6.6	72.1	35.6	—	湯前町	
	水上村	14.6		13.8	9.7	6.6	—	—	水上村	
	相良村	12.0		12.3	10.8	158.1	123.0	49.6	相良村	
	五木村	19.7		15.4	10.8	126.9	25.0	—	五木村	
	山江村	10.1		10.1	8.3	16.9	18.2	5.9	山江村	
球磨村	10.2	7.9		5.4	64.2	22.8	—	球磨村		
苓北町	15.3	14.4	14.4	158.0	125.0	124.2	苓北町			

○実質公債費比率・・・市町村の全会計及び一部事務組合、広域連合も対象とした一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金等の、標準財政規模を基本とした額（*）に対する比率

（*）標準財政規模から元利償還金等に係る基準財政需要額算入額を控除した額（将来負担比率について同じ。）。

○将来負担比率・・・市町村が設立した一定の法人等も対象とした、一般会計等が将来負担すべき実質的な負債（地方債現在高等）の、標準財政規模を基本とした額に対する比率

(4) 財政支援措置の活用状況とその効果

ここからは、合併市町村における財政支援措置の活用状況とその効果を見ていく。

① 財政支援措置の全体像

まず、合併市町村に対する国、県の財政支援措置はどのような役割と効果をもったのかを検証することにする（図表Ⅳ-2-22）。

国からの支援措置には次のものがある。まず、合併準備段階においては、1) 合併準備補助金、2) 特別交付税、さらに3) 合併推進債による財政措置があり、合併後には、1) 市町村合併推進体制整備費補助金、2) 合併特例債、3) 普通交付税の合併算定替、4) 特別交付税、5) 合併推進債による財政措置がある。また、県から合併の準備段階で合併協議会補助金、合併後には市町村合併特別交付金及び市町村合併支援交付金による財政措置がある。

県内市町村に対するこれまでの財政支援措置額（平成11年度から25年度）は、国支出分が3,403億4,200万円、県支出分が116億3,700万円で、総額3,519億7,900万円に及び。主なものとして、合併算定替が2,050億2,700万円（基準財政需要額ベース）⁶、合併特例債が919億2,800万円（基金造成分を含む）、市町村合併推進体制整備費補助金が57億5,400万円がある。

図表Ⅳ-2-22：財政支援措置の全体像

(単位:百万円)

国	【準備段階】				【合併後】				
	措置内容	限度額等 /1団体	適用期間	金額	措置内容	限度額等 /1団体	適用期間	金額	
[総額] 3,403億 4,200万円	合併準備補助金	5百万円	1回限り	310	市町村合併推進体制整備費補助金	180~930百万円 (人口区分ごと)	建設計画の期間内	5,754	
	特別交付税	合併準備 国調査額 ×0.5	合併年度 まで	841	合併特例債	建設分 基金造成分	増加人口率等 により算出	合併翌年度~15年間	82,447 9,481
					普通交付税	合併補正 合併算定替	上限30億円 合併算定替	合併年度~5年間 合併翌年度~10年間	11,497 205,027
	特別交付税	合併移行 国調査額 ×0.5	合併決定 後、合併 年度まで	1,759	特別交付税	合併包括 (H20まで)	増加人口率等 により算出	合併翌年度~3年間	10,764
						公債費負担 格差是正	上限1億円	合併年度~10年間	75
	合併推進債	上限なし	原則事業開始 年度~3年	1,713	合併推進債	上限なし	合併翌年度~15年間	10,993	

県	【準備段階】				【合併後】			
	措置内容	限度額等 /1団体	適用期間	金額	措置内容	限度額等 /1団体	適用期間	金額
[総額] 116億 3,700万円	合併協議会補助金	建設計画等作成 :1百万円 周知啓発事業 :0.5百万円	協議会 設置の間 (任意・法定)	37	市町村合併特別 交付金 * 旧法	5億円+(n-2) ×1億円	合併年度~5年間	11,000
					市町村合併支援 交付金 * 新法	合併市町村数 ×1億円	合併年度~6年間	600

※平成11~25年度までの実績額

※合併特例債について、H24及びH25年度分は借入れ見込額を計上。

※合併推進債について、H24及びH25年度の熊本市分は借入れ見込額を計上。

(n=合併市町村数)

⁶ 実際に交付された交付税額でなく、合併算定替で増加した基準財政需要額であるが、県内の合併団体はすべて交付団体であるため、交付税額として増額されていると考えて良い。

②合併特例債の活用状況

次に、主な支援措置の1つである合併特例債の活用状況と効果について検討する。合併特例債とは、新市建設計画に基づく事業に対して、元利償還金の70%が交付税措置される、市町村の一般財源の負担が少ない有利な地方債である。平成25年度までの活用状況は、建設事業活用分が824億4,720万円で、ソフト分（基金造成）が94億8,100万円である（図表Ⅳ-2-23）。

平成18年度以降、毎年度80億円から120億円の水準で発行されているが、起債可能額に対する発行額の割合（活用率）は、建設分が29.0%、ソフト分が28.0%である。事業分野別に見ると、道路38.0%、学校教育施設26.5%、庁舎9.6%の3分野に集中しており、全体の8割弱を占める。

類型別に見ると、市制移行型（35.4%）で相対的に高く、行財政基盤強化型（23.3%）で低い。しかし、平成24年に起債可能年限が10年から15年に延長されたことや、今後も庁舎建設等で活用を予定している団体もあることから、活用率が高まることが予想される（図表Ⅳ-2-24～25）。

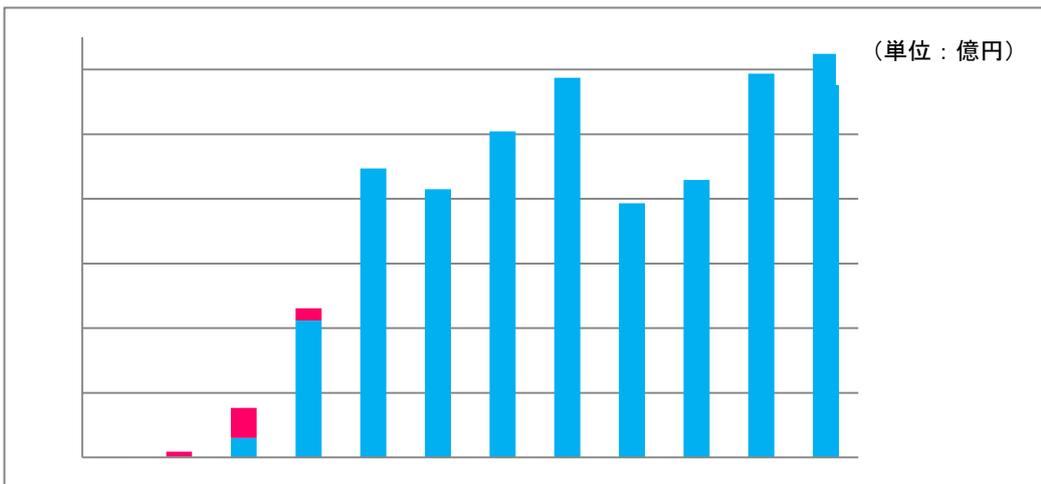
図表Ⅳ-2-23：合併特例債の活用状況（H25実績まで）（単位：百万円）

区分	活用団体	活用額	割合	起債可能額	活用率	
建設事業活用分	—	82,447.2	100.0%	284,316.0	29.0%	
内 訳	道路	16	31,304.4	38.0%	—	—
	河川水路等	6	1,508.3	1.8%	—	—
	学校教育施設	15	21,875.6	26.5%	—	—
	幼稚園保育所等	5	337.0	0.4%	—	—
	廃棄物処理施設	5	618.6	0.8%	—	—
	庁舎	11	7,874.5	9.6%	—	—
	消防庁舎	5	1,305.1	1.6%	—	—
	消防防災施設	9	978.9	1.2%	—	—
	防災無線	8	3,107.7	3.8%	—	—
	地域の情報通信基盤	6	1,201.0	1.5%	—	—
	福祉施設	2	1,043.0	1.3%	—	—
	公園	9	2,706.4	3.3%	—	—
	体育館等	3	113.8	0.1%	—	—
	運動広場等	9	1,272.2	1.5%	—	—
	観光施設	6	452.5	0.5%	—	—
	図書館等	2	19.2	0.0%	—	—
	コミュニティ施設	9	2,709.0	3.3%	—	—
	産業施設	5	469.3	0.6%	—	—
	駅前広場等	3	1,805.5	2.2%	—	—
	駐車場駐輪場	2	49.5	0.1%	—	—
公営企業	1	30.3	0.0%	—	—	
病院	1	696.0	0.8%	—	—	
その他	7	969.4	1.2%	—	—	
ソフト分 （基金積立）	9	9,481.0	—	33,820.0	28.0%	
合計	16	91,928.2	—	318,136.0	28.9%	

図表Ⅳ-2-24：類型ごとの活用率（H25実績まで、指定都市除く）

	発行額／ 起債可能額	最大	最小
地方中核都市 形成型	27.8%	51.7% (菊池市)	17.6% (天草市)
市制移行型	35.4%	55.7% (阿蘇市)	24.1% (上天草市)
行財政基盤 強化型	23.3%	42.1% (芦北町)	3.9% (山都町)

図表Ⅳ-2-25：合併推進債・合併特例債の活用状況（H25実績まで、指定都市除く）



【具体的な活用例①】 *合併補助金も組み合わせて活用

分類	活用例
道路	宇城氷川スマート IC（宇城市・氷川町・図表Ⅳ-2-26） 不知火町長崎久具線（宇城市）、岱明・玉名線道路（玉名市） 田島住吉線・妻越泗水線道路改良（菊池市）、砥用小学校進入路（美里町）
学校教育 施設	佐敷小学校（芦北町）、あさぎり中学校（あさぎり町） 三加和小学校（和水町・図表Ⅳ-2-29）、山鹿小学校（山鹿市・図表Ⅳ-2-28） 小中学校施設耐震化（氷川町）、学校給食施設整備（菊池市） 阿蘇中学校、阿蘇小学校（阿蘇市）、あさぎり町学校給食センター（あさぎり町） 菊池地区学校給食共同調理場（菊池市・図表Ⅳ-2-34）
幼稚園・保 育所	長陽地区統合保育所（南阿蘇村）
庁舎	新松島庁舎（上天草市）、新庁舎整備（南阿蘇村、山都町、山鹿市、玉名市） 三角・豊野支所（宇城市）、御所浦支所庁舎（天草市・図表Ⅳ-2-30）
消防庁舎	消防署建設（熊本市）、鏡消防署庁舎（八代市）
防災無線	防災行政無線デジタル化（菊池市）、三角・松橋・豊野地区防災行政無線（宇城市） 防災行政無線（上天草市、美里町、芦北町・図表Ⅳ-2-32）
地域の情 報通信基 盤の整備	光ブロードバンド基盤整備（南阿蘇村） 一の宮サブセンター、IP告知端末（阿蘇市）
体育等施 設	地域資源活用総合交流促進施設（芦北町） 上天草市テニスコート（上天草市・図表Ⅳ-2-35）

観光施設	城南、植木地域物産館（熊本市）、八代よかところ物産館（八代市・図表Ⅳ-2-33） 道の駅うき（宇城市）、美里物産館よんなっせ（美里町）
図書館等	城南図書館（熊本市・図表Ⅳ-2-36）
駅前広場	あさぎり駅前広場（あさぎり町・図表Ⅳ-2-37） 新玉名駅前周辺整備事業（玉名市・図表Ⅳ-2-27）
病院	阿蘇医療センター（阿蘇市・図表Ⅳ-2-31）
その他	南阿蘇白川水源駅（南阿蘇村・図表Ⅳ-2-38）

なお、合併特例債は、ソフト事業に充当するための基金積立てが認められている。金利が低いため基金を果実運用するメリットは高くないが、合併算定替の廃止に備え財政調整的な基金として位置付けている団体もある。

類型別の活用率は、地方中核都市形成型が 24.3%、市制移行型が 11.1%、行財政基盤強化型が 49.1%と低い傾向にあるものの、今後、活用を予定している団体もある。

【具体的な活用例②】（図表Ⅳ-2-26～38）



図表Ⅳ-2-26：宇城氷川スマート IC（宇城市・氷川町）



図表Ⅳ-2-27：新幹線玉名駅前周辺整備（玉名市）



図表Ⅳ-2-28：山鹿小学校（山鹿市）



図表Ⅳ-2-29：三加和小学校（和水町）



図表Ⅳ-2-30：御所浦支所庁舎（天草市）



図表Ⅳ-2-31：阿蘇医療センター（阿蘇市）



図表IV-2-32：防災行政無線（美里町）



図表IV-2-33：八代よかごと物産館（八代市）



図表IV-2-34：菊池地区学校給食共同調理場（菊池市）



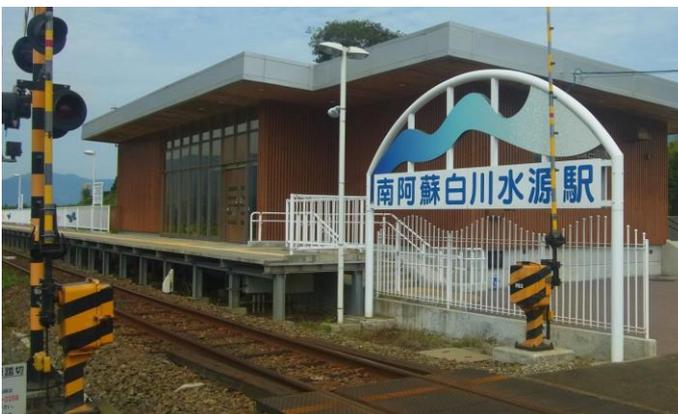
図表IV-2-35：上天草市テニスコート（上天草市）



図表IV-2-36：城南図書館（熊本市）



図表IV-2-37：あさぎり駅前広場（あさぎり町）



図表IV-2-38：南阿蘇白川水源駅（南阿蘇村）

③ 合併特例債の事業効果

合併特例債は合併市町村にとって一般財源の負担が少ない有利な地方債であるが、これまでの活用率は3割弱と高くない。その背景として、前述のとおり、合併直後の三位一体改革や国の公共事業の見直しによる財政削減圧力が、他の地方債と同様、その活用を抑制させることにつながったと考えられよう。

しかしその反面、特例債の活用が一定の事業効果を持ったことも事実である。ここでは、合併特例債の活用により市町村が一般財源で負担すべき額（以下「自己負担額」という。）と、通常債を活用した場合に生じた自己負担額とを比較する方法で、その財源的な事業効果を推計した。（図表Ⅳ-2-39）

道路事業を例にとると、起債対象事業費 329 億 5,200 万円に対して、合併特例債の活用による自己負担額は 110 億 3,890 万円であり、起債対象事業費の 33.5% の負担で済む。一方、通常債の活用による自己負担額は 290 億 2,170 万円となり、自己負担額の割合は 88.1% と高い。したがって、この例では、特例債を活用したことによる自己負担圧縮効果額（通常債の自己負担額－特例債の自己負担額）は 179 億 8,280 万円で、通常債活用の場合と比して 5 分の 3 程度自己負担額が圧縮されたことが分かる（自己負担圧縮率＝（自己負担圧縮効果額／通常債を活用した場合の自己負担額）＝62.0%）（図表Ⅳ-2-39）。

これを全事業で見ると、事業効果額は 423 億 7,570 万円で、やはり通常債活用の場合と比して 5 分の 3 程度自己負担額が圧縮されたことが分かる。（自己負担圧縮率＝59.3%）事業分野ごとで充当率等の発行条件が異なるため、事業効果もそれぞれ異なる。効果率が大きい施設としては、庁舎（66.5%）、地域の情報通信基盤（66.5%）、コミュニティ施設（66.5%）等があり、低い施設には、学校教育施設（47.8%）、廃棄物処理施設（47.7%）等がある。

もちろん、過疎市町村の場合には過疎債を活用できるので、上の通常債との単純な比較はできないという指摘もあろう⁷。確かに、県内の合併市町村の多くは過疎市町村⁸であり、過疎債、辺地債を活用できるため、特例債のメリットは薄いかもかもしれない。

しかし、過疎債は、近年全国ベースでの起債の要望額が地方債計画額をオーバーしている状況にあるため、過疎市町村である合併市町村の場合、過疎債のいわば起債可能枠を超えた部分に特例債を活用できる。また、庁舎・消防庁舎の建設のように過疎債の起債対象とならない事業に対しては、特例債を充当することもできる。つまり、財源措置の観点で、過疎債を補完する役割を特例債が果たすことができるので、特例債のメリットは過疎債との比較でも実際に発現したと言えよう。

⁷ 過疎債は起債充当率 100%、元利償還費の交付税措置は 70%。辺地債は起債充当率 100%、元利償還費の交付税措置は 80%。但し、庁舎・消防庁舎の建設には両者とも活用できない。

⁸ 過疎市町村に指定されているのは 17 合併団体中、12 団体。（八代市、山鹿市、上天草市、天草市、宇城市、阿蘇市、美里町、和水町、南阿蘇村、山都町、芦北町、あさぎり町）

図表Ⅳ-2-39：合併特例債活用に係る事業効果の算出

(単位：百万円)

区分	起債対象 事業費	合併特例債を活用		通常債を活用		自己負担圧縮 効果額	自己負担 圧縮率(%)
		自己負担額	自己負担率	自己負担額	自己負担率		
	a	b		c		c - b	(c - b) / c
道路	32,952.0	11,038.9	33.5	29,021.7	88.1	17,982.8	62.0
河川水路等	1,587.7	531.9	33.5	1,398.3	88.1	866.4	62.0
学校教育施設	23,026.9	7,714.0	33.5	14,787.5	64.2	7,073.5	47.8
幼稚園保育所等	354.7	118.8	33.5	354.7	100.0	235.9	66.5
廃棄物処理施設	651.2	218.1	33.5	417.3	64.1	199.2	47.7
庁舎	8,288.9	2,776.8	33.5	8,288.9	100.0	5,512.1	66.5
消防庁舎	1,373.8	460.2	33.5	1,064.7	77.5	604.5	56.8
消防防災施設	1,030.4	345.2	33.5	798.6	77.5	453.4	56.8
防災無線	3,271.3	1,095.9	33.5	1,799.2	55.0	703.3	39.1
地域の情報通信基盤	1,264.2	423.5	33.5	1,264.2	100.0	840.7	66.5
福祉施設	1,097.9	367.8	33.5	1,097.9	100.0	730.1	66.5
公園	2,848.8	954.4	33.5	2,509.1	88.1	1,554.7	62.0
体育館等	119.8	40.1	33.5	119.8	100.0	79.7	66.5
運動広場等	1,339.2	448.6	33.5	1,339.2	100.0	890.6	66.5
観光施設	476.3	159.6	33.5	476.3	100.0	316.7	66.5
図書館等	20.2	6.8	33.7	20.2	100.0	13.4	66.3
コミュニティ施設	2,851.6	955.3	33.5	2,851.6	100.0	1,896.3	66.5
産業施設	494.0	165.5	33.5	494.0	100.0	328.5	66.5
駅前広場等	1,900.5	636.7	33.5	1,673.8	88.1	1,037.1	62.0
駐車場駐輪場	52.1	17.5	33.6	52.1	100.0	34.6	66.4
公営企業	31.9	10.7	33.5	31.9	100.0	21.2	66.5
病院	732.6	245.4	33.5	567.8	77.5	322.4	56.8
その他	1,020.4	341.8	33.5	1,020.4	100.0	678.6	66.5
合計	86,786.5	29,073.5	33.5	71,449.2	82.3	42,375.7	59.3

④ 普通交付税の合併算定替

2つ目の主要な財政支援措置である普通交付税の合併算定替の効果について検証することにする。

まず、合併算定替の仕組みについて簡単に説明する。合併後、新しく自治体が形成されると、新自治体をベースに交付税の基準財政需要額の算定が行われる。その場合の基準財政需要額は、合併前の旧自治体単位で算定された場合の合計額に比べ、減少することになる。合併によって自治体の規模が大きくなることで、職員、議員の定数の見直し、施設の統廃合等でスケールメリットが働き、経費の節減が図られるとみなされるためである。

しかし実際には、このスケールメリットが現れるには一定の期間を要する。職員数の削減も行政サービスの質、量を落とさずに行う必要もあるし、施設の統廃合に当たっても地域住民との十分な合意形成が必要となる。また、場合によっては合併に伴い新たな住民ニーズ(財政需要)が発生する場合もある。

このために設けられた支援措置が合併算定替である。合併後、一定期間、旧自治体単位で毎年算定された基準財政需要額を保障する仕組みとなっている。合併算定替の期間(合併旧法の場合)は合併後、15年間である。初めの10年間は旧自治体単位で合計した基準財政需要額が保障されるが、それ以降5年間(激変緩和期間)は毎年度、段階的に縮減されていき、最終的には新自治体をベースとした算定金額(この措置を一本算定と呼ぶ)になるのである。

ある⁹。

例えば、天草市の場合是一本算定による基準財政需要額(平成 25 年度)は 245 億 1,917 万円に対して、合併算定替による基準財政需要額は 300 億 9,018 万円で、その差の増加需要額は 55 億 7,720 万円となる。この金額は天草市の一般財源の 16.1%を占める(図表Ⅳ-2-40)。

この一般財源に対する増加需要額の割合は、合併算定替による財政効果として捉えることもできる。算定替期間にスケールメリットが働くように職員定数や公共施設の見直し等が行われれば、合併市町村の財政に余裕を与えることになるからである。

この効果を団体別に比較すると、あさぎり町(21.9%)、南阿蘇村(17.3%)、天草市(16.1%)、上天草市(14.3%)、山鹿市(14.3%)で高い。逆に合志市(6.7%)、芦北町(9.0%)、美里町(11.1%)、阿蘇市(11.1%)で低く、団体間で大きく異なる。

総じて効果の大きい団体の特徴は、旧自治体数が多く、それぞれの団体の人口規模も財政力指数も低い場合で、それとは逆の場合には効果が小さくなっている。

例えば、5つの町村が合併してできたあさぎり町の場合、構成団体の人口規模は 1,500 人~5,000 人¹⁰と一様に小規模で、財政力指数もほとんど 0.1 台¹¹であったため、段階補正¹²が強く作用しているとも思われる。逆に合志市の場合は、人口 2 万人台の 2 町が合併し、財政力指数も、もともと 0.5 台と高かった¹³。

もっともこうしたメリットの反面、合併算定替の効果が大きい団体は、そうでない団体に比べ、算定替期間の終了後、普通交付税が大きく減少する可能性もある。財政の硬直化をもたらさないように、算定替の適用期間中に経費の節減に努める必要性があろう。

⁹ 但し、合併新法では合併算定替の期間は以下のように変更された。合併後から 5 年間(平成 17、18 年度に合併した場合は 9 年間、平成 19、20 年度は 7 年間、平成 21 年度は 5 年間)は、合併がなかったものと仮定して毎年算定した基準財政需要額を保障する。さらに、その後 5 年間で段階的に縮減する。

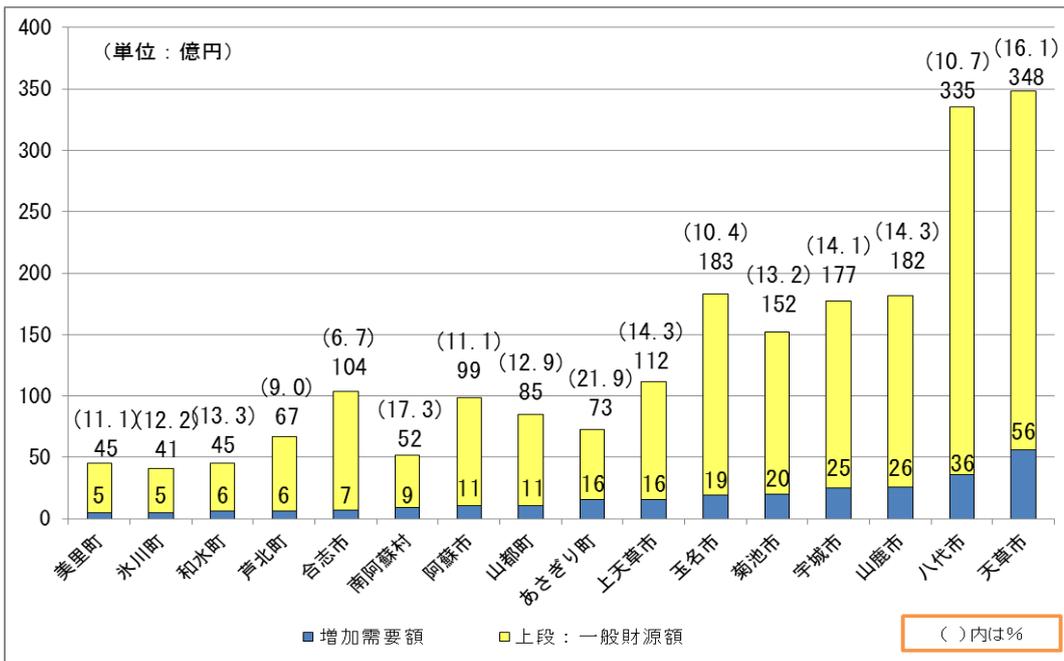
¹⁰ 合併直近の平成 12 年度の国勢調査人口では、上村 5,404 人、岡原村 2,935 人、須恵村 1,471 人、深田村 1,950 人、免田町 5,991 人。合併後、さらに人口は減少している。

¹¹ 平成 14 年度の財政力指数は上村 0.186、免田町 0.313、岡原村 0.142、須恵村 0.106、深田村 0.153 である。

¹² 基準財政需要額を算定する際に測定単位を補正するための係数。人口の少ない団体の基準財政需要額を割り増すことが多い。

¹³ 平成 16 年の住民基本台帳人口及び財政力指数は、合志町 2 万 2,355 人、0.564、西合志町 2 万 9,132 人、0.517 である。

図表Ⅳ-2-40：一般財源に占める合併算定替による増加需要額の割合（平成25年度）



⑤ 市町村合併推進体制整備費補助金

最後に、市町村合併推進体制整備費補助金の効果¹⁴について述べる。この補助金は、新市建設計画に基づく事業に対し、合併市町村の人口をベースに算出された金額を、新市建設計画の期間内に交付する国の補助制度である（図表Ⅳ-2-41～43）。

具体的には、合併市町村に対して旧自治体の人口に応じて予め決められた金額（6,000万円から3億円）¹⁵の合計額（交付限度額）が配分される仕組みとなっている。このため、本県の場合では、合併市町村当たりでみると1億8,000万円から9億3,000万円が配分されている。

平成25年度までの県内市町村への交付額は57億5,400万円である。交付限度額は64億5,000万円であるため、同補助金の活用率は89.2%になる。類型別に見てもいずれも高く、地方中核都市形成型84.1%、市制移行型100%、行財政基盤強化型87.9%である。

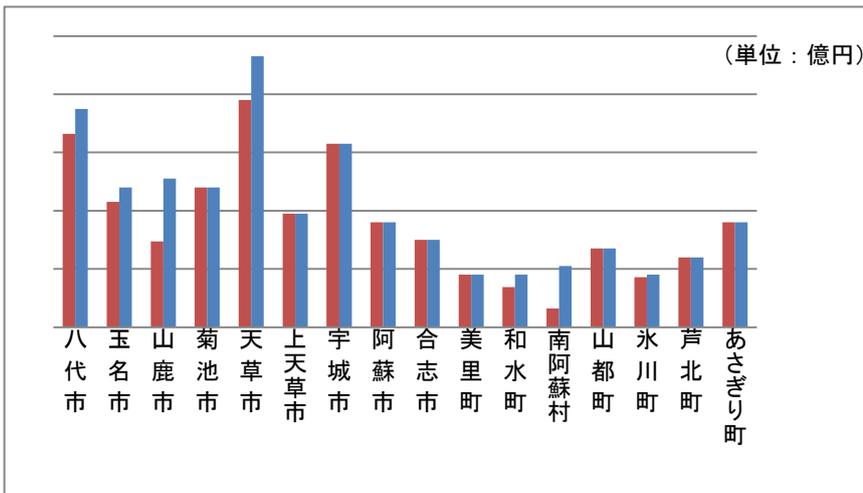
市町村別ではあさぎり町、芦北町、山都町、美里町、合志市、阿蘇市、宇城市、上天草市、菊池市で限度額まで活用されている。活用時期も平成17年度、18年度に集中しており、合併特例債の場合と異なり合併直後から積極的に活用されてきたことが示されている。

個々の活用事例は合併特例債と組み合わせられて実施されているため、道路や教育施設等幅広く活用されている。また、子育て支援（合志市の子育てWEBサイトの構築）や住民票自動交付機（芦北町）など、住民生活により密着したサービスの提供にも役立っている。

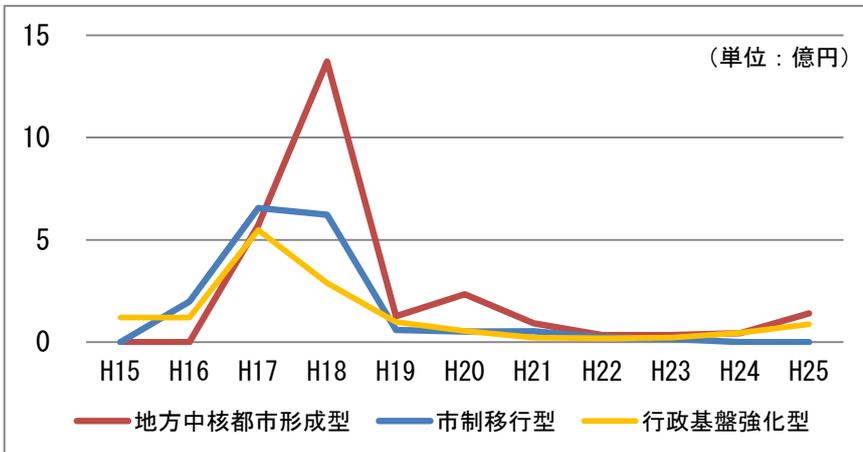
¹⁴ 旧合併特例法の期限内に合併した団体に対して交付された。合併新法では廃止。

¹⁵ 旧市町村人口5,000人以下6,000万円、5,001人以上1万人以下9,000万円、10,001人以上5万人以下1億5,000万円、50,001人以上10万人以下2億1,000万円、100,001人以上3億円である。

図表Ⅳ-2-41：市町村合併推進体制整備費補助金（市町村分）の活用



図表Ⅳ-2-42：市町村合併推進体制整備費補助金（熊本県分）の活用



図表Ⅳ-2-43：市町村合併推進体制整備費補助金の類型ごとの活用実績額等（単位：億円）

類型	活用実績額	交付限度額	活用割合	残高
地方中核都市形成型	26.5	31.5	84.1%	5.0
市制移行型	16.8	16.8	100.0%	0.0
行財政基盤強化型	14.2	16.2	87.9%	2.0
合計	57.5	64.5	89.2%	7.0

<活用事例>



子育てサイト（合志市）



住民票自動交付機（芦北町）

(5) 県内市町村の今後の課題

● 財政運営上注意すべき点とその見通し

平成の合併から10年が経過した。当初は、合併市町村に対し、特例債を活用した大型投資による財政状況の悪化や、非合併市町村に対しては、交付税の削減により財政的な行き詰まりを危惧する見解も見られた。しかし、10年を経過した今、平成20年度から数次にわたって実施された経済対策もあって、こうした見解のとおりとはならなかったと言える。合併・非合併市町村ともに総じて地方債残高が減少し、積立金が増加することで、実質的な負担割合を示す将来負担倍率は低下したのは先に触れたとおりである。また、財政の健全度を測る健全化判断比率（4指標¹⁶）の点からも不安視される自治体は今のところ存在しない。それでは今後、財政上、注意すべきことはないのだろうか。

第1に指摘できることは合併算定替廃止の影響についてである。先にも見たように合併算定替は合併後10年を過ぎると、段階的に縮減され、15年で廃止される。これによって一般財源は大きく減少するため、廃止に備え準備をしていない団体は、財政運営に厳しい影響が生じる可能性が考えられる。今後、算定替廃止が財政運営にどのような影響をもたらすのか検討しておく必要がある。

第2に、合併特例債の発行の影響についてである。先にも述べたように特例債の発行期限が延長されたこともあって、今後、起債を予定している団体も少なくない。しかし、特例債は有利な起債とは言え、合併市町村に事業費の33.5%（起債充当率95%、交付税措置率70%）の自己負担をもたらすことになる。今後、発行を続けた場合、どのような影響が発生するのか検討しておく必要もあろう。

第3に、合併を選ばなかった人口1万人未満の小規模町村の問題である。先にも見たようにこうした団体は、平成21年度以降の地方財政計画における歳出特別枠や別枠加算¹⁷の創設によって、交付税を含む一般財源が確保されてきたと言え、過疎化や高齢化が進み、税収の減少率は際立って高い（図表Ⅳ-2-3）。今後、これまでどおりの財政運営を行えるのか、この点についても検討しておく必要がある。

① 合併算定替廃止の影響

まず、合併算定替廃止の影響についてである。合併時期が早かったあさぎり町と上天草市では平成26年度から算定替の激変緩和期間（段階的縮減期間）に入っている。

算定替が廃止されれば、合併市町村では交付税が減少する。影響が大きいあさぎり町では一般財源の21.9%、南阿蘇村では17.3%、天草市では16.1%が失われることになる。（図表Ⅳ-2-40）

このため既に、合併市町村では算定替の廃止を見据えた対策を講じている。その1つが、

¹⁶ 実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率。

¹⁷ 歳出特別枠の創設によって、拡大した地方の財源不足額を補てんするため、政府一般会計から加算された交付税財源。

合併特例債を活用した基金積立や財政調整基金等の積み増しである。

各団体における合併初年度から平成25年度までの積立金残高の合計額は740億2,800万円から1,352億8,000万円の1.8倍に増加している。

例えば、あさぎり町の場合は合併初年度と平成25年度の間、積立金残高を14億2,800万円から74億1,300万円の5.2倍に増やしている。特例債による起債可能額に占める基金積立の活用率は97.3%である。また、天草市の場合も同期、積立額を91億4,500万円から171億100万円の1.9倍に増やしており、特例債の基金積立の活用率は87.5%となっている（図表Ⅳ-2-44-1）。

図表Ⅳ-2-44-1：積立金現在高の状況（単位：百万円）

市町村名	合併年度	積立金現在高		倍率
		合併年度	H25	
熊本市	H20	13,982	18,235	1.3
八代市	H17	7,707	10,342	1.3
玉名市	H17	5,496	12,603	2.3
山鹿市	H16	8,336	11,940	1.4
菊池市	H16	5,422	11,144	2.1
上天草市	H15	3,007	5,455	1.8
宇城市	H16	3,551	8,472	2.4
阿蘇市	H16	1,459	3,523	2.4
天草市	H17	9,145	17,101	1.9
合志市	H17	3,023	5,713	1.9
美里町	H16	1,944	2,571	1.3
和水町	H17	2,035	6,650	3.3
南阿蘇村	H16	1,662	3,479	2.1
山都町	H16	2,158	3,167	1.5
氷川町	H17	1,079	3,335	3.1
芦北町	H16	2,593	4,134	1.6
あさぎり町	H15	1,428	7,413	5.2
計		74,028	135,280	1.8
非合併計	(H18)	45,202	66,657	1.5

また、積立金以外の対応策についても、各団体において次のようなものが検討されている¹⁸（図表Ⅳ-2-44-2）。

図表Ⅳ-2-44-2：合併算定替廃止に備えた基金積立以外の対応策の一例

団体名	対応策例	団体名	対応策例
八代市	一般財源の3%削減	合志市	投資的経費の抑制
玉名市	公共施設適正化計画等の策定	美里町	投資的経費の抑制
山鹿市	人件費、補助金等の削減	和水町	人件費の削減
菊池市	施設の整備管理計画の策定	南阿蘇村	長期的な財政支出の見直し
上天草市	人件費、投資的経費の削減	山都町	起債の抑制
宇城市	人件費の削減	氷川町	職員数の削減
阿蘇市	職員数の削減	芦北町	住民サービスと負担の見直し
天草市	人件費、補助金等の削減	あさぎり町	人件費の削減

なお、これらの対応策を検討するには、将来を見据えた中長期の財政計画が不可欠となるが、県でも行政体制強化支援事業の一環で、合併団体の財政計画の策定をサポートしている。

¹⁸ 合併団体へのヒアリング調査参照。

ところで、こうした準備が行われている反面、算定替廃止の影響を危惧する団体も少なくない。合併市町村へのアンケート調査でも、算定替廃止の激変緩和期間の延長や財政支援措置の追加を求める意見も多く見られた。これは全国的にも同様¹⁹で、本県をはじめ、総務省に対して合併算定替に関する意見提出を行っている団体もある²⁰。

そうした動きを受けて、国も今年度から交付税の算定基準の見直しを行っている²¹。見直しの内容の一つは、平成 26 年度から 28 年度の3カ年度かけて、支所に要する経費を基準財政需要額に新たに加算するというものである。加算が行われる根拠は合併市町村の支所が住民サービスの維持、向上や災害時の拠点施設等として重要な役割を果たしているためである。

見直しの具体的な方法は、支所経費分を一本算定による基準財政需要額に割り増すことで行われる。この割増が行われると、合併算定替の廃止縮減が行われても基準財政需要額の減少、すなわち交付税の減少は一部緩和されることになる。平成 26 年度から 28 年度にかけて需要額を3分の1ずつ割り増していく予定であるので、本年度から既に一本算定による需要の割増が行われている。

県全体で見ると、平成 26 年度の一本算定による需要額は 1,563 億円である（図表Ⅳ-2-45）。算定替による需要額は 1,807 億円であるので、算定替が廃止さされれば 244 億円の需要額が減少することになる。しかし、その金額は 25 年度の場合（275 億円）と比べ、31 億円も小さく、支所経費の割増で算定替廃止に伴う影響が緩和されたことが分かる。この緩和額は、天草市（6 億 5,900 万円）、八代市（3 億 3,100 万円）、あさぎり町（3 億 300 万円）の順で高くなっている。支所経費加算による算定替廃止の緩和措置は、縮減期間に入っている上天草市及びあさぎり町において、既に効果をもたらしている。

¹⁹ 算定替の段階的縮減期間に入る自治体は、平成 26 年度 14 団体、27 年度 215 団体、28 年度 337 団体と増加していく。

²⁰ 熊本県では、平成 25 年度、熊本市を除く合併16市町村共同で、合併算定替の終了を見据えた交付税算定のあり方について調査研究を行い、その結果を踏まえ、支所経費の加算や面積のウエイトの引上げなどについて国に対して共同で意見申し出を行った。

他県の事例としては、「合併算定替の期間延長」（香川県三豊市、平成 25 年）、「合併市町の財政需要に応じた算定方法の導入」（長崎県、北海道釧路市）、「合併算定替の段階的縮減及び適用期間終了により生まれる財源への配慮」（新潟県、愛媛県松山市、平成 24 年）などがある。

²¹ 平成 27 年度以降も人口密度による需要の割増しや標準団体の設定の見直しが行われる予定。

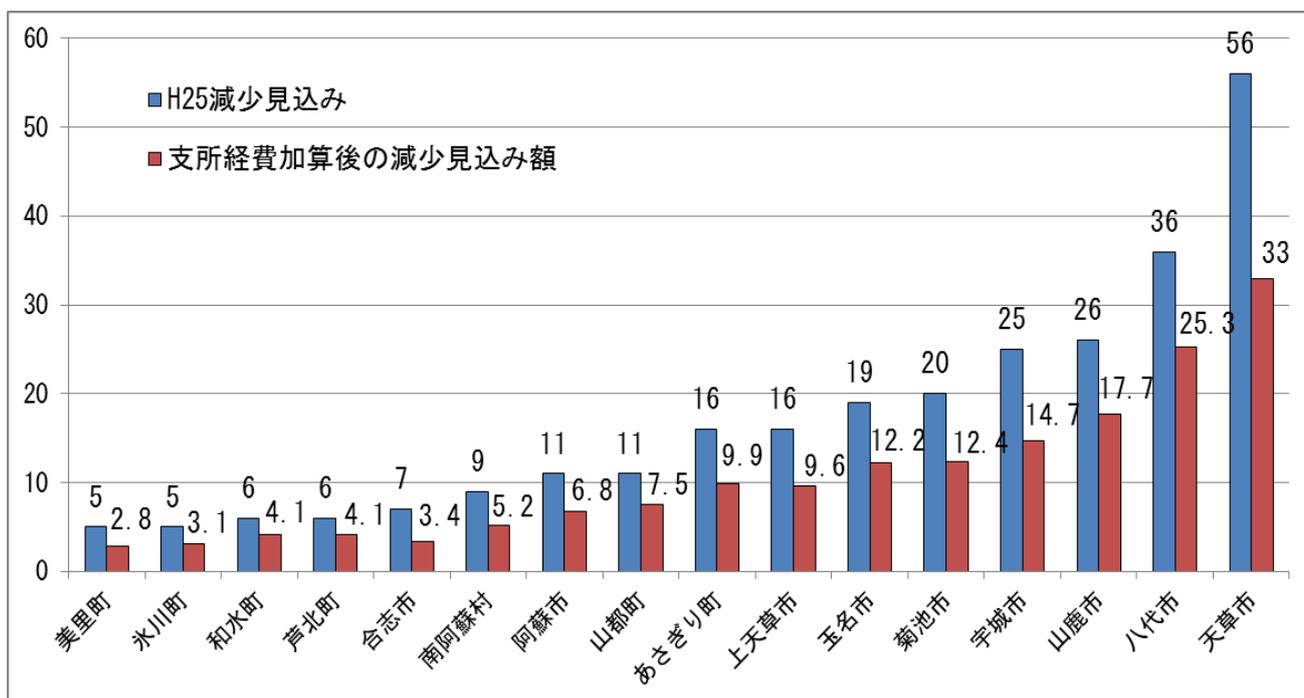
図表Ⅳ-2-45：交付税の一本算定と合併算定替の比較

(単位：百万円)

	25年度			26年度			影響額
	一本算定	合併算定替	減額分	一本算定	合併算定替	減額分	
八代市	24,669	28,306	3,637	24,852	28,158	3,306	331
玉名市	13,487	15,366	1,879	13,626	15,351	1,725	154
山鹿市	12,942	15,519	2,577	13,372	15,712	2,340	237
菊池市	10,918	12,883	1,965	11,086	12,854	1,768	197
上天草市	8,252	9,898	1,646	8,593	9,910	1,317	329
宇城市	12,817	15,366	2,549	13,042	15,324	2,282	267
阿蘇市	7,338	8,395	1,057	7,428	8,373	945	112
天草市	24,519	30,090	5,571	25,068	29,980	4,912	659
合志市	8,338	9,043	705	8,463	9,099	636	69
美里町	3,481	4,018	537	3,364	3,846	482	55
和水町	3,486	4,049	563	3,551	4,061	510	53
南阿蘇村	3,611	4,552	941	3,687	4,528	841	100
山都町	6,483	7,611	1,128	6,453	7,460	1,007	121
氷川町	3,147	3,672	525	3,145	3,614	469	56
芦北町	5,363	5,923	560	5,321	5,828	507	53
あさぎり町	5,124	6,748	1,624	5,287	6,608	1,321	303
合計	153,975	181,439	27,464	156,338	180,706	24,368	3,096

ここで、支所経費が全額、一本算定による需要額に割増された場合の影響額を平成25年度の需要額をベースに試算した(図表Ⅳ-2-46)。

図表Ⅳ-2-46：合併算定替終了による影響額(平成25年度算定ベース) (単位：億円)



例えば、天草市の場合、合併算定替による需要額は301億円で、一本算定による需要額

は 245 億円である。算定替が廃止されれば 56 億円減少することになる（H25 年減少見込み）。一方、支所経費 23 億円²²が一本算定の需要額に加算された場合、減少額は 33 億円に止まる。需要額の減少は当初予定された 6 割弱になる見通しである。

なお、このような国の緩和措置が講じられた場合、経常収支比率はどのような影響を受けるであろうか。推計に際して次のような前提を置き分析を行った（図表Ⅳ-2-47）。

- 1) 経常収支比率の分子である経常収支充当一般財源は平成 25 年度決算の数値とする。
- 2) 経常収支比率の分母である経常一般財源総額は平成 25 年度の経常一般財源総額から上記の一本算定後の交付税減額分を差し引く。

以上の前提で推計すると下表のような結果になる。

図表Ⅳ-2-47：経常収支比率シミュレーション（一本算定後の経常収支比率の変化）

（単位：億円）

	経常経費充当 一般財源	経常一般 財源総額	一本算定の 一般財源	交付税 削減額	経常収支比率		
					一本算定時	25年度	増減
	a	b	c	d (c-b)	e (a÷c)	f	g (e-f)
八代市	310.9	347.4	322.1	▲ 25.3	96.5%	89.5%	7.0%
玉名市	163.5	183.3	171.1	▲ 12.2	95.6%	89.2%	6.3%
山鹿市	156.3	177.3	159.6	▲ 17.7	98.0%	88.2%	9.8%
菊池市	136.0	145.9	133.5	▲ 12.4	101.9%	93.2%	8.6%
上天草市	98.4	110.2	100.6	▲ 9.6	97.8%	89.3%	8.5%
宇城市	155.2	179.1	164.4	▲ 14.7	94.4%	86.7%	7.8%
阿蘇市	86.7	98.1	91.3	▲ 6.8	94.9%	88.3%	6.6%
天草市	299.7	338.8	305.8	▲ 33.0	98.0%	88.5%	9.5%
合志市	100.5	108.9	105.5	▲ 3.4	95.2%	92.3%	2.9%
美里町	38.0	44.9	42.1	▲ 2.8	90.3%	84.6%	5.6%
和水町	36.4	45.0	40.9	▲ 4.1	89.1%	81.0%	8.1%
南阿蘇村	43.4	52.1	46.9	▲ 5.2	92.5%	83.2%	9.3%
山都町	68.6	81.4	73.9	▲ 7.5	92.8%	84.3%	8.5%
氷川町	35.8	41.3	38.2	▲ 3.1	93.7%	86.6%	7.1%
芦北町	58.4	68.1	64.0	▲ 4.1	91.3%	85.7%	5.5%
あさぎり町	60.0	74.9	65.0	▲ 9.9	92.3%	80.0%	12.2%

*1 このシミュレーションは、合併 379 市で構成する「合併算定替終了に伴う財政対策連絡協議会」の推計方法を参考にしている。（経常経費に充当する一般財源を不変と設定）

*2 b 欄は、支所経費加算後の一般財源額を表示している。

いずれの団体においても経常収支比率が高くなり、財政が硬直化する傾向に振れる結果となっている。

しかし、以上の推計は単純な前提に基づいたもので、算定替の廃止後の財政状況の変化は

²² 算定方法は、旧市町村役場を支所とみなし、「標準的な支所の経費」を所管区域人口 8,000 人で 2.4 億円程度とし、それに所管人口の多寡や本庁からの距離の遠さによる補正を行ったうえで、合併団体の一本算定に加算される。

勘案されていない。具体的には、一般財源総額を構成する地方税の動向、積立金の一般基金への繰り入れの程度、さらに、経常経費充当一般財源に影響を与える人件費や公債費の削減の状況は推計には入っていない。例えば、仮に厚生労働省の「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（H24.3）」で設定された今後の扶助費の伸び率²³や、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算（H26.7.25）」で設定された今後の税収の伸び率²⁴を採用した場合、扶助費は大きく増加するものの、一般財源が大きく増加し、それに伴い、経常収支比率も全団体に大きく改善するという結果になる。

また、図表Ⅳ-2-44-1 で見たように、合併市町村においては合併算定替の廃止を見越して基金の積立てを行っており、その有効活用が見込まれる。このように、算定替廃止の影響は、交付税の算定方法の見直しや基金の活用などで、急激な財政の硬直化は回避できると考えられる。その意味で、上記の経常収支比率の数値は一つの目安として位置付け、各合併市町村は、①積立金の規模、②税の徴収率、③類似団体と比較した場合の職員数、さらに④今後の起債計画などを、どのようにすれば財政の硬直化を抑制できるか、中長期的な視点からの財政計画の中で検討を進めていくことが不可欠である。

さらに、注意しないといけないことは、交付税の算定方法の見直し等の緩和措置が取られたからと言っても、緩和措置分の交付税額が今後も維持されるわけではないということである。

普通交付税における基準財政需要額は様々な種類の需要額から構成されている。また、その総額は、毎年度の地方財政計画で決められているため、支所経費に関する需要額が割増されても、それ以外の需要額が大きく割落とされた場合には交付額は減少するし、歳出特別枠や別枠加算がなくなれば交付税総額が減り、個々の自治体が受け取る交付税も減少する。このように、交付税は国の経済状況や制度改正によって変動するため、支所経費分の加算がなされたからと言って、交付税の総額が維持されることが保証されているわけではないことに留意する必要がある。

このため、国の緩和措置はそれとして、合併市町村は今後とも算定替廃止に備えた準備に努めるべきである。特に公共施設の統廃合のようにこれまで対応が進んでいなかった課題にも果敢にチャレンジしていくことが必要である。

② 合併特例債の発行の影響

次に、第2の合併特例債の発行の影響についてである。合併市町村へのヒアリングを行った結果、平成26年度以降も合併特例債の発行を予定している団体は少なくない。では、特例債の継続的な発行によって公債費は今後どの程度、増加するのだろうか。ここでは幾つかの前提を置いて、合併特例債の発行及び元利償還額の推計を行った。

前提とはすなわち、

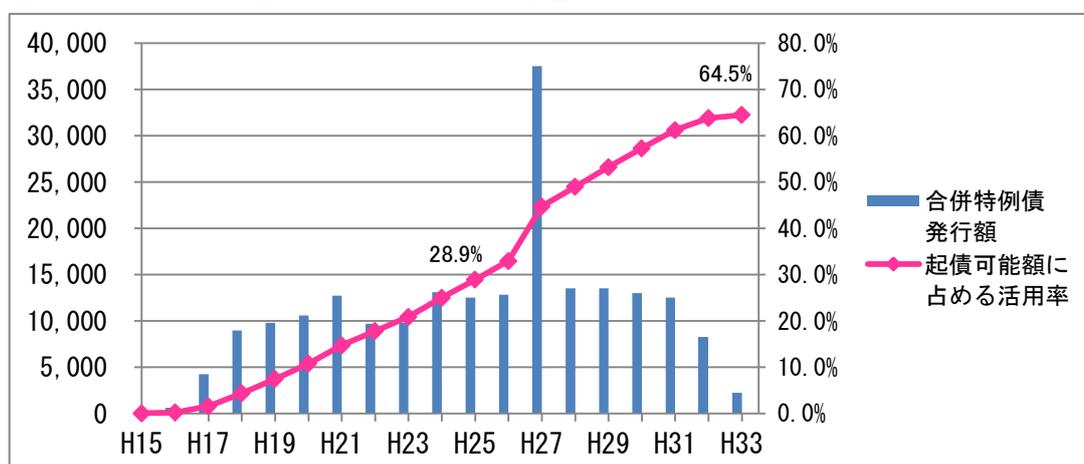
²³ 厚生労働省の「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（H24.3）」では、平成37年度には、平成24年度と比較して、社会保障に係る費用の負担額が約44.4%増加すると試算している。

²⁴ 内閣府の「中長期の経済財政に関する試算（H26.7.25）」の参考ケースでは、平成25年度から平成34年度にかけて、平均成長率が実質1%程度、名目で2%程度と試算している。

1. 平成 26 年度以降の地方債の発行は、直近 4 力年の発行額の対前年度伸び率の平均値より推計。
2. 基金造成分については平成 27 年度に起債枠のすべてを発行。
3. 償還期間は 15 年（3 年据置）、利率は 0.554%（共同発行市場公募地方債の平成 26 年 10 月 24 日応募者利回り）、償還方法は元利均等方式で統一である。

この条件で推計を行うと、合併特例債は平成 27 年度を除き、31 年度まで毎年度 120～130 億円の水準で発行されることになる。27 年度の発行額の急増は、ソフト分（基金造成分）を全額発行するという前提（平成 25 年度末現在の起債可能残額 243 億円が全額発行される）が置かれているため、基金を活用して合併算定替廃止に備える団体が増えることを想定している。

図表Ⅳ-2-48：合併特例債の発行見通し（単位：百万円、%）



さて、こうしたペースで特例債を発行していくと、旧合併特例法に基づき最後に合併した団体の発行期限を迎える平成 33 年度には、発行残高は 2,051 億円に達する。活用率は、起債可能額（建設分＋基金造成分）の 64.5%に上昇する見通しである（図表Ⅳ-2-48）。

類型別で見ると、地方中核都市形成型が 1,125 億円（活用率 61.5%）、市制移行型 592 億円（同 74.7%）、行政基盤強化型 334 億円（同 59.8%）である。とりわけ、行政基盤強化型の増加が想定されている。平成 25 年度末時点での発行残高が 919 億円（同 28.9%）であるので、2 倍以上に増える見通しである。

一方、こうした特例債の発行残高の増加は、地方債の償還に支障を来さないであろうか。特例債の自己負担による償還額は平成 25 年度から 35 年度にかけて 17 億 6,700 万円から 52 億 5,800 万円に 3 倍近く増加することになる。（図表Ⅳ-2-49）しかし、近年の地方債償還額の推移から推計すると、地方債全体の償還額は 426 億 9,400 万円から 404 億 6,100 万円に低下する見通しであり、特例債以外の地方債の償還額が減少することでこのようなことが生じるのである（図表Ⅳ-2-50）。

図表Ⅳ-2-51 から同 53 で類型別にみると、地方中核都市形成型では特例債の自己負担

額は増えていくが、地方債全体の償還額は 246 億円から 228 億円に減少する。同じく、行政基盤強化型も特例債の自己負担額は増えていくが、地方債全体の償還額は 83 億円から 75 億円に減少する結果となる。これに対して、市制移行型では地方債全体の償還額は 98 億円から 102 億円に微増することになる。

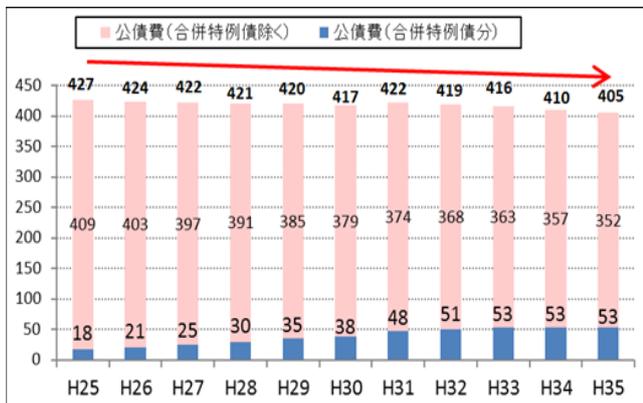
以上の推計から、本県においては、特例債の発行が地方債の償還に大きな問題をもたらすことはないと言えよう。もっとも、それは先に述べたペースで特例債やそれ以外の地方債が発行されたことを前提としているため、推計を上回るペースで発行された場合には、この限りではない。

図表Ⅳ-2-49：合併特例債の発行と自己負担償還額の見通し（単位：百万円）

年度	発行残高	自己負担償還額	地方債償還額	割合 (%)
		a	b	a / b
25	91,928	1,767	42,694	4.1
26	104,744	2,137	42,446	5.0
27	142,236	2,501	42,202	5.9
28	155,736	3,018	42,122	7.2
29	169,223	3,470	41,988	8.3
30	182,197	3,816	41,756	9.1
31	194,715	4,759	42,133	11.3
32	202,924	5,097	41,914	12.2
33	205,134	5,285	41,555	12.7
34	—	5,300	41,032	12.9
35	—	5,258	40,461	13.0

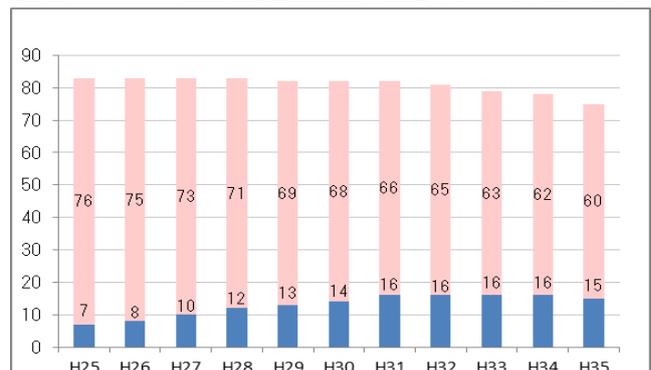
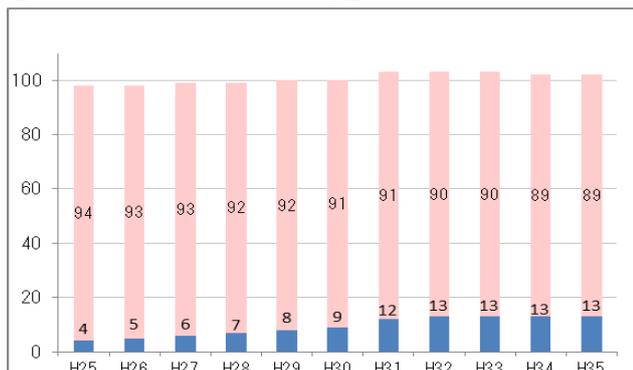
図表Ⅳ-2-50：政令市を除く3類型の償還モデルの合計

図表Ⅳ-2-51：地方中核都市形成型の償還モデル（単位：億円）



図表Ⅳ-2-52：市制移行型の償還モデル

図表Ⅳ-2-53：行財政基盤強化型の償還モデル（単位：億円）



③ 小規模町村の財政運営上の問題

最後に第3の課題である小規模町村の財政運営上の問題についてである。

図表Ⅳ-2-54 のとおり、県が合併推進要綱を策定した平成11年度と旧合併特例法の施行期限である平成16年度という、合併に向けた動きが活発だった時期の人口1万人未満の小規模町村の財政状況を振り返ってみると、合併を選択しなかった町村が、合併を選択した町村を上回っていたことが分かる。

さらに、平成10年度から小規模団体の効率化を進める観点から縮減が進められていた普通交付税算定における「段階補正」が、平成22年度に財政力の弱い小規模市町村等に手厚く配分されるよう見直されたこともあって、非合併市町村の町村人口1万人未満型では、様々な行政サービスが改善している。例えば道路整備や公立学校の耐震化などのインフラ整備に加え、地域の情報化、子ども医療費助成、さらにはコミュニティバスの運行などさまざまな面でサービスの充実が見られているのである。また財政状況を見ても、財政力指数は依然低いものの、地方債残高が減少したことで、経常収支比率等は改善している。

こうした状況を反映してか、自治体や住民のアンケートからも、合併しなかったことを肯定的にとらえる意見も少なくなかった。自治体へのアンケートでは単独自治体として行政運営を行ってきたことに対して、「評価している」、「ある程度評価している」が9割弱であった。また、「小規模自治体であることで住民の意見を反映したきめ細やかな対応ができた」という声や、「住民からも合併しなくてもある程度行政サービスが行き届いている」「住民の要望に迅速に対応してくれる」といった声も聞かれた（図表Ⅳ-2-55）。

図表Ⅳ-2-54：合併前人口1万人未満町村と小規模・非合併町村の比較

	財政力指数		経常収支比率	
	H11	H16	H11	H16
① 合併前1万人未満(43団体)	0.19	0.20	82.8	94.5
② 小規模・非合併(15団体)	0.24	0.27	78.6	88.3
②-①	0.05	0.07	▲ 4.2	▲ 6.2

* いずれも平均値。財政力指数は値が高いほど財源に余裕があることを、経常収支比率は値が低いほど財政の弾力性が高いことを表す。

図表Ⅳ-2-55：公共投資及び子ども医療費助成の状況

(単位：%、団体)

指標等	H18	H24	備考	対象年齢	小規模団体の数	その他の団体数
道路改良率	49.1	59.1		就学前	0	2
道路舗装率	80.5	86.2		小学校3年生まで	0	5
し尿衛生処理率	89.1	99.3		小学校6年生まで	3	9
ごみ直接焼却率	67.8	54.0	ごみ減量化による	中学校3年生まで	12	12
上水道等普及率	79.8	80.2		高校3年生まで	0	2
下水道普及率	73.7	61.9	処理区域内人口の減少による			
公立小中学校耐震化率	49.7	99.3				
病院・診療所病床数	991	882	病院、診療所の減少による			
コミュニティバス運行町村数	5	6				

* この表では、人口一万人未満の小規模町村について計上。

ここで、各市町村の留保財源の規模を、交付税非措置部分の公債費負担と比較（以下、「留保財源比率」という。）し、財政の余裕度を測ることにする。比較は類型ごとに平成 18 年度と 25 年度の 2 点間とする。

留保財源²⁵とは交付税の算定の際に、基準財政需要額では捕捉しない財政需要に対する財源として保障された部分で、各自治体の標準的な財政需要のほか、当該自治体独自の政策を展開するために充てられるものである。他方で、交付税非措置部分の公債費負担とは、交付税で財源措置されない公債費負担の大きさのことである。財源措置されない部分は、自治体のいわば自己負担で自らの財源、すなわち留保財源等で返済しなくてはならない。

図表Ⅳ-2-56 のとおり、この留保財源比率について、非合併の人口 1 万人未満の町村を例に検証していく。

町村人口 1 万人未満型では、平成 18 年度の公債費負担額は 89 億 38 百万円で、そのうち交付税措置される部分は 62.5%の 55 億 86 百万円に過ぎない。自治体の自己負担分は 30 億 83 百万円であるため、これは留保財源よりも 6 億 29 百万円も重い負担を負っていることが分かる（留保財源比率：▲25.6%）。その分、財政の余裕度が失われ、硬直化をもたらしていると言えよう。平成 25 年度には、公債費負担の削減と交付税措置の割合が高い起債が増えたことで留保財源を超過する部分は減っている（留保財源比率：▲6.2%）。しかし超過していることに変わりなく、財政の余裕度が低いと言える。

一方、合併市町村の中でも人口規模が小さい行財政基盤強化型における留保財源比率は、平成 18 年度の▲89.5%から、25 年度の▲30.9%へと 8 類型中最も大きく改善している（図表Ⅳ-2-57）。これにより、合併特例債や補正予算債など有利な起債を活用してきた結果、自由に使える財源が増えてきたことが分かる。比率自体を見ると、町村人口 1 万人未満型の方が良いのは、財政力指数が高く、留保財源額が大きい団体が含まれているためである（図表Ⅳ-2-58）。

このことから、町村人口 1 万人未満型では、健全化判断比率等の財政指標は悪化していないものの、一部の団体を除き留保財源比率が低く、基準財政需要額で措置されない独自施策、例えば、子育て支援の充実や給食費補助制度の創設などが実施できていない可能性があると言えよう。

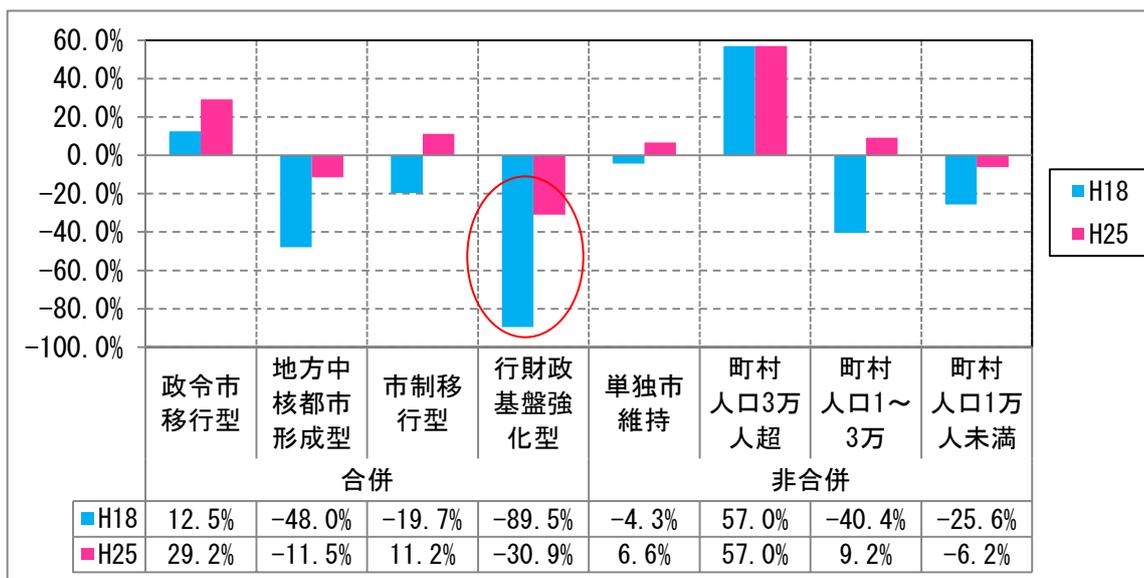
今後、国が財政再建に向けた取組みを強化し、歳出特別枠や別枠加算の削減が進めば、さらにこの交付税で措置されない公債費の負担は大きくなることが予想される。このようなことから、自治体間で連携したサービスの供給や施設整備の在り方についても検討を進めていくことが必要だと思われる。

²⁵ 交付税は、基準財政需要額と基準財政収入額の差額であるが、基準財政収入額は標準収入額に 75% を乗じて算出される。残りの 25%部分を留保財源と言い、徴税努力を促すなどの機能を持つと説明されることが多い。

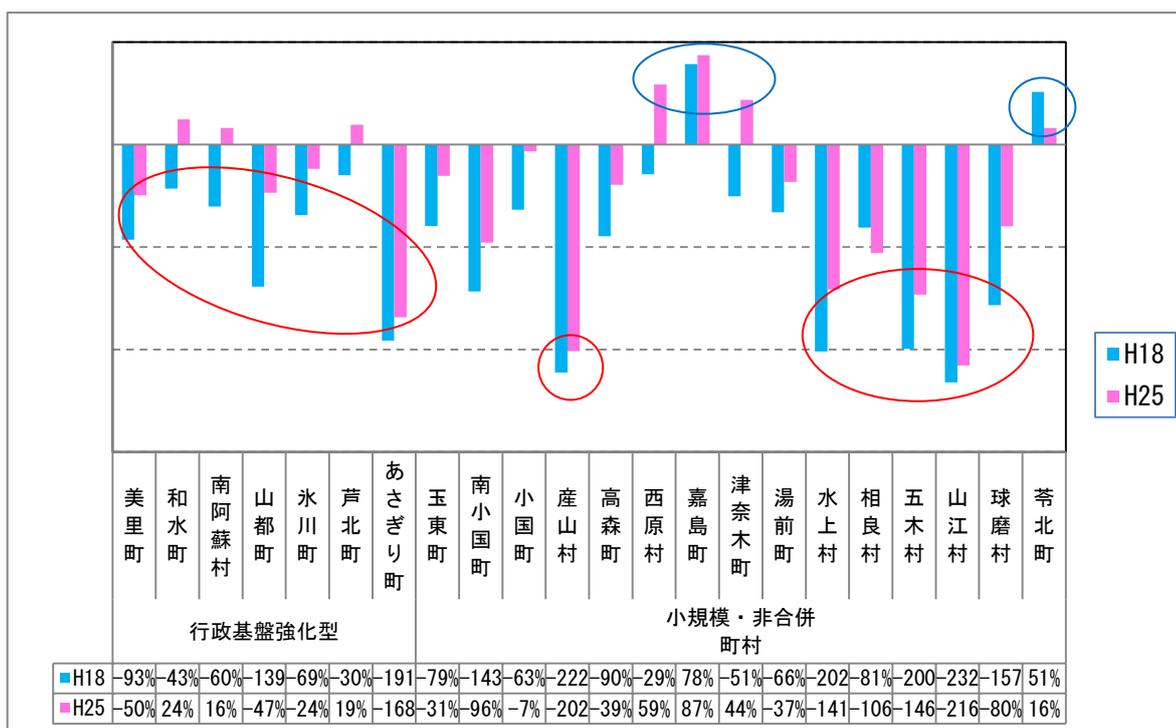
図表Ⅳ-2-56：留保財源から見た非合併・人口1万人未満の町村の状況（単位：百万円）

	公債費負担額	交付税算入公債費	割合	交付税非措置分公債費	留保財源	差額	割合
	①	②	②/①	③	④	④-③	(④-③)/④
H18	8,938	5,586	62.5%	3,083	2,455	▲629	▲25.6%
H25	7,662	5,251	68.5%	2,207	2,079	▲128	▲6.2%

図表Ⅳ-2-57：留保財源比率の類型別比較



図表Ⅳ-2-58：留保財源比率の市町村別比較



(6) まとめ

本章においては、合併市町村の財政状況と国・県の財政支援措置の効果を中心に論じた。これまで述べてきた論点を概観すると、以下のとおりである。

合併後の財政運営について、①財政運営の効率化と②財政基盤の強化の面から評価を行った。前者についてフロー面（経常収支比率）では、職員数や公債費の削減によって財政の弾力性が高まったが、ストック面（施設の統廃合、一人当たり公共施設面積）では、施設の統廃合の遅れから、適正配置に向けた取組みが進展しておらず、課題を残す結果となった。

後者についてはフロー面（財政力指数）では非合併市町村と比べ、低下度合いがやや小さいものの、今後とも地域経済の活性化や税源基盤の涵養が求められる。ストック面（実質的な将来負担倍率）では地方債残高が減少し、積立金が増えたことで大きく改善した。とりわけ、積立金の増加は顕著であった。

なお、上で見たとおり、本県市町村においては、平成19年の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の施行後、同法に基づく財政再生団体や財政健全化団体は発生していない。これは、県内いずれの市町村においても健全な財政運営が行われていると同時に、健全性を損なわないための取組みを継続的に実施してきた結果と言える。

特に合併市町村においては、合併特例債等の財政支援措置を効果的に活用し、合併に伴う支所や学校等の施設の整備を行いながらも、組織体制の見直し等の行財政改革を実施することで、財政の健全性を維持できたということであり、このことは評価に値すると言えよう。合併後約10年が経過し、合併に伴う事業がある程度の効果を上げてきた今、合併に伴う事業は、今後より各市町村独自のニーズに対応し、よりきめ細やかに実施される必要がある。

財政支援措置について、合併特例債、普通交付税の合併算定替、さらに市町村合併特例推進体制整備費補助金を対象に評価を行った。

これまでの合併特例債の活用率は3割と少ないが、道路、学校教育施設、地域の情報化、観光等多様な分野で活用されていた。特例債活用による財政面での事業効果は通常債と比較して約424億円、負担削減効果は約50%であった。なお、特例債は過疎債を補完する関係にあるとも言え、過疎市町村に指定されている合併市町村においても事業効果が発現していた。

合併算定替の財政効果は合併市町村合計で2,050億円であった。複数の小規模町村を含んだ合併ほど、その効果が大きく、一定規模以上の団体同士の合併の場合、効果が小さかった。算定替期間内にスケールメリットが発揮できるような行政改革が行えた団体には、財政的な余裕が生まれることになったと思われる。

市町村合併推進体制整備費補助金の効果は57億54百万円であった。活用率は90%と高い。特例債、一般財源と組み合わせられ、住民に身近なソフト事業からハード整備まで様々な事業に活用されていた。

今後の課題については、①合併算定替廃止の影響、②合併特例債の発行の影響、さらに③小規模町村の問題について述べた。

算定替が廃止され一本算定に移行されれば、各団体の一般財源は平均 13.0%減少することになる。最大はあさぎり町で 21.9%、最小は合志市で 6.7%である。

国においては、平成 26 年度から 3 年間かけて、支所経費を基準財政需要額に加算し、算定替廃止の影響を緩和する措置を講じることとしていることから、削減額は一部緩和される見込みであるが、これだけに頼っているのは経常収支比率の悪化が予想される。

合併市町村においては、人件費や公債費など義務的経費の縮減を進めながらも基金を積み増すなど、合併算定替廃止後も財政の健全性が保てるような努力を続けてきており、大きな比率の悪化は回避できると考えられる。しかしながら、交付税依存度が高い合併市町村では、合併算定替は特例であることを認識し、財政の弾力性を確保するため、徴収率の向上や経費の節減、さらに積立金の規模等について、点検を行っておく必要がある。

今後の合併特例債の償還ペースについての推計も行った。これまでと同様のペースで平成 33 年度までに特例債を発行していけば、発行残高 2,051 億円、起債可能額に占める活用率も 60%を超える。しかし合併市町村の特例債の自己負担額は約 53 億円で、公債費総額の約 13%と低い。しかも地方債全体の償還額は近年低下傾向にあり（平成 25 年度：約 427 億円→平成 33 年度：約 416 億円）、特例債を活用することによる負担は大きくならないと推定できる。

小規模町村の財政運営上の問題についても検証した。留保財源対実質的な自己負担分（交付税措置されない公債費負担分）の割合で見ると、留保財源を超える自己負担額を抱えていた。他類型と比較して財政的余裕度は低く、国の制度改正等の影響を受けやすいことが分かった。自主的・自立的な財政運営を目指すならば、歳入面では一層の税源の確保に努めるとともに、歳出面では、今後一層、近隣町村と連携し、無駄を省き整理・合理化された事務事業の実施が求められる。また、合併前は小規模町村であった行財政基盤強化型の団体が行った合併には、「財政運営の効率化」「財政基盤の強化」という点からも、意義があるものであったと言えよう。

今回の総括的な検証において、本県の合併市町村では、合併に伴う財政支援措置を有効に活用し、その事業効果を一定程度発現させてきていることが確認できた。また、非合併市町村を含めて県内市町村は、国の経済対策も活用しながら財政運営の効率化と財政基盤の強化が図られている状況も確認できた。

今後、合併の財政支援措置期間の満了時期が到来する中で、引き続き財政の健全性を保ちながら、地域が必要とする事業を着実に進めていくためには、各市町村が、自ら財政面における分析を行うことはもとより、人口減少や少子高齢化問題への対応等地方創生に向けた取組みを進めていくことが求められている。