

杵島 6 町合併協議会の財政シュミレーションを検討する

2003.3.9 川上賢二

杵島 6 町合併協議会は 3 月 5 日、「財政シュミレーション」を発表しました。

財政シュミレーションは合併後 10 年間を比較して、合併しなかった場合には「約 90 億円の歳入不足となり、国県の建設事業にかかわる補助金も受けることが出来なくなります。厳しい財政運営が予想され、現在と同じサービスを受けることは非常に難しくなると考えられます」と述べています。

一方、合併した場合は、「投資的経費充当可能額が約 401 億円となり、これを有効に活用して町づくりを進めることが出来ます」と述べています。401 億円と歳入不足 90 億円の差 491 億円を「合併効果」としています。まさに、ばら色です。

そこで、杵島 6 町合併協議会のシュミレーションが描いているように、本当にばら色の未来が保障されているのか検討してみました。

1、「地方交付税の大幅減」という前提の上にたったシュミレーション

杵島 6 町の財政シュミレーションの特徴は、交付税が大幅に減額になっている、これからも減額になるという前提のうえに作られたシュミレーションだということです。

地方交付税については、いろいろ議論されていますが、まだ確定されていず議論の段階です。

全国町村会と議長会は 1 月 25 日に東京の日本武道館で大会も開きましたが、そこで採択された決議文は合併の押し付けに反対することとあわせて、地方交付税制度の改悪に反対することを強く打ち出しています。全国町村会、議長会を先頭にした全国の町村の運動、いっせいで地方選挙や国政選挙の結果のなかで決まて行くと思います。そういうなかで、「交付税が大幅に減らされる」という前提でシュミレーションを行うことは「合併やむなし」の世論誘導に手を貸すことになるのではないでしょうか。このことは、自治体関係者の皆さんには真剣に考えて欲しいと思います。

臨時財政対策債を無視

シュミレーションは地方交付税について「平成 14 年度決算見込み額から毎年度 1%減」をみこんでいます」と述べています。ここには、二重の「ごまかし」があります。

まず、平成 14 年度の交付税額は 97 億円としています。これは、平成 13 年度から地方交付税の振り替えとされている臨時財政対策債を無視した数字です。

臨時財政対策債は、単なる地方の「借金」ではありません。それまで国が「地方交付税」として交付してきたし、本来交付しなければならない額のうち、地方交付税特別会計の借入金で対応してきた財源不足分について、平成 15 年度までの 3 年間は、半額を国の一般会計からの繰入で、残り半額を地方自治体の赤字地方債（臨時財政対策債）への振り替えでまかなうことにしているもので、その返済額（元利償還金）は、全額地方交付税で措置されるものです。ですから、交付税と臨時座生対策債をあわせて、交付税と見なされるものです。現に、平成 15 年度の地方財政計画では、国自身が次のような説明をしています。

地方交付税総額の確保 18 兆 693 億円

(対前年度比 1 兆 4,756 億円減、 7.5%)

(参考) 臨時財政対策債を加算した場合 23 兆 9,389 億円 (対前年度比 1 兆 1,679 億円増、 5.1%)

杵島 6 町の臨時財政対策債をふくめた実質的な交付税額は次のとおりになります。

金額は 1000 円

	12年度	13年度	14年度
普通交付税	9,865,363	9,319,054	8,296,194
臨時財政対策債		442,057	976,293
特別交付税	1,604,140	1,496,351	約 14億円
合計額	11,469,503	11,257,462	約 107億円

(臨時財政対策債は「発行可能額」)

これを単純化すると次のようになります。

	12年度	13年度	14年度	12 14増減
財政対策債をふくむ金額	約115億円	約113億円	約107億円	-7.0%
財政対策債を含まない金額	約 115億円	約 108億円	約 97億円	-15.7%

臨時財政対策債を含む金額は 12 年度から 14 年度にかけて杵島 6 町は 7%減っていますが、県内の市町村平均では 2.9%です。極端に減っているわけではありません。

平成 15 年度は、国の地方財政計画では交付税と臨時財政対策債を含めた額は前年度比 5.1%増となっており、杵島 6 町の合計額が大幅に減ることはまず考えられません。

毎年 1%交付税が減になるという勝手な推測

さらに、杵島 6 町のシュミレーションでは、交付税が平成 14 年度の決算見こみ額からさらに毎年度 1%減になる(合併 10 年目まで)と見こんでいます。毎年 1%ずつ減になると合併 10 年目には 86 億円弱まで減ってしまうこととなります。平成 12 年度の交付税額からみると 25%も削減されることとなります。

さらに、合併シュミレーションのグラフや表のなかで、合併しない場合の地方交付税の推移に不可解な点があります。次の表は、シュミレーションが合併しない場合の交付税の推移について掲げている数字を取り出して並べたものです。

年度	平成14年度決算見こみ	平成17年度	平成22年度
合併後		1年目	6年目
交付税額	97 億円	86 億円	81 億円

平成 14 年度の交付税額を臨時財政対策債を無視して 97 億円としたこと、その後毎年 1% ずつ交付税が減になると前提していることは前に述べたように不当なことです。

シュミレーションは、さらに、14 年度 97 億円であった交付税が 17 年度には 86 億円まで減るとしています。14 年度に 97 億円であった交付税が 3 年後の 17 年度にはなぜ 11 億円も減っているのか？ シュミレーションの前提では、14 年度以降は毎年度 1% 減とあるだけで、それ以外に交付税が減額される要因は書いてありません。

交付税についての問題点を 3 点あげました。

杵島 6 町のシュミレーションは「交付税が減るから合併しかない」ということを立証するために、作りあげたシュミレーションとしか思えません。

2、経費の削減を過大に見ているのではないか？

財政シュミレーションは、合併による最終的な人件費の削減は年間約 19.4 億円（合併後 16～20 年目の平均）、物件費の削減は約 7.84 億円（合併後 11～15 年目の平均）、その他約 7.1 億円（合併後 11～15 年目の平均）としています。合計約 33.34 億円ですが、合併による経費削減を過大に見ているのではないかという気がします。

このうち、合併による物件費の削減は約 30% としていますが、佐賀市・郡などの例から見れば 30% の削減というのは過大な見積もりではないかという気がします。20% 削減とすれば、年間約 5.3 億円程度です。さらに、「その他」として、年間約 7.1 億円の削減（合併後 11～15 年目の平均）をあげていますが、その内容が不明です。

3、合併後 10 年間の「投資余力」を過大に描き出しているのではないか？

合併した場合、最初の 10 年間は合併算定替え、合併特例債の発行、合併特例債の元利償還の 7 割を交付税措置などの合併優遇措置によって、合併しない場合に比べて格段の財政的余裕を持つことができるのは当然です。（もっともこの約束が国によって全部守られるかどうかは保障の限りではありませんが）

しかし、交付税の減額を過大に見積もり、合併による経費の削減を過大に見積もっているため、合併した場合と合併しない場合の「投資余力」の差がふくれあがっているのです。

過大な見積もりを是正して、厳密に計算するよう求めたいと思います。

4、合併後は借金地獄、合併後 16 年すぎると合併効果はなくなる

杵島 6 町のシュミレーションは以上のように、合併後 10 年間の「合併効果」を 491 億円とはじき出して、ばら色に描いています。しかし、合併が本当にどうであったかが検証されるのは、国による財政優遇措置が終わった後です。

合併による交付税の減額はどれくらいになるか

合併して自治体の規模が大きくなれば交付税は減る仕組みになっています。もともと、国が地方に合併を押し付けているのは自治体の規模を大きくして地方にまわす交付税を減らすことに目的

があります。

杵島6町の財政シュミレーションでは、合併によって交付税がどれほど減額になるかは明記してありません。しかし、合併算定替えが完全になくなる合併後16年目～20年目の合併した場合と合併しない場合の交付税額の差から、求めることが出来ます。シュミレーションによると、その差は普通交付税と特別交付税をあわせて62.51億円になっています。合併した場合福祉事務所運営地方負担分の交付税2.54億円が上乗せされているので、これを計算に入れると合併による交付税の減額は1年間で約15.04億円になると見ているようです。少ないような気がします。

そこで、「議会と自治体」2002年6月号に載っている高知県の段階補正のデータから試算してみると平成13年度の交付税ベースで約22億円になります。

杵島6町の人口を合計すると約55,000人になりますが、県内で人口規模がそれに近い自治体は伊万里市です。伊万里市の13年度の交付税額は臨時財政対策債をいれると約79億円、除くと約77億円です。同じ年度の杵島6町の合計よりもそれぞれ、34億円、31億円少なくなります。杵島6町が合併すると伊万里市に近い規模の市になるわけで、交付税はこれぐらいになるのかと大まかに予測できます。

借金地獄

未来をばら色に描き出している杵島6町のシュミレーションも、借金地獄だけは無視することが出来なかったようです。シュミレーションにあげられている公債費（借金返済）の金額は次のとおりです。

単位は100万円

	合併後1～10年目	11～15年目	16～20年目
公債費	34,486	22,078	18,045
歳出総額	216,308	105,040	91,890
歳出総額中にしめる公債費の割合	15.9%	21.0%	19.6%

平成13年度決算で、杵島6町の公債費の割合は平均で9.9%ですから、21%というのは大変な負担です。借金地獄から逃れるためだといって住民には苛酷なリストラ---住民負担増とサービスの切り下げが押しつけられるのは必至です。借金地獄に落ちこむのは最初からわかっていますから、合併した当初から「借金地獄におちこまないために」ということで、リストラが押しつけられるのではないのでしょうか。

これは、杵島6町だけではありません。前後して発表された唐松1市9町村の財政シュミレーションでも歳出中にしめる公債費の割合はピーク時には20%前後になっていました。合併が借金地獄をもたらすというのはどこでも共通のようです。

合併後20年近くになると「投資余力」の差は縮まる—財政シュミレーションも告白

杵島6町の財政シュミレーションは、合併後11年目以降、合併した場合と合併しなかった場合の「投資余力」を計算しています。

合併した方が投資余力はプラスであり、合併しないほうが投資余力はマイナスで、その差は大きいということを立証するためですが、シュミレーションのグラフ「投資余力の推移（地方交付

税 1%の場合)」は、合併後年を経るにしたがって両者の差は縮まることを示しています。合併後 19 年目、20 年目になるとその差はほとんどなくなります。合併推進のための意図的な杵島 6 町のシュミレーションでさえも、合併後 20 年近くたつと合併の効果はほとんどなくなるということをご報告せざるを得ないのです。

そうすると、無理に合併しなくてもいいのではないかということになるのではないのでしょうか。

シュミレーションしなおしてみるとどうなるか

そこで、交付税の減額を過大に見ないとどうなるのか、合併による交付税の減額を過小にみないとどうなるか―その結果を、杵島 6 町のシュミレーションの形式に当てはめてみました。

単純化するために、歳入で扱う項目は地方税と地方交付税に限定しました。歳出では人件費、扶助費、公債費、物件費など合併した場合、合併しない場合どちらにも共通する経費に限定しました。

このシュミレーションは、合併した場合と合併しない場合の「財政余力」を比較するために行うもので、それぞれの金額をはじき出すものではありません。地方税、地方交付税以外の収入、一般財源を裏負担とする国庫の補助金、それらを財源とする普通建設事業費など複雑に絡んでいて、資料不足もあり合併した場合と合併しない場合の財政余力（杵島 6 町のシュミレーションでは、歳入から人件費、扶助費、公債費、その他経費を差引いたものを投資余力としています）を金額的にははじき出すことは簡単にできません。

合併初年度の交付税額を 105 億円から出発し、合併による交付税の減額は 22 億円とし、人件費や物件費などは杵島 6 町のシュミレーションどおり減額されると前提したのが次の表です。

単位は 100 万円

項目	合併後11～15年目		合併後16～20年目		
	合併した場合	合併しない場合	合併した場合	合併しない場合	
歳入合計	81,569	79,161	72,979	79,147	
自主財源	26,723	26,661	26,671	26,647	
地方交付税	小計	54,846	52,500	46,308	52,500
	交付税	48,270	52,500	42,770	52,500
	特例債元利償還金	6,576	0	3,538	0
歳出合計	81,569	79,161	72,979	79,147	
人件費	20,342	29,500	19,802	29,500	
扶助費	8,862	5,862	8,970	5,970	
公債費	特例債	9,394	0	5,054	0
その他経費	小計	33,563	41,018	33,488	40,958
	物件費	9,332	13,254	9,332	13,254
	その他	24,231	27,764	24,156	27,704
投資余力	9,408	2,781	5,665	2,719	

この表を見ると、杵島 6 町のシュミレーションにくらべて、「投資余力」の差はぐっと縮まっています。

次の表は、物件費は合併しない場合に比べて 20%削減、その他は据え置きとした場合のシュミレーションです。

単位は 100 万円

項目	合併後11～15年目		合併後16～20年目		
	合併した場合	合併しない場合	合併した場合	合併しない場合	
歳入合計	81,569	79,161	72,979	79,147	
自主財源	26,723	26,661	26,671	26,647	
地方交付税	小計	54,846	46,308	52,500	
	交付税	48,270	42,770	52,500	
	特例債元利償還金	6,576	0	3,538	
歳出合計	81,569	79,161	72,979	79,147	
人件費	20,342	29,500	19,802	29,500	
扶助費	8,862	5,862	8,970	5,970	
公債費	特例債	9,394	0	5,054	0
その他経費	小計	38,367	41,018	38,307	40,958
	物件費	10,603	13,254	10,603	13,254
	その他	27,764	27,764	27,704	27,704
投資余力	4,604	2,781	846	2,719	

この表を見ると、合併 16～20 年目ではむしろ逆転することがわかります。

合併して地方交付税が伊万里市なみになれば、約 30 億円減額になるということは先に書きましたが、そうなれば、合併した場合としない場合の投資余力の差はもっと縮まります。逆転の時期も早まることとなります。合併後 10 年間ですぎれば、あっという間に、「合併しなければよかった」ということになるのではないのでしょうか。

5、人口の一極集中が周辺部の人口減に拍車

市町村合併の問題は、自治体の財政収支の問題だけに狭く見ることは出来ません。

もっと大きく、その地域全体がどうなるのかトータルに見なければなりません。その一つは合併による人口増減の問題です。

市町村合併は一般に市役所が設置された中心部への人口集中をひきおこすとともに、周辺部での人口減を招くといわれています。その例を、戦後に合併した鹿島市と伊万里市の例に見てみましょう。

鹿島市の例（1955 年合併）

地区名(旧町村)	1955年	1998年	1955年 98年 増減
鹿島	11,687	14,502	+24.1%
能古見	6,972	4,369	-37.3%
古枝	3,984	3,598	-9.7%
浜	5,430	3,736	-31.2%
北鹿島	5,002	4,147	-17.1%
七浦	6,326	4,019	-36.5%
鹿島市計	39,392	34,371	-12.7%

伊万里市の例（1954年合併）

旧町村	1954年	1999年	1954年 98年 増減
伊万里	22,727	24,917	+9.6%
黒川	4,727	3,586	-24.1%
波多津	4,870	2,991	-38.6%
南波多	4,550	3,039	-33.2%
大川	8,211	3,127	-61.9%
松浦	4,972	2,860	-42.5%
二里	6,430	6,109	-5.0%
東山代	10,310	6,192	-39.9%
山代	16,557	6,560	-60.4%
合計	83,354	59,391	-28.7%

この二つの例に見るように、杵島6町の場合も、周辺部では大規模な人口減を引き起こす可能性があります。次の表は、1995年から2000年にかけての国勢調査による人口の増減を町別にみたものです。杵島6町町の中でも、増減の差が出ていますが合併はこの差をさらに拡大するのではないでしょう。

	95年	2000年	95 2000増減
北方町	8,784	8,648	-1.5%
大町町	8,787	8,503	-3.2%
江北町	9,539	9,584	0.5%
白石町	14,048	13,757	-2.1%
福富町	5,893	5,563	-5.6%
有明町	9,569	9,073	-5.2%
6町計	56,620	55,128	-2.6%

6、町役場の廃止がそれぞれの地域経済に及ぼす深刻な影響

つぎの表は、1999年度の各町の純生産と町財政の歳出総額及び人件費をくらべたものです。福留町、有明町では20%近くをしめています。これらの町はおもに農村部ですが不況と農業不振のダブルパンチのなかで役場の支出は現実に地域経済の柱とも言うべき大きな割合を占めています。

金額の単位は100万円

	A 純生産	B 歳出総額	B/A	C 人件費総額	C/A	職員数(2001年 度普通会計)
北方町	23,403	3,809	16.3%	890	3.8%	90
大町町	22,426	2,211	9.9%	1,059	4.7%	114
江北町	22,570	2,603	11.5%	969	4.3%	97
白石町	26,311	3,393	12.9%	1,284	4.9%	141
福富町	10,410	1,863	17.9%	721	6.9%	79
有明町	14,566	2,645	18.2%	940	6.5%	105
合計	119,686	16,524	13.8%	5,863	4.9%	626

役場がなくなり、役場の支出がなくなるということは、これらの地域をますます沈滞に追い込むこととなります。現在のような不況と農業不振のなかでの市町村合併は、周辺部の農山村にとっては最悪の選択だといわなければなりません。

それぞれの地域の役場を残し、役場と住民が一体となって自立した町づくりを選択することが地域の将来にとってはるかに賢明な選択といえるのではないのでしょうか？

以上