

Discussion Paper Series

2013-06

市町村の規模を考慮した権限移譲に関する検討

中村 匡克

March, 2014

Discussion Papers can be downloaded:

<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/dp/dp13-06>

市町村の規模を考慮した権限移譲に関する検討¹

高崎経済大学地域政策学部 中村 匡克²

1. 問題意識と研究目的

「平成の大合併」と呼ばれる市町村の再編が行われたことは記憶にあたる。

市町村合併の目的はいくつか考えられる。(1)交通の発達によって生じた住民生活圏と行政区域の不一致を解消させ、公共サービスに対する受益と負担の乖離を軽減させることや、(2)行政により広い視野をもたせることで、より効果的なまちづくりを可能とすること、(3)規模の経済による効果を発揮させ、厳しい財政状況の中で行財政運営の効率化を図ることなどが挙げられる。もちろん、(4)権限や税源を移譲するための「受け皿」として、住民にもっとも身近な行政主体である市町村の基盤を強化することもそのひとつであった。

たしかに、「平成の大合併」により、それまで 3,000 以上存在していた市町村は再編され、2006 年 3 月には 1,821 にまで減少した。当時、市町村合併を推進する過程でさまざまな問題が指摘されたとはいえ、多くの市町村が合併を選択し行政の広域化が実現したことについては一定の評価が与えられてしかるべきであろう。

しかしながら、市町村合併によって人口や面積といった市町村の基盤となる状況において、それまで以上に大きな差異を生じさせたことも見落とせない事実である。上述のように、権限や税源を移譲するための「受け皿」づくりという目的も市町村合併にあったとすれば、移譲される権限と税源が大きくなるほどこの差異は無視できないはずである。

一方、地方分権・地域主権に関する議論はますます活発になされている。道州制の実現に向けた議論も活発さを増してきている。果たして、人口も面積も拡大した市町村のもとで、また市町村間におけるこれらの状況に大きな差異が生まれている状況で、市町村が担うべき役割とはどのようなものであるべきなのだろうか。

地方分権・地域主権における権限・税源移譲については、これまで様々なグループから提案がなされてきた。しかしこれらの研究ではいずれも地方自治体の規模とは無関係に（すなわち、人口や面積の大小に関わらず）同等の権限と税源の移譲が行われることを前提としている。

¹ 本研究の遂行にあたっては、高崎経済大学より「特別研究助成金」（2012 年度）の交付を受けた。ここに記して感謝の意を表す。なお、残された誤りは筆者に帰すべきものである。

² 〒370-0801 群馬県高崎市上並榎町 1300 E-mail: tadakatu@tcue.ac.jp

しかしながら、人口 1 千万人の東京都から 60 万人の鳥取県や島根県まで、あるいは人口 300 万人の横浜市から 1,000 人以下の町村までが同等の機能を果たせるとは考えにくい。地方分権・地域主権のもとでより多くの権限や税源が移譲されればなおさらである。たしかに現在でも、政令指定都市や中核市、特例市といった制度はあるものの、担う機能の範囲が格段に違うとは言えない。

わが国の地方分権・地域主権の研究において、国と地方あるいは地方の中（すなわち、都道府県のような広域自治体と市町村のような基礎自治体）での役割分担について十分な議論がなされてきたとは言い難い。とくに、市町村の規模を考慮した権限・税源移譲のあり方について議論を深めることは、今日のわが国において、むしろ地方行財政の研究分野において有益であると考えられる。

そこで本研究では、地方自治体、とくに市町村の規模と役割分担のあり方について議論することを目的とする。そのための予備的な検証として本稿では、市町村の目的別歳出の各項目と人口や面積との関係を実証的に明らかにする。これによって、規模の異なる市町村が担うべき役割について効率性の観点から議論することができそうである。もちろん、税源移譲のあり方も重要な問題ではあるが、国と地方の役割分担について検討することがまずは必要である。よって、本稿では歳出面についてののみ分析対象としたい。

本稿の構成は次のとおりである。第 1 節では、「平成の大合併」によって市町村の人口も面積も拡大したが、そのことは同時にこれらの状況に大きな差異ももたらしており、果たして各市町村に同等の権限移譲を行うべきなのかという点について問題提起した。第 2 節では、市町村の現状と地方分権・地域主権における権限移譲に関する研究ならびに市町村の歳出と規模に関する先行研究を紹介する。第 3 節では、2010 年度のデータを用いて、市町村の目的別歳出と規模との関係を定量的に分析し、本稿の問題意識と関連する議論を展開する。第 4 節はまとめである。

2. 市町村の現状と地方分権、市町村の歳出と人口・面積に関する研究

(1) 権限移譲と税源移譲に関する実証研究

地方分権・地域主権に関する研究は古くから繰り返されてきたが、その時々々の財政状況によって得られる結果が異なることもあり、研究において提示される結論も影響を受けやすい。本稿では、地方分権・地域主権の財政シミュレーションに関する研究に焦点をしばり紹介することとしたい。

「無税国家」研究プロジェクト（1980）（以下、PHP, 1980 とする）では、人口や歴史的つながりをもとに全国を州と 257 の基礎自治体に再編し、地方分権・地域主権の実現可能性について検証している。これを発展させたものが「実効ある地域主権」研究プロジェクト（2002）（以下、PHP, 2002）であるが、そこでもやはり、全国を 12 の広域自治体（州）と 257 の基礎自治体（府）に再

編し、独自の役割分担および税源移譲案にもとづいて歳出および歳入のシミュレーションを行っている。独自の地方分権案を財政的裏づけとともに提示し、実現可能性を検証している点や改革のステップを明示している点において大きな貢献があるといえよう。ただし、基礎自治体の収支については都道府県レベルのマクロデータを用いて示すに留まっている。また、市町村合併で巨大な基礎自治体（府）が形成されることを前提とした歳出の削減効果や公有資産の売却によるスリム化、自治体の経営努力による歳出削減などが自治体の財政収支の黒字に大きく貢献している。

同様の研究としては、関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2004）（以下、関西社研ほか、2004）がある。関西社研（2004）では、東北地方（新潟県を含む）と関西地方（徳島県を含む）については、基礎自治体（独自提案の合併案による市町村）レベルまで財政的裏づけのシミュレーションが行われ、財政自立度という形で分析結果が示されている。また、民間活力の利用やコミュニティ活用による地方自治体の事務縮減も提案されている点が特徴としてあげられる。

しかしながら、これらの研究では都市であるか町村であるかにかかわらず、国から地方へ同じ権限移譲が行われることを前提としている点で検証の余地が残されているといえよう。たとえば、2002年の地方制度調査会では、小規模団体の権限縮小を求める「西尾私案」（西尾、2003）が提出され、大きな議論を巻き起こした経緯もある。実際、2003年度と2006年の市町村の人口を比較すると、平均値が2倍近くになっているし、標準偏差も拡大している。最小値と最大値は変化ないものの、2,000人から350万人まで開きがある。面積についても平均値、標準偏差については人口と同じような傾向がみてとれるが、こちらは最小値、最大値の開きも大きく拡大している。

図表1 市町村の人口と面積の変化

| 人口 | | | | | |
|--------|------|-------|------|-----|-------|
| 年度 | 平均値 | 標準偏差 | 最小値 | 最大値 | 標本数 |
| 2003年度 | 3.79 | 12.8 | 0.02 | 350 | 3,132 |
| 2006年度 | 6.41 | 16.65 | 0.02 | 350 | 1,820 |

注：単位は万人である。

| 面積 | | | | | |
|--------|--------|--------|------|-------|-------|
| 年度 | 平均値 | 標準偏差 | 最小値 | 最大値 | 標本数 |
| 2003年度 | 118.52 | 141.81 | 1.34 | 1,408 | 3,132 |
| 2006年度 | 200.54 | 237.27 | 3.47 | 2,179 | 1,820 |

注：単位はkm²である。

出典：『市町村別決算状況調』（各年度版）

これに対して、中村・川瀬（2007）では、全国の市町村を対象として、すべての市町村で同じ権限を移譲するケースと自治体の規模によって差をつけるケースでの歳出の違いをシミュレーション

分析によって明らかにしている。ただし、このようなことを議論しようとした場合、どのような歳出項目について、どのような基準で権限に差を付けるべきかについて、一定の根拠が必要になると考えられる。たとえば効率性の観点からその基準を議論しようとするれば、市町村の最適規模に関する研究が役に立つだろう。

よって、次項では市町村の最適規模に関する研究を紹介したい。

(2) 市町村の歳出と人口・面積に関する実証研究

わが国における市町村の最適規模³に関する研究は、1980年代後半から見られるようになった。これらの研究では次のような結論が示されている。

古田（1988）では、176市（東京都は除く）を分析対象とし、行政分野によって最適規模は異なるが概ね30万人であるとしている。中井（1988）では一人あたり歳出額の推定を行っており、最適規模は12.8万人であるとしている。吉村（1999）では、最適規模は市・特別区で21.6万人、大都市・特別区で18.2万人、地方圏で18.1万人であると示されている。また、吉村（2000）では市町村を対象とした分析の結果、11.8万人であるとしている。横道・沖野（1996）では、面積が10km²のときは9万人だが、1,000km²のときは20.5万人であることを示している。齋藤ほか（1996）は、市町村の一人あたり歳出決算額を人口と可住地面積で回帰し、人口でみた最適規模は約15万人であるとしている。林（1999）では、歳出総額を人口と面積で回帰し、市町村の最適規模は13.4万人であることを示している。吉村（1999）では、市では約21万人、市町村では17.5万人が最適規模であるとしている。また、吉村（2000）はこれを踏まえ、市町村合併による歳出削減効果を計測している。同様に、西川（2002）は市で17.0万人、林（2002）は約31～46万人であり、地域環境的要因が効率規模に影響しているという。古川（2004）は市を対象として、最適規模は19.4万人であるとしている。

このように、市あるいは市町村のデータを用いて、市町村の最適規模を明らかにしようとした研究は数多くの蓄積がある。これらは、厳しい財政状況の中で財政の効率化を目指す必要に迫られたわが国において、「平成の大合併」を後押しする根拠になったと考えられる。

その一方で、これらの研究の多くは歳出総額に着目しており、行政目的別に効率性を検証した研究は比較的少ない。この背景には、わが国では市町村がごみ処理から消防、公園、教育などのサービスをみんな提供することを前提として議論されてきたからではないだろうか。

³ 林（2002）では、平均費用が最小となる人口を「最小効率規模（MES: minimal efficient scale）」とし、住民の効用が最大化する人口を「最適（Optimality）」として区別している。

3. 市町村の歳出総額、目的別歳出と人口ならびに面積

(1) 分析手法とデータ

行政サービスごとの最適規模を明らかにするために、市町村の目的別歳出の各項目について、次の推定式を用いる。

$$\log S = b_0 + b_1X + b_2X^2 \quad (1)$$

ここで、 S は総務費、消防費、清掃費など目的別歳出の各項目、 X は $\log N$ であり、 N は人口を指している。したがって、(1)式を X について微分してゼロとおくことで、 $X^* = -b_1/2b_2$ が得られ、最適規模 $N^* = \exp(X^*) = \exp(-b_1/2b_2)$ を導出することができる。

推定には、『市町村別決算状況調』（2010年度）を用いる。2010年度のデータを用いることにより、2011年3月11日に発生した東日本大震災の影響を回避することができる。

(2) 推定結果と解釈

推定結果とそれに基づいて算出された市町村の目的別歳出の各項目における最適規模(人口)は、図表3に示されている。また、それらの状況を示した散布図も図表4に示されている。

図表3 推定結果と最小効率規模

| 目的別歳出 | 推定結果 | 最小効率規模 |
|-------|---|------------|
| 議会費 | $y = 0.0343x^2 - 0.5211x + 8.9148$ $R^2 = 0.92945$ | 1,990.6 万人 |
| 総務費 | $y = 0.0655x^2 - 0.5534x + 11.674$ $R^2 = 0.72151$ | 68.3 万人 |
| 民生費 | $y = 0.0331x^2 - 0.1221x + 11.772$ $R^2 = 0.27247$ | 6.3 万人 |
| 衛生費 | $y = 0.0514x^2 - 0.3378x + 10.835$ $R^2 = 0.47621$ | 26.7 万人 |
| 消防費 | $y = 0.027x^2 - 0.3109x + 10.073$ $R^2 = 0.49677$ | 601.1 万人 |
| 教育費 | $y = 0.0352x^2 - 0.0305x + 10.388$ $R^2 = 0.03076$ | 1.5 万人 |

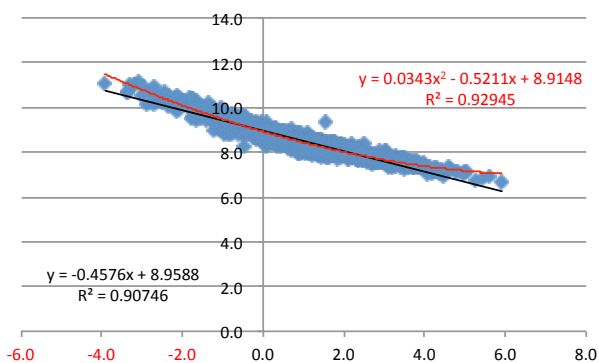
最適規模は、議会費で1,990.6万人、総務費で68.3万人、民生費で6.3万人、衛生費で26.7万人、消防費で601.1万人、教育費で1.5万人となった。

ここで、議会費の最適規模が非常に大きな値となったのは、議会費と人口との間にほぼ線形の相関がみられたためである。すなわち、人口が大きくなればなるほど、規模の経済が発揮され一人あ

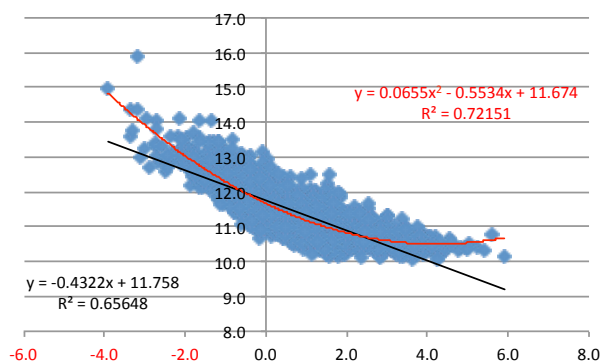
たり議会費は減少することがわかる⁴。議会費ほどではないが、消防費についても同様の傾向がみられる。

図表4 推定結果の散布図と近似曲線

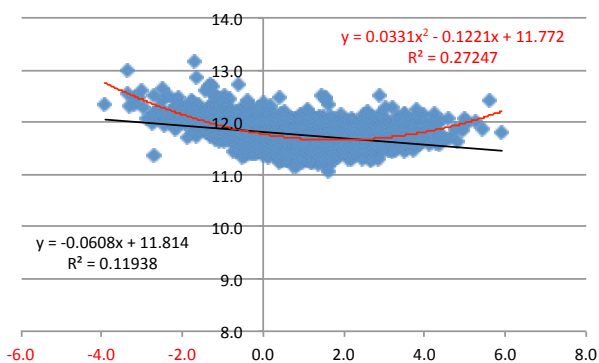
議会費



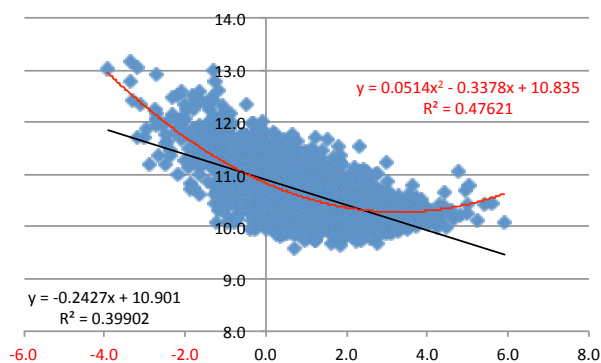
総務費



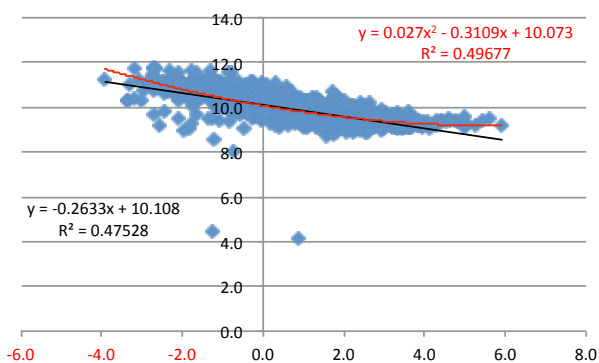
民生費



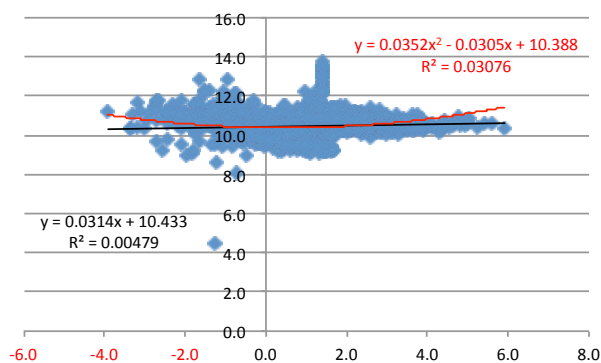
衛生費



消防費



教育費



注：縦軸は目的別歳出の各項目であり、横軸は人口である。いずれも対数値である。

⁴ わが国の市町村の人口の最大値は350万人である。したがって、議会費や消防費で示された最適規模は理論上あり得ても、現実にはないことになる。すなわち実質的に、これらの歳出項目では人口が大きくなればなるほど一人あたり歳出額が減少すると考えてよいだろう。

一方、総務費や民生費、衛生費、教育費については最適規模が大幅に異なっている。このように行政サービスによって最適規模が異なっている可能性は十分にあることから、権限移譲のあり方について議論する際に規模の異なる市町村の担うべき役割について議論の余地があると言えないだろうか。

4. まとめ

地方分権・地域主権の議論において、市町村の行財政能力の差に疑問が抱かれつつも、権限ならびに税源の移譲の範囲について十分な議論が展開されてきたとは言い難い。そのためか、財政的裏づけのシミュレーションを行った先行研究でも、大都市であろうが町村であろうが同じ権限・税源移譲が行われることが前提とされているケースが多い。

本稿では、規模の異なる市町村への権限・税源移譲についてもっと議論されるべきではないかという問題意識のもとに議論を展開した。本稿では効率性の視点から権限移譲の範囲を検討できるのではないかと考え、予備的な分析として、市町村の目的別歳出の項目ごとに最適規模を検証することを試みた。その結果から、議会費や消防費では、人口が大きくなればなるほど規模の経済が発揮され、一人あたり歳出額が低下すること、総務費や民生費、衛生費、教育費については最適規模に大きな開きがみられることから権限移譲の範囲を考える際の材料になり得ることを述べた。

なお、ここで用いた分析手法は非常にシンプルなものであり、大幅な改良が必要であることを付け足して本稿を締めくくることがしたい。

参考文献・資料

関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2004）「広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究」（第I部），pp.1-121.

財務省財務総合政策研究所(2001)「主要国の地方税財政制度（イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ）」、<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk050.htm>

「実効ある地域主権」研究プロジェクト（2002）『「実効ある地域主権」の実現に向けた7つの提言—日本再編計画2010』PHP総合研究所.

総合研究開発機構（2005）『広域地方政府システムの提言—国・地域の再生に向けて』総合研究開発機構.

田村秀（2004）『道州制・連邦制—これまでの議論・これからの展望』ぎょうせい.

土居丈朗（2004）『地方分権改革の経済学—「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ』日本

評論社.

中井英雄 (1988) 『現代財政負担の数量分析』 有斐閣

中村匡克・川瀬晃弘「地方自治体の行財政能力と国からの権限委譲」Discussion Paper Series 07-02,
高崎経済大学地域政策学会

西尾勝 (2002) 「今後の基礎自治体のあり方について (私案)」, http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon13_03.pdf.

西川雅史 (2002) 「市町村合併の政策評価」『日本経済研究』 46, pp.61-79.

林宜嗣 (1999) 「広域行政と狭域行政」『地方財政』 有斐閣ブックス.

林正義 (2002) 「地方自治体の最小効率規模—地方公共サービス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』 61, pp.59-89.

原田博夫・川崎一泰 (2000) 「地方自治体の歳出構造分析」『日本経済政策学会年報』 48, pp.191-199.

古川章好 (2004) 「地域別の最適人口規模」『オイコノミカ』 40, pp.81-94.

古田俊吉 (1988) 「都市公共サービスの費用構造」『富山大学日本海経済研究所研究年報』 14, pp.63-84.

「無税国家」研究プロジェクト (1996) 『日本再編計画—無税国家への道—』 PHP 総合研究所.

持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学—原点からの再構築』 東京大学出版会.

横道清孝・沖野浩之 (1996) 「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』 72(11), pp.69-87.

吉村弘 (1999) 「行政サービス水準および歳出総額からみた最適都市規模」『地域経済研究』 10, pp.55-70.

吉村弘 (2000) 「地方財政からみた最適都市規模と市町村合併」『地方財務』 553, pp.1-20.

高崎経済大学地域政策学会

370-0801 群馬県高崎市上並榎町1 3 0 0

027-344-6244

c-gakkai@tcue.ac.jp

<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/dp/dp13-06>