市町村合併の自治体財政への影響

――沖縄県内の離島市町の合併を事例に――

平　　剛

はじめに

「平成の大合併」のピークは2004～2006年度であるとされる。それから10年余を経た現在，あらためて市町村合併の意義を問う研究が精力的にすすめられている。その理由としては，合併に伴い作成されたまちづくり計画の該当期間が概ね10年で，その実績を検証する時期が来ていること，また合併に伴う一連の特例措置の期限切れが間近に迫っていることが挙げられる[1)]。

「平成の大合併」は，1999年の「市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）」の改正を機にスタートした。その後，合併を促すため財政上の優遇措置が次々と打ち出された。これらの措置は，2005年３月31日までに合併申請をして，2006年３月31日までに実施すれば認められるもので，それ以降，全国的に駆け込みの合併が相次いだ。

このように短期間で「平成の大合併」が実現した理由として一般に指摘されるのが，合併算定替や合併特例債の発行を認めるといった合併を促す施策が奏功したことである。そして，もう一点が「三位一体改革」による減収といった自治体を取り巻く当時の財政状況である。

合併算定替とは，１つの団体として算定すれば本来縮減されるはずの普通交付税を，合併後も旧市町村ごとに算定し，それを一定期間認める措置である。旧合併特例法の下では，合併後10年間という期限を設け，その間旧市町村ごとに算定した額を保障し，期限経過後もすぐに本来の算定（一本算定）を行うのではなく，５年間をかけて徐々に減らしていく措置がとられた[2)]。

また合併特例債とは，新たなまちづくり事業に対する財政措置で，合併団体において策定された建設計画に基づく事業や基金の積み立てで必要と認められるものは，合併後一定期間に限り，対象事業の95％を起債によって賄うことが可能で，しかも，元利償還金の70％は事業費補正の形で後年度の基準財政需要額に算入できるというものである[3)]。つまり，

1）岡田・大和田（2007），p. 13 は「財政的優遇措置が，…（中略）…削減過程に入っており，財政的な面でも合併の効果がいかなるものであるかを明確な形で検証できる段階」にあると指摘している。

2）2015年度より，あらたに面積や人口密度に応じて消防費や清掃費が加算されるなどの激変緩和措置が講じられている。伊藤（2017），p. 64 を参照。

3）中澤・宮下（2016），p. 10 では，合併特例債の目的を，①合併市町村の一体性の速やかな確立，②

大雑把に言えば事業費の約67％は国が負担するというもので，合併団体としては事業費の３割程度あれば，事業実施が可能となる。この制度は，「新合併特例法」においても若干の変更を加えながら継続された[4]。

次に「三位一体改革」とは，2002年５月，小泉政権下における経済財政諮問会議で出された財政計画，俗称「片山プラン」をベースとしたもので，国庫支出金の見直しと地方交付税の改革，それに地方への税源移譲を同時に進めようとしたものである。これにより，2004～2006年の３カ年で国庫支出金が約4.7兆円，地方交付税も約5.1兆円削減された[5]。

これに伴って，税源移譲により地方への配分が約３兆円増加したものの，自治体の財源は差し引き約6.8兆円の減額となった。これは財源に乏しい自治体にとっていわば「兵糧攻め」といえるものであり，合併を加速させた最大の要因とも言われている。

つまり自治体が合併の是非を判断する際に，合併算定替や合併特例債への交付税措置は「アメ」として機能し，三位一体改革による減収は「ムチ」の役割を果たしたとされる。

その後，旧合併特例法は，2005年の「市町村の合併の特例等に関する法律（新合併法）」に引き継がれ，特例措置の一部が手直しされた上で，2010年３月末まで合併を促す施策が続けられた[6]。

以上のような施策により，全国の市町村数は1999年度の3,232団体から2009年度には1,777団体へと大きく減少した。さらに現在では，1,718団体（2016年３月末）となっている。

沖縄県内においても2002年４月に仲里村と具志川村が合併し，久米島町が誕生した。それ以降，2005年４月にはうるま市（石川市，具志川市，勝連町，与那城町）が，同年10月には宮古島市（平良市，城辺町，下地町，上野村，伊良部町）が，さらに翌年の１月には八重瀬町（東風平町，具志頭村）と南城市（玉城村，知念村，佐敷町，大里村）が相次いで誕生した。これにより，現在は11市，11町，19村，合計41団体で，1999年３月の53市町村から５件の合併により12団体の減少となった。

このように沖縄県内において最初の合併事例となる久米島町の誕生からおおよそ16年，宮古島の誕生からおおよそ12年が経過した。ここで，合併による自治体財政への影響を検証しておくことは重要だと思われる。

特に慢性的に補助金依存体質といわれる課題を抱え，近年，段階補正の縮小などによる

合併市町村の均衡ある発展，③合併市町村の建設を総合的かつ効果的に推進，④合併市町村における住民の連帯の強化，旧市町村区域別の地域振興等の基金の積立，と詳しく分類し，それぞれの事業内容と具体例を挙げている。当初，起債の期限は合併年度及びそれに続く10年とされたが，その後の改正で東日本大震災の被災団体は20年，それ以外の団体は15年に延長された。

4）「新合併特例法」の下で，これまでの「合併特例債」から「合併推進債」へ名称が変わり，起債充当率が90％，交付税措置が元利償還金の40％までと改められた。また，合併算定替の特例期間，激変緩和期間がそれぞれ５年に短縮された。

5）地方交付税は臨時財政対策債を含む。

6）川瀬（2011）p. 4 は「平成の大合併」を３つの時期に区分している。第１段階が1995～1999年度まで。第２段階が1999年度～2005年度まで。そして第３段階が2005年度～2010年度までである。

財源不足に悩まされている離島団体にとって，合併はそこからの脱却をはかるいわば起死回生の方策でもあったはずである。

そこで，本稿では，沖縄県内の合併事例のうち，離島団体である久米島町と宮古島市の例を取り上げ，両団体の財政の特徴を整理し，経常収支比率と公債費負担比率の分析を通して合併についての評価を行い，そこでの課題等について考察する[7)]。

1．主な先行研究と本稿の課題

本稿のように特定の府県または市町村を対象として，合併による財政への影響を検討した先行研究は多数ある。しかし，「平成大合併」からさほど時間が経過していないこともあって，初期の研究では必ずしも満足のいく分析結果が得られているとは言い難い。

たとえば，宮野（2009）は，主に長崎県の五島列島における合併事例を取り上げ，財政分析により合併の効果を検証している。「財政面で十分な合併効果が得られておらず，依然としてきわめて厳しい財政状況に直面している。」と指摘しながらも，「市町村合併が行財政の効率化にまったく寄与していないとも言いがたい。」とも述べている[8)]。その結果，「現時点では合併からそれほど時間が経過しておらず，合併による影響が十分に判明していない。」と判断を保留している。

特に種々の優遇措置によって促された今回の合併は，歳入や歳出の各項目，および財政指標の変化が一時的なものか，あるいは持続的なものか判断しづらい。評価が難しいのは，主にこれに起因すると考えられる。

その後の川瀬（2011）の研究は，静岡市を事例に，合併特例債と交付税改革が自治体財政に与えた影響について検証している。その結果，「合併特例債による交付税措置を『アメ』としてすすめられた市町村合併は，財政構造改革の影響で市財政に多大な影響を及ぼし，行政サービスの合理化や公共料金の引き上げなどによって市民の生活難を拡大させている」[9)] と，合併に対して厳しい評価を下している。

また，市來（2014）は，岐阜県内の合併市町の主な財政指標を取り上げ，合併直前と直後，そして2012年度の財政状況を比較している。それによると，「合併による財政構造の改善は見られず，むしろ合併市町，非合併市町村とも悪化している。」と述べている[10)]。その要因として，「市町村合併によっても社会保障費の増大による財政の硬直化は避けられなかった」[11)] ことを挙げている。

一方，中村（2015）は，新潟県内の合併市町を人口規模ごとに５つのグループに分け，合併前年度から2013年度までの財政力指数の変遷を検証している。その結果，「合併市町

7）地理的な隔絶性により，隣接する他の団体からのスピル・オーバーを考えずに合併の効果を考えることができる，というのも素材として離島団体を選んだ理由の一つである。

8）宮野（2009），p. 82。

9）川瀬（2011），p. 16。

10）市來（2014），p. 8。

11）市來（2014），p. 9。

村においては新潟市など８市で財政力指数が向上し……（中略）……『合併により財政力を改善する』という目標は，一定の範囲で達成されたとも考えられる。」[12] と，合併を肯定的にとらえている。

このように，特定の府県および市町を対象とした先行研究は，対象地域の財政状況および分析で用いられた手法も様々で，その結果導かれた結論も異なっている。ただし，このような研究の蓄積によってこそ「平成の大合併」についての総合的な評価が可能だと考えられる。

本稿の特徴は，合併を促すための強力な施策であった算定替がどの程度当該団体の財政に影響を与えたのかを経常収支比率と公債費負担比率の分析を通して検証し，それにより離島団体における合併についての評価を試みた点である。

特に合併算定替による普通交付税の加算が合併団体の財政に大きな影響を及ぼしたと考え，その加算がなかったと仮定した場合の経常収支比率と公債費負担比率を独自に求め，それを実際の数値・指標と比較することによって，合併の評価を行う。

それを踏まえて，今後の一般財源の収入および地方債の起債状況を観察し，将来予想される財政上の課題を指摘する。

2．離島合併団体の基本データ

沖縄県内の５件の合併事例のうち，離島自治体のものは久米島町と宮古島市の２件である。

久米島町は沖縄本島から西へ100Km 隔てた東シナ海上に位置する。久米島本島を中心に５つの有人・無人島から構成される。久米島町は仲里村と具志川村という人口および面積がおおよそ同規模団体間の合併でできた町である。

一方，宮古島市は沖縄本島から南西へ約300Km，沖縄本島と八重山諸島との中間に位置し，大小６つの島から構成される。久米島町と異なり，宮古島市は平良市を中核に，周辺町村を取り込むかたちで誕生した市である。

2015年の国勢調査によると，人口は久米島町が7,755人，宮古島市が51,186人となっている。合併前と比べて，現在では両団体とも人口の流出に悩まされている状況である。

同じく国勢調査からみた産業別の総生産は，久米島町では第３次産業が約166億円と最も多く，全体の70.2％を占めている。つづいて第２次産業が約49億円で20.7％，第１次産業が約21億円で9.0％の順となっている。

宮古島市も第３次産業が突出しており，金額ベースで約1,169億円，全体に占める構成比では76.0％となっている。つづいて第２次産業が約282億円で18.3％，最後に第１次産業が約87億円で構成比5.6％となっている。

12）中村（2015），p. 183。

表１　合併離島団体の基本データ

自治体名	合併年月	2015年人口	面積	合併市町村名	合併前年人口	面積
久米島町	2002年４月	7,755人	63.65 km²	仲里村	5,121人	37.95 km²
				具志川村	4,429人	25.48 km²
宮古島市	2005年10月	51,186人	204.20 km²	平良市	35,047人	65.04 km²
				城辺町	7,658人	57.61 km²
				下地町	3,310人	23.66 km²
				上野村	3,203人	18.98 km²
				伊良部町	6,822人	39.20 km²

注）2015年人口は同年の国勢調査による。合併前年人口は該当年３月の住民基本台帳による。
資料）総務省「決算カード」

3．合併離島市町の財政上の特徴

表２は，沖縄県内における合併市町[13]の主な歳入項目の金額および構成比を示したものである。県内では2002年４月の久米島町誕生が最初の合併となる。そこで合併直前の2001年度と，公表されているなかで最新のものとなる2015年度の主な歳入項目のデータを比較してみる[14]。

この表をみると，2001年度から2015年度までの14年の間に，歳入総額は久米島町で約67億円から約89億円へ32.9％の増加となった。一方，宮古島市では，約385億円から約417億円へ8.1％の伸びに留まっている。これは同期間における県内合併市町の30.0％増，または県内市町村の30.8％増と比べても低い。後述するように，のちに宮古島市を構成する平良市や伊良部町では，地方交付税と国庫支出金の歳入総額に占める割合が高いという特徴があったが，これらが合併を機に削減されたことが主な要因である。

ただし，類似団体との比較では，2015年度の宮古島市の１人当たりの歳入額が764,833円であるのに対して，類似団体は554,618円であり，国からの補助金に支えられ，歳入総額は依然多めであるといえる[15]。

次に各歳入項目を見てゆくと，2001年度から2015年度にかけて地方税は久米島町で18.3％増，宮古島市でも16.9％増と二桁の伸びが見られた。しかし，県内合併市町の37.0％増，県内市町村の46.8％増に比べると低い伸びに留まっている。

類似団体との比較においても，2015年度，久米島町の１人当たり78,176円に対して類似団体が同109,721円，宮古島市の同88,597円に対して類似団体が同117,033円と，両者とも類似団体と比べて３万円程度少ない。

久米島町と宮古島市において，最も構成比が高かったのが地方交付税である。そのうち，久米島町では2001年度の交付税の構成比が51.7％と，歳入の半分以上を占めていた。とこ

13）久米島町，うるま市，宮古島市，八重瀬町，南城市の５市町。以下，単に「合併市町」と記述する。
14）2001年度のデータは，合併前のデータを現在の市町ごとに集計したもの。
15）類似団体との比較には，総務省の「類似団体比較カード（各年度版）」を用いる。他の場合は沖縄県『市町村行財政概況』のデータより求めた「１人当たり」の数値を使った。

ろが2015年度の構成比は39.2％となり，10ポイント以上低下している。金額ベースでも2001年度の約34.6億円から2015年度の約34.9億円へと，1.0％の微増にとどまっている。

一方，宮古島市において地方交付税は同期間約143億円から約140億円へと，2.3％のマイナスとなった。これは久米島町と同様，地方交付税の約９割を占める普通交付税が同期間において2.8％減少していることによる。

ただし，県内市町村は同期間6.2％減となっており，それと比べると小幅な減少に留まっている。これは後述のように，普通交付税の「合併算定替」の影響によるものであると考えられる。

次に国庫支出金は，久米島町で約5.8億円から約6.4億円へ10％増加した。一方，宮古島市では約63億円から約57億円へと，逆に9.0％減少しており，両者間で対照的な動きとなった。ただし，国庫支出金に関しては年度ごとの変動が大きく，これは必ずしもトレンドを捉えたものとは言えない。そこで本稿においては，国庫支出金に関してこれ以上言及しないこととする[16)]。

表２　主な歳入項目の比較（2001年度・2015年度）

（単位：千円，％）

団体名	久米島町		宮古島市		県内合併市町計		県内市町村計	
年度	2001年度	2015年度	2001年度	2015年度	2001年度	2015年度	2001年度	2015年度
地方税	544,033 （8.1）	643,780 （7.2）	4,132,641 （10.7）	4,830,195 （11.6）	15,666,174 （13.8）	21,456,806 （14.6）	108,402,683 （18.5）	159,160,828 （20.8）
地方交付税	3,456,530 （51.7）	3,490,562 （39.2）	14,332,656 （37.2）	13,998,225 （33.6）	41,022,331 （36.2）	42,947,384 （29.1）	155,066,621 （26.5）	146,855,671 （19.2）
うち普通交付税	3,096,853 （46.3）	3,086,738 （34.7）	12,896,614 （33.5）	12,537,254 （30.1）	37,094,222 （32.7）	38,850,404 （26.4）	140,291,722 （23.9）	131,596,873 （17.2）
国庫支出金	584,806 （8.7）	643,512 （7.2）	6,301,524 （16.3）	5,735,684 （13.8）	19,286,324 （17.0）	23,711,463 （16.1）	130,071,394 （22.2）	149,744,005 （19.5）
地方債	403,500 （6.0）	800,901 （9.0）	3,133,900 （8.1）	4,795,109 （11.5）	9,536,414 （8.4）	15,463,376 （10.5）	52,711,270 （9.0）	59,875,009 （7.8）
歳入総額	6,690,721 （100.0）	8,894,607 （100.0）	38,542,926 （100.0）	41,697,933 （100.0）	113,426,920 （100.0）	147,399,640 （100.0）	586,167,478 （100.0）	766,525,657 （100.0）

注 1）下段（　）は構成比。
注 2）県内合併市町とは，上記の久米島町と宮古島市の他，うるま市，南城市，八重瀬町の５つの団体である。
資料）沖縄県企画部市町村課『市町村行財政概況』より作成。

最後に地方債を見ると，久米島町では2001年度から2015年度かけて倍増している。同町では，合併前の仲里村と具志川村を合わせた５年間の起債額の平均は約7.7億円であったが，合併直前の2001年度には両村合わせて約４億円にまで絞り込んでいた。ところが合併年の2002年度にはこの額が約25億円にまで急増した。その後，減少傾向にあったものの，2013年度以降は再び増える傾向にあり，2015年度は約８億円となっている。

16）沖縄県内の小規模団体においては県支出金の構成比が高いという特徴がある。これは国からの一括交付金が沖縄県を経由して各団体に交付されるからである。2015年度の数値を比べても，久米島町および宮古島市において，県支出金の額が国庫支出金を上回っている。久米島町における普通交付税の構成比の低下も，県支出金の増加によるものであると考えられる。

一方，宮古島市では，2003年度の約47億円から合併直前には約28億円にまで減少した。合併後は2010年度にかけていったん増加したものの，その後は減少傾向がみられた。ただし，2015年度に関しては約48億円と，前年度比81.3％増と大きく増えた。

歳入と同様に，表３で2001年度と2015年度の歳出データを比較してみると，歳出総額については，久米島町で約83億円から約86億円へと約３億円，伸び率では3.3％の増加となった。宮古島市においても金額ベースで約18億円，　伸び率では4.7％増加した。ただし，県内合併市町は15.9％増，県内市町村は28.2％の増加であり，これらと比べると低い伸び率に留まっている。

次に主な歳出項目ごとにみると，人件費に関して，久米島町，宮古島市とも伸び率はマイナスとなった。退職職員の不補充や一部業務の民営化など，行政改革の推進により経費の削減が全国的に進められている。人件費の減少はこれらの取り組みを反映したものであると言える。

ただし，久米島町においては，相対的に小幅な減少に留まっている。久米島町など小規模な団体においては，合併よるスケールメリットを活かしづらく，基礎的な経費である人件費の削減はある程度限界近くまでに達していると考えられる[17]。

次に扶助費に関しては，久米島町および宮古島市とも大幅な増加となっており，これが歳出総額の増加につながっている。もちろんこれは高齢化の進展に伴う関連経費の増額という全国的な傾向ともいえる。また，宮古島市においては，合併前は県が負担していた町村分の生活保護費等を，宮古島市が引き継いで支出するようになったことも増加の要因である。

また公債費に関しては，久米島町で23.8％増と大きく増えているのに対し，宮古島市では31.2％のマイナスと，両者間で対照的な動きとなった。久米島町では合併を機に公債費が増加し，2008年度には約13億円に達した。その後，減少傾向にあるものの，2015年度時点でなお９億円と歳出総額の約10％を占めている。一方，宮古島市においては，1999年度以降，公債費は減少傾向にある。ただし，2015年度の数値を類似団体と比べると，宮古島市の１人当たりの額は65,694円と，類似団体よりも13,000円程度多い。

最後に普通建設事業に関しては，2001年度から2015年度にかけて久米島町で34.1％減，宮古島市では23.7％減と他の団体同様減少している。ただし，　2015年度の１人当たりの額が久米島町で215,901円，宮古島市で206,415円と，類似団体と比べてそれぞれ５万円，10万円以上多い。歳出総額に対する構成比でも久米島町で20.8％，宮古島市で27.9％と，類似団体よりも高く，歳出の中でもなお一定の比重を占めている。

以上，財政上の特徴をまとめると，離島の合併団体である久米島町および宮古島においては，2001年度から2015年度にかけて地方税が２桁の伸びとなったものの，他の団体と比べると半分以下の伸び率であり，自主財源の乏しい状況が続いている。

17）特に最近ニーズの高い介護や保育などの対人サービスではその傾向が高いように思える。「適正規模論」についての議論は，町田（2006），pp. 50-51 を参照。

表３　主な歳出項目の比較（2001年度・2015年度）

（単位：千円，％）

団体名	久米島町		宮古島市		県内合併市町計		県内市町村計	
年度	2001年度	2015年度	2001年度	2015年度	2001年度	2015年度	2001年度	2015年度
人件費	1,692,924 （20.4）	1,677,607 （19.6）	7,414,679 （19.3）	6,047,953 （15.0）	23,537,401 （19.4）	18,391,986 （13.0）	113,085,937 （19.7）	93,554,993 （12.7）
扶助費	151,588 （1.8）	679,255 （7.9）	2,463,674 （6.4）	7,037,272 （17.5）	9,375,301 （7.7）	32,154,092 （22.8）	61,191,416 （10.7）	185,558,584 （25.2）
公債費	731,982 （8.8）	906,531 （10.6）	5,207,763 （13.5）	3,581,646 （8.9）	12,251,358 （10.1）	13,174,178 （9.3）	56,001,514 （9.8）	56,160,847 （7.6）
普通建設事業費	2,696,842 （32.5）	1,777,948 （20.8）	14,753,747 （38.3）	11,253,528 （27.9）	34,899,969 （28.7）	30,740,732 （21.8）	184,126,479 （32.1）	150,339,153 （20.4）
歳出総額	8,287,066 （100.0）	8,562,619 （100.0）	38,480,267 （100.0）	40,279,720 （100.0）	121,616,094 （100.0）	140,982,455 （100.0）	573,760,492 （100.0）	735,652,201 （100.0）

注，資料）図２に同じ。

これに対して依然として高い構成比を占めているのが地方交付税である。ただし，地方交付税の約９割を占める普通交付税が同期間においてマイナスの伸びとなり，構成比も幾分低下している。それでも，普通交付税が他の団体と比べ小幅な減少に留まっているのは，合併算定替により今なお相対的に多めの交付されているためだと考えられる。

一方，大きな伸びを見せているのは地方債収入である。その要因は，合併特例事業債と臨時財政対策債の起債増加である。2015年度において両者の合計が地方債全体に占める割合は，久米島町で43.5％，宮古島市では72.1％となっている。

歳出面では，久米島町および宮古島市において，2001年度から2015年度，全国と同様に，人件費に関しては減少，扶助費に関しては逆に大幅な増加となった。また，公債費に関しては久米島町で23.8％の増加，宮古島市では31.2％の減少と対照的な動きとなった。

さらに，普通建設事業費に関しては，全国と同様，両団体とも減少傾向にあるものの，歳出に占める割合は20％以上と依然として高い。

宮野（2009）は，長崎県の離島を対象に分析を行った結果，離島財政の特徴として歳入面では地方税の構成比が極端に低く，逆に地方交付税への依存度が非常に高いこと，また歳出面では人件費や扶助費などの義務的経費の構成比が高く，特に最近では扶助費が大きく増えつつあることを指摘している[18)]。本稿での久米島町，宮古島市の状況もこれと同様である。

4．合併の離島市町財政への影響

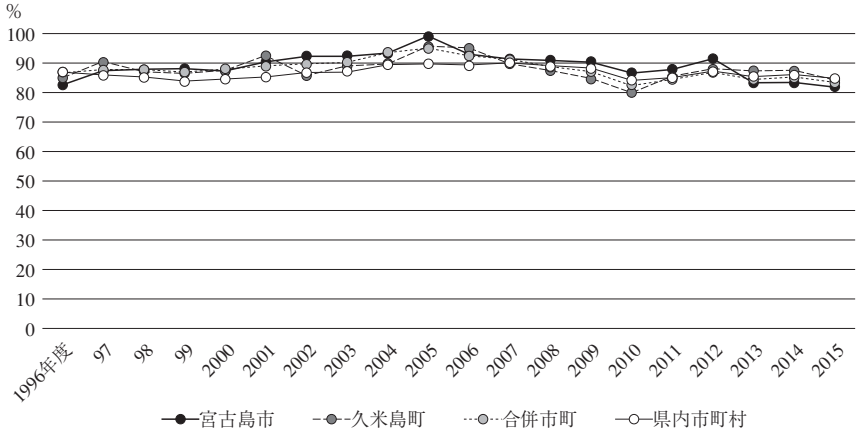
図１は，合併が離島市町の財政へ与えた影響を検証するため，経常収支比率の推移を追ったものである。経常収支比率とは，財政の硬直性を見るための指標で，一般財源総額に対して，経常経費に充てられた一般財源がどの程度を占めるのかを表したものである。その数値が高いほど，支出の自由度は低く，財政構造が硬直化していることを意味する。

18）宮野（2009），pp. 61-63。

久米島町の経常収支比率は1996年度の85.2％から，合併年の2002年度には85.9％となり，その後，上昇と下降を繰り返し2015年度の84.6％となった。

一方，宮古島市では1996年度の82.7％から合併年の2005年度には一時99.1％にまで達したものの，その後は低下傾向にあり，2015年度は81.9％にまで改善した。いずれにしても，1996年度から2015年度まで，両団体の経常収支比率と，県内合併市町および県内市町村の同指標はほぼ同様に推移しているとみてよいだろう。

図１　経常収支比率の推移



資料）沖縄県企画部市町村課『市町村行財政概況（各年度版）』をもとに作成。

合併市町の一般財源には「合併算定替」による普通交付税の加算額が含まれている。そこで経常経費充当一般財源額はそのままで，かつ「合併算定替」による加算額がなかったものと仮定し，経常一般財源収入額から加算額を差し引いて計算し直すと，経常収支比率は図２で表されるような推移となった[19)]。

これをみると，久米島町では合併翌年の2003年度から2008年度，さらに2012年度から2013年度，宮古島市でも2006年度から2012年度にかけて，経常収支比率は100％を超過していたこととなる。これは積立金等を取り崩さないとやっていけないという状態であり，かなり厳しい財政状況であったことを意味する。

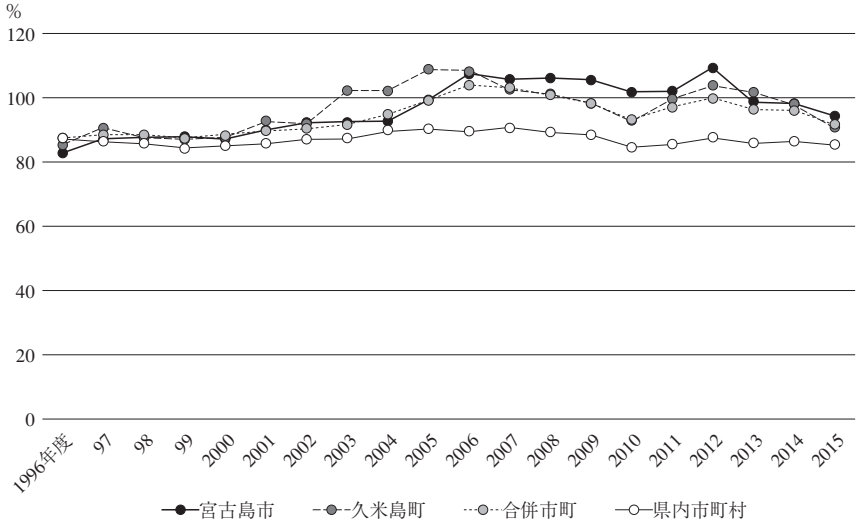
もちろん，一般財源額を見積もって経常経費に充当する金額を決めることもあり，先のような仮定は，現実的とは言えない。ただ，「合併算定替」という優遇措置がなければ，久米島町および宮古島市とも非常に厳しい財政運営を強いられていたであろうことは間違いない。

この算定替による普通交付税の加算は間もなく終了する。今後，国からの普通交付税配分額がどの程度まで削減されるのか，あるいは各団体がどこまで歳出を削減できるのかに

19）伊藤（2017）は，基準財政収入額と基準財政需要額から本来の普通交付税の額を求め，実際の普通交付税からこれを差し引いたものを「交付税超過額」とし，それをもとに経常収支比率を求めている。本稿では，沖縄県市町村課の『市町村行財政概況』で一本算定額が公表されているので，これを用いて計算した。

もよるが，いずれにせよ上記の分析結果を踏まえて考えると，これまでより厳しい財政運営を強いられるものと思われる。

図２　経常収支比率（加算なし）の推移

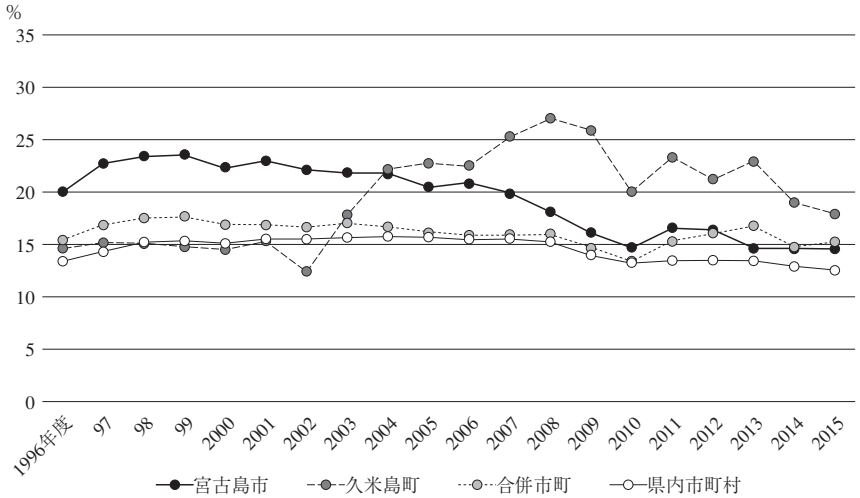


資料）図１に同じ。

次に図３は公債費負担比率の推移をみたものである。公債費負担比率とは，公債費に充当された一般財源の一般財源総額に占める割合を表す。経常収支比率と同様に，この数値が高いほど，財政構造が硬直化していることを意味する。

1996年度からの推移をみると，久米島町では12～15％で推移していたが，2002年の合併を機に上昇し，2008年度には27％を超えるまでになった。その後は低下に転じ，2015年度は17.9％になっている。

図３　公債費負担比率の推移



資料）図１に同じ。

一方，宮古島市では，1996年度から2005年度の合併前まで20～23％と，もともと高めであった。しかし，合併後は次第に低下し，2015年度は14.6％となっている。

久米島町に関してもかつてのように危険ラインといわれる20％に達しているわけではなく，また警戒ラインとされる15％を超える団体が同年度県内には同町以外にも７団体あることを踏まえて考えると，財政構造が硬直化しているのは同町のみだというわけではない。

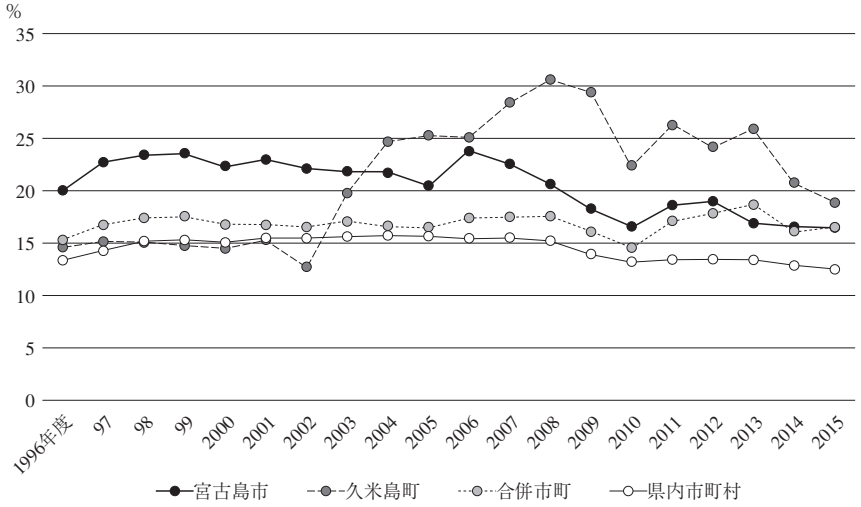
ところで，この公債費負担比率も「合併算定替」の影響を受けている。先の経常収支比率の分析と同様に，公債費負担比率の分母にあたる一般財源額から，算定替による普通交付税の加算額を差し引いて計算し直したものが図４である。

各年度の久米島町および宮古島市，それに合併市町の数値は図３と比べて全般的に高めとなっている。

久米島町においては，合併直後の2004年度から2014年度にかけて「危険ライン」とされる20％を超えている。宮古島市においても，合併前の1996年度からすでに20％超となっており，この状況が合併後も2008年度まで続いている。

1996年度から2015年度までの公債費負担比率の平均は，久米島町が21.2％，宮古島市が20.6％と，県内合併市町の16.9％や県内市町村の14.6％と比較して５ポイント程度高い。

図４　公債費負担比率（加算なし）の推移



資料）図１に同じ。

以上，1996年度以降の経常収支比率と公債費負担比率の状況を見た。久米島町と宮古島市の経常収支比率は県内合併市町や県内市町村と比べても特段高いわけではなかった。しかし，これは算定替による普通交付税の加算によるところが大きく，一般財源からそれを差し引いて計算し直すと，５～６年間にわたりその数値は100％を超えることもあり，これまでより厳しい財政運営を強いられていたであろうことが推察できた。

同様に公債負担比率についても，分母の一般財源額から加算額を除いて計算すると長期間にわたり「危険ライン」と言われる20％を超えていたであろうことが確認できた。

もともと厳しい財政環境の下にある離島の団体にとって，市町村合併は現状を打開するための方策であり，合併特例債の交付税措置や合併算定替などの優遇措置はたいへん魅了的なものであった。

しかしながら，合併によって財政状況を多少改善できたにせよ，それは優遇措置による一時的なものであった可能性が高く，その効果も限定的なものであったと考えられる。

合併から10年以上が経過し，これらの優遇措置も適用期限が迫っている。そこで次の節では，今後の離島自治体財政の直面する課題について考察する。

5．合併離島市町の抱える課題

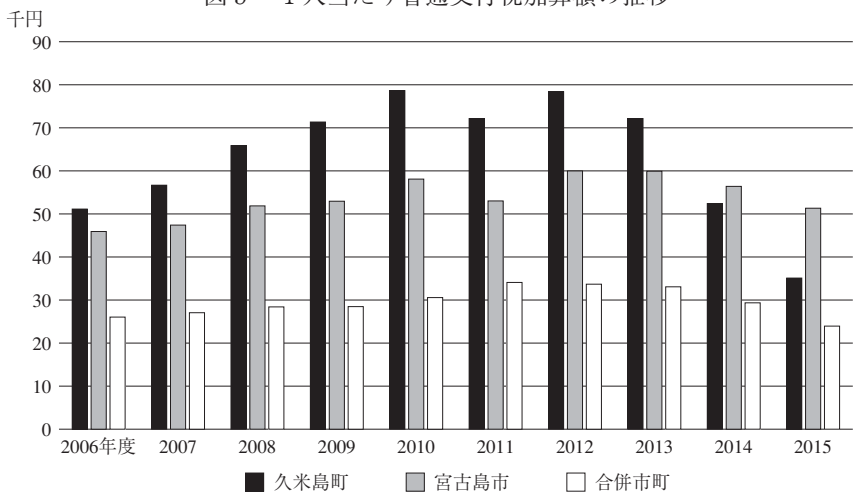
これまで久米島町と宮古島市の財政上の特徴を抽出し，合併算定替による財政への影響をみてきた。このような優遇措置がなければ，実際には厳しい財政運営を強いられていたであろうことが明らかとなった。

合併から10年以上が経過し，合併算定替と合併特例債の交付税措置といった優遇措置の期限が間近に迫っている。以下では，今後の課題等について考えてみたい。

図５は，県内において５件の合併が完了した翌年度（2006年）からの合併算定替による１人当たり普通交付税加算額の推移をみたものである。それによると久米島町では2006年度の51,100円から2010年度には78,800円にまで増加したものの，その後次第に減少し2015年度には35,000円まで減っている。

宮古島市でも，2006年度の45,900円から，2012年度には60,100円まで増えた後減少に転じ，2015年度は51,400円となった。

図５　１人当たり普通交付税加算額の推移



資料）沖縄県企画部市町村課『市町村行財政概況（各年度版）』，沖縄県企画部統計課「沖縄県推計人口データ一覧（www.pref.okinawa.jp/toukeika/estimates/estidata.html）」より作成。

その結果，１人当たりの普通交付税の額を類似団体と比較してみると，2006年度は久米島町の313,280円に対して類似団体が286,401円と約27,000円の開きがあったが，2015年度

には久米島町が374,832円，類似団体が369,840円とその差は約5,000円にまで縮まっている。

この状況は久米島町から３年遅れで合併に至った宮古島市についても同様で，類似団体との差は2006年度の約13万円から，2015年度の約10万円へと縮小している。

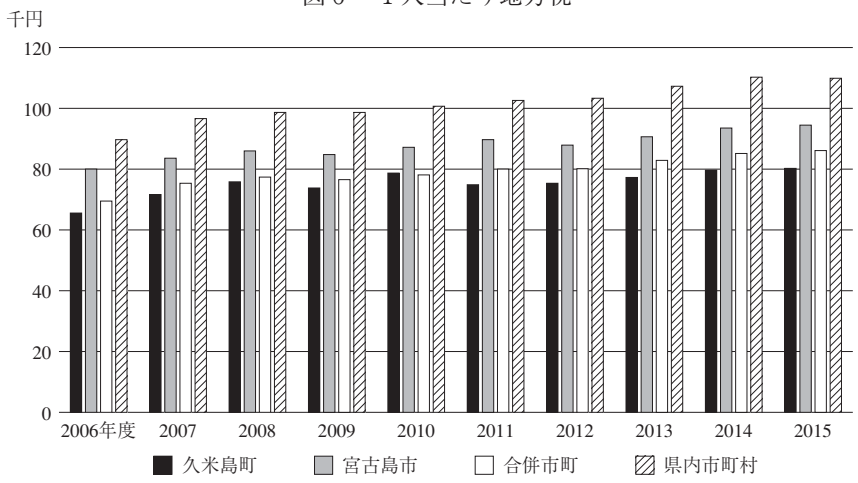
合併から10年経過すると算定替による加算額は次第に減らされることとなっている。久米島町と宮古島市では加算額の減額調整がすでに始まっている。その結果，2016年度の加算額は，久米島町で約１億5,000万円，１人当たり19,000円，宮古島市においても22億6,000万円，１人当たりの額が41,000円まで減額されている。

そのため，地方交付税額も，両団体で2010年度を境に減少傾向にある。特に久米島町においては，2010年度の約40億円から2015年度には約35億円へ12.8％も減少した。また宮古島市においても同期間2.6％の減少となった。

離島団体の財政上の特徴として，高い交付税への依存が挙げられる。しかし，上記の結果からすると，今後，交付税額の増額が見込めそうにないことは明らかである。

次に，2006年度から2015年にかけての１人当たり地方税収入額は，久米島町で65,200円から80,000円まで増加した。宮古島市でも同期間79,500円から94,100円まで増えた。このように地方税については，両市町において着実に増加しつつある。ただし，その間の伸び率では，久米島町の22.6％増，宮古島市の18.4％増に対して，県内合併市町は24.2％，県内市町村が24.5％となっており，両団体の伸び率は若干低めである。

図６　１人当たり地方税



資料）図５に同じ。

以上，久米島町と宮古島市の地方交付税と地方税の状況をみてきた。2015年度，地方交付税と地方税の合計額が一般財源に占める割合は，久米島町で95.2％，宮古島市で93.3％におよぶ。地方交付税は減額傾向であり，地方税もそれほど増加が望めないとすると，一般財源も頭打ちとなり，財政状況も一層厳しくなることが予想される。

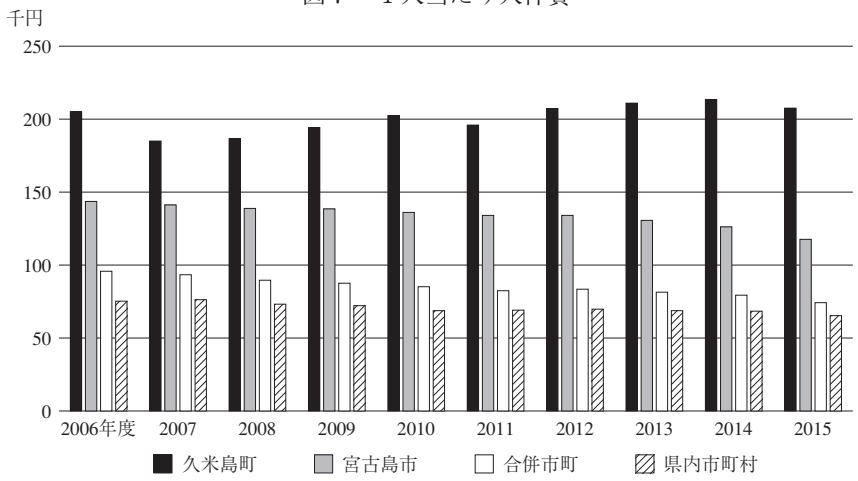
次に歳出の状況を義務的経費に絞ってみていくこととする。図７は2006年度以降の１人当たりの人件費の推移をみたものである。人件費は扶助費と並んで，義務的経費の中でも

大きな部分を占める。

これをみると，久米島町以外では軒並み減少傾向にある。2006年度から2015年度にかけて宮古島市で18.2％減，県内合併市町で23.1％減，県内市町村でも14.6％の減少となった。

一方，久米島町ではこれらとは対照的に，1.4％増とわずかながら増加している。ただし，人件費の額そのものでみると，久米島町においても同期間9.9％減少している。つまり，久米島町においては，人件費の削減のスピードが人口の減少の速さに追いついていない。このことからも，特に小規模団体において，経常的な経費である人件費の削減がいかに難しいのかが推察される。

図７　１人当たり人件費



資料）図５に同じ。

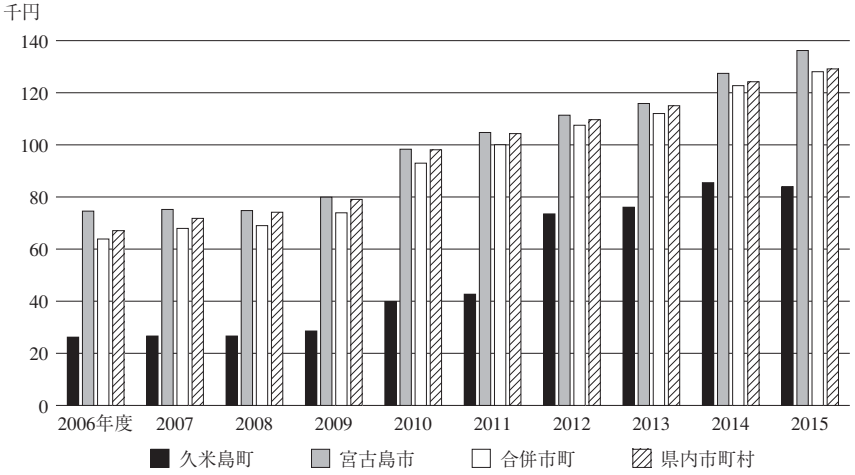
人件費と並び，義務的経費のなかでも大きな割合を占めるのが扶助費である。人口の高齢化により，全国的に扶助費は増加の一途を辿っている。それは久米島町や宮古島市も同様である。

１人当たりの扶助費は，久米島町で2006年度の約26,000円から2015年度の84,000円へ３倍以上の増加となった。2015年度の類似団体との比較でも，約２万円高めである。

宮古島市においても同期間に75,000円から137,000円へと82.6％の増加となった。これは，2015年度の類似団体の数値と比べて約４万円多い。

久米島町などの小規模な団体においては扶助費の一部を沖縄県が負担していることから，県内市町村平均に比べ，金額としては少ない。しかし，久米島町，宮古島市ともに増加の傾向を辿っており，今後の財政運営にとって大きな課題の一つとなっている。

図８　１人当たり扶助費



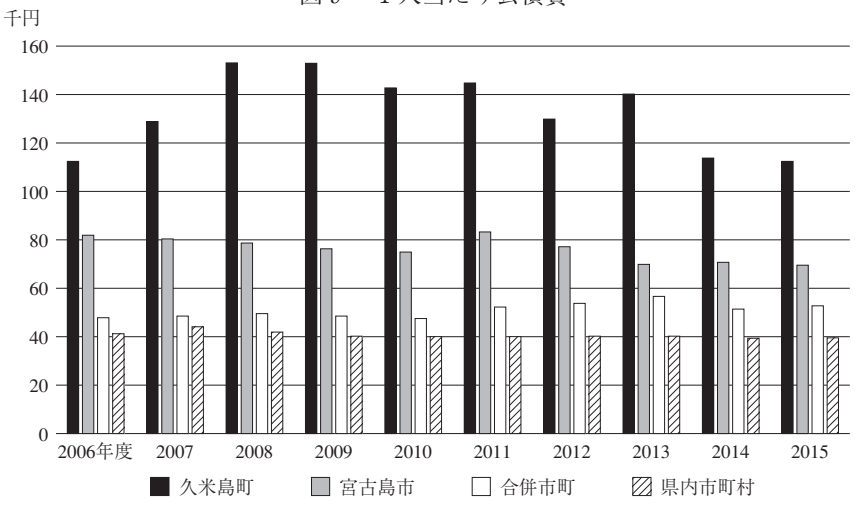
資料）図５に同じ。

図９で１人当たりの公債費をみると，他の団体と比べて久米島町の突出が目立つ。特に2008年度は154,000円と，県内市町村の3.7倍程度となっている。ただし，久米島町においても2009年度以降は減少傾向にあり，2015年度は112,700円となった。これは類似団体に比べ５千円程度多い額である。

一方，宮古島市においては2006年度の１人当たり82,000円から2011年度には83,400円まで増加したが，その後は減少傾向にあり，2015年度は69,700円となった。

このように公債費に関しては，金額的には開きがあるものの，これまでのところ両団体ともに減少傾向にある。

図９　１人当たり公債費



資料）図５に同じ。

以上，歳出の状況を義務的経費に絞ってみてきた。それによると，人件費に関しては，

宮古島市で積極的な削減が進められており，久米島町でも金額ベースでは減少していた。扶助費については，全国の市町村と同じく，久米島町，宮古島市においても増加の傾向を辿っていた。また，公債費に関しては，これまでのところ減少傾向にあった。

最後に今後の財政負担状況を考えるうえでポイントとなる地方債起債額とストック・データである地方債現在高をみることとする。

表４は１人当たりの地方債起債額と１人当たりの地方債残高の推移である。下段の括弧の数値は，地方債起債額および地方債残高に占める合併特例債の割合である。沖縄県の資料で合併特例債のデータが初めて公表されたのが2011年度なので，表もそれ以降の数値を示している。

表４　１人当たりの地方債起債額と地方債残高

単位：千円，％

	団体名	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
１人当たり地方債起債額	久米島町	71.8 （35.7）	68.2 （16.6）	74.8 （14.1）	78.3 （19.6）	99.5 （19.1）
	宮古島市	69.7 （45.5）	66.7 （26.3）	63.0 （33.7）	51.2 （20.3）	93.4 （50.6）
	合併市町	47.5 （51.8）	44.0 （45.3）	44.8 （50.3）	49.8 （54.9）	61.9 （62.4）
１人当たり地方債残高	久米島町	936.8 （23.2）	891.9 （23.3）	862.9 （21.7）	847.8 （21.4）	855.7 （20.7）
	宮古島市	670.6 （10.3）	672.1 （12.9）	676.2 （15.5）	669.6 （16.6）	705.0 （21.5）
	合併市町	513.7 （28.3）	510.3 （31.0）	503.4 （33.9）	506.6 （36.8）	519.0 （40.6）

注）下段の括弧は，１人当たり地方債起債額および１人当たり地方債残高に占める合併特例債の割合。
資料）図５に同じ。

県内合併市町において合併特例債の地方債全体に占める割合は概ね50％程度で推移していた。しかし，2014年度よりその数値が上昇し，2015年度は62.4％にいたるまでとなった[20)]。

一方，久米島町においては，2011年度までは合併特例債の占める割合が35.7％であったが，合併から10年が経過した2012年度からは14～20％程度で推移している。また，宮古島市も同様の傾向を辿っているが，2015年度は起債額が急増し，その半分程度が合併特例債によるものとなっている。合併特例債の活用期限切れが目前に迫っていることからすると，これは駆け込みの起債であった可能性が高い。

次にストック・データとして合併市町における地方債現在高を見ると，2011年度以降，１人当たり地方債残高は減少傾向にあるものの，起債額の増加に伴い残高も増加に転じて

20）中澤・宮下（2016），p. 122 は，計量分析に基づき「多くの合併自治体が特例債の発行を増加させる一方で，特例債以外の一般地方債の発行を抑制してきた…（以下，省略）」と，特例債と一般地方債との代替関係を指摘している。

いる。また，金額としても久米島町，宮古島市とも，県内合併市町を上回っている。

合併特例債は，充当率95%，元利償還金の70%が基準財政需要額に算入されるといったように，財政上かなり優遇されている。しかし，少なくとも事業費の3割程度は当該団体の負担となり，今後，一本算定の実施により普通交付税が削減されることを考えると，償還時の財源捻出の面で決して楽観できる状況ではない。現在のところ，久米島町および宮古島市とも地方債残高に対して特例債の占める割合は2割程度であるが，2015年度に宮古島市が特例債の起債を大幅に増やしたように，今後の起債状況次第では，残高がさらに増加することもあり，注意を要する。

おわりに

「平成の大合併」は，「三位一体改革」の下，元利償還金への交付税措置を伴う合併特例債の発行，そして合併算定替の延長による財源の保障といった財政上の優遇措置を前提に進められてきた。

本稿では，経常収支比率と公債費負担比率の分析を通して，合併が県内の離島市町の財政へ及ぼした影響を見てきた。

久米島町，宮古島市の経常収支比率と公債負担比率は他の県内市町村と比べて特別高いわけではなかった。しかし，これは算定替による普通交付税の加算によるところが大きく，一般財源からそれを差し引いて計算し直すと，厳しい財政運営を強いられていたであろうことが推察できた。この結果から合併により財政状況を多少改善できたにせよ，それは優遇措置による一時的なものであった可能性が高く，その効果も限定的なものであるとの結論を導いた。

また，歳入の状況では，地方交付税が減額傾向にあり，地方税もそれほど増加が見込めないことから，一般財源も頭打ちとなり，一層厳しくなることが予想される。一方，歳出の状況を義務的経費に絞ってみた結果，人件費と公債費に関してはある程度の削減が進められているものの，扶助費については増加の傾向を辿っていた。

さらに，将来の財政負担となる地方債の起債額および地方債残高の動向をみたところ，これまで抑制傾向にあったものの，合併特例債の駆け込みの発行もあって，起債額は増加に転じていた。それに伴い，削減されつつあった地方債残高も2015年度より増加していた。このような状況からは，これまで減少傾向にあった公債費も将来増加基調へと反転する可能性さえ想定しうる。

先行研究においては，優遇措置によるこれまでの財政の膨張を危惧し，行政改革の推進による歳出削減の必要性が指摘されている[21)]。

一方では，公共サービスの供給に関して指摘されるように「たとえ財政状況が改善されても，公共サービス自体が削減されたとしたら，合併は評価できるのか」という問いかけ

21）伊藤（2017），p. 59 は，「合併算定替」による普通交付税の増加を「水ぶくれ」と呼び，「普通交付税とともに合併特例債をはじめとする地方債への依存が増大していることは，市町村財政の持続性の点からけっして望ましいとはいえない。」と警鐘を鳴らしている。

もある。

いずれにせよ，公共サービスの安定的な供給は財政の持続性を前提として成り立つものであり，本稿で取り上げた経常収支比率や公債費負担比率などの数値を今後とも注視していかねばならない。

参考文献

市來圭（2014）「10年目を迎えた『平成の市町村合併』の効果と課題―岐阜県内の市町村を事例として―」，『Report』（共立総合研究所），Vol. 154，pp. 3-14。

伊藤敏安（2017）『2000年代の市町村財政』，広島大学出版会。

岡田知弘・大和田一紘，あきるの市政を考えるみんなの会（2007）『市民による市民のための合併検証』，自治体研究社。

川瀬憲子（2011）「『平成の大合併』期における合併特例債が自治体財政に及ぼす影響―静岡市の事例を中心に―」，『静岡大学経済研究センター研究叢書』，第９号，pp. 1-31。

世利洋介（2007）「長崎県壱岐地域における合併後の行財政改革」，『産業経済研究』，第48巻，第３号，pp. 407-430。

中澤克佳・宮下量久（2016）『「平成の大合併」の政治経済学』，勁草書房。

長峯純一・田中悦造（2006）「市町村合併による財政への効果―篠山市合併後５年間の検証―」，「総合政策研究」，No. 22，pp. 93-113。

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』，No. 60，pp. 169-185。

町田俊彦（2006）「地方交付税削減下の『平成大合併』」，町田俊彦編著『「平成大合併」の財政学』，第２章，pp. 23-55，公人社。

（沖縄国際大学法学部地域行政学科　平剛）