

埼玉県ときがわ町の合併に関する考察

中藤 和重

1. はじめに

H18年2月1日、玉川村と都幾川村が合併し、「ときがわ町」が誕生した。合併後7年が経過したが、決算統計などのデータを使用して合併の効果等について検証した。検証に当たっては総務省が示した合併のメリット・デメリットを参考に、ときがわ町の合併の効果などを考察した。また、合併に伴って合併特例債、地方交付税、補助金などの財政的優遇措置がとられているため、ときがわ町がどのように優遇措置を活用し、財政運営を行っているかについて検証した。その結果、合併してときがわ町がどう変わったのか、人口動態、財政状況などについて考察した。なお、合併後7年を経過した段階でのときがわ町についての中間報告であり、合併に伴う財政的優遇措置がなくなる合併15年後以降の推移を見守らなければならないことに留意を要する。

2. ときがわ町の概要

玉川村および都幾川村は、埼玉県のほぼ中央、比企郡西部に位置し、東西約13km、南北約9kmであり、面積は玉川村が14.38km²、都幾川村が41.38km²である。玉川村は山地から丘陵、台地に至る里山地域、都幾川村は大半が森林に囲まれた山間地域である。玉川村は明治22年の市制町村制の施行に伴い、玉川郷、田黒村、日影村が合併して誕生した。都幾川村は明治22年の合併後、昭和30年に明覚村、平村、大槻村が合併し、以後は合併をしていない。

玉川村と都幾川村が合併しときがわ町が誕生するまでに、両村を含む市町村合併の動きが2回あったが、いずれも合併に至らなかった。1回目の合併の動きは、H15年3月に比企地域の8市町村（東松山市、吉見町、小川町、嵐山町、滑川町、玉川村、都幾川村、東秩父村）が合併を推進するために「比企地域任意合併協議会」を設置したものである。しかし、2町の脱退により同年5月に解散となった。2回目の合併の動きは、同年12月、上記8市町村のうち3町3村（小川町、嵐山町、滑川町、玉川村、都幾川村、東秩父村）が「比企地域3町3村合併協議会」を設置した。この協議会も住民投票の結果を受けた滑川町が協議会を離脱したことによりH16年8月に廃止となった。

玉川村と都幾川村の合併は、H16年11月に「都幾川村・玉川村合併協議会」を設置し6回の協議会の開催を経て、H17年3月に両村議会において合併関連議案を可決し、H18年2月1日ときがわ町が誕生した。合併の特徴は、玉川村および都幾川村の首長の話し合いによるトップダウン方式による合併である。合併で問題となる町名、本庁舎の位置について、両首長の話し合い

表1 都幾川村・玉川村の概要

	玉川村	都幾川村
面積	14.38km ²	41.39km ²
人口 (H12国勢調査)	5,672人	8,294人
65歳以上人口・比率	980人・17.3%	1,578人・19.0%
世帯	1,865世帯	2,534世帯
第1次産業人口・比率	140人・4.8%	182人・4.4%
第2次産業人口・比率	1,366人・46.5%	1,882人・45.9%
第3次産業人口・比率	1,434人・48.8%	2,038人・49.7%
歳入 (H16決算)	3,148,438千円	3,641,937千円
歳出	2,926,527千円	3,293,930千円
村税	845,609千円	631,123千円
交付税	547,799千円	1,087,901千円

で、町名は「ときがわ町」、本庁舎は「玉川村庁舎」と決定していたため、合併を進める過程で問題とならなかった（「表2 合併の経緯」参照）。

2村の合併の契機となったのは、H15年11月に出された地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」である。この中で、「都道府県が策定する市町村合併に関する構想における小規模な市町村としては、おおむね人口1万未満を目安とする⁽¹⁾」と示されたことである。また、合併特例債を利用して基盤整備を進めることも考慮された。

合併前の玉川村、都幾川村、および、合併後のときがわ町の財政状況について、類似団体別市町村財政指数表⁽²⁾を使って比較したのが「表3 類似団体との比較」である。玉川村、都幾川村ともに類似団体平均より良い数値となっており比較的健全な財政運営をしていることがわかる⁽³⁾。合併後のときがわ町は経常収支比率が類似団体平均よりも高くなっており財政構造が以前

表2 合併の経緯

日 時	経 緯
H15.3.3	第1回比企地域（1市4町3村）任意合併協議会を開催
H15.5.21	第4回比企地域任意合併協議会を開催し、協議会の解散を決定
H15.12.1	比企地域3町3村合併協議会を設置
H16.8.31	比企地域3町3村合併協議会を廃止
H16.11.1	都幾川村・玉川村合併協議会を設置
H16.11.12	第1回都幾川村・玉川村合併協議会を開催
H17.2.24	第6回（最終回）都幾川村・玉川村合併協議会を開催
H17.3.5	合併協定書調印式
H17.3.	2村議会において合併関連議案議決 埼玉県知事へ廃置分合申請書を提出
H17.7.	埼玉県議会における合併についての議決
H17.8.	総務大臣による合併についての官報告示
H18.2.1	ときがわ町発足

出所：筆者作成

より悪化している。一方、実質公債比率、将来負担率、人口千人当たり職員数は類似団体平均よりも低い数値となっており、良好な数値を維持している。類似団体との比較から、玉川村と都幾川村の合併は、比較的健全な財政状況にある2村の合併であることを確認した。

行財政運営を進めていく上で、最も注意を払わなければならないのが人口である。合併の効果が大きければ人口が増加、あるいは減少幅が少なくなるなどの影響が出てくるはずである。ときがわ町の人口⁽¹⁰⁾の推移（住民基本台帳）については、H10年の14,526人をピークに減少し、H25年には12,263人となっている（「図1 ときがわ町の人口推移」参照）。H10年から合併前のH17年までの7年間で858人減少している。合併後のH18年からH25年までの7年間で1,298人減少している。合併後の7年間のほうがより減少人数が多いが、合併の効果が少なかったのかあるいは合併効果があるために減少幅が少なくなっているかについての検証は困難である。

人口減少の内訳は、「出生－死亡＋転入－転出」である（「図2 ときがわ町の人口推移内訳」および「表5 ときがわ町の人口推移内訳」参照）。「出生－死亡」は常に死亡が出生を上回り、「転入－転出」は常に転出が転入を上回り、毎年人口が減少している。その結果、減少規模は少ない年で80人（H22年）、多い年で259人（H25年）減少しており、年によって異なり規則性は

表3 類似団体との比較

	財政力指数	経常収支比率 (%)	実質公債比率・起債制限比率 (%) ⁽⁴⁾	将来負担率 (%)・人口一人当たり地方債現在高 (円) ⁽⁵⁾	人口千人当たり職員数 (人)	備考
玉川村	0.58	85.5	0.6	135,550	10.98	H16年度 決算
類団平均 ⁽⁶⁾	0.34	88.7	9.4	686,478	12.45	
都幾川村	0.37	87.5	1	266,271	9.35	
類団平均 ⁽⁷⁾	0.44	88.4	8.8	473,216	10.47	
ときがわ町	0.53	87.9	3.4	259,372	9.13	H18年度 決算
類団平均 ⁽⁸⁾	0.54	84.5	14.3	479,065	10.04	
ときがわ町	0.54	89.1	3.4	48.2	10.24	H23年度 決算
類団平均 ⁽⁹⁾	0.47	86.1	12.3	53.9	10.35	

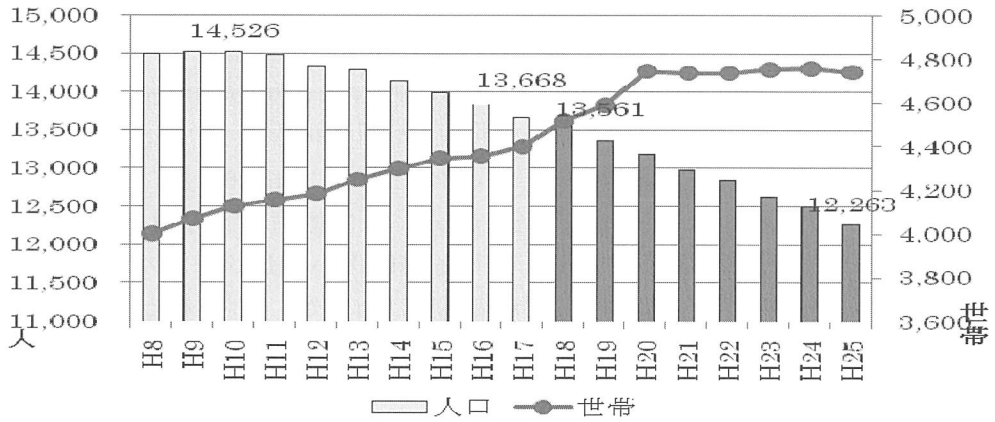
出所：類似団体別市町村財政指数表、埼玉県HP

表4 ときがわ町の概要

	と き が わ 町	
	H22国勢調査	H17国勢調査
面積	55.77km ²	55.77Km ²
人口 (H22国勢調査)	12,418人	13,271人
65歳以上人口・比率	3,1767人 (25.6%)	2,807人 (21.2%)
世帯	4,281世帯	4,183世帯
第1次産業人口・比率	218人 (3.4%)	332人 (4.7%)
第2次産業人口・比率	2,417人 (37.7%)	2,769人 (39.3%)
第3次産業人口・比率	3,708人 (57.9%)	3,824人 (54.3%)

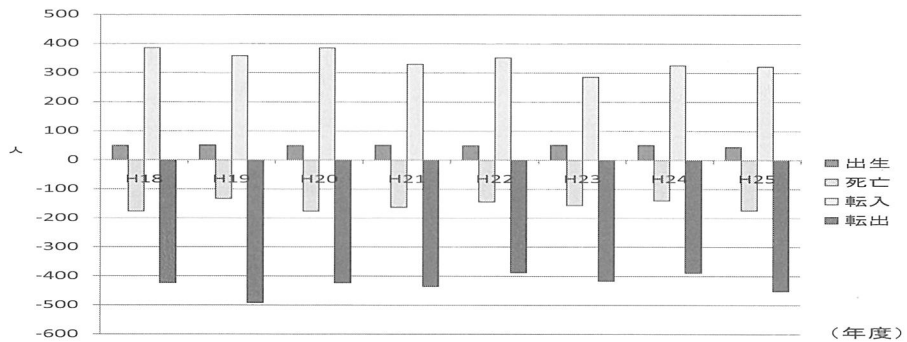
出所：国勢調査

図1 としがわ町の人口推移



出所：住民基本台帳

図2 としがわ町の人口推移内訳



出所：住民基本台帳

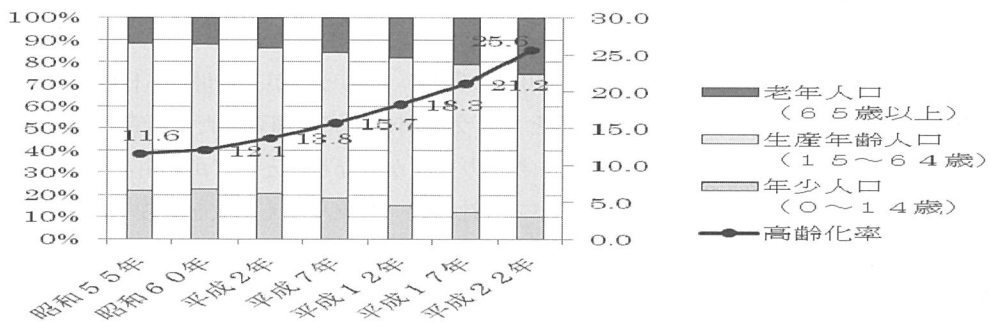
表5 としがわ町の人口推移内訳

	出生	死亡	転入	転出	合計
H18	50	-177	386	-424	-165
H19	51	-133	359	-492	-215
H20	50	-177	386	-424	-165
H21	51	-163	330	-436	-218
H22	50	-144	352	-388	-130
H23	52	-157	286	-417	-236
H24	51	-140	326	-389	-152
H25	45	-174	322	-452	-259

出所：住民基本台帳

見られない。なお、出生数は50～52人で推移していたがH25年は45人と減少しているため、今後の推移に注目しなければならない。さらに、人口3区分⁽¹¹⁾別割合の推移を見てみると、全人口に占める老年人口の割合である高齢化率は、昭和55年の11.6%から上昇し続け、平成22年には25.6%となり人口の4分の1が65歳以上となっている（「図3 ときがわ町の年齢3区分別人口割合」参照）。今後も出生数の減少と高齢化率は上昇することからときがわ町の少子高齢社会対策は喫緊の行政課題であることがわかる。

図3 ときがわ町の年齢3区分別人口割合推移



出所：国勢調査

3. 合併の検証

合併の検証に当たっては、(1) 総務省が示した合併のメリット・デメリットの項目に従って合併を検証する。また、(2) 合併後の財政運営については、合併に伴い合併特例債などの財政的優遇措置を受けられるが、これらを活用してどのような財政運営を行っているかについて検証することとした。

(1) 総務省の見解に基づく検証

総務省によると⁽¹²⁾、合併のメリットは、①住民の利便性の向上②サービスの高度化・多様化③重点的な投資による基盤整備の推進④広域的観点に立ったまちづくりと施策展開⑤地域のイメージアップと総合的な活力の強化⑥行財政の効率化があげられる。一方、合併のデメリットは、①中心部だけが良くなって、周辺部がさびれる②サービス水準の低下③役所が遠くなり不便になる。④住民意見の施策への反映機会の減少⑤地域の歴史・伝統・文化の喪失⑥行財政効率の低下があげられる。総務省があげたこれらの項目に基づいてときがわ町の合併を検証する。メリット⁽¹³⁾・デメリットについて、ときがわ町の例を考察すると、「表6 合併のメリット・デメリット」のとおりとなる。以下に主なものを例示する。

表6 合併のメリット・デメリット

メ リ ッ ト ○		デ メ リ ッ ト ●	
①利便性の向上	○	①周辺部がさびれる	
②サービス高度化・多様化	○	②サービス水準の低下	
③基盤整備促進	○	③役所が遠くなる	
④広域的まちづくり		④住民意見の反映低下	
⑤地域のイメージアップ		⑤地域の歴史・伝統・文化喪失	
⑥行財政の効率化	△	⑥行財政効率の低下	●

メリットの検証は次のとおり。

①⁽¹⁴⁾ 住民の利便性の向上（バス路線の拡充）

合併前は、4路線（都幾川村3路線、玉川村1路線）であったが、合併後、H18年7月1日から新たに2路線が開設され、合計6路線となり交通網の拡充が図られた。既存路線については、両村の委託するバス会社が異なること、初乗り運賃が異なることなどから相互乗り入れが実現せず乗り換えとなっていたが、合併後、バス会社を統一し乗り換え回数を減らすなど利便性の向上を図った。

さらに、H22年10月には、新たな交通体系（ハブ・アンド・スポーク方式）を導入し8路線とするとともに、デマンドバスの運行を開始した。ハブ・アンド・スポーク方式とは、8路線のバスがハブとなるバスセンターに集まり、そこから各方面に出発する運行方法である。これにより利便性の向上と効率的運行が可能となった。また、デマンドバスは、乗り合いの9人乗りのワゴン車を使用し、予約を受けてから乗客を迎えに行き、ハブであるバスセンターあるいは最寄りのバス停まで届けるという運行を行う。デマンドバスの運行によって、山間部の交通空白地区への対応を行っている。

その結果、合併後、利用客の推移は横ばいの状況であったが、ハブ・アンド・スポーク方式とデマンドバスを導入したH22年度（H22.10.1～H23.9.30）実績は、前年度比22.7%増の148,405人と増加した⁽¹⁵⁾（「表7 バス運営状況」参照）。

②サービスの高度化・多様化（医療費無料化の対象拡大）

合併前は小学校3年まで医療費無料化を実施していたが、合併後H18年7月から中学3年まで対象を拡大した。H18年6月議会において、補正予算で約1,800万円の経費を計上してサービ

表7 バス運営状況

（単位：千円、人）

年度 ⁽¹⁶⁾	費用	収益	損益	利用客数
H18	67,388	21,918	▲45,470	128,856
H19	67,901	24,179	▲43,722	141,664
H20	59,246	17,882	▲41,364	114,604
H21	55,486	17,329	▲38,157	125,779
H22	56,594	18,579	▲38,015	120,907
H23	77,400	21,891	▲55,509	148,405

スの拡大を図ったものである。

医療費無料化の対象を中学3年生まで拡大した効果については、長期的に検証しなければならないが、現時点において把握できるデータを「図4および表8 児童生徒数、転入・転出差引の推移」で示した。児童生徒数は、H18年の1,090人からH25年の787人へと303人減少している。今後も児童生徒数が減少することが予想される⁽¹⁷⁾。児童生徒の転入・転出差引は、H20年にプラス4（転入超過）となったが、H21年からH25までは、それぞれマイナス4、プラス1、マイナス2、マイナス7、0となっている。これらのデータの結果が、医療費無料化によるものか、他の要因によるものかについては、慎重に検討する必要がある。

③重点的な投資による基盤整備の推進

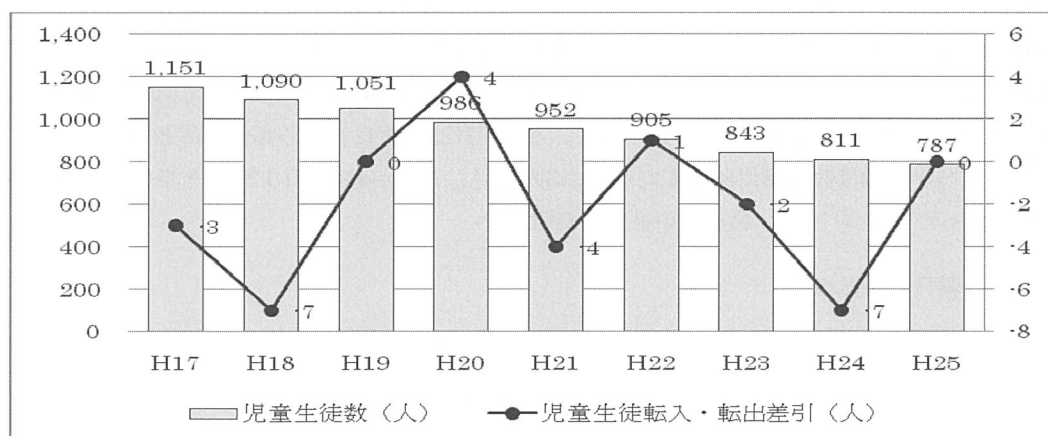
合併後のH18年度からH23年度までに、合併特例債を2,734,500千円起債して基盤整備を促進している⁽¹⁹⁾。

⑥行財政の効率化⁽²⁰⁾

ア 特別職の減

特別職数は、合併前の7人から合併後3人となり4人の減少となった。人件費の削減額は約4,000万円/年（1人＝1,000万円⁽²¹⁾）である⁽²²⁾。なお、収入役については、合併当初から設置していない。

図4 児童生徒数、転入・転出差引の推移



出所：学校基本調査

表8 児童生徒数、転入・転出差引の推移⁽¹⁸⁾ (人)

	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25
児童生徒数	1,151	1,090	1,051	986	952	905	843	811	787
〃 転入・転出差引	-3	-7	0	4	-4	1	-2	-7	0
住民転入・転出差引	-35	-133	-38	-116	-106	-36	-131	-63	-130

出所：学校基本調査、住民基本台帳

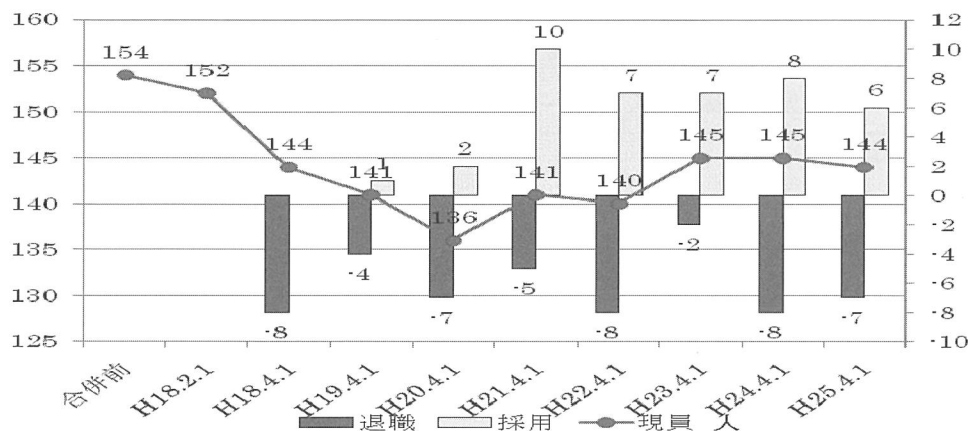
表9 特別職の削減状況

合併前	首長 (2)	助役 (2)	収入役 (1)	教育長 (2)	7人
合併後	首長 (1)	助役 (1)	収入役 (0)	教育長 (1)	3人
増減	▲1	▲1	▲1	▲1	▲4

イ 職員数⁽²³⁾の推移

合併時の職員定数160人に対し、現員数はH18年2月1日が152人、H18年4月1日が144人、以後減少し続けH20年4月1日には136人となり、合併時から16人減少した。これは、H17年4月2日からH19年3月31日まで採用を実施しなかったこと、さらにそれ以降、退職が採用を上回ったことによる。H21年以降は職員が増加傾向にあり、H25年4月1日には144人となっている。H18年2月1日とH20年4月1日の現員を比較すると、総務課(-4人)、企画財政課(-3人)、税務課(-3人)、教育総務課(-2人)、町民課(+2人)、産業観光課(+1人)水道課(+1人)となっているが、H20年4月1日とH25年4月1日を比較すると総務課(+3人)、企画財政課(+1人)、税務課(+1人)、町民課(+2人)、産業観光課(+1人)と増加している。これはH20年度以降、合併特例債を積極的に活用し事業を展開したため職員数が不足した。そのために採用が退職を上回った年があったためである。合併によって総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、総体的にサービス提供や事業実施を直接担当する部門等を手厚くするとともに、職員数を全体的に少なくすることができると指摘⁽²⁴⁾されているが、一時的には総務課、企画財政課など管理部門の現員は減少したが、事業量の増加と共に現員数が増加し、指摘通りにならないことを確認した。一方、事業等を直接担当する部門、例えば町民課、産業観光課の現員は指摘通り増加している。今後は、事業規模が小さくなることから職員数を減らさなければならない。ときがわ町では定員適正化計画(H25年度～H30年度)を定めており、H30年度までに127人まで職員数を減らす予定である。なお、H23年度における類似団体との比較では、人口千人当たり職員数は類似団体平均が10.35人に対しときがわ町が10.24人と類似団体平均より低くなっている(「図5 職員数の推移」参照)。

図5 職員数の推移



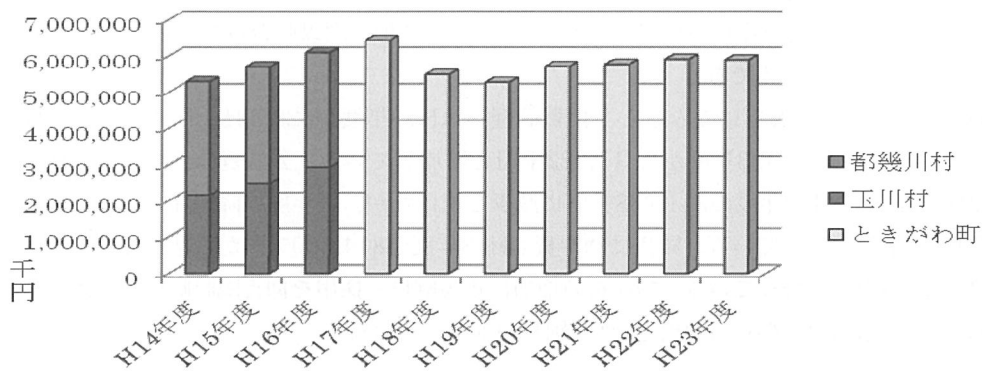
ウ 議員定数の減

合併前の両村の議員定数は26人（玉川村12人、都幾川村14人）であったが、合併後の議員定数は16人⁽²⁵⁾となり10人削減された。10人削減に伴う費用削減効果は約3,400万円（10人×340万円⁽²⁶⁾＝3,400万円）である。なお、市町村の合併の特例に関する法律第7条⁽²⁷⁾に規定する在任特例は使用していない。さらに2010年2月26日から13人となった。

エ 議会活動の活発化

合併によって、議会の活動が活発化した。議会の実働会期日数⁽²⁸⁾は、合併前の約10日から合併後の約18日へと増加した。議員が1年間に何回一般質問をしたか（延べ質問議員数／議員数）については、合併前の約2回から合併後は約3回に増加している（「図6 議会の運営状況」参照）。

図6 議会の運営状況



デメリットの検証は次のとおり。

②サービス水準の低下

両村において、高いサービス水準を採用したためサービス水準の低下は顕在化していない。

③役所が遠くなる

旧玉川村の庁舎をときがわ町本庁舎、旧都幾川村の庁舎をときがわ町第2庁舎としたため役所までの距離は変わらなかった。一方で、行政内部事務は非効率となった。

④住民意見の反映低下

両村の区長55人（旧玉川村：21名、旧都幾川村34名）が、ときがわ町の区長となっており、区長要望などで住民の意見を行政に反映できるためこのようなデメリットは顕在化していない。

⑥行財政効率化の低下

本庁舎（業務系）と第2庁舎（事業系）⁽²⁹⁾に分かれているため行政内部事務は非効率である。具体的には、第2庁舎の職員は町長および副町長の決裁をもらうために本庁舎に出向かなければならない。また、議会は第2庁舎に議場があるため本庁舎の職員が出向かなければならな

い。このように行政内部の事務効率は低下している。

(2)財政運営状況の検証

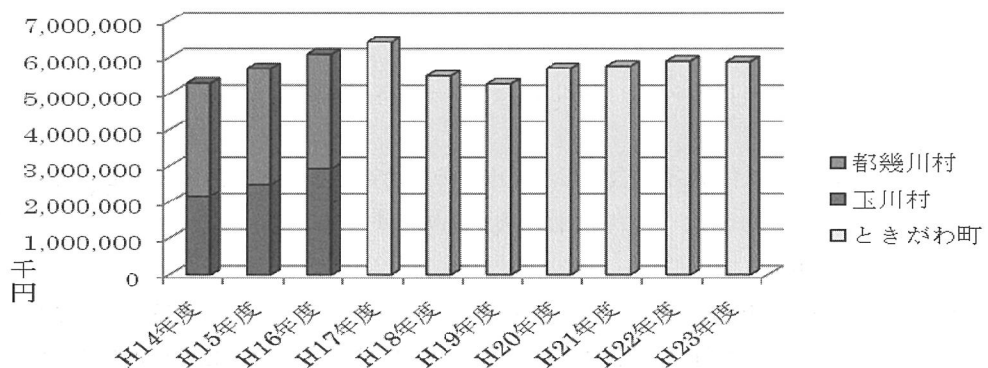
財政的視点から一般会計について、合併前（H14年度以降）から合併後H23年度までの間の財政状況の推移について考察する。合併に当たっては、合併特例債の発行、普通交付税の合併算定替など財政的優遇措置を受けられるが、これら優遇措置を活用してどのような財政運営を行ってきたか検証する。また、合併に向けて、旧玉川村および旧都幾川村の両村がどのような財政運営を行ってきたかも併せて検証する。

ア 歳出額（決算）の推移

歳出額の推移をみると、H14年度の両村の歳出決算額の合計は5,293,361千円であった。その後増加し続け、合併したH17年度の歳出決算額は6,432,080千円と最高額となった。以降H19年度の5,273,778千円まで減少したが、H20年度からは増加しH22年度は5,906,733千円となった（「図7 歳出額（決算）の推移」参照）。これは、H20年度以降合併特例債を積極的に活用して事業を実施したためである。

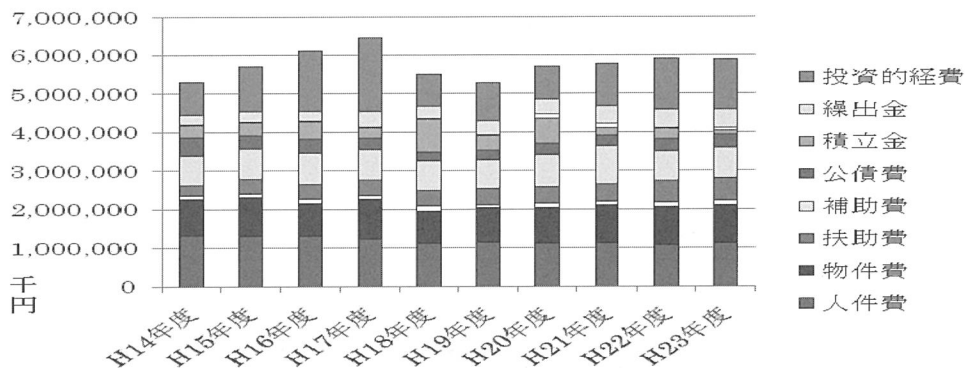
歳出額の性質別内訳を見てみると、投資的経費はH18年度が828,331千円だったが、H22年度が1,339,816千円、H23年度が1,317,322千円と増加している。公債費は、合併前のH14年度463,075千円からH18年度の211,268千円に減少し続けたが、次年度以降増加し続け、H23年度は350,802千円となっている。同様に物件費もH18年度が814,809千円から増加し続け、H23年度が985,126千円となっている。物件費の増加は正規職員の採用を抑え臨時職員の配置で対応してきたことによる（「図8 歳出額（性質別）の推移」参照）。

図7 歳出額（決算）の推移



出所：決算統計

図8 歳出額（性質別）の推移



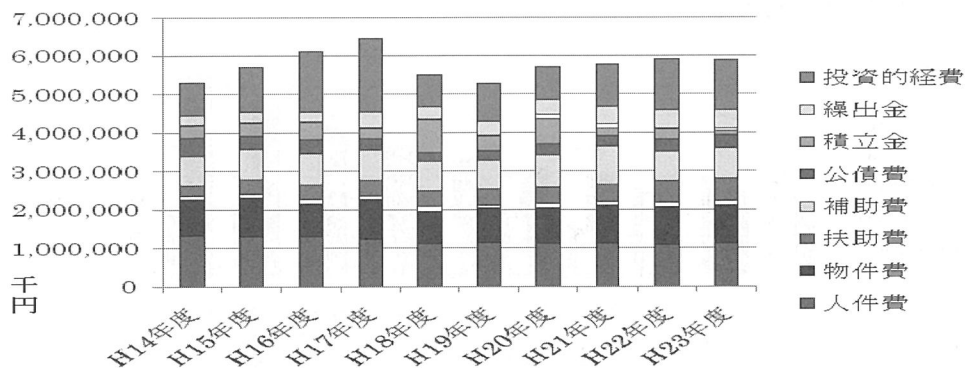
出所：決算統計

イ 主な歳入額（決算）の推移

主な歳入の推移を「図9 主な歳入の推移」に示したが、地方交付税は普通交付税と特別交付税との合計である。H14年度の2,085,516千円からH17年度の1,599,594千円まで減少し続けた。H19年度から増加しているが、この主な理由は合併特例債の元利償還分が交付税参入されていることによる増加である。繰入金がH14年度の396,219千円からH17年度の1,557,844千円へと3.9倍に大幅に増加しており、基金の取り崩しによって歳入を確保している。歳出の推移で指摘した投資的経費の増加の財源を基金の取り崩しによって手当てしたものである。基金の現在高はH14年度の3,305,246千円から減少し続け、H18年度の1,890,654千円と4割減少している。H18年度以降は地方債の発行による歳入が増加しているのも特徴である。

起債現在高の推移をみると、H14年度の2,698,814千円から増加し続け、H23年度には6,576,345千円と約2.4倍となっている。これは合併特例債および臨時財政対策債の増加が原因である（「図10 一般会計の起債現在高の推移」および「図11 起債現在高（H23年度）の内訳」参照）。

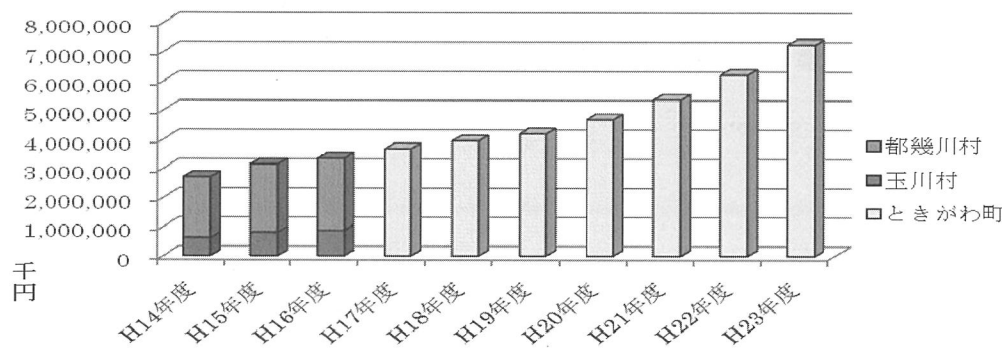
図9 主な歳入の推移



出所：決算統計

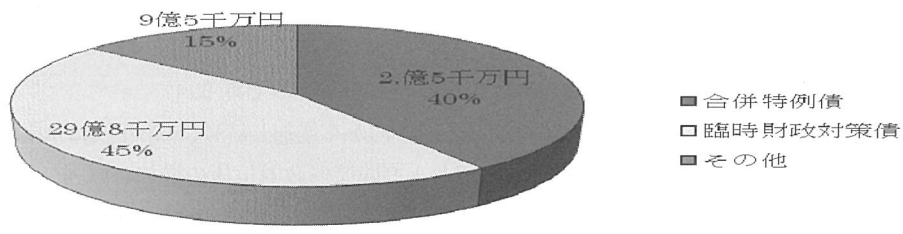
合併前は基金の取り崩しにより、合併後は合併特例債の起債により歳入を確保した結果、基金と起債現在高の状況は、合併前は起債現在高より基金現在高が上回っていたが、H23年度は基金現在高1,919,499千円、起債現在高6,576,345千円となり大幅に起債現在高超過の状況である（「図12 起債と基金の状況」参照）。

図10 起債現在高の推移



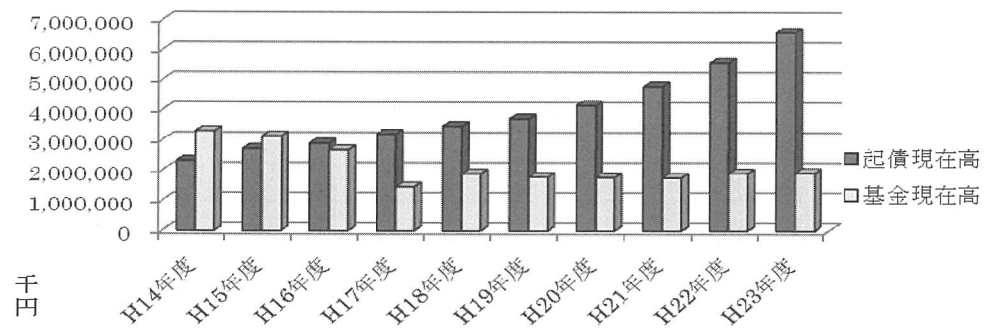
出所：決算統計

図11 起債現在高（H23年度）の内訳



出所：決算統計

図12 起債と基金の状況



出所：決算統計

ウ 合併に伴う財政的優遇措置

(ア) 合併特例債

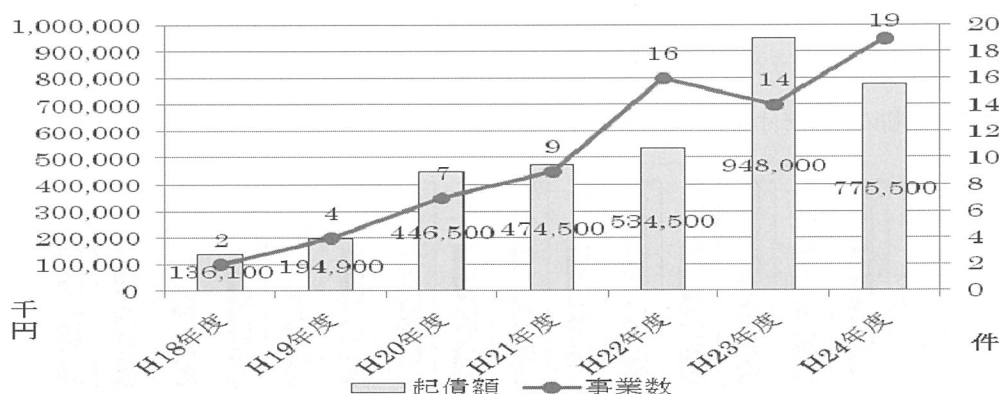
合併特例債とは、まちづくりのための建設事業費の95%を起債することができるもので、この起債額の70%が交付税参入される。つまり、建設事業費の66.5%が交付税で手当てされ、自己財源が33.5%となるもので非常に有利な起債である。ときがわ町の場合、合併特例債の試算の結果⁽³⁰⁾、標準全体事業費約が52.3億円、起債可能額が49.7億円、普通交付税参入額が34.8億円となった。H18年度からH24年度までに約35億円の合併特例債を発行している。主な起債事業は、庁舎、小・中学校、公民館などの耐震補強事業、道路橋梁整備事業、防災行政無線デジタル化再編事業などである。H20年度から合併振興基金⁽³¹⁾を設置し、約11億円⁽³²⁾を目標に基金の積立を開始した（「図13 合併特例債起債額・事業の推移」参照）。

(イ) 交付税措置

A 普通交付税

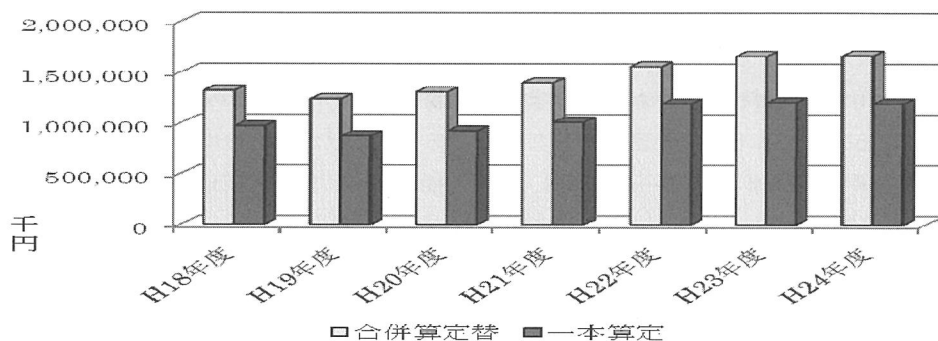
普通交付税の優遇措置は、合併後10年間は合併前における玉川村および都幾川村の普通交付税額の合計を受けられる（合併算定替）。合併後11年から15年までに段階的に普通交付税額を減らして16年以降は、ときがわ町本来の交付税額とするものである。H24年度について見てみると、両村の普通交付税額の合計は1,665,321千円、一方ときがわ町の本来の普通交付税額は1,193,640千円である。つまり、合併算定替により471,681千円の優遇措置を受けている。視点を変えてみると、優遇措置を受けられる15年間に、これら優遇措置分を合併の効果として効率化しなければならないということである。例えば、職員定数の削減なども、合併後すぐに職員数を減らせるのではなく、職員の定年退職と新規採用との調整によって長期的に減らすことになる（「図14 ときがわ町の普通交付税の推移」および「表10 ときがわ町の普通交付税」参照）。

図13 合併特例債起債額・事業の推移



出所：決算統計

図14 としがわ町の普通交付税の推移



出所：決算統計

表10 としがわ町の普通交付税

(単位：千円)

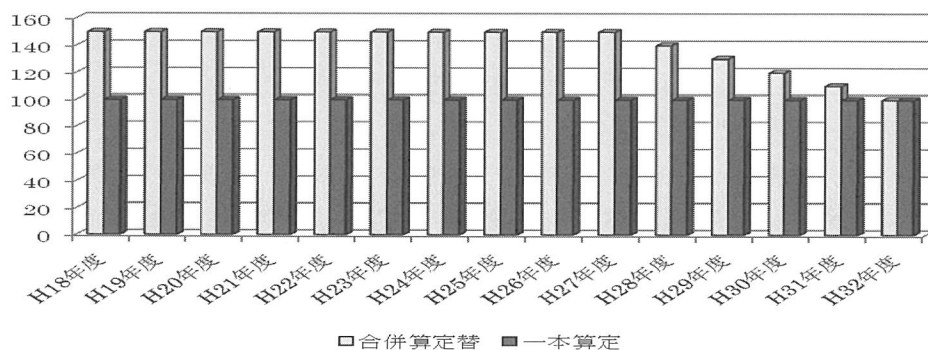
	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度	H24年度
合併算定替(a)	1,318,853	1,238,407	1,304,482	1,396,240	1,554,458	1,658,128	1,665,321
一本算定(b)	970,662	870,578	923,628	1,009,299	1,190,403	1,204,256	1,193,640
(a)-(b)	348,191	367,829	380,854	386,941	364,055	453,872	471,681

合併時に作成した普通交付税のシミュレーションでは、合併後10年間は定額の普通交付税を受けられるという条件設定をしていた（「図15 当初の普通交付税シミュレーション」参照）。しかし、実際は合併算定替および一本算定も増加している（図14 としがわ町の普通交付税の推移」参照）。増加の要因は合併特例債の元利償還分が普通交付税に参入されていることによるものである。

B 特別交付税

特別交付税とは、普通交付税では補足されない災害など特別の財政需要に対して交付されるものである。としがわ町の特別交付税の推移は、H18年度が361,497千円、H19年度が278,958千円、H20年度が254,727千円、H21年度が177,014千円となっており、以降横ばいとなっている。

図15 当初の普通交付税シミュレーション



出所：「改訂版Q&A市町村合併ハンドブック」⁽³³⁾

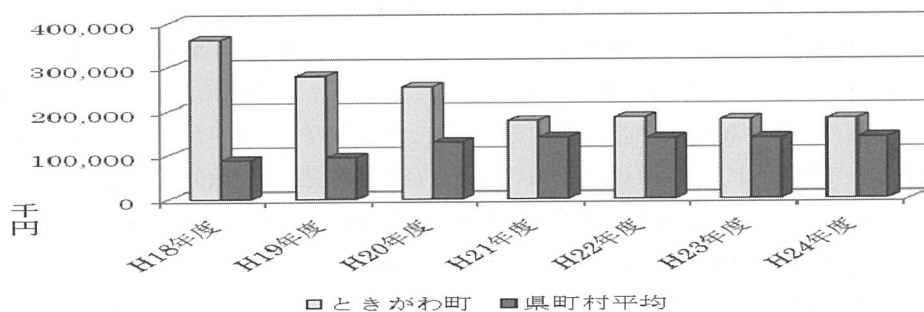
る。埼玉県の特例校税の町村平均値と比較すると、H18年度～H20年度のときがわ町の特別交付額は県内町村平均を大きく上回っている。これは、合併に係る経費を考慮して、合併後3年間（H18～H20年度）で総額634,031千円を特別に措置するためである。634,031千円の積算基礎は、「〔4億円＋4千円×増加人口（5,672人）〕×補正係数（1.5）＝634,031千円」である。634,031千円の振り分けは、H18年度が317,016千円、H19年度が190,209千円、H20年度が126,806千円となっている。特別交付税についても合併を考慮して優遇措置を受けていることを確認した（「図16 ときがわ町等の特別交付税の推移」参照）。

（ウ）補助金

H16年11月から合併協議会を設置し合併についての協議を始めているが、合併に係る補助金については、H16年度に市町村合併推進体制整備費補助金として5,000千円、H17年度に合併準備支援事業交付金として80,000千円の交付を受けた。合併後のH18年度以降は、国勢調査人口に基づきその上限額が決定され、ときがわ町の補助金上限額は、180,000千円となっている。合併後の補助金交付実績は、H18年度が63,450千円、H19年度が69,538千円、H20年度が10,000千円、H21年度が34,475千円、H22年度が2,537千円で補助金上限額の180,000千円の交付を受けている（「表11 補助金上限額基準」および「表12 ときがわ町の補助金交付実績」参照）。

これらの補助金を財源に、総合振興計画・環境基本計画・男女共同参画プラン策定、固定資産評価基準作成、土地・家屋台帳管理システム・公有財産管理システム構築などを実施した。

図16 ときがわ町等の特別交付税の推移



出所：http://www.pref.saitama.lg.jp/A01/BP00/b1006a3/menu1.html

表11 補助金上限額基準

(単位：千円)

人口	補助金上限額
5,000以下	60,000
5,001～10,000	90,000
10,001～50,000	150,000
50,001～100,000	210,000
100,001以上	300,000

市町村名	国勢調査人口12年	総額（上限額）
都幾川村	8,294	90,000
玉川村	5,672	90,000

表12 ときがわ町の補助金交付実績 (単位：千円)

年 度	補 助 金
平成16年度	5,000
平成17年度	80,000
平成18年度	63,450
平成19年度	69,538
平成20年度	10,000
平成21年度	34,475
平成22年度	2,537
合 計	265,000

出所：決算統計

エ ときがわ町決算の分析

これまでときがわ町が財政的優遇措置を受けながらどのような財政運営を行ってきたか検証してきた。その結果、財政状況がどうなっているのかについて決算データを使い考察する。なお、考察にあたっては、ときがわ町の決算指標を経年的に分析するとともに、財団法人地方財務協会「類似団体別市町村財政指数表」の類似団体および近隣の町の決算データを使って比較検討を行った。

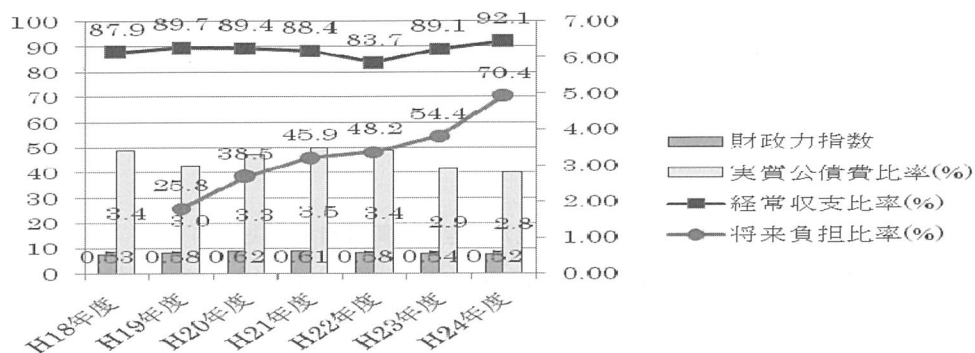
(ア) ときがわ町の財政状況の推移

合併後のときがわ町決算指標（財政力指数、実質公債費比率⁽³⁴⁾、経常収支比率、将来負担率⁽³⁵⁾）の推移について、財政力指数は、人口の減少や高齢化率の上昇、木工建具産業の衰退の影響を受け財政力が下がっている。実質公債費比率は、合併特例債を活用しているため2～3%と低い数値となっている。経常収支比率は、H22年度の83.7%から上昇しH24年度に92.1%となった。3年連続で上昇しており財政が硬直化していることを示している。将来負担率は、合併特例債を活用し投資的経費を増やしたこと、基金現在高が減少したことなどによりH19年度以降上昇し続け、H24年度には70.4%となっている。この数値については、早期に健全化が求められる基準である350%と比較すると問題となるものではないが今後の推移に留意する必要がある。このようにときがわ町の財政状況は、合併特例債など財政的優遇措置を活用しながら健全性を保っているが、経常収支比率が上昇するなど不安要素もある。長期的にみると、合併後15年が経過すると普通交付税の合併算定替がなくなることから、それまでには効率的な財政運営ができる体制を確立しなければならないことを確認した（「図17 ときがわ町決算指標の推移」参照）。

(イ) 類似団体および近隣町との比較

H23年度決算指標を使って、類似団体および近隣町（越生町、鳩山町、滑川町）との比較を行った（「表13 ときがわ町と類似団体および近隣町との比較」参照）。ときがわ町の実質公債費比率は、2.9%と近隣の町・類似団体と比較しても低い数値となっている。これは合併特例債という起債を活用しているためで、起債の元利償還の70%が交付税参入されるためである。経常収支比率は、越生町、鳩山町よりは低いものの滑川町、類似団体よりは高くなっている。歳出額で財政規模を比較してみると、ときがわ町より人口が多い（1.37倍）滑川町の歳出が52.9億円なのに対して、1.52倍の58.9億円となっている。合併算定替など財政的優遇措置を活用して

図17 としがわ町決算指標の推移



出所：決算統計

積極的な財政運営をしている結果であるが、合併後15年を経過すると財政的優遇措置はなくなるため、それまでに財政規模を適正化する必要がある。

経常収支比率について、その内訳を「表14 としがわ町と越生町、類似団体との比較」で示したが、類似団体と比べると公債費の割合が低い一方で人件費、物件費の割合が高いことがわかる。これは積極的な投資を行っているため、事業を実施するために一定数の職員・臨時職員を確保しなければならないことが主要要因である。長期的に見ると財政規模の適正化を進め、それに併せて職員などの削減を促進して、人口規模にあった行財政運営ができる組織を確立する必要がある。

表13 としがわ町と類似団体および近隣町との比較

	としがわ町	越生町	鳩山町	滑川町	類似団体
人口(人)	12,503	12,646	15,060	17,100	
町村類型	Ⅲ-1	Ⅲ-2	Ⅳ-2	Ⅳ-2	Ⅲ-1
歳入(億円)	61.6	44.9	46.3	58.4	
歳出(億円)	58.9	42.3	45.2	52.9	
財政力指数	0.54	0.58	0.64	0.91	0.47
経常収支比率(%)	89.1	92	92.9	86.6	86.1
将来負担比率(%)	54.4	53.3	48.8	93.1	35.3
実質公債費率(%)	2.9	6.6	6.8	11.9	11.6

表14 としがわ町と越生町、類似団体との比較

(単位：%)

	としがわ町	越生町	類似団体
人件費	29.1	29.8	24.7
扶助費	5.2	5.7	4.7
公債費	9.6	8.9	17.2
物件費	17.3	14.0	12.3
補助費等	15.6	16.8	14.1
その他	12.3	16.8	13.1
合計	89.1	92.0	86.1

出所：類似団体比較カード、決算統計 (H23年度)

表15 ときがわ町の4指標

指 標	ときがわ町	早期健全化基準	財政再生基準
実質赤字比率 (%)	0	11.25~15	20
連結実質赤字比率 (%)	0	16.25~20	30
実質公債費比率 (%)	2.8	25	35
将来負担比率 (%)	70.4	350	

出所：決算統計

(ウ) 地方公共団体財政健全化法の視点から見たときがわ町H24年度決算

これまで一般会計について、その財政状況の推移などを考察した。ここでは地方公共団体財政健全化法の視点、つまり、一般会計に加えて特別会計、公営企業会計、一部事務組合・広域連合を含めた総合的な視点から、ときがわ町のH24年度決算を考察する。当該決算数値から法律で定められている地方公共団体の財政の健全性に関する比率（①実質赤字比率②連結実質赤字比率③実質公債費比率④将来負担比率）を算出した。算出結果からは4指標とも早期健全化基準には該当していない（「表15 ときがわ町の4指標」参照）。

4 まとめ

ときがわ町の合併の状況を検証してきた結果、デメリットよりメリットが多いことを確認した。その理由は、リストラより住民サービス充実に重点がおかれているためである。合併に伴う行財政の効率化については、特別職、職員、議員の減少に伴う人件費の削減が主なものであり、この削減効果以外では、合併後の人口が約13,000人程度であり、規模の拡大に基づく行財政の効率化⁽³⁸⁾は目立ったものはない。

合併のメリットでは、住民サービス関連では両村における高いサービスが採用されたため、町全体としてはサービスが向上した。庁舎についても、玉川村庁舎を本庁舎に、都幾川村庁舎を第2庁舎としたため、合併によって庁舎が遠くなるといったサービス低下は発生しなかった。さらにバス路線網の充実、中学3年生までの医療費無料化など新たな住民サービスが付加された。その結果、住民に対するサービスは総体的に向上している。

合併の結果、住民サービスが向上し、その成果がどのように住民の人口動態に影響しているか調査した。合併前の7年間と合併後の7年間を比較した結果、合併後の減少数が多いことがわかった。合併効果と減少数との関連については検証できなかったが、今後ときがわ町の人口減少が加速していくことを確認した。一方、デメリットでは庁舎が2つに分かれたことによる行政内部事務の効率低下があった。また、合併後も積極的な財政運営を行ったため、事業を執行する職員が必要となり職員数を削減することができなかった。総体的にみると、住民サービス重視でリストラ効果が低いという結果になった。

次に財政的な視点からの考察の結果については、玉川村、都幾川村ともに合併に向けて一般会計の歳出額を増やしてきた。これら支出増の財源は、主に基金の取り崩しで対応している。このため以前よりは財政状況が悪化している。

合併後のときがわ町の財政運営状況は、比較的財政状況の良い玉川村と都幾川村が合併したこ

と、合併特例債など財政的優遇措置を積極的に活用してきたことなどから決算指標からも短期的には健全な財政状況であることを確認した。

一方、長期的にみると、ときがわ町を取り巻く環境は、毎年100人～200人規模で人口が減少している。高齢社会に係る行政需要増加に伴う歳出増化と人口減少に伴う歳入減少が同時に進行するなど行政を取り巻く環境が悪化することは避けられない。このような厳しい状況の中、合併15年後には普通交付税の優遇措置がなくなることから、ときがわ町は、少子高齢社会対策という大きな課題に対応しつつ、持続可能な効率的な行財政運営を実現しなくてはならない。そのためには、早急に予算を適正規模にすること、特に経常経費（ときがわ町では人件費、扶助費、補助費、物件費）を削減すること、必要不可欠な事業は合併特例債を活用し効率的に実施することが必要である。職員数については、すぐに職員数を減らすことは不可能なため、10年～15年の長い期間で退職と採用の定員管理を徹底し人件費の削減を図ることなどが重要である。合併による費用削減効果は多くは望めないため、今後はさらなる行財政改革をより一層推進しなければならぬ。ときがわ町は、少子高齢社会対策という大きな課題に対応しつつ、持続可能な効率的な行財政運営を実現しなくてはならない。合併後のときがわ町の喫緊の課題である。

注

- (1) 出所：地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003年、pp.7-8
- (2) 出所：財団法人地方財務協会「類似団体別市町村財政指数表」2004～2007年
類似団体別市町村財政指数表は、人口と産業構造によって市町村を類型化し、類型化した市町村の指標の平均値を算出したものである。例えば、各市町村はどの類型に属するか調べた上で、その類型の指標と自らの指標を比較することによって財政の運営状況を把握できる。
- (3) 横道清孝、村上靖「市町村合併の実証分析（一）（二）」『自治研究』69（6）69（7）、1993年では、財政状況の良い自治体においては合併機運が高まりやすい。と指摘している。
- (4) H23年度およびH18年度決算は実質公債比率を、H16年度決算は起債制限比率を記載している。決算を分析するための指数が変更となったため。
- (5) H23年度およびH18年度決算は将来負担率（％）を、H16年度決算は人口一人当たり地方債現在高（円）を記載している。決算を分析するための指数が変更となったため。
- (6) 玉川村の類型は、Ⅱ（人口5500～8000）—3（第3次産業55%未満）である。
出所：財団法人地方財務協会「類似団体別市町村財政指数表」2005年、p.4
- (7) 都幾川村の類型は、Ⅲ（人口8000～13000）—3（第3次産業55%未満）である。
出所：財団法人地方財務協会「類似団体別市町村財政指数表」2005年、p.4
- (8) ときがわ町の類型は、Ⅳ（人口13000～18000）—3（第3次産業55%未満）である。
出所：財団法人地方財務協会「類似団体別市町村財政指数表」2007年、p.3
- (9) ときがわ町の類型は、Ⅲ（人口10,000～15,000）—1（第3次産業55%未満）である。
出所：財団法人地方財務協会「類似団体別市町村財政指数表（平成23年度）」p.3
- (10) 住民基本台帳の人口は各年3月31日現在人口である。外国人を除いて集計。
- (11) 年齢3区分は、年少人口（0～14歳）生産年齢人口（15～64歳）老年人口、65歳以上人口である。
- (12) 出所：<http://www.soumu.go.jp/gapei/d2.html>
- (13) 市町村の合併に関する研究会「市町村合併による効果について平成17年度報告」2006年、pp.1-2では、「合

併の効果」について(1)国民からみた効果①住民サービスの維持・向上②利便性の向上③地域コミュニティ、地域間交流の活性化④地域の知名度向上、地域のイメージアップ⑤行政経費への理解向上⑥産業活動の円滑化⑦防災力の向上(2)市町村からみた効果①専門的で、きめ細かい施策の推進②都道府県からの権限委譲による自立性の向上③広域的な町づくりの充実④行財政基盤の強化⑤歳入の確保(3)都道府県から見た効果(4)国からみた効果、の4つの視点を提示しているが、本論文では、住民および町からみた効果を取り上げる。

- (14) この①は、表5のメリット①と一致している。
- (15) 一方で、導入に伴って費用が増加し赤字額が前年度比46%増の55,509千円となった。今後は、一層の利用客増加とバス運営状況の効率化を推進する必要がある。
- (16) ここでの年度は各年10月1日から次年9月30日までである。
- (17) 現在、ときがわ町には小学校が3校(玉川小学校、明覚小学校、萩ヶ丘小学校)、中学校が2校(玉川中学校、都幾川中学校)があるが、今後の児童生徒数の減少に対応するため小中学校の統廃合の検討が求められる。
- (18) 児童生徒数は各年5月1日現在、住民転入・転出差引きは住民基本台帳人口に基づく年度集計である。
- (19) 合併特別債による基盤整備の状況については、以下の(2)財政運営状況の検証において、詳述しているので参照されたい。
- (20) 財政的な視点からの検証は、以下の(2)財政運営状況の検証において、詳述しているので参照されたい。
- (21) H16年度決算数値に基づく数値である。
- (22) 市町村の合併に関する研究会「市町村合併による効果について平成17年度報告」2006年、p.6において、市町村三役(首長、助役、収入役)の合併後報酬額を試算している。そこでは、報酬総額が合併前比約37%減となっている。ときがわ町では、約60%減である。収入役を設置しなかった影響が大きい。
- (23) 出所：職種別職員数及び給与額に関する調、特別職は含んでいない。
- (24) 出所：自治省「市町村の合併の推進についての指針」1999年8月6日、別紙1
- (25) 他市町村も行政改革を進めているので、さらにハードルは高くなっている。ときがわ町の議員定数16人は、合併当時は他町村と比較すると少なかった。現在は他町村の議員定数よりも多い。
- (26) H16年度決算に基づく数値である。
- (27) 市町村の合併の特例に関する法律第7条の規定は次のとおり、「市町村の合併に際し、合併関係市町村の議会の議員で当該合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなるものは、合併関係市町村の協議により、次に掲げる期間に限り、引き続き合併市町村の議会の議員として在任することができる。この場合において、市町村の合併の際に当該合併市町村の議会の議員である者の数が地方自治法第九十一条の規定による定数を超えるときは、同条の規定にかかわらず、当該数をもつて当該合併市町村の議会の議員の定数とし、議員に欠員が生じ、又は議員がすべてなくなったときは、これに応じて、その定数は、同条の規定による定数に至るまで減少するものとする。ただし、第三項において準用する前条第五項の規定により編入合併特例定数をもつてその議会の議員の定数とする場合において議員がすべてなくなったときは、この限りでない。
- 一 新たに設置された合併市町村にあつては、市町村の合併後二年を超えない範囲で当該協議で定める期間
 - 二 他の市町村の区域の全部又は一部を編入した合併市町村にあつては、その編入をする合併関係市町村の議会の議員の残任期間に相当する期間
- 2 前項の規定は、前条第一項又は第二項の協議が成立した場合には適用しない。
 - 3 前条第五項から第七項までの規定は、市町村の合併に際し、その区域の全部又は一部が編入されることとなる合併関係市町村の議会の議員で当該合併市町村の議会の議員の被選挙権を有することとなるものが、第一項の規定により引き続き合併市町村の議会の議員として在任することとした場合について準用する。
 - 4 前条第八項の規定は、第一項又は前項において準用する同条第五項の協議について準用する。
- (28) 実働会期日数とは、実際に議会が開かれた日数であり、休会日・予備日は含まない。

- (29) 課の配置については、本庁舎に総務課、企画財政課、税務課、町民課、福祉課、会計室を、第2庁舎に環境課13、産業観光課、建設課、水道課、教育総務課、生涯学習課、議会事務局、窓口センターを配置した。なお、窓口センターでは、住民票の交付、戸籍事務、納税事務等を行い、本庁舎とほぼ同等のサービスを提供しているため、住民サービスの低下は発生していない。
- (30) 出所：http://www.soumu.go.jp/cgi-bin/mha/gappei_calc.cgi
- (31) 市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）第11条の2第1項第3号に規定する基金である。
- (32) 出所：http://www.soumu.go.jp/cgi-bin/mha/gappei_calc.cgiに基づく試算結果である。
- (33) 出所：市町村自治研究会編集『Q&A 市町村合併ハンドブック』ぎょうせい、2002年、P.134
- (34) 実質公債費比率＝〔(地方債の元利償還金＋準元利償還金)－(特定財源＋元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額参入額)〕÷〔標準財政規模－(元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額参入額)〕
- (35) 将来負担比率＝〔将来負担額－(充当可能基金額＋特定財源見込額＋地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額)〕÷〔標準財政規模－(元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要額算入見込額)〕
- (36) 実質赤字比率＝一般会計等の実質赤字額／標準財政規模
出所：http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/pdf/kenzenka_data_2.pdf
- (37) 連結実質赤字比率＝連結実質赤字額／標準財政規模
出所：http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/pdf/kenzenka_data_2.pdf
- (38) 最適人口規模に関する研究では、林正寿（1999）-13.35万人、横道清孝、沖野浩之（1996）-10km²：9.1万人、100km²：13.6万人、中井英雄（1988）-12.8万人、がある。一方、最適人口規模は存在しないとの研究、原田博夫、川崎一泰（2000）もある。

参考文献

- 赤井伸郎・山下耕治・佐藤主光『地方交付税の経済学—理論・実証に基づく改革』有斐閣、2003年
- 伊多波良雄「都市規模と集積に関する実証分析」『経済学論叢（同志社大学）』第51巻第3号、2000年
- 井上繁「市町村合併と住民」『月刊自治フォーラム』3月号、1997年
- 今井照『平成大合併の政治学』公人社、2008年
- 上村敏之・鷺見英司「合併協議会の設置状況と地方交付税」『会計検査研究』No28、2003年
- 岡本全勝『地方交付税 仕組みと機能』大蔵省印刷局、1995年
- 金澤史男「市町村合併促進と住民サービスのあり方 —合併推進論の再検討—」『都市問題』3月号、1999年
- 河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010年
- 小西砂千夫（2000）『市町村合併ノススメ』ぎょうせい、2000年
- 小西左千夫『自治体財政のツボ』関西学院大学出版会、2007年
- 埼玉県市町村合併研究会「実例からみた市町村合併」2007年
- 財団法人地方財務協会「類似団体別市町村財政指数表」2004～2007年
- 齊藤慎「行政規模と経済効率性—市町村合併はスケールメリットを生むか—」『都市問題』第90巻第3号、1999年
- 坂田期雄（1997）「これからの市町村合併—その方向性と課題—」『月刊自治フォーラム』3月号、1997年
- 佐々木信夫（1997）「市町村合併のパターンとその課題」『月刊自治フォーラム』3月号、1997年
- 佐々木信夫『地方は変わるか—ポスト市町村合併』筑摩書房、2004年
- 市町村自治研究会編集『Q&A 市町村合併ハンドブック』ぎょうせい、2002年
- 市町村の合併に関する研究会「市町村合併による効果について平成17年度報告」2006年
- 市町村合併問題研究会『全国市町村合併地図—主体的な合併議論・検討のために』ぎょうせい、2001年
- 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003年
- 中井英雄『現代財政論：理論・制度・実証』ぎょうせい、1988年

西川雅史「市町村合併の政策評価—最適都市規模・合併協議会の設置確率」『日本経済研究』No46、2002年
原田博夫、川崎一泰「地方自治体の歳出構造分析」『日本経済政策学会年報』2000年
林正寿『地方財政論 理論・制度・実証』ぎょうせい、1999年
林正義「地方自治体の最小効率規模：地方公共サービスの供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー』第61号、2002年
林宜嗣『現代財政の再分配構造』有斐閣、1987年。
増田知也「市町村の適正規模と財政効率性に関する研究行動」『自治総研』通巻396号2011年10月号
町田俊彦『平成大合併の財政学』公人社、2006年
峯岸直輝「平成の市町村大合併の経緯と効果」『内外経済・金融動向』No.18-4、信金中央金庫総合研究所、2006年
宮崎毅「効率の自治体による法定合併協議会の設置—1999年合併特例法と関連して」『日本経済研究』No54、2006年
森川洋「大都市圏周辺における平成の大合併の比較考察」『自治総研』通巻408号2012年10月号
山中秀幸「合併市町村における児童の集積・分散施策に関する考察」『国立教育政策研究所紀要』第142集、2013年
横道清孝、村上靖「市町村合併の実証分析（一）」『自治研究』69（6）、1993年
横道清孝、村上靖「市町村合併の実証分析（二）」『自治研究』69（7）、1993年
横道清孝「広域市町村圏からみた市町村合併（一）」『自治研究』71（11）、1995年
横道清孝「広域市町村圏からみた市町村合併（二）」『自治研究』71（12）、1995年
横道清孝、沖野浩之「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』72（12）、1996年
横道清孝「これからの市町村合併」『地方自治』11月号、611号、1998年
横道清孝「市町村合併の効果と課題：西東京市を例として」『地方税』地方財務協会、2012年
横道清孝・和田公雄「平成の市町村合併の実証的分析（上）」『自治研究』76（12）、2000年
横道清孝・和田公雄「平成の市町村合併の実証的分析（下）」『自治研究』77（7）、2001年
吉田素教・赤井伸郎「地方財政需要の見直しによる地方財政健全化シミュレーション：基準財政需要の算定手法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減」『会計検査研究』第27号、2003年
吉村弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社、1999年