

## ⇒ 研究ノート ⇐

2000年代の新潟県下政令市・特例市の財政運営と財政状況<sup>1</sup>鷲見英司<sup>2</sup>

## 1. はじめに

新潟県の人口は1996年の249万人をピークに減少を続けているが、県下の主要都市である新潟市、長岡市、上越市でも既に人口減少が始まっている。国勢調査によれば、新潟市の人口は2005年から2010年にかけて減少し、長岡市と上越市では1995年から2000年にかけて人口減少した<sup>3</sup>。

こうした人口減少と高齢化による財政需要の増大に伴って予想される将来の財政難や行政サービス供給難が、自治体に市町村合併を決意させた要因の1つであるが、人口減少・高齢化や市町村合併が自治体財政にいかなる影響を与えたであろうか。本稿は、新潟県下の政令市（新潟市）、特例市（長岡市、上越市）の2000年代の財政運営と財政状況を明らかにすることを目的とする。

本稿の構成は以下の通りになっている。

2節では、市町村合併の財政的影響を確認するために、新潟県下の都市を対象に、2000年度と2010年度の歳出（1人当水準）を比較する。3節では新潟市、4節では長岡市、5節では上越市の2000年代を通じた財政運営と財政状況を明らかにする。

## 2. 市町村合併の財政効率化効果の検証

平成の大合併によって、新潟県では、2001年度の111市町村から21年度には30市町村となった。市町村合併は県下の自治体の財政運営と財政状況に影響を与えたものと考えられる。ここでは、まず市町村合併の財政的影響をみるために、期待された市町村合併の財政効率化効果について説明する。つぎに、合併の財政効率化効果を確認するために、新潟県下の都市を対象に、2000年度と2010年度の歳出（1人当水準）を比較する。

## 2-1. 市町村合併の財政効率化効果

図表2-1(a)(b)は、合併による人口規模拡大を通じた歳出効率化効果を図示したものである。ここでは、新潟市、長岡市、上越市の合併を想定して、人口規模の大きいB市と小さいA町が合併してB\*市となるケース（編入合併）を考えよう。本来、市町村合併には人口

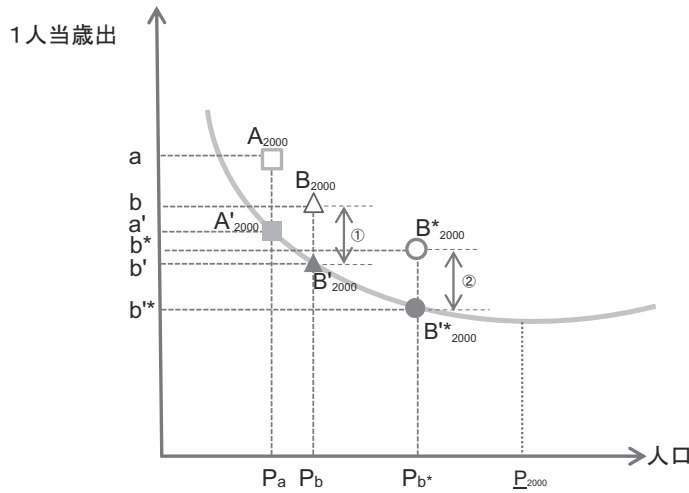
<sup>1</sup> 本稿は科学研究費補助金（基盤C，課題番号:24530344）の研究成果の一部である。

<sup>2</sup> 新潟大学経済学部准教授 esumi@econ.niigata-u.ac.jp

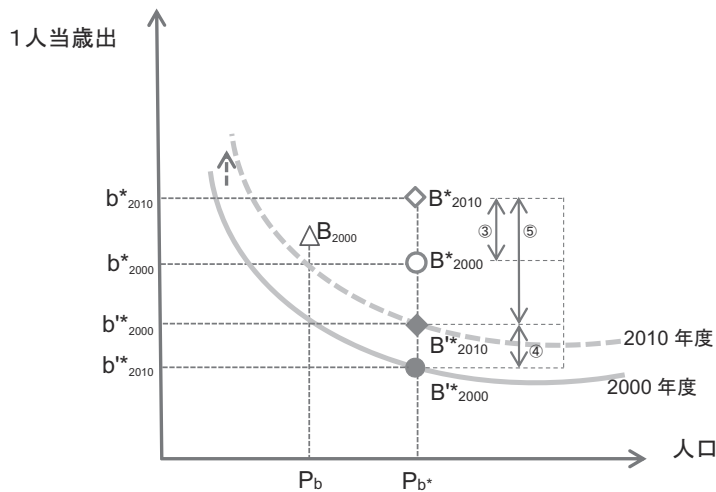
<sup>3</sup> これらは合併市町村の合計した人口である。詳細は文末の参考図表を参照。

規模の拡大を通じて、歳出効率化を促すことが期待されている。具体的には、行政サービス供給における規模の経済の追求によって、行政サービスの費用削減が期待される。その一方で、面積の拡大は行政サービス費用の増大をもたらす<sup>4</sup>。したがって、合併の効果はこの両方をミックスしたものとなる。

図表 2-1(a) 合併の効率化効果のイメージ



図表 2-1(b) 2000 年度と 2010 年度の比較



まず、合併による効率化効果を検証する方法を示すと、以下の手順の通りである。合併以前の財政状況を 2000 年度、合併後を 2010 年度で確認する。

<sup>4</sup> 図 2-1(a)では、面積の拡大は 1 人当歳出額（ドットあるいは U 字カーブ）の上方シフトで表される。

1. 全国の都市自治体（東京 23 区を含む）の 1 人当歳出，人口，面積のデータを用いて，以下の回帰式を OLS によって推定し，パラメータ  $(\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3)$  の推定値を得る．これは図 2-1(a)では U 字型の曲線で表されている．

$$\text{回帰式} : \text{LN}(1 \text{ 人当歳出}) = \beta_0 + \beta_1 \text{LN}(\text{人口})^2 + \beta_2 \text{LN}(\text{人口}) + \beta_3 \text{LN}(\text{面積})$$

$$\beta_1 > 0, \beta_2 < 0, \beta_3 > 0$$

$$2000 \text{ 年度} : \text{LN}(1 \text{ 人当歳出}) = 19.054 + 0.090 \text{LN}(\text{人口})^2 - 2.216 \text{LN}(\text{人口}) + 0.063 \text{LN}(\text{面積})$$

$$(23.65) \quad (15.50) \quad (-16.25) \quad (9.20)$$

$$R^2 = 0.4919, n = 692$$

$$2010 \text{ 年度} : \text{LN}(1 \text{ 人当歳出}) = 15.641 + 0.064 \text{LN}(\text{人口})^2 - 1.625 \text{LN}(\text{人口}) + 0.104 \text{LN}(\text{面積})$$

$$(22.45) \quad (12.68) \quad (-13.73) \quad (20.67)$$

$$R^2 = 0.5762, n = 808$$

2. 2000 年度と 10 年度の回帰式に，各自治体の人口，面積を代入することで，1 人当歳出の理論値を得る．これらは図表 2-1(a)では回帰線上の点 A', B', B\*'で表される．
3. 合併前の各市町村の歳出（実績値）を単純合計した合併後の「仮想」1 人当歳出  $b^*$  と，合併後の自治体の合計人口と合計面積から推定した 1 人当歳出の理論値  $b'^*$  とを比較して，合併による歳出効率化効果を確認する．図表 2-1(a)より，合併後の「仮想」1 人当歳出  $b^*$  は，以下の通り算出できる．

$$B^* \text{ 市の「仮想」1 人当歳出水準} : b^* = (a \times P_a + b \times P_b) / (P_a + P_b)$$

ここで，A 町，B 市と  $B^*$  市の 1 人当歳出水準は  $a, b, b^*$  であり，A 町，B 市と合併後の  $B^*$  市の人口は  $P_a, P_b, P_b^*$  である．

## 2-2. 新潟県下都市の状況

つぎに，合併効果を図表 2-1(a)(b)をもとに説明しよう．

### (1) 2000 年度の状況

#### ① 合併前の旧 B 市の実績値 ( $B_{2000}$ ) と理論値 ( $B'_{2000}$ ) の比較

まず，合併前の旧市の 1 人当歳出と人口と面積で説明できる理論値との違いを確認しよう．図 2-1(a)では，合併前の旧 B 市と旧 A 町は，人口と面積で説明できる理論値よりも 1 人当歳出水準が高い状況にある．つまり， $b - b' > 0$ ， $a - a' > 0$  である．人口と面積の両方の影響を考慮した図表 2-2①に示したように，これらの差は 2000 年度では新潟市が 2.1 万円，長岡市では 0.1 万円，上越市 5.8 万円であった．合併前の旧市では，実際の 1 人当歳出が，人口と面積で説明できる理論値より大きい，その差は長岡市ではわずかであった．

#### ② 仮想 $B^*$ 市の実績値 ( $B^*_{2000}$ ) と仮想の理論値 ( $B'^*_{2000}$ ) の比較

つぎに、2000年度時点で、合併後の「仮想」の姿を描いてみよう。「仮想」とは合併する市町村の歳出を合計して、1人当歳出額を算出したものである。図表 2-2②に示したように、長岡市と上越市は、人口と面積で説明できる理論値よりも1人当歳出水準がそれぞれ2.2万円、11.7万円程度高かった。つまり、図表 2-1(b)のケースのように、 $b^*_{2000} - b^*_{2000} > 0$ であった。他方、新潟市は理論値より実績値が低い状況（-5.7万円）にあった。

## (2) 2000年度と10年度での合併効果の比較

合併の財政効率化効果が発揮されるのであれば、合併後は合併前の仮想水準 ( $B^*_{2000}$ ) より1人当歳出が低下することが期待される。しかし、効果が発揮されるためには、時間の経過が必要とされる。そこで以下では、図表 2-1(b)より2010年度時点で合併の効果を確かめよう。3市とも2004年度前後に編入合併が集中しており、6年程度が経過している。人口規模のみに注目すれば、人口規模の増加は、理論的には、規模の経済性によって、ある人口規模までは1人当歳出の低下効果をもつ。ある人口規模とは1人当歳出規模を最小にする人口規模であり、2000年度は21.3万人、2010年度は33万人である。図表 2-1(a)では、2000年度の人口規模が  $P_{2000}$  で表されている。旧新潟市（人口50万人超）は合併後の人口が80万人となり、1人当歳出が増加する合併である。旧長岡市（人口19万人超）、旧上越市（人口13万人超）については、それぞれ29万人、21万人への合併であるので、他の条件を一定とすれば、規模の経済性の追求による歳出削減効果が期待できたはずである。

### ③ 合併後の実績値 ( $B^*_{2010}$ ) と仮想B市の実績値 ( $B^*_{2000}$ ) の比較

2000年度の合併前の仮想の実績値 ( $B^*_{2000}$ ) と2010年度の合併後の実績値 ( $B^*_{2010}$ ) を比較してみよう<sup>5</sup>。新潟市についてみると、2010年度の1人当歳出は43.6万円で、2000年度の仮想値（35.9万円）より7.7万円程度増加した（図表 2-2③参照）。長岡市についてみると、2010年度の1人当歳出は52.4万円で、2000年度の仮想値（38.5万円）より14万円程度増加した。上越市についてみると、2010年度の1人当歳出は53.9万円で、2000年度の仮想値（47.8万円）より6万円程度増加した。合併後の1人当歳出水準は、3市とも上昇しており、特に長岡市で合併前の水準 ( $B^*_{2000}$ ) より大きく上昇した。これは合併の財政効率化効果が発揮されたとは言い難い状況である。

### ④ 合併後の理論値 ( $B^*_{2010}$ ) と仮想の理論値 ( $B^*_{2000}$ ) の比較

ただし、厳密にはこの10年間の変化を説明するには上述の説明は十分ではない。というのは、2000年度と2010年度ではU字型の回帰式が変化しており、図表 2-1(b)に示したように、人口と面積で説明できる1人当歳出の理論値は2010年度のほうが上方にシフトしている。これはこの10年間に都市財政全体として起こった1人当歳出増加を意味している。実際に、新潟市、長岡市、上越市の理論値 ( $b^*_{2010} - b^*_{2000}$ ) はそれぞれ1.1万円、5.2万円、6.3万円上昇した（図表 2-2④参照）。

<sup>5</sup> ただし、物価変動の影響は考慮していない名目値同士の比較である。

したがって、③から④の増加分を除くことで、(都市財政全体として起こった1人当歳出増加以外の)各自治体固有の事情による歳出の増加を確認できる。ただし、ここでは2000年度時点においても合併市町村を合計しているため、面積の変化はない。したがってこれは面積以外のこの10年間の効果である。図表2-2の③-④に示したように、この期間に新潟市、長岡市は、それぞれ6.6万円、8.7万円程度増加しており、合併後の新潟市、長岡市は各自治体固有の事情による1人当歳出の増加が起きている。他方、上越市は0.2万円程度低下している。したがって、3市のいずれも1人当歳出水準は増加しているが、上越市だけは都市財政全体として1人当歳出が増えた以上には増えていない。

#### ⑤合併後の理論値( $B^*_{2010}$ )と合併後の実績値( $B^*_{2010}$ )の比較

最後に、2010年度における各自治体の人口と面積によって説明できる1人当歳出の理論値と実績値を比較しよう。合併後の2010年度では、新潟市、長岡市、上越市は(図表2-1(b)のケースと同様に)人口と面積で説明できる理論値よりも1人当歳出水準がそれぞれ0.9万円、10.9万円、11.5万円程度高い状況、つまり、 $b^*_{2010}-b^*_{2010}>0$ にある(図表2-2⑤参照)。

### (3) 都市間比較

図表2-3と図表2-4には、それぞれ政令市・中核市と特例市の2000年度と2010年度の1人当歳出の理論値と実績値が、都市の人口規模順に示されている。ここで、各都市のドットは、図表2-1(b)の $B^*_{2010}$ 、 $B^*_{2010}$ である。図表2-3より、新潟市は(千葉市、堺市、浜松市、熊本市、静岡市といった)同一人口規模の自治体より2010年度の1人当歳出の実績値が高い。図表2-4より、長岡市と上越市は他の特例市と比較すると特異な存在である。というのは、まず、他の特例市と比較して、合併後の2010年度の一人当たり歳出額が突出して高い。一人当歳出の理論値が40万円を超えるのは、これらと松本市、鳥取市の4市だけである。つぎに、2010年度の実績値と理論値の差が10万円を超えており突出している。長岡市と上越市は、他の特例市と比較して、2000年度から1人当歳出水準が高かったが、さらに10年間でさらに増加した。そのため、人口と面積で説明できる1人当歳出水準の理論値が大きい、さらに2010年度の実績値と理論値の差も相対的に大きい。3市はいずれも類似団体と比較しても、1人当歳出水準が高いという特徴がある。次節以降では3市の2000年代の財政状況の特徴を明らかにする。

最後に、図表2-5には、2010年度時点の新潟県下20都市の1人当歳出の理論値と実績値( $B^*_{2010}$ と $B^*_{2010}$ との比較)が示されている。特に、佐渡市、柏崎市、糸魚川市、十日町市、魚沼市、上越市、長岡市、妙高市では実績値のほうが10万円以上高い。この実績値と理論値との差は何によって説明できるだろうか。これらはすべて合併自治体であり、合併後の効率化が実現していない可能性がある<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 小千谷市、加茂市、見附市以外は平成の大合併時に市町村合併しているため、合併の有無では説明できない。合併自治体のほうがむしろ理論値より実績値が高いようにも見える。

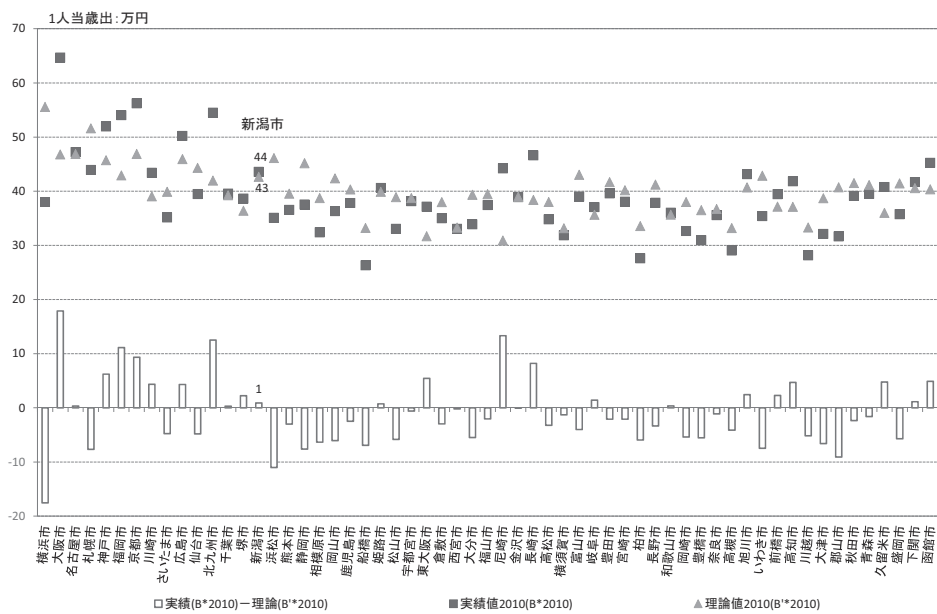
図表 2-2 新潟市, 長岡市, 上越市の 1人当歳出

		新潟市	長岡市	上越市
旧市実績値	$b_{2000}$	37.5	33.5	39.7
旧市理論値	$b'_{2000}$	35.4	33.4	33.9
仮想合併実績値	$b^*_{2000}$	35.9	38.5	47.8
仮想合併理論値	$b'^*_{2000}$	41.6	36.3	36.2
新市実績値	$b^*_{2010}$	43.6	52.4	53.9
新市理論値	$b'^*_{2010}$	42.7	41.5	42.4

		新潟市	長岡市	上越市
①	$(b_{2000}-b'_{2000})$	2.1	0.1	5.8
②	$(b^*_{2000}-b'^*_{2000})$	-5.7	2.2	11.7
③	$(b^*_{2010}-b^*_{2000})$	7.7	13.9	6.0
④	$(b'^*_{2010}-b'^*_{2000})$	1.1	5.2	6.3
③-④		6.6	8.7	-0.2
⑤	$(b^*_{2010}-b'^*_{2010})$	0.9	10.9	11.5

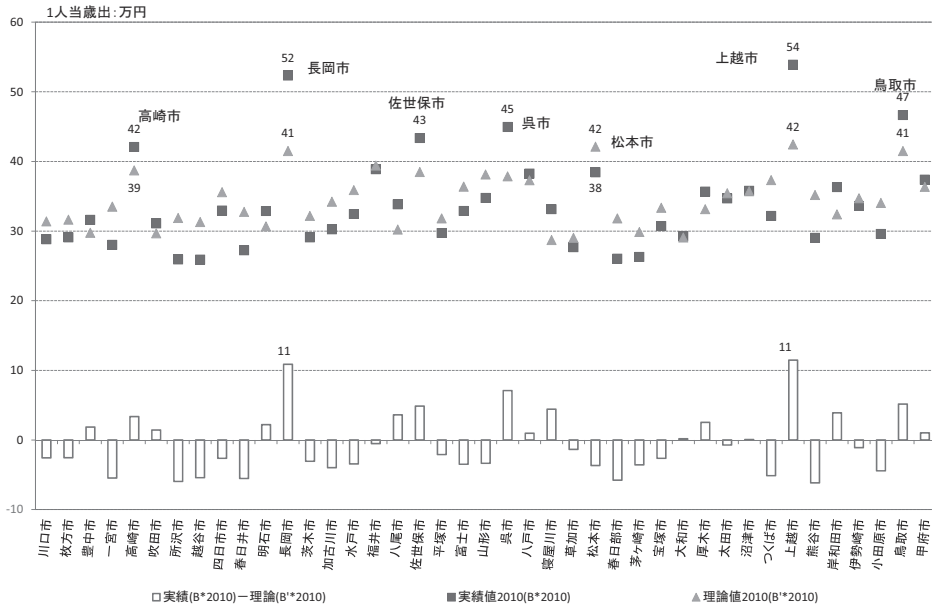
注：単位：万円。①～⑤は図 2-1(a)(b)に対応している。四捨五入した値。

図表 2-3 政令市・中核市の 1人当歳出の比較



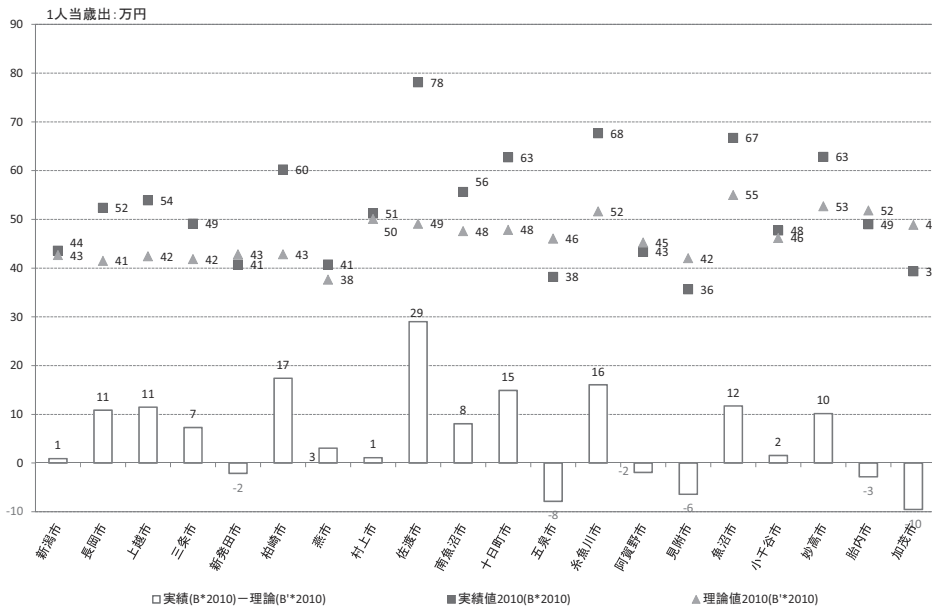
注：『市町村決算状況調』より作成。

図表 2-4 特例市の1人当歳出の比較



注：『市町村決算状況調』より作成。

図表 2-5 新潟県下都市の1人当歳出の比較



注：『市町村決算状況調』より作成。

### 3. 新潟市の財政状況

新潟市は、2001年1月の黒埼町との合併後、2005年3月の新津市、白根市、豊栄市などの3市9町村、同10月の巻町との合併を経て、人口80万人を超える現在の新潟市となった。さらに、2007年度には政令指定都市へと移行した。新潟市（合併市町村合計）は2005年までは人口が増加したが、2005年から2010年にかけて人口が減少した。それは、北区（旧豊栄市、旧横越町）や秋葉区（旧新津市）、江南区（旧亀田町、旧横越町）では人口増加したものの、旧新潟市、南区および西蒲区で減少したためである。人口密度は1,121人/km<sup>2</sup>となり、旧新潟市の2,294人/km<sup>2</sup>と比較すると半減した。新潟市は、合併によって地理的に分散した人口密度の低い地域を抱え、合併前以上に行政サービス水準の確保と効率的供給という困難な課題に直面している。こうした新潟市の置かれた環境の変化が新潟市の財政状況にいかなる影響を与えたのだろうか。以下では、歳出入構造、決算収支、将来の債務負担、財政構造の弾力性の観点から、2000年代の新潟市の財政運営と財政状況を確認する。

#### 3-1. 歳出入構造

まず、歳入面についてみよう。図表3-1-1は、新潟市の2001年度から2010年度までの歳入決算（普通会計）の推移を示したものである<sup>7</sup>。2001年度から03年度までは、旧新潟市と合併14市町村を合算した新潟市とが区別して示されている（以下の図表においても同様である）。2003年度で比較すると、旧新潟市が1,893億円、合併後の新潟市は2,906億円で、合併は1,013億円程度の歳入増加をもたらした。その後2006年度まで3,000億円前後で推移したが、07年以降増加して、09年度には3,609億円、10年度には3,541億円と600億円程度増加した。06年度から09年度への歳入規模の拡大には、三位一体の改革に伴う税源移譲による地方税（06年度に対して09年度は70億円増）の増加と、国庫支出金（同300億円増）と地方債（同150億円増）の増加とが影響した。後者は後述するように、合併建設計画とリーマンショック後の景気対策に伴う公共事業費の拡大と関係している。

図表3-1-2は、新潟市の2001年度から2010年度までの税収の推移を示したものである。合併前後で比較すると、合併は200億円程度の税収増をもたらした。2000年代前半は1,100億円程度で推移したが、07年度以降1,200億円程度に増加した。これは上述のように、税源移譲と2000年代の景気拡大によって市民税（個人）は300億円程度から100億円程度増加して、400億円程度になったことが影響している。

つぎに歳出面についてみると、図表3-1-3は、新潟市の2001年度から2010年度までの性質別歳出の推移を示したものである。合併前後で比較すると、合併は1,000億円程度の歳出増をもたらした。2000年代前半は3,000億円程度で推移したが、07年以降増加して、09年度には3,578億円、10年度には3,500億円と500億円から600億円程度増加した。これは、扶助費（06年度に対して10年度は200億円増）、投資的経費（06年度に対して

<sup>7</sup> 本稿で対象とする会計の範囲はすべて普通会計である。



08年度は200億円増)、補助費等(06年度に対して09年度は180億円増)の増加が影響した。図表3-1-4より同様に目的別にみると、民生費(06年度に対して10年度は260億円程度増)、土木費(06年度に対して08年度は200億円程度増)、商工費(06年度に対して10年度は107億円増)の増加が影響した。扶助費と民生費の増加には高齢化や生活保護費の増加、民主党政権下で導入された子ども手当が影響した。投資的経費や土木費は、合併建設計画(2005年度から14年度にかけて3,106億円の公共事業の実施計画)とリーマンショック後の景気対策に伴う公共事業費の拡大が影響した。商工費の拡大も景気対策と関係している。その一方で、合併とセットで行われた「行革プラン」による行政改革と議員定数の削減によって人件費と議会費は2000年代を通じて減少した。

### 3-2. 決算収支、実質的な将来の債務負担

まず、決算収支と財政調整基金から新潟市の財政運営について確認しよう。図表3-2-1と図表3-2-2は、新潟市の2001年度から2010年度までの決算収支と財政調整基金の推移を示したものである。2003年度までは財政調整基金、積立金、繰上償還金、積立金取崩は旧新潟市分とその他の旧13市町村合計とを区別している。ただし、2004年度は巻町を新潟市に含めている。実質収支比率は2000年代前半の2%前後から06年度から08年度にかけて0.3%から0.4%に低下したものの、09年度以降は1%程度に戻った。この実質収支比率の悪化は04年度から07年度までの単年度収支の赤字によって説明できる。単年度収支と実質単年度収支との差は、積立金取崩が単年度収支の改善に寄与したことを示している。その過程で財政調整基金の標準財政規模<sup>8</sup>に対する比率が04年度の13.0%から10年度には8.5%まで低下した。

つぎに、将来の財政負担についてみよう。図表3-2-3は、新潟市の2001年度から2010年度までの実質的な将来の財政負担の推移を示したものである。実質的な将来の財政負担は、地方債残高+債務負担行為-積立金残高で算出した。2003年度をみると、合併は新潟市以外の旧13市町村分の1,057億円の負担増をもたらした。2004年度は3,187億円であったが、07年度以降急激に増加し、2007年度には4,247億円、2010年度には4,773億円となった。2010年度は03年度と比較すると1,586億円増加した。これは上述の地方債発行と国庫支出金の増加、歳出規模(公共事業費)の拡大と一致している。

### 3-3. 財政構造の硬直性

図表3-3-1から2000年代に財政構造の硬直化が進んだかどうか確認しよう<sup>9</sup>。政令市平均値と比較すると、新潟市の経常収支比率は2000年代を通じて平均値より低い。

まず、2001年度から2003年度の比較から合併の影響についてみよう。合併後は補助費等にカウントされる一部事務組合負担金が増えるなどの変化が生じると推察されるが、合併市町村の仮想値は旧新潟市の水準と比較すると2ポイント程度上昇し

<sup>8</sup> 新潟市の2010年度の標準財政規模は1,871億円。

<sup>9</sup> 経常収支比率に関する本稿の分析は、鷲見(2012)に基づいている。

た。図表 3-3-2 から、補助費等のウエイトがプラス 2 ポイント、人件費と公債費がそれぞれプラス 1 ポイント、扶助費と繰出金がそれぞれマイナス 1 ポイント影響した。

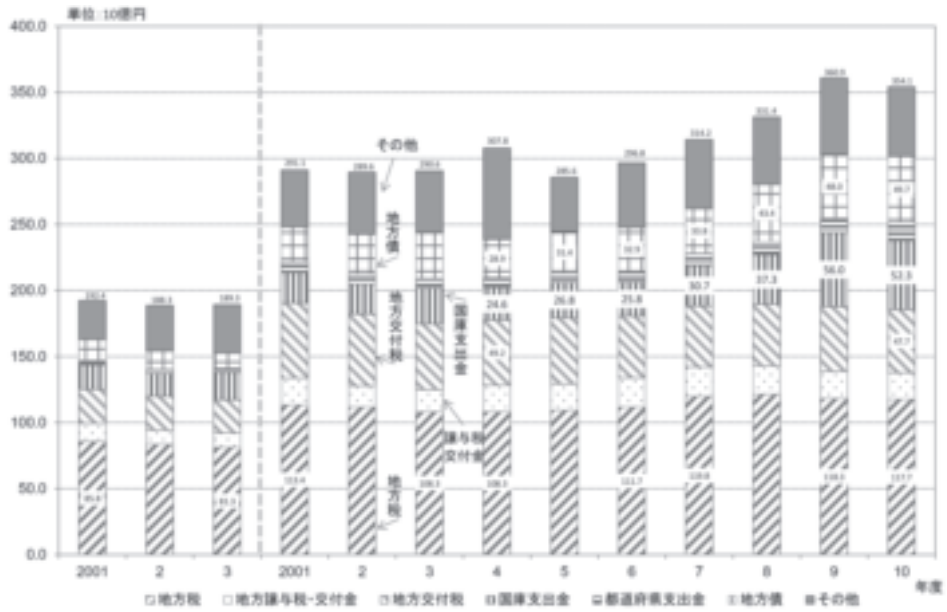
つぎに、2000 年代を通じた変化をみると、新潟市の経常収支比率は 79.8% から 88.1% へ 8.3 ポイント増加した。特に合併時の 2004 年度の悪化が顕著である。経常収支率の 2004 年度の大幅な悪化（5.6 ポイント悪化）は、図表 3-3-3 より臨時財政対策債等（財源＝分母側）の減少と経常経費充当一般財源等（歳出＝分子側）の増加とが大きく影響したことがわかる。図表 3-3-5 より、分子側の歳出面の影響をみると、補助費等以外のすべての歳出が、経常収支比率の悪化に寄与した。特に、人件費と扶助費が大きく、合併によって合併市町村の人件費や社会保障給付水準が旧新潟市の水準に引き上げられたことが影響した可能性がある。2007 年度の悪化（2.5 ポイント悪化）も同様に、図表 3-3-3 より臨時財政対策債等の減少と経常経費充当一般財源等の増加とが大きく影響した。04 年度の違いは分母側の経常一般財源が大きく増加したことである。図 3-3-4 より、経常一般財源の増加は地方税の増加であることがわかる。図表 3-3-5 より、歳出面の影響をみると、人件費以外のすべての歳出が経常収支比率の悪化に寄与した。特に、補助費等、維持管理費、物件費、扶助費が大きく影響した。

10 年間の経常収支比率の変化の要因を大きく捉えると、8.3 ポイントの悪化のうち、経常一般財源の減少が 1.4 ポイント分、経常経費充当一般財源（歳出）の増加が 12.5 ポイント分悪化に寄与し、臨時財政対策債の増加が 5.6 ポイント分改善に寄与した。つまり、経常経費充当一般財源の増加が最も大きく財政構造の硬直化に寄与した。経常経費充当一般財源の 9.6 ポイントの増加のうち、扶助費、補助費等、物件費、公債費、維持補修費がそれぞれ 5.8, 5.3, 2.3, 2.0, 1.5 ポイント分悪化に寄与し、他方、繰出金と人件費はそれぞれ 2.4, 1.9 ポイント分改善に寄与した。ただし、新潟市の「歳出比較分析表」によれば、繰出金の低下の大部分（図表 3-3-5、2006 年度参照）は、下水道事業会計の企業会計への移行に伴う補助費等への計上科目の変更によるものである。しかし、繰出金は、介護保険事業特別会計等の経常的な経費をファイナンスするために増加する傾向にあり、補助費等と共に、他会計への繰出しの適正化が求められる。補助費等や維持管理費の増加の一部は政令市への移行に伴って、負担金の増加や国道や県道など維持管理すべき施設が増えたことも影響した。

合併後の新潟市の財政規模の拡大は、国庫支出金と県支出金という補助金の増加と地方債発行額の増加に裏付けられた合併建設事業、景気対策による投資的経費の増加の影響が大きい。また、景気対策による貸付金と貸付金元金収入がそれぞれ歳出の 8.5%、歳入の 8.3%（2010 年度）を占めており、財政規模の拡大に貢献した。

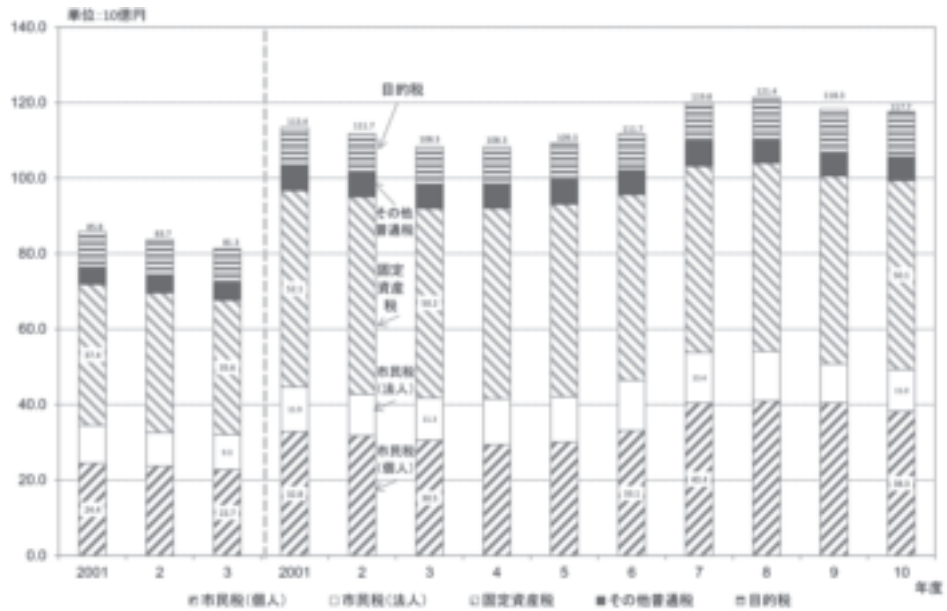
財政構造の硬直化には、特に扶助費、他会計等への繰出（補助費等）の増加が寄与した。扶助費は高齢化によって今後も財政の圧迫要因となる。さらに、公債費、物件費と維持管理費も影響した。2000 年代に地方債残高が 30%（1,000 億円）超増加しており、今後は合併建設事業に伴う合併特例債等の元利償還が財政を圧迫する要因となる。合併と市域の広域化が効率化を生みず、物件費や維持管理費の増加につながっている可能性がある。

図表 3-1-1 新潟市：歳入の推移（2001～2010 年度）



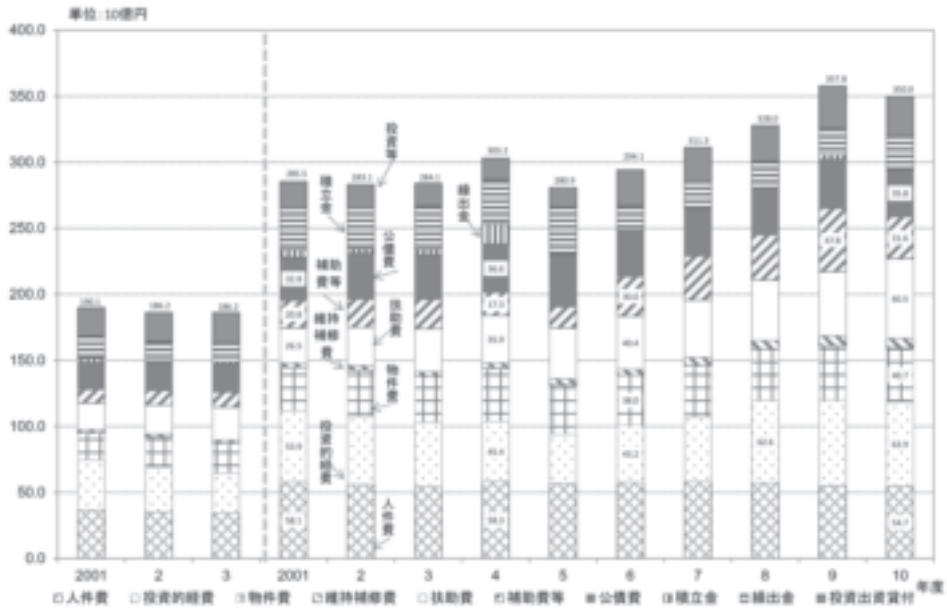
注：日経 NEEDS, 「決算カード」より作成。破線以左は旧新潟市, 以右は 14 市町村の合算値として算出。

図表 3-1-2 新潟市：地方税収の推移（2001～2010 年度）



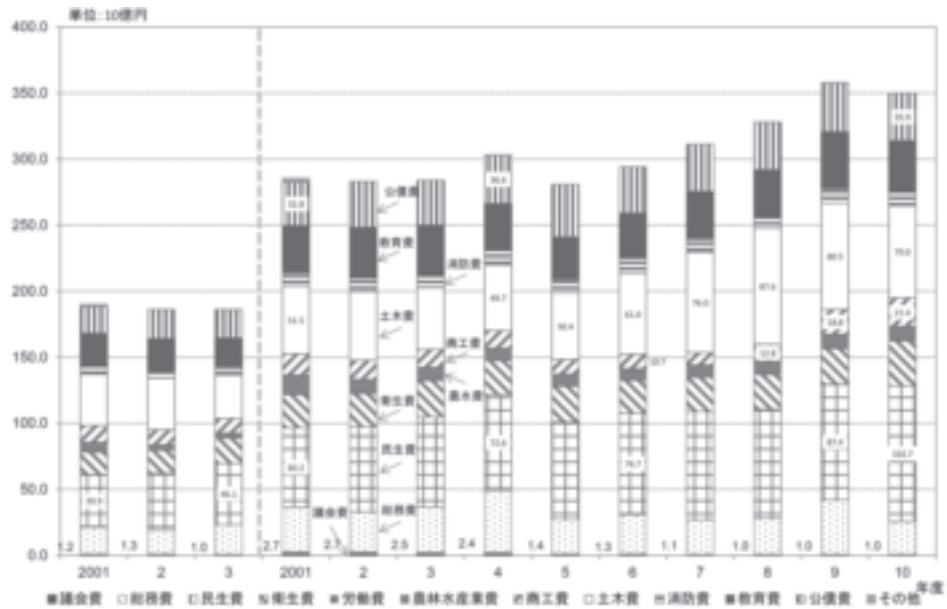
注：図表 3-1-1 と同じ。

図表 3-1-3 新潟市：性質別歳出の推移（2001-2010年度）



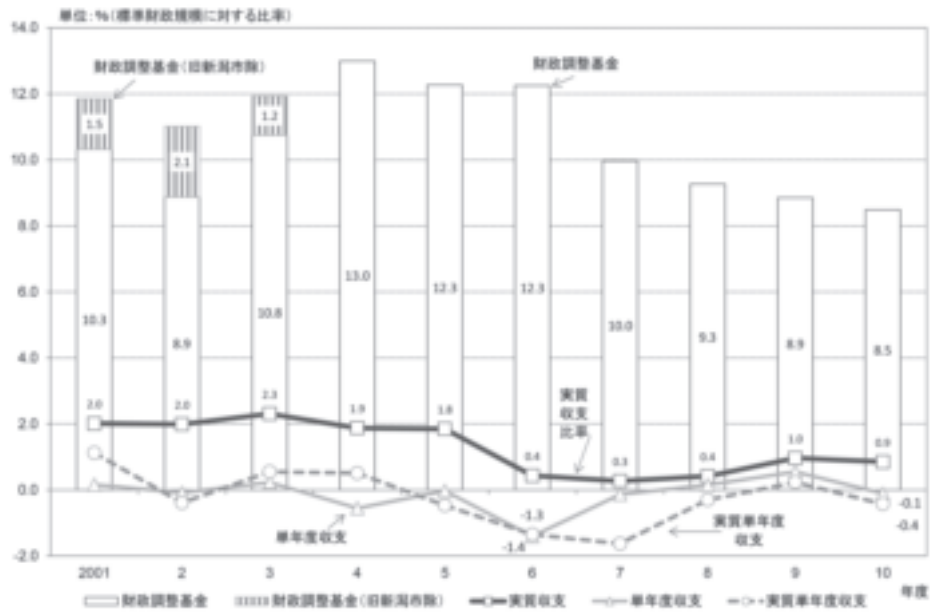
注：図表 3-1-1 と同じ。

図表 3-1-4 新潟市：目的別歳出の推移（2001-2010年度）



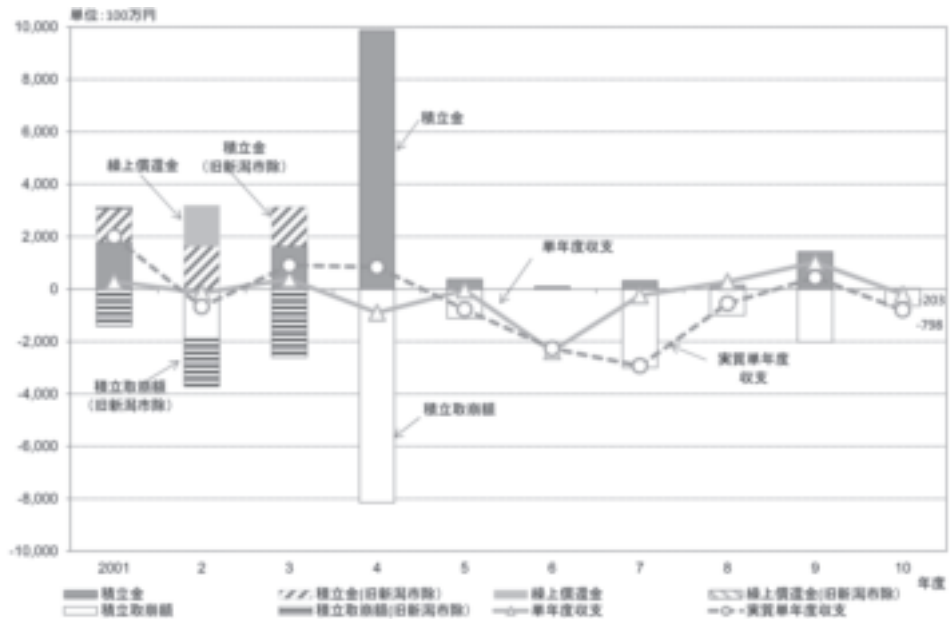
注：図表 3-1-1 と同じ。

図表 3-2-1 新潟市：決算収支と財政調整基金の推移（2001－2010 年度）



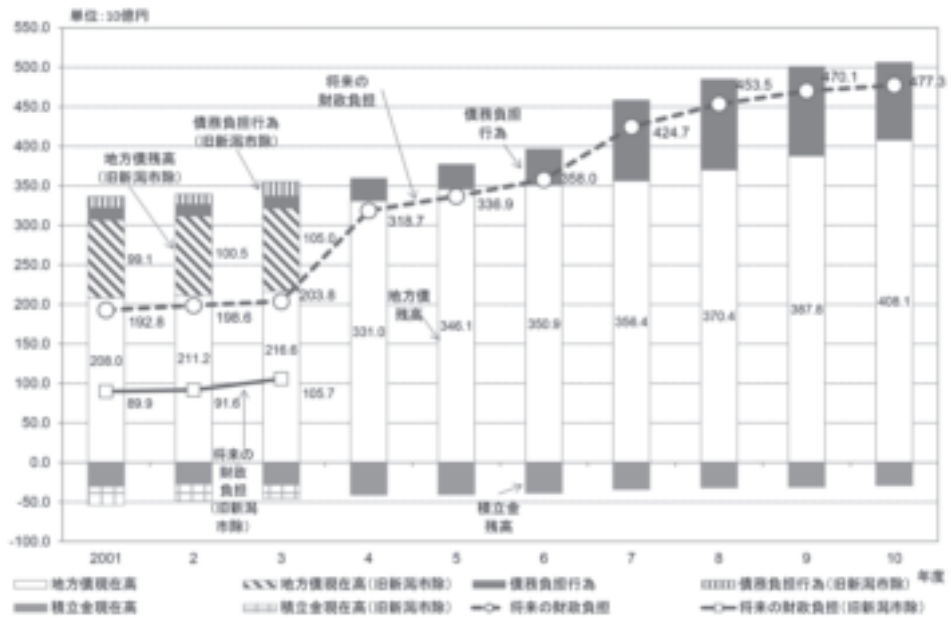
注：日経 NEEDS「地域情報（地方財政）」、「決算カード」より作成。

図表 3-2-2 新潟市：単年度収支と実質単年度収支の推移（2001－2010 年度）



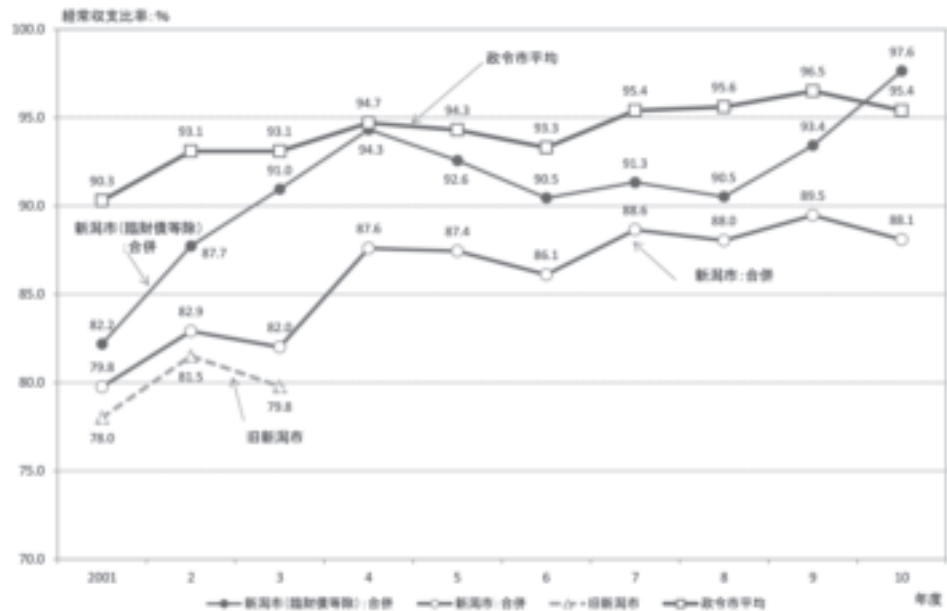
注：日経 NEEDS「地域情報（地方財政）」、「決算カード」より作成。

図表 3-2-3 新潟市：実質的な将来の財政負担の推移 (2001-2010年度)



注：日経 NEEDS「地域情報（地方財政）」、「決算カード」より作成。

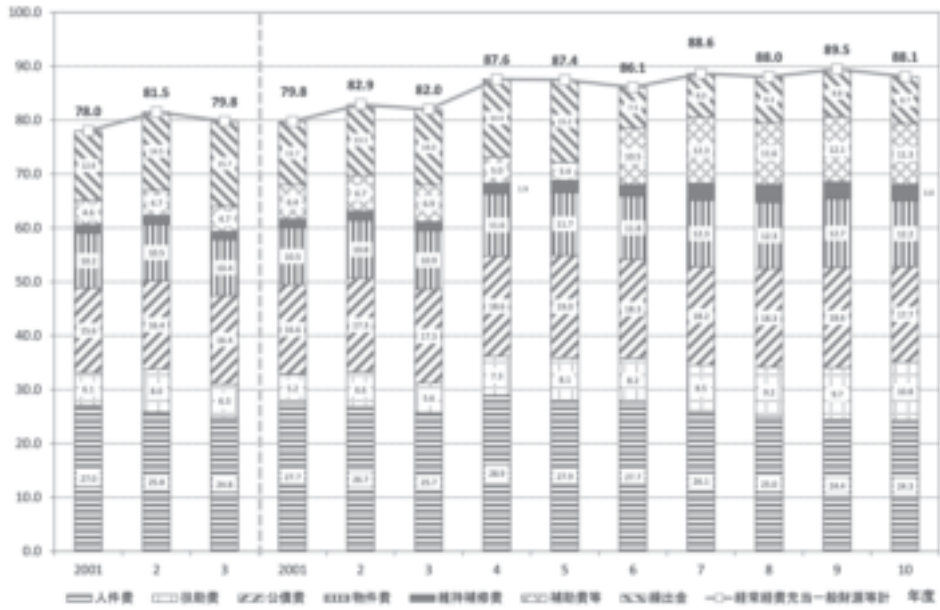
図表 3-3-1 新潟市：経常収支比率の推移 (2001-2010年度)



注：「新潟市：合併」の03年度までは14市町村の合算値として算出。「決算カード」より作成。

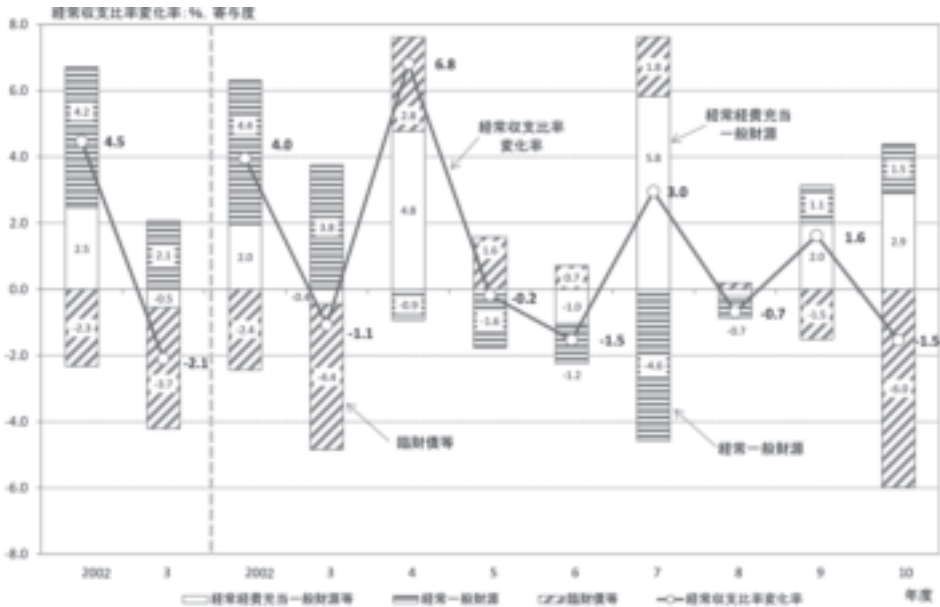


図表 3-3-2 新潟市：経常収支比率とその構成（2001～2010 年度）



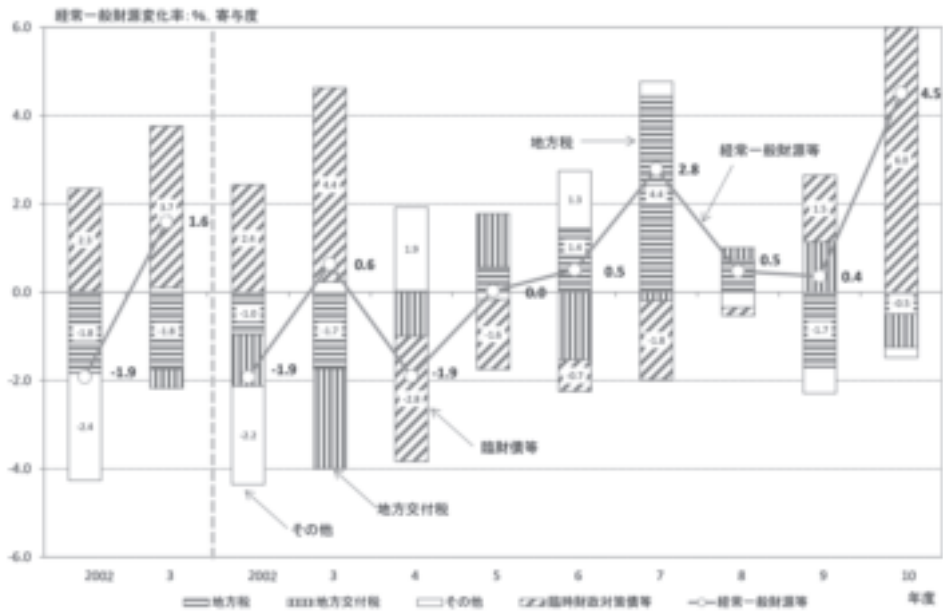
注：「決算カード」より作成。破線以左は旧新潟市，以右は 14 市町村の合算値として算出。

図表 3-3-3 新潟市：経常収支比率の変化率と分子・分母の増減状況（2001～2010 年度）



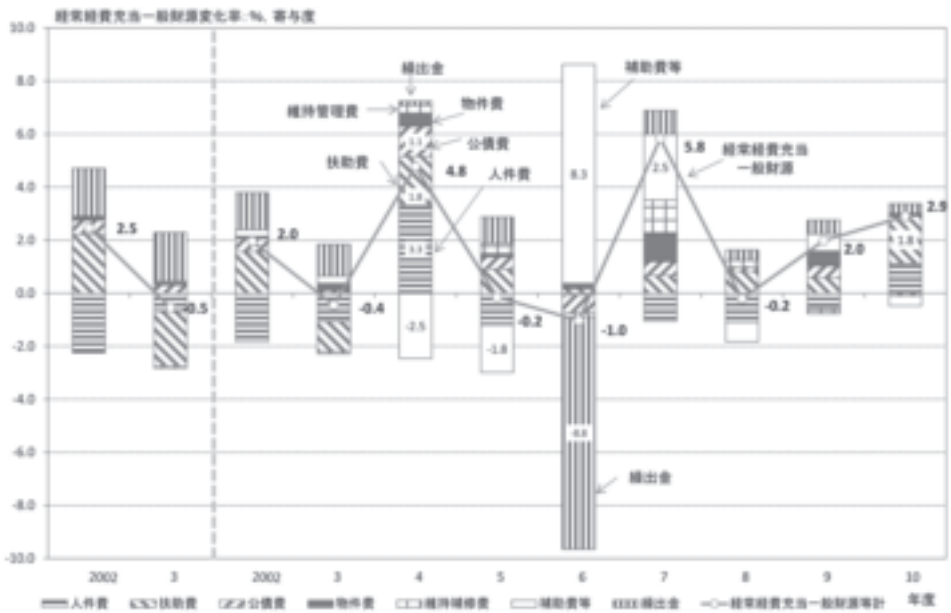
注：図表 3-3-2 と同じ。

図表 3-3-4 新潟市：経常一般財源の変化率と寄与度（2001-2010年度）



注：図表 3-3-2 と同じ。

図表 3-3-5 新潟市：経常経費充当一般財源の変化率と寄与度（2001-2010年度）



注：06年度の繰出金と補助費等の変化は下水道事業会計の企業会計への移行に伴う計上科目の変化による。



#### 4. 長岡市の財政状況

長岡市は、2005年4月の中之島町ほか4町村との合併後、さらに、2006年1月の栃尾市ほか3町村、2010年3月の川口町との合併を経て、人口28万人超の現在の長岡市となった。さらに、2007年度には特例市へと移行した。長岡市と合併市町村は合併前の2004年に中越地震からの復興という大きな財政需要を抱えることになった。長岡市では、既に1995年から2000年にかけて人口が減少していたが、人口減少の勢いがさらに強まっている。人口密度は、合併前の長岡市の739人/km<sup>2</sup>から317人/km<sup>2</sup>に半減した。以下では、こうした震災、合併、人口減少・高齢化という大きな環境変化を経験した2000年代の長岡市の財政運営と財政状況を確認する。

##### 4-1. 歳出入構造

まず、図表4-1-1から歳入面についてみよう。2001年度から04年度までは、旧長岡市と合併11市町村を合算した長岡市とが区別して示されている。2003年度でみると、旧長岡市が675億円、合併後の長岡市は1210億円で、合併は535億円の歳入増をもたらした。

合併市町村を合計した長岡市は、2003年度までは1,200億円前後で推移したが、中越地震後の2004年度には1,501億円、2005年度には1,605億円となった。これは、震災対応のための特別交付税の追加配分によって、2003年度から04年度に地方交付税が134億円増加したこと、05年度までに国庫支出金が108億円、都道府県支出金が73億円、地方債が49億円、その他歳入が140億円増加したことのためである。その他歳入の増加は繰越金の増加によって説明できる。旧長岡市の繰越金収入が04年度から05年度にかけて100億円程度増加した。繰越金は前年度の剰余金の繰入れである（詳細は4-2参照）。

その後の2007年度と08年度も、歳入は2003年度までより200億円程度高水準で推移した。それは、三位一体の改革に伴う税源移譲によって地方税（90億円）が増加したこと、国庫支出金（290億円）と地方債（170億円）増加したことが影響した。2009年度には1,634億円、10年度には1,569億円となり、2003年度と比較してそれぞれ424億円、359億円程度増加して震災後の水準に戻った。2007年度からの歳入増加は税源移譲以外に、後述するようにリーマンショック後の景気対策に伴う公共事業費や商工費と貸付金のための財源の拡大と関係している。さらに、諸収入が2006年度の164億円から09年度340億円へと増加したが、諸収入の90%程度が貸付金元利収入である。

図表4-1-2から税収面についてみると、合併は80億円程度の税収増をもたらした。2000年代前半は350億円程度で推移したが、07年度以降400億円程度に増加した。これは税源移譲によって市民税（個人）が05年度の83億円から50億円程度増加して、131億円程度になったことが影響した。

つぎに、図表4-1-3から歳出面についてみよう。2003年度で合併前後を比較すると、合併は515億円程度の歳出増をもたらした。2000年代前半は1,150億円程度で推移したが、震災の影響で04年度以降は、1,300億円台から1,400億円台となり高水準で推移した。その後、09年度は1,606億円まで増加した。

長岡市の歳出は2004年度の震災の影響によって増加したとみられる。震災の影響は、投資的経費が05年度と06年度には03年度と比較して140億円、220億円程度増加したこと、また物件費が04年度と05年度には03年度と比較して72億円、69億円程度増加したことに現れている。図表4-1-4より同様に目的別にみると、震災の影響は、2004年度、05年度の民生費が03年度と比較して、それぞれ109億円、54億円増加したことにみられる。これは災害救助費（旧長岡市：03年度68万円、04年度51億円）の増加である。さらに、その他歳出に分類した災害復旧費（旧長岡市：03年度190万円、04年度29億円、05年度147億円、06年度183億円）が増加した。

その後も歳出が高水準で推移したのは、震災の影響に加えて景気対策による投資的経費の増加、高齢化と国の政策変化による扶助費の増加が影響した。具体的には、投資的経費は震災後も高水準で推移し、特に09年度と10年度には03年度と比較して68億円、72億円増加した。扶助費は2000年代を通じて増加したが、10年度には72億円増加した。そのほかに、貸付金、繰出金の増加が影響した。03年度と比較して、繰出金は07年度と08年度には96億円、170億円増加し、貸付金は09年度と10年度には204億円、184億円増加した。同様に目的別にみると、景気対策による土木費（06年度と比較して9年度、10年度は78億円、76億円）の増加、商工費（同9年度、10年度は118億円、99億円）の増加が影響した。商工費の増加は性質別歳出の貸付金の増加との関連づけると、09年度以降の景気対策に伴う中小企業向け制度融資の増加と推察される。

#### 4-2. 決算収支、実質的な将来の債務負担

まず、図表4-2-1と図表4-2-2から決算収支と財政調整基金から財政運営について確認しよう。2004年度までは財政調整基金、積立金、繰上償還金、積立金取崩は旧長岡市分とその他の10旧市町村合計とを区別している。実質収支比率は2003年度の7.1%から04年度には18.1%へと急上昇した。これは形式収支が03年度の27億円から04年度には99億円に増加したことに現れている<sup>10</sup>。これは04年度に震災対応のために確保された財源が翌年度に繰り越されたことを示しており、上述の歳入の繰越金の増加と関係している。その後、実質収支比率は、05年度以降低下し、08年度には2.8%、10年度には4.9%となった。この実質収支比率の悪化は05年度から08年度までの単年度収支の赤字によって説明できる。その過程で財政調整基金の標準財政規模<sup>11</sup>に対する比率も03年度の16.9%から8年度には13.2%に低下した。しかし09年度には18.4%まで回復した。

つぎに、図表4-2-3より長岡市の将来の財政負担についてみよう。2003年度をみると、合併は長岡市以外の旧10市町村分の434億円の財政負担の増加をもたらした。将来の財政負担は、2003年度の1,173億円から05年度には1,421億円と250億円程度増加し、10年度には1,455億円となり、03年度と比較すると282億円増加した。同様に地方債残高は1,212億円から1,485億円となり、273億円増加した。

<sup>10</sup> 翌年度に繰越すべき財源は03年度の1億円から04年度には23億円に増加した。

<sup>11</sup> 長岡市の2010年度の標準財政規模は718億円。

#### 4-3. 財政構造の硬直性

図表 4-3-1 より、2000 年代に長岡市の財政構造の硬直化が進んだかどうか確認しよう。長岡市の経常収支比率は特例市平均値と比較すると 2003 年度までは、特例市平均値より低かったが、2004 年度以降は同程度となった。

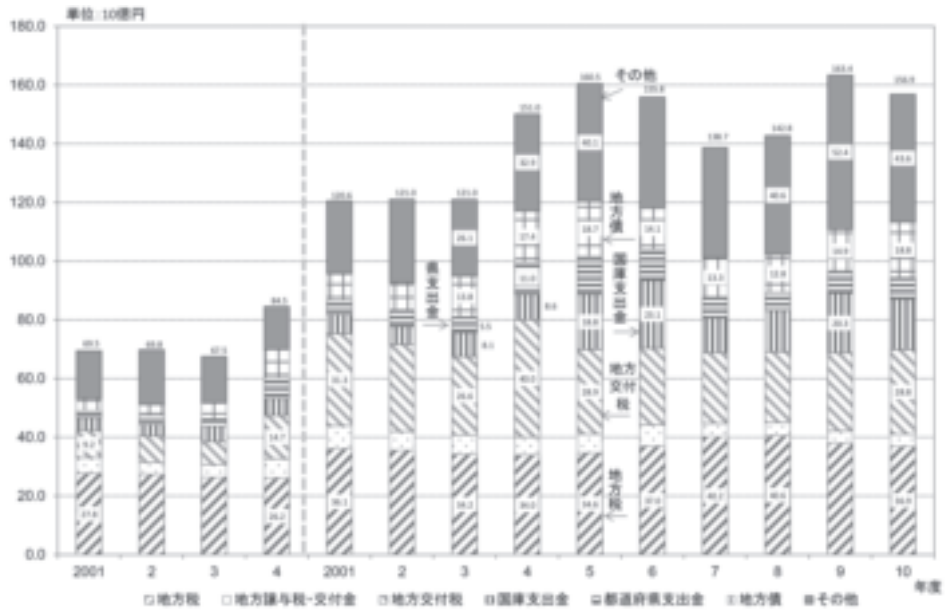
まず、2001 年度から 04 年度までの比較から合併の影響についてみよう。旧長岡市と比較すると、合併市町村の仮想値は 1 ポイント程度上昇した。図表 4-3-2 から、補助費等のウェイトがプラス 2 ポイント、扶助費がマイナス 1 ポイントに影響した。つぎに、2000 年代を通じた変化をみると、長岡市の経常収支比率は 81.3%から 89.3%へ 8.2 ポイント悪化した。特に 2001 年度から 05 年度までの悪化が著しい。この悪化は、図表 4-3-3 より経常一般財源（財源）の減少の影響が大きい。2003 年度は財源の減少に加えて経常経費充当一般財源等（歳出）の増加が寄与した。また、2004 年度と 05 年度は臨時財政対策債等の減少と経常経費充当一般財源等の増加が寄与した。図表 4-3-4 より歳入面の影響を詳細にみると、2002 年度と 03 年度は地方交付税の減少の寄与が大きかった。図表 4-3-5 より、歳出面の影響を詳細にみると、2003 年度は扶助費と補助費等が、2004 年度は扶助費と繰出金の増加が寄与した。2005 年度は補助費等と繰出金以外の人件費、公債費、物件費、維持管理費、扶助費の増加が経常収支比率の悪化に寄与した。04 年度は震災復興、05 年度は震災復興と合併が影響した可能性がある。さらに、2007 年度も大きく悪化（2.5 ポイント）しており、図表 4-3-3 より経常一般財源と臨時財政対策債等との減少とが寄与した。経常一般財源の減少は、地方税が増加したが、地方交付税とその他の一般財源が減少したためである。

10 年間の経常収支比率の変化の要因を大きく捉えると、8.2 ポイントの悪化のうち、経常一般財源の減少が 4.9 ポイント分、経常経費充当一般財源（歳出）の増加が 9.6 ポイント分悪化に寄与し、臨時財政対策債の増加が 6.5 ポイント分改善に寄与した。つまり、経常経費充当一般財源の増加が最も大きく財政構造の硬直化に寄与した。経常経費の 9.6 ポイントの増加のうち、繰出金、扶助費、物件費、公債費、維持補修費が 5.7、3.8、3.7、2.3、1.6 ポイント分悪化に寄与し、他方補助費等と人件費は 5.4、2.1 ポイント分改善に寄与した<sup>12</sup>。

合併後の長岡市の財政規模の拡大は、国庫支出金と県支出金という補助金の増加と地方債発行額の増加に裏付けられた震災復旧事業、合併建設事業、景気対策に伴う投資的経費の増加の影響が大きい。また、景気対策による貸付金と貸付金元金収入がそれぞれ歳出の 19.8%、歳入の 18.7%（10 年度）を占めており、財政規模の拡大に貢献した。財政構造の硬直化には、特に扶助費、繰出金、物件費の増加が寄与した。扶助費は高齢化によって今後もさらなる財政の圧迫要因となる。繰出金は一般会計による下水道事業特別会計の公債費負担であり、10 年度末で今後 500 億円程度の一般会計等からの繰入見込額がある。さらに、公債費、維持管理費の高まりも硬直化に影響した。2000 年代に地方債残高が 24%増加しており、震災復旧事業や合併建設事業が今後の公債費の増加要因となる。市域の広域化が効率化を生まず、そのまま物件費や維持管理費の増加につながっている面もある。

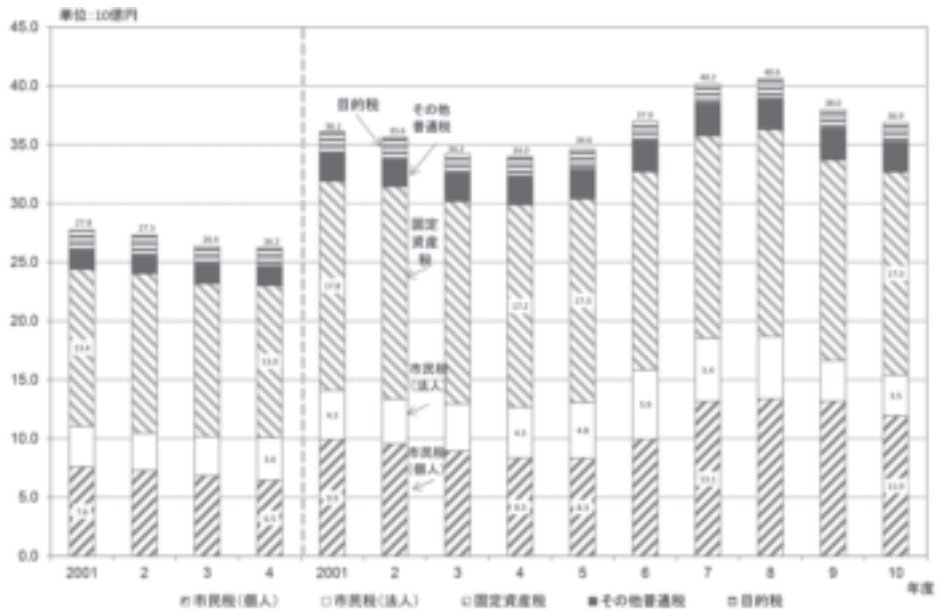
<sup>12</sup> ただし、補助費等の改善は 2005 年度以降の市町合併による一部事務組合負担金の減少が大きい。11 市町村を合計した一部事務組合負担金は 2004 年度の 42.3 億円から 05 年度には 5.5 億円程度に低下した。

図表 4-1-1 長岡市：歳入の推移（2001-2010 年度）



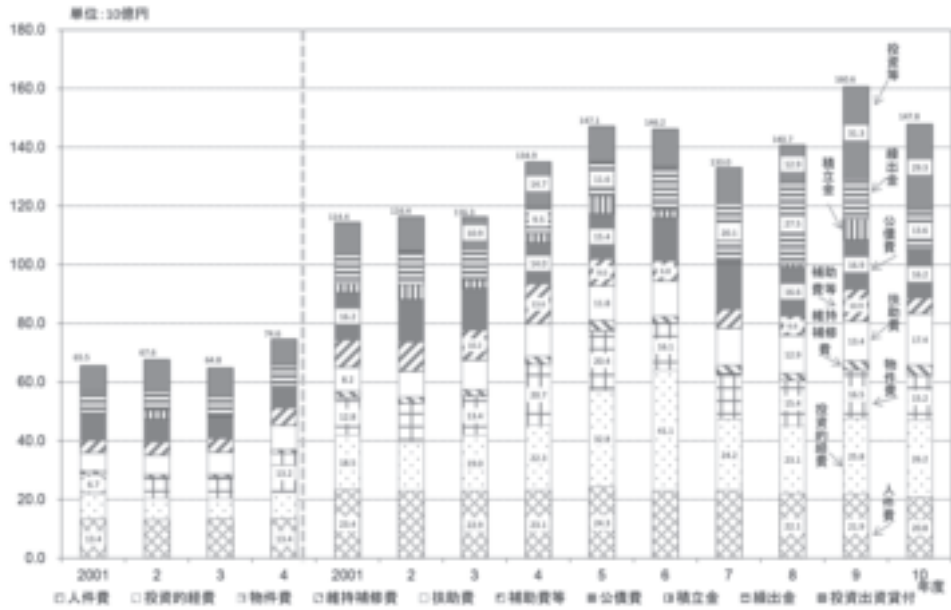
注：日経 NEEDS, 「決算カード」より作成。破線以左は旧長岡市，以右は 11 市町村の合算値として算出。

図表 4-1-2 長岡市：地方税収の推移（2001-2010 年度）



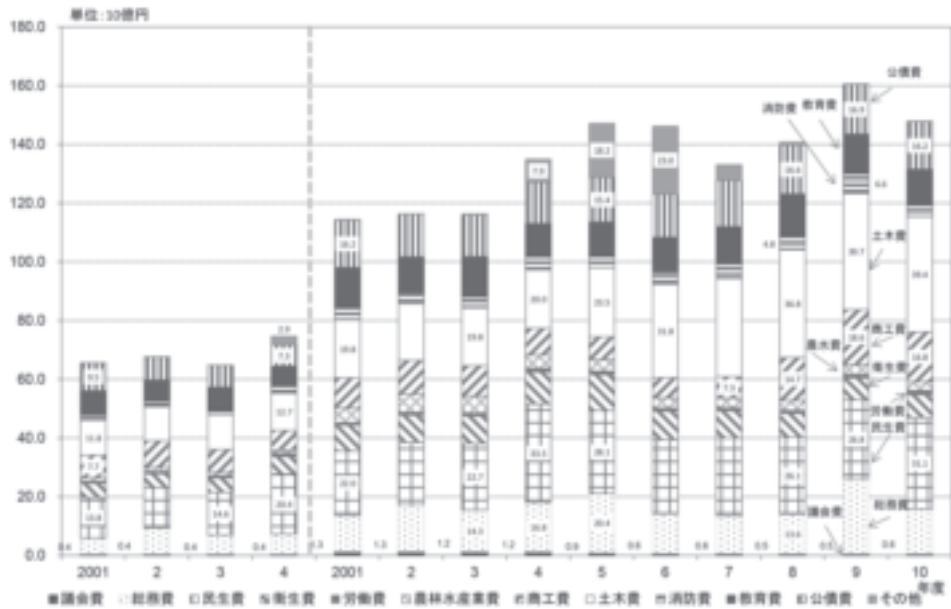
注：図表 4-1-1 と同じ。

図表 4-1-3 長岡市：性質別歳出の推移（2001～2010年度）



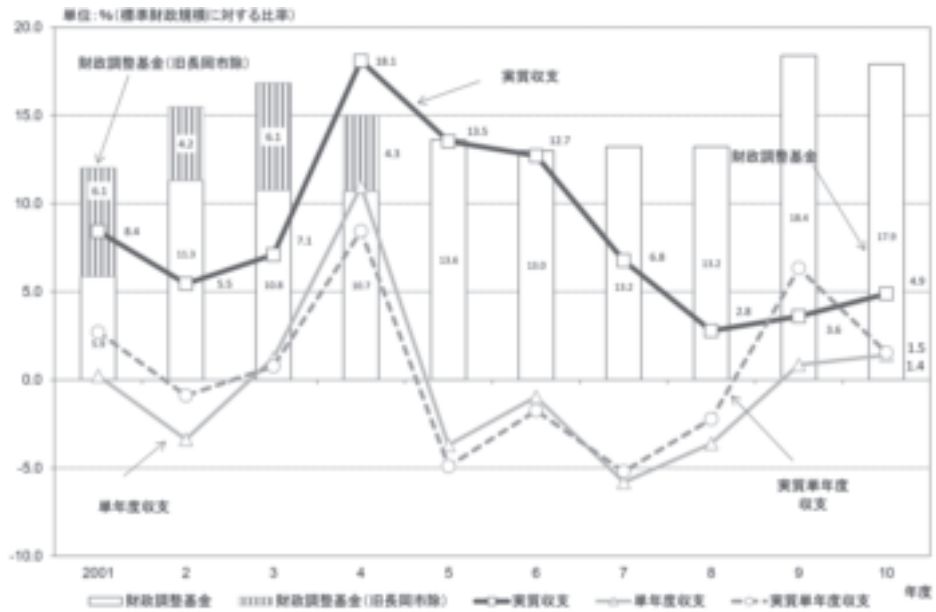
注：図表 4-1-1 と同じ。

図表 4-1-4 長岡市：目的別歳出の推移（2001～2010年度）



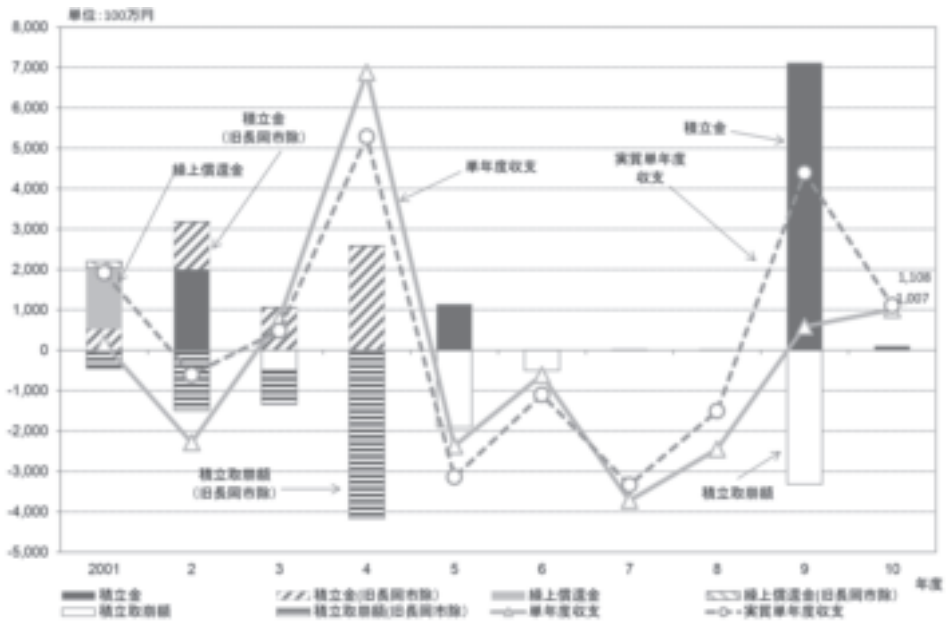
注：図表 4-1-1 と同じ。

図表 4-2-1 長岡市：決算収支と財政調整基金の推移 (2001-2010年度)



注：日経 NEEDS「地域情報（地方財政）」、「決算カード」より作成。

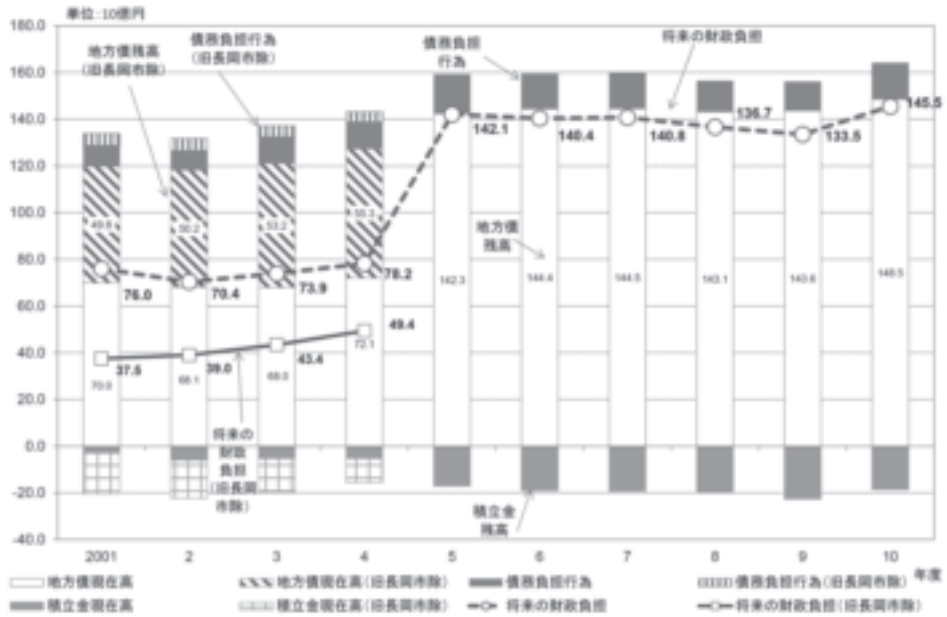
図表 4-2-2 長岡市：単年度収支と実質単年度収支の推移 (2001-2010年度)



注：図表 4-2-1 と同じ。

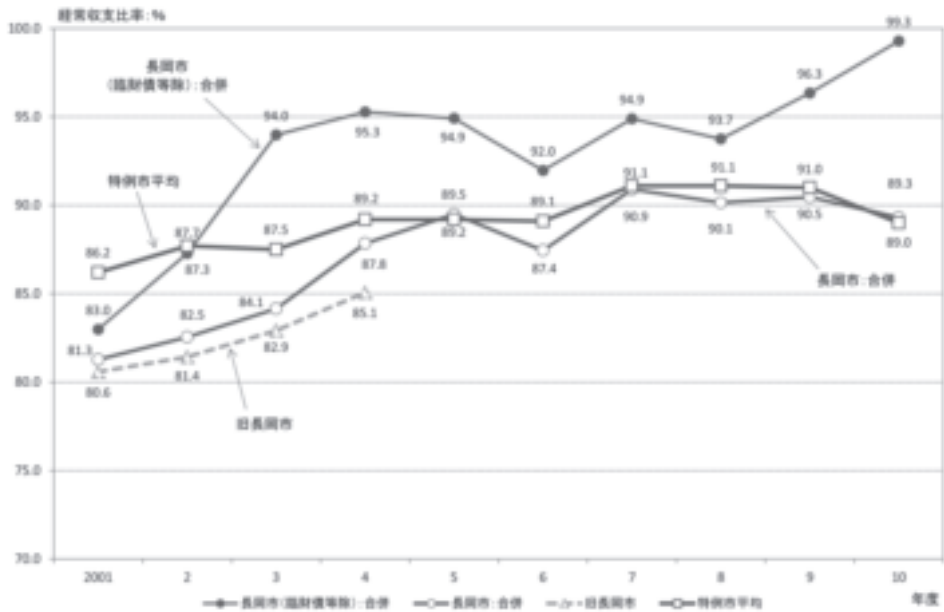


図表 4-2-3 長岡市：実質的な将来の財政負担の推移 (2001-2010 年度)



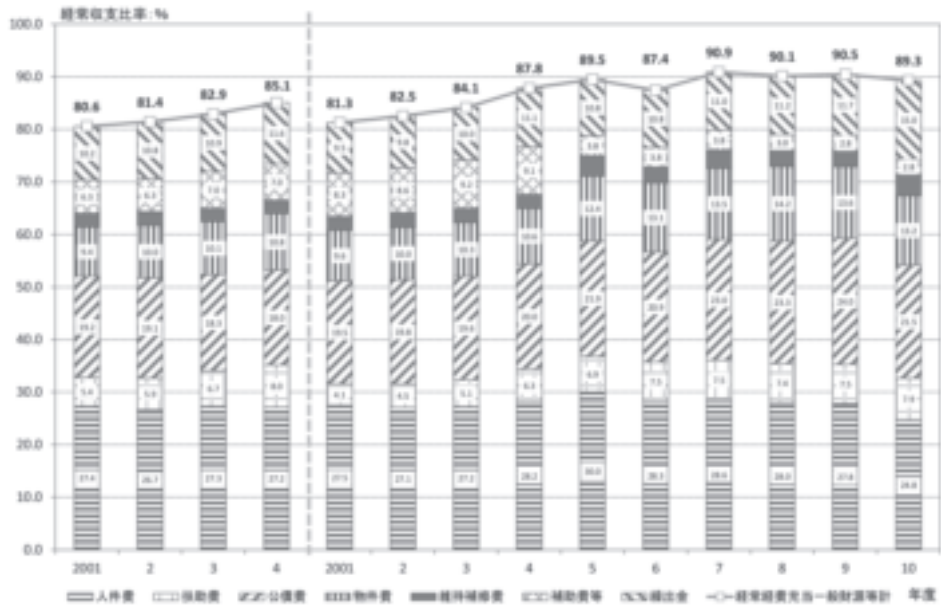
注：図表 4-2-1 と同じ。

図表 4-3-1 長岡市：経常収支比率の推移 (2001-2010 年度)



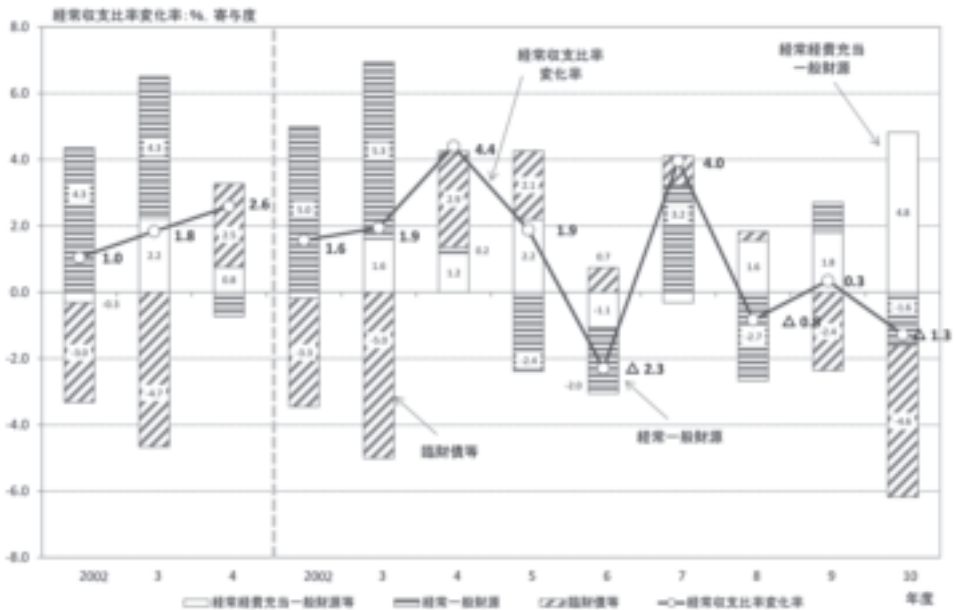
注：「長岡市：合併」の04年度までは11市町村の合算値として算出。「決算カード」より作成。

図表 4-3-2 長岡市：経常収支比率とその構成（2001-2010 年度）



注：「決算カード」より作成。破線以左は旧長岡市，以右は 11 市町村の合算値として算出。

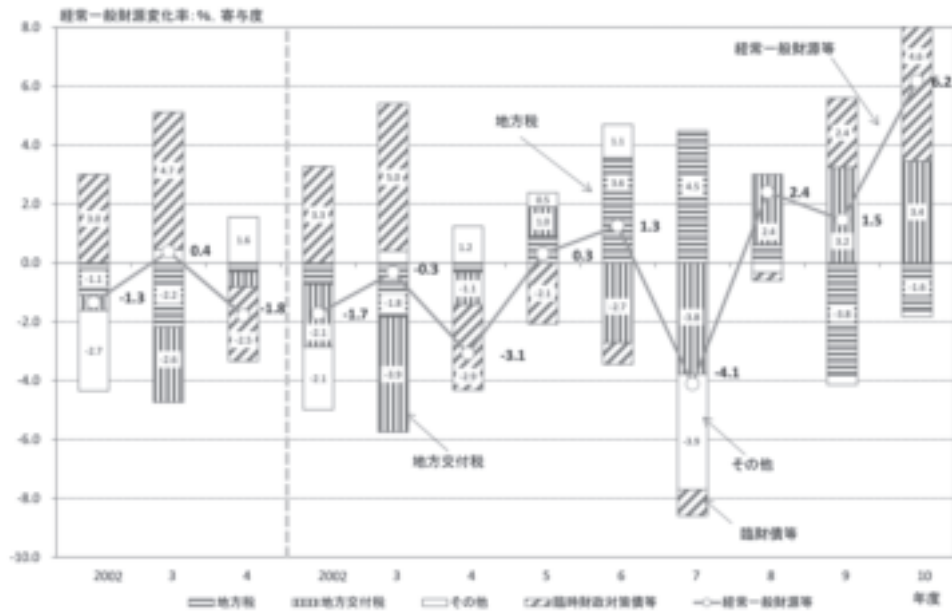
図表 4-3-3 長岡市：経常収支比率の変化率と分子・分母の増減状況（2001-2010 年度）



注：図表 4-3-2 と同じ。

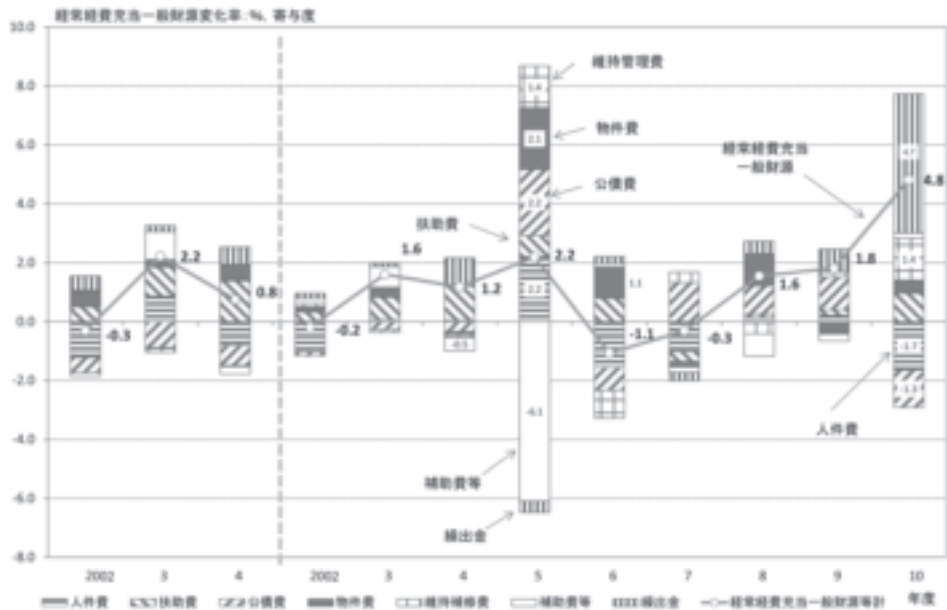


図表 4-3-4 長岡市：経常一般財源の変化率と寄与度（2001-2010年度）



注：図表 4-3-2 と同じ。

図表 4-3-5 長岡市：経常経費充当一般財源の変化率と寄与度（2001-2010年度）



注：図表 4-3-2 と同じ。

## 5. 上越市の財政状況

上越市は、2005年1月の安塚町ほか12町村との合併を経て、人口20万人超の現在の上越市となった。さらに、2007年度には特例市へと移行した。上越市では、既に1995年から2000年にかけて人口が減少していたが、人口減少の勢いがさらに強まっている。特に旧市町村単位でみると、2005年から10年の5年間には、旧上越市以外の13地域で人口が減少し、うち5地域で10%程度人口が減少した。また、人口密度は合併前の上越市の539人/km<sup>2</sup>から214人/km<sup>2</sup>に半減し、人口が一層分散する疎らな状況になった。以下では、こうした合併による分散化、急速な人口減少・高齢化という大きな環境変化に直面する上越市の2000年代の財政運営と財政状況を確認する。

### 5-1. 歳出入構造

まず、歳入面についてみよう。図表5-1-1は、上越市の2001年度から2010年度までの歳入の推移を示したものである。2001年度から03年度までは、旧上越市と合併市町村を合算した上越市とが区別して示されている。2003年度を比較すると、旧上越市が557億円、合併後の上越市は1,059億円で合併は502億円程度の歳入増をもたらした。歳入は2008年度まで1,000億円超で推移したが、09年以降増加して、09年度には1,153億円、10年度には1,136億円と100億円程度増加した。この2009年度からの歳入規模の拡大には、国庫支出金(80億円)が増加したことが影響した。これは後述するように、リーマンショック後の景気対策に伴う公共事業費の拡大と関係している。

図表5-1-2から税収の推移をみると、合併は70億円程度の税収増加をもたらした。2000年代前半は250億円強程度で推移したが、07年度に27億円に増加した。これには税源移譲によって市民税(個人)は74億円程度から20億円程度増加して、94億円程度になったことが影響した。2007年度以降の地方税収の減少は、景気悪化に伴う市民税の個人分と法人分の減少による。

つぎに、図表5-1-3から歳出面についてみると、合併は50億円弱の歳出増をもたらした。上越市の歳出は、2000年代前半は1,000億円前後で推移したが、2009年度以降増加して、09年度には1,116億円、10年度には1,102億円と100億円程度増加した。これには、補助費等(09年度は08年度と比較して41億円増)、投資的経費(同16億円増)、維持補修費(同13億円増)の増加が影響した。また、扶助費(10年度は08年度と比較して37億円増)、投資的経費(同13億円増)、維持補修費(同19億円増)、積立金(同14億円増)の増加も影響した。同様に図表5-1-4より目的別にみると、総務費(09年度は08年度と比較して39億円増)、土木費(同32億円増)、商工費(同15億円増)の増加が影響した。また、民生費(10年度は08年度と比較して29億円増)、土木費(同20億円増)、総務費(同14億円増)が影響した。これらのうち、投資的経費や土木費の増加は、上述の国庫支出金の増加と関係しており、商工費の増加とともにリーマンショック後の景気対策による影響と推察される。

## 5-2. 決算収支、実質的な将来の債務負担

まず、決算収支と財政調整基金から財政運営について確認しよう。図表 5-2-1 と図表 5-2-2 は、上越市の 2001 年度から 2010 年度までの決算収支と財政調整基金の推移を示したものである。2003 年度までは財政調整基金、積立金、繰上償還金、積立金取崩は旧上越市分とその他の旧市町村合計とを区別している。実質収支比率は(2004 年度の 3.1%を除き)2000 年代前半は 4%台で推移した。その後、06 年度から 08 年度にかけて 2%台に低下したものの、09 年度以降は再び 4%台に戻った。06 年度から 08 年度にかけての実質収支比率の悪化は 06 年度と 07 年度の単年度収支の赤字によって説明できる。単年度収支と実質単年度収支との差は、積立金取崩が単年度収支の改善に寄与したことを示している。財政調整基金の標準財政規模<sup>13</sup>に対する比率は 03 年度の 14.4%から 04 年度には 12.4%、05 年度には 6.7%まで低下した。この 2 年間にそれぞれ 26 億円、40 億円(それぞれ標準財政規模の 5.2%、7.5%)の積立金の取り崩しがなされたためである。もし、この積立金の取り崩しがなければ実質収支がマイナスになっていたことになる。上越市は合併後の 2004 年度から 07 年度にかけて財政調整基金を取り崩しながら、実質収支を維持する財政運営を行っていた。しかし、08 年度以降は実質単年度収支の黒字によって実質収支と財政調整基金残高の水準が回復に転じ、10 年度には実質収支比率が 4.2%となり、財政調整基金残高が標準財政規模の 10.5%となった。

つぎに、図表 5-2-3 より上越市の将来の財政負担についてみよう。実質的な将来の財政負担は、地方債残高+債務負担行為-積立金残高で算出した。2003 年度をみると合併は上越市以外の旧市町村分の 465 億円の負担増加をもたらした。将来の財政負担は 2004 年度の 1,128 億円から 2007 年度には 1,213 億円まで増加したが、2010 年度には 1,082 億円に減少した。これは上越市の場合、(新潟市や長岡市とは異なり)2000 年代を通じて地方債発行額も投資的経費も増加しておらず、地方債残高もそれほど増加しなかったためである。

## 5-3. 財政構造の硬直性

図表 5-3-1 より、2000 年代に上越市の財政構造の硬直化が進んだかどうか確認しよう。特例市平均値と比較すると、2000 年度から 03 年度までは平均を下回っていたものの、04 年度から 08 年度までは最大で 3 ポイント程度それを上回った。しかし、09 年度以降は再び 1 ポイント程度下回った。

まず、2001 年度から 2003 年度までの比較から合併の影響についてみよう。合併市町村の仮想値は旧上越市の水準と比較すると、合併後(仮想値)のほうがわずかに低いと同程度であった。図表 5-3-2 から、公債費のウエイトがプラス 3 ポイント、人件費がプラス 2 ポイント、一方で扶助費と補助費等、繰出金がそれぞれマイナス 2 ポイント、物件費がマイナス 1 ポイント影響した。

つぎに、2000 年代を通じた変化をみると、上越市の経常収支比率は 6.4 ポイント増加した。特に 2002 年度と合併時の 2004 年度の悪化が著しい。経常収支率の 2002 年度(4.8 ポ

<sup>13</sup> 上越市の 2010 年度の標準財政規模は 590 億円。

イント悪化)の悪化は、表5-3-3より経常一般財源の(財源=分母側)の減少の影響が大きい。2003年度はそれに加えて経常経費充当一般財源等(歳出=分子側)の増加が悪化に寄与した。図表5-3-4より、分母の歳入面の影響を詳細にみると、2002年度と2003年度は地方交付税の減少が大きく、地方税の減少も寄与した。他方、2003年度は臨時財政対策債等が大きく増加したため、経常収支比率はわずかに改善した。図表5-3-5より、歳出面の影響を詳細にみると、2003年度は、人件費と物件費が改善に寄与したものの、扶助費と補助費等、繰出金の増加がそれ以上に悪化に寄与した。

経常収支率の2004年度の大幅な悪化(5.2ポイント悪化)は、図表5-3-3より臨時財政対策債等の減少と経常経費充当一般財源等の増加とが大きく影響したことがわかる。図表5-3-5より歳出面の影響をみると、補助費等以外のすべての歳出が、経常収支比率の悪化に寄与した。特に、人件費、公債費、物件費、繰出金の寄与が大きい。合併によって人件費や行政サービス水準が旧上越市の水準に調整されたことが影響した可能性がある。

上越市の経常収支比率は2007年度以降改善傾向にある。しかし、この改善には依存財源の増加が寄与した。2009年度と10年度は経常経費充当一般財源(歳出)の増加が悪化要因となったが、その一方で(地方税は減少したものの)地方交付税と臨時財政対策債等が大幅に増加したため、経常収支比率が改善した。

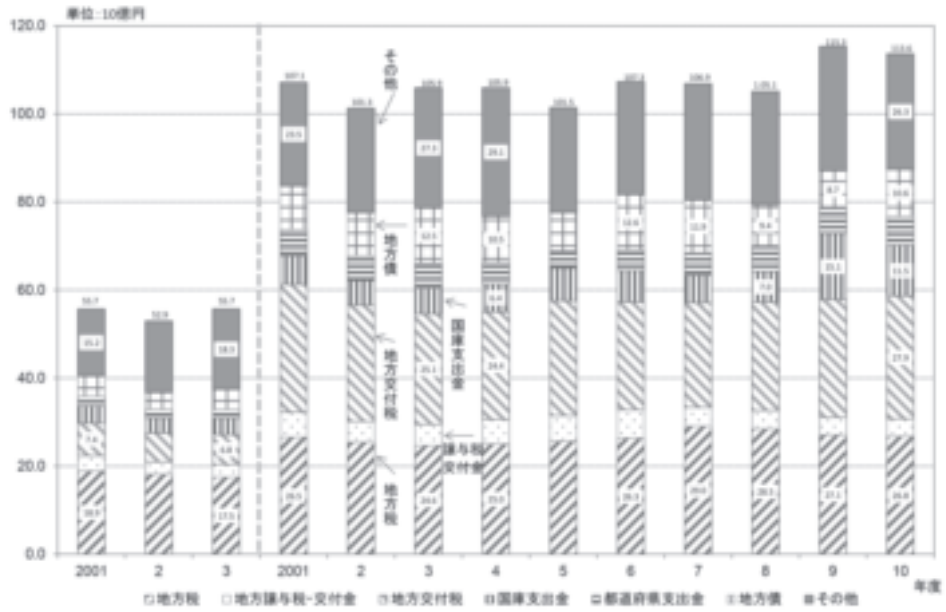
10年間の経常収支比率の変化の要因を大きく捉えると、6.4ポイントの悪化のうち、経常一般財源の減少が3.2ポイント分、経常経費充当一般財源(歳出)の増加が9.0ポイント分悪化に寄与し、臨時財政対策債の増加が5.9ポイント分改善に寄与した。つまり、経常経費充当一般財源の増加が最も大きく財政構造の硬直化に寄与した。経常経費の9.0ポイントの増加のうち、繰出金、扶助費、物件費、維持補修費、公債費が8.0、4.7、1.4、1.0、0.4ポイント分悪化に寄与し、他方と人件費、補助費等は4.3、2.2ポイント分改善に寄与した。

上越市の合併後の財政規模は、新潟市や長岡市ほど拡大していないが、他の特例市と比較すると1人当歳出水準は高い。国庫支出金と地方債発行額の増加に裏付けられた合併建設事業、景気対策によって投資的経費が高水準で推移したことや、景気対策とみられる貸付金と貸付金元金収入の拡大(2010年度でそれぞれ歳出の13.6%、歳入の13.2%を占める)が、財政規模を拡大する方向に貢献した。

財政構造の硬直化には、特に扶助費、繰出金の増加が寄与した。扶助費は10年度の政策変更の影響が大きいものの、高齢化によって今後も財政の圧迫要因となる。上越市の「歳出比較分析表」によれば、繰出金は一般会計による下水道事業特別会計と農業集落排水事業特別会計の公債費負担である<sup>14</sup>。加えて、介護保険特別会計への経常的な繰出増も影響した。そのほかに、物件費、維持管理費の高止まりも硬直化に影響した。維持管理費は除雪費を含むが、広域化後の公共施設の統廃合が進まず、物件費や維持管理費の増加につながっている可能性がある。

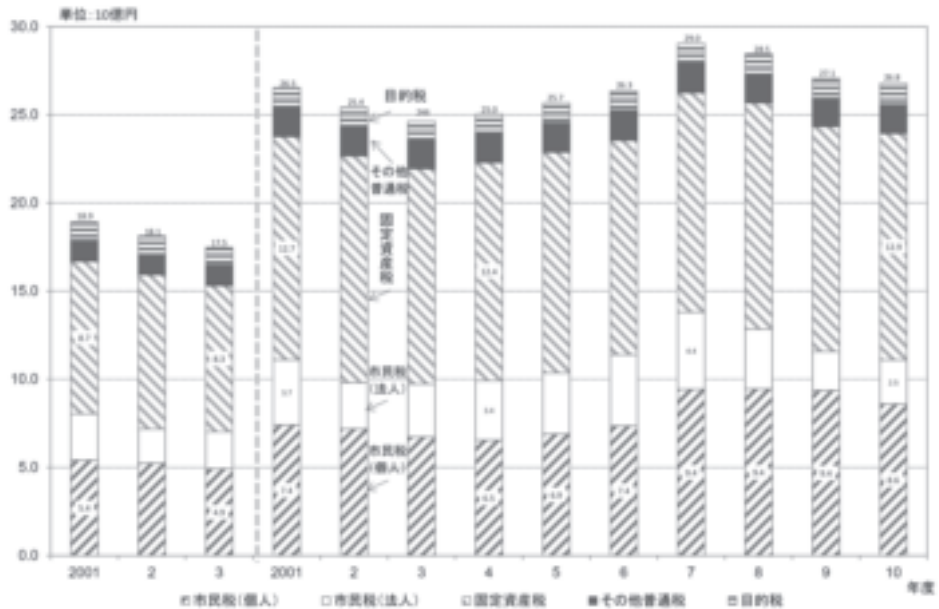
<sup>14</sup> 2010年度末で、今後780億円程度の一般会計等の繰入見込み額がある。

図表 5-1-1 上越市：歳入の推移（2001～2010 年度）



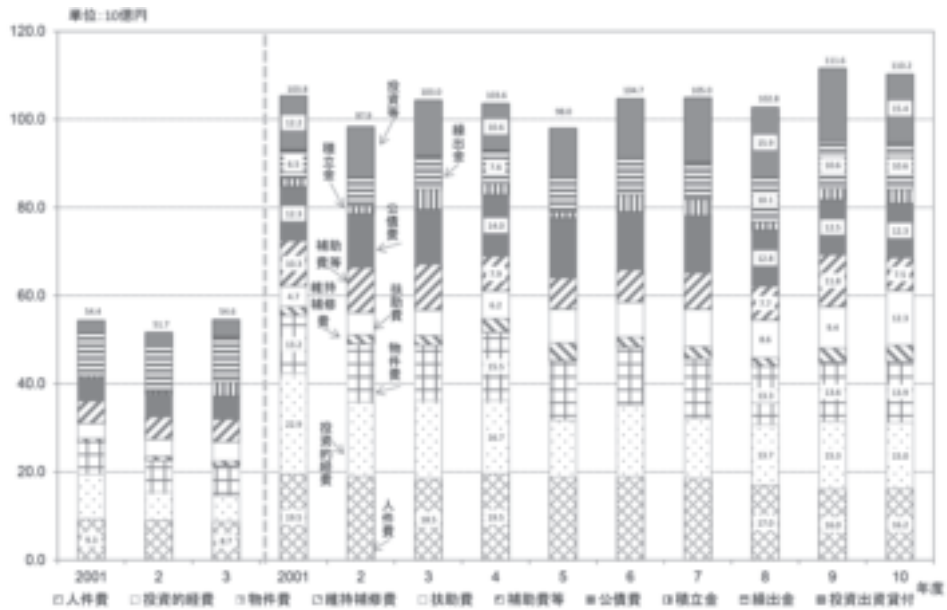
注：日経 NEEDS, 「決算カード」より作成。破線以左は旧上越市, 以右は 14 市町村の合算値として算出。

図表 5-1-2 上越市：地方税収の推移（2001～2010 年度）



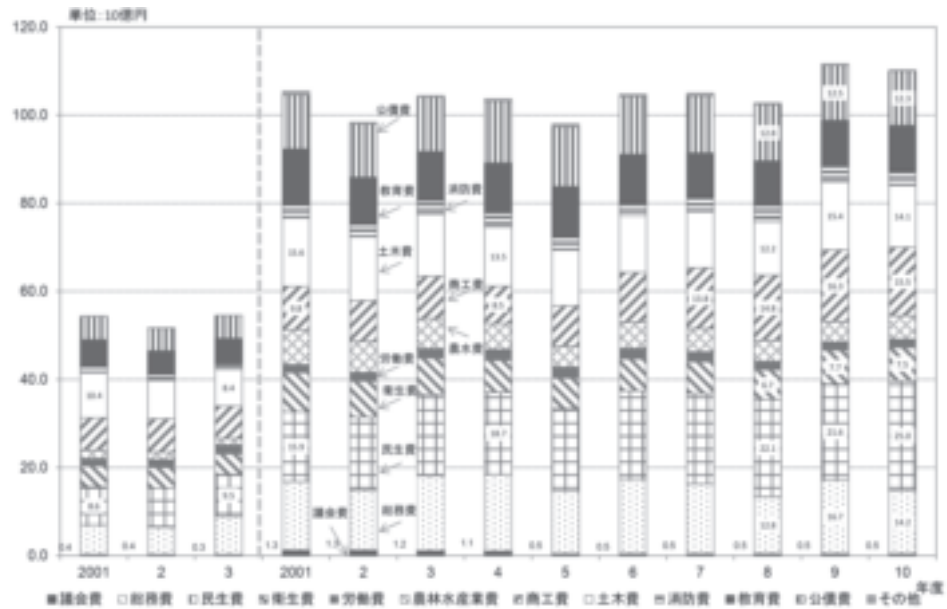
注：図表 5-1-1 と同じ。

図表 5-1-3 上越市：性質別歳出の推移（2001-2010年度）



注：図表 5-1-1 と同じ。

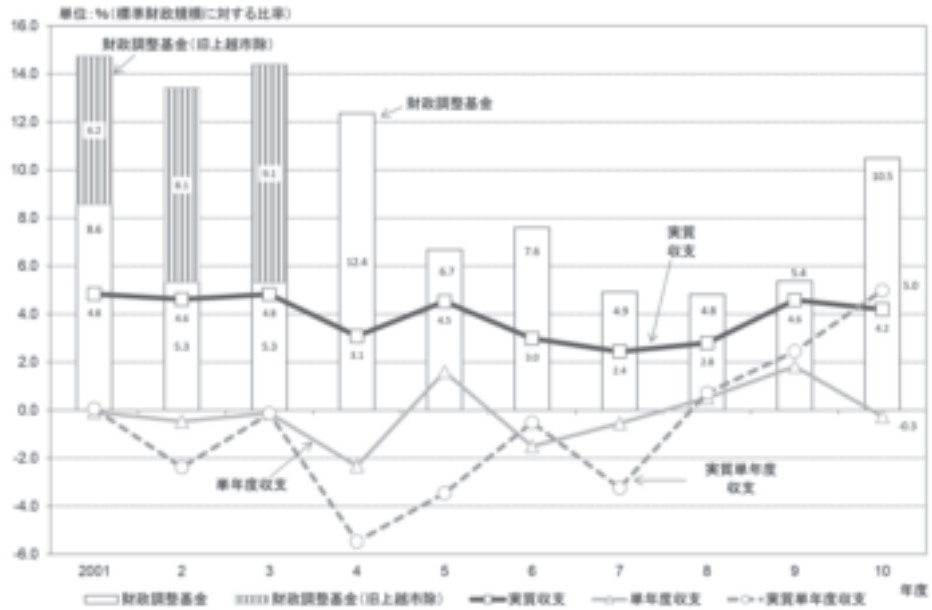
図表 5-1-4 上越市：目的別歳出の推移（2001-2010年度）



注：図表 5-1-1 と同じ。

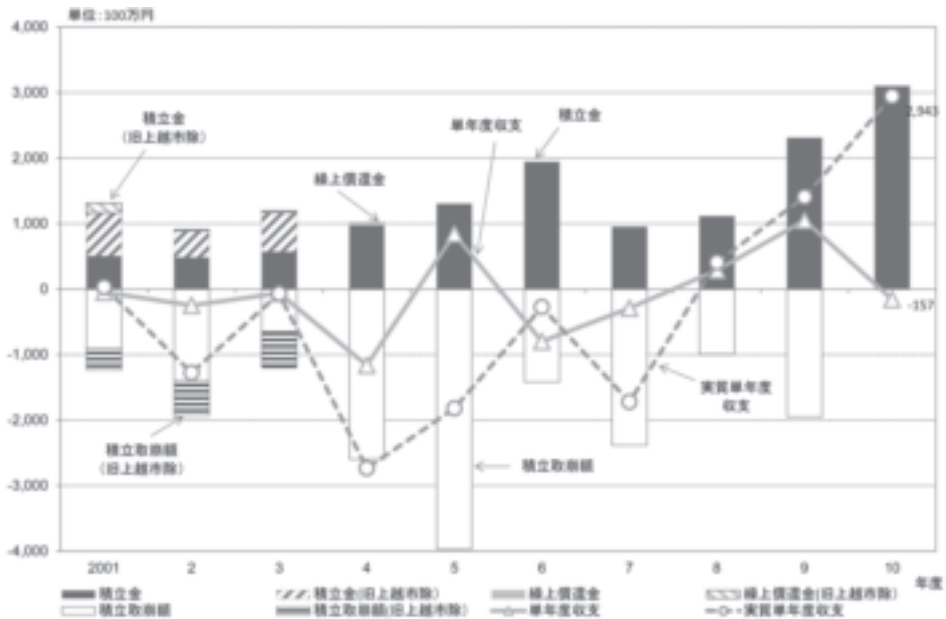


図表 5-2-1 上越市：決算収支と財政調整基金の推移（2001～2010年度）



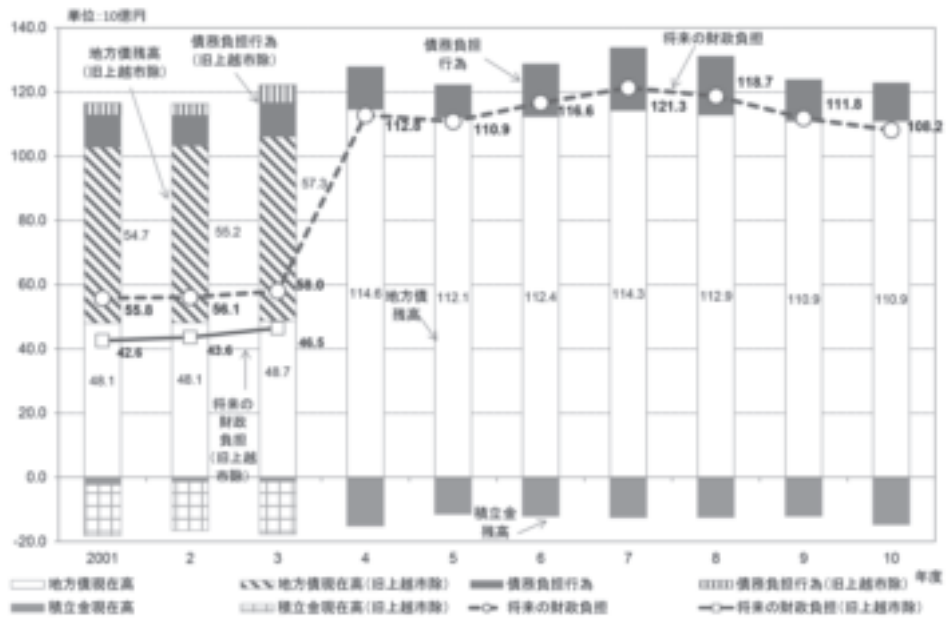
注：日経 NEEDS「地域情報（地方財政）」、「決算カード」より作成。

図表 5-2-2 上越市：単年度収支と実質単年度収支の推移（2001～2010年度）



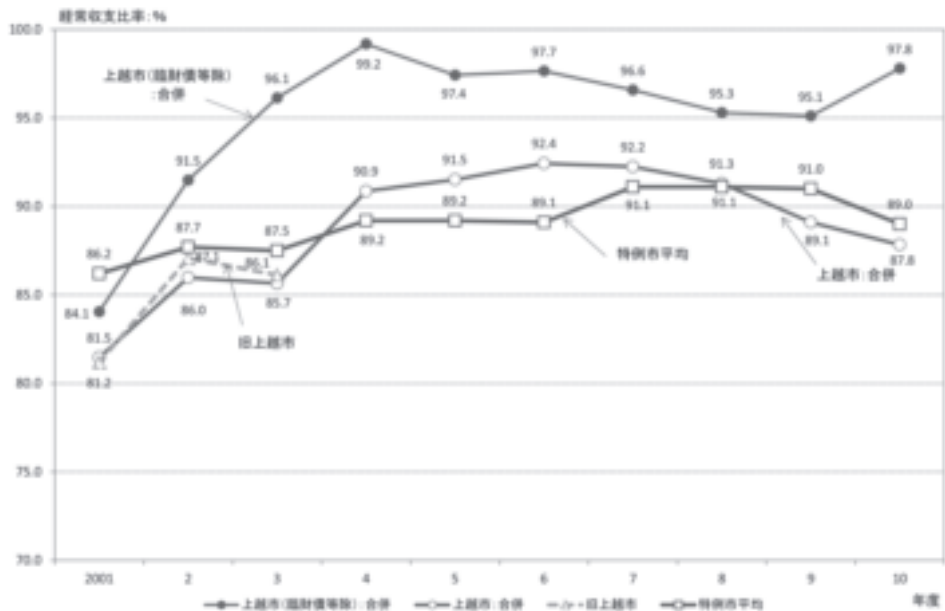
注：図表 5-2-1 と同じ。

図表 5-2-3 上越市：実質的な将来の財政負担の推移 (2001-2010年度)



注：図表 5-2-1 と同じ。

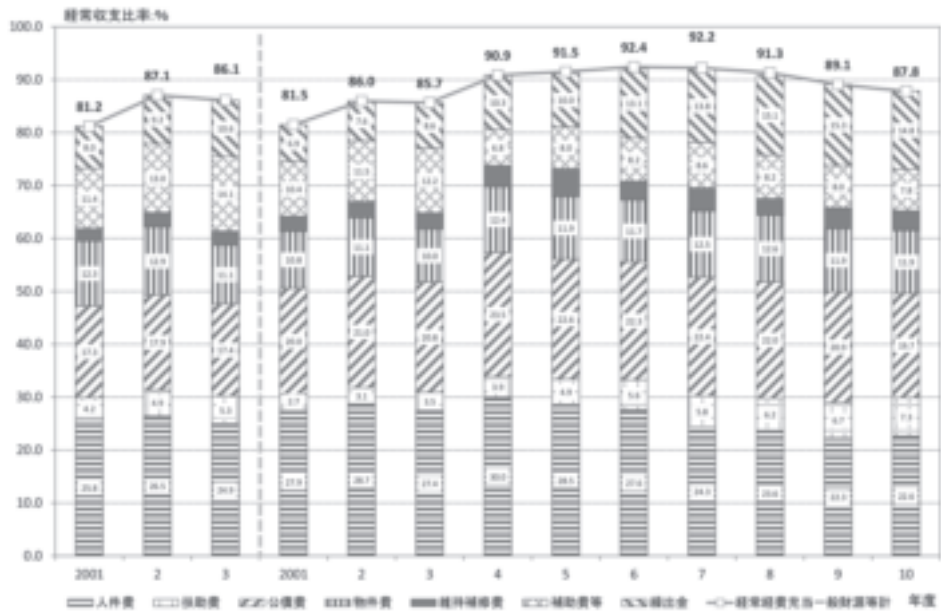
図表 5-3-1 上越市：経常収支比率の推移 (2001-2010年度)



注：「上越市：合併」の04年度までは14市町村の合算値として算出。「決算カード」より作成。

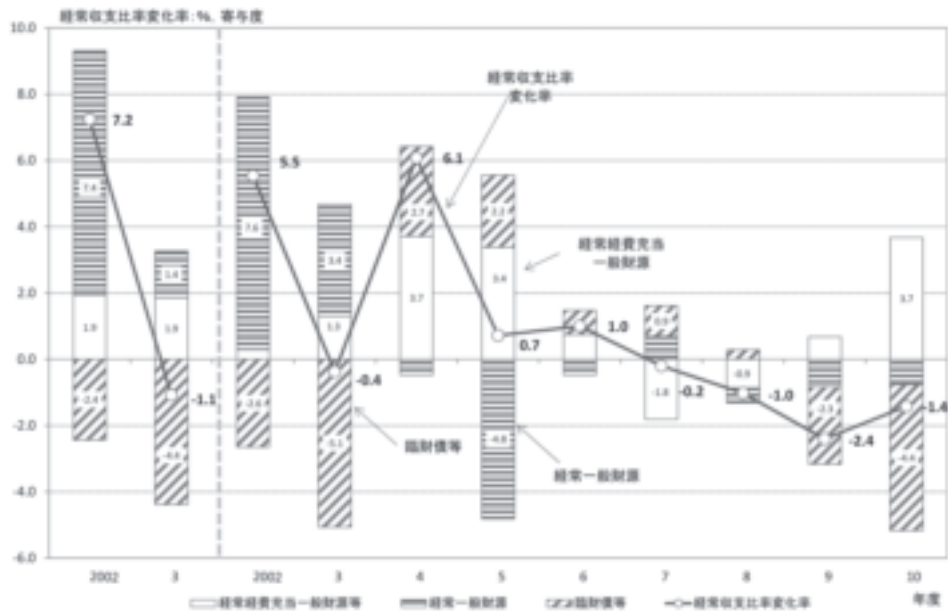


図表 5-3-2 上越市：経常収支比率とその構成（2001～2010 年度）



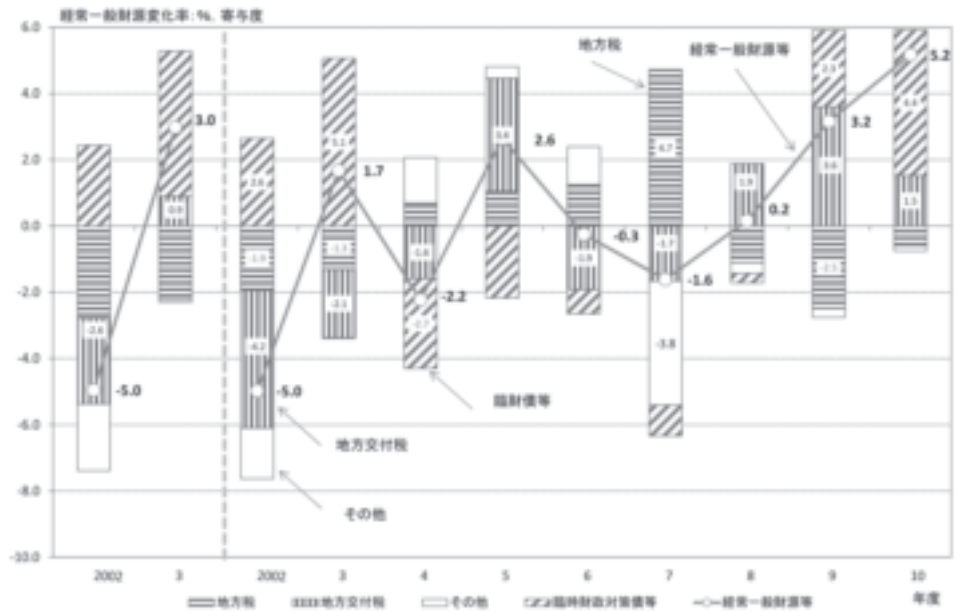
注：「決算カード」より作成。破線以左は旧上越市，以右は 14 市町村の合算値として算出。

図表 5-3-3 上越市：経常収支比率の変化率と分子・分母の増減状況（2001～2010 年度）



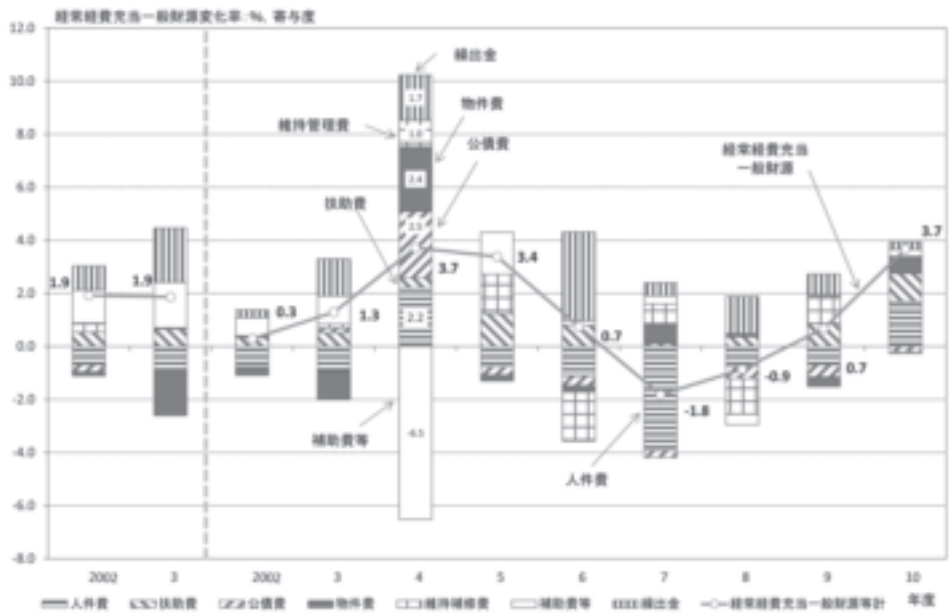
注：図表 5-3-2 と同じ。

図表 5-3-4 上越市：経常一般財源の変化率と寄与度（2001-2010年度）



注：図表 5-3-2 と同じ。

図表 5-3-5 上越市：経常経費充当一般財源の変化率と寄与度（2001-2010年度）



注：図表 5-3-2 と同じ。

参考図表 新潟市，長岡市，上越市の人口，人口変化率，人口密度

	人口				人口変化率			人口密度
	1995年	2000年	2005年	2010年	1995-00	2000-05	2005-10	2010年
新潟市	518,374	527,324	532,041	530,070	1.7%	0.9%	-0.4%	2,294
巻町	30,011	29,486	28,713	27,943	-1.7%	-2.6%	-2.7%	377
新津市	65,569	65,860	66,951	67,620	0.4%	1.7%	1.0%	855
白根市	38,653	40,012	39,625	38,666	3.5%	-1.0%	-2.4%	514
豊栄市	48,067	48,997	49,308	49,492	1.9%	0.6%	0.4%	642
小須戸町	10,381	10,454	10,099	9,709	0.7%	-3.4%	-3.9%	597
横越町	10,009	10,795	11,563	11,840	7.9%	7.1%	2.4%	490
亀田町	31,257	32,061	32,396	35,018	2.6%	1.0%	8.1%	1,926
岩室町	10,140	10,042	9,759	9,369	-1.0%	-2.8%	-4.0%	270
西川町	12,090	12,365	12,327	11,890	2.3%	-0.3%	-3.5%	498
味方村	5,031	4,805	4,714	4,615	-4.5%	-1.9%	-2.1%	326
潟東村	6,271	6,454	6,249	5,944	2.9%	-3.2%	-4.9%	261
月潟村	3,954	3,831	3,715	3,668	-3.1%	-3.0%	-1.3%	411
中之口村	6,649	6,483	6,387	6,057	-2.5%	-1.5%	-5.2%	317
計 新潟市	796,456	808,969	813,847	811,901	1.6%	0.6%	-0.2%	1,121

	人口				人口変化率			人口密度
	1995年	2000年	2005年	2010年	1995-00	2000-05	2005-10	2010年
長岡市	195,470	193,414	195,681	193,917	-1.1%	1.2%	-0.9%	739
川口町	6,111	5,748	5,233	4,861	-5.9%	-9.0%	-7.1%	97
栃尾市	26,390	24,704	23,168	21,004	-6.4%	-6.2%	-9.3%	102
中之島町	12,727	12,804	12,382	12,128	0.6%	-3.3%	-2.1%	285
越路町	14,294	14,271	13,958	14,003	-0.2%	-2.2%	0.3%	240
三島町	7,269	7,618	7,553	7,494	4.8%	-0.9%	-0.8%	205
与板町	7,484	7,493	7,273	6,808	0.1%	-2.9%	-6.4%	340
和島村	5,232	4,954	4,803	4,463	-5.3%	-3.0%	-7.1%	140
寺泊町	12,761	12,270	11,636	10,745	-3.8%	-5.2%	-7.7%	185
山古志村	2,523	2,222	10	1,181	-11.9%	-99.5%	11710%	30
小国町	7,989	7,389	6,760	6,070	-7.5%	-8.5%	-10.2%	70
計 長岡市	298,250	292,887	288,457	282,674	-1.8%	-1.5%	-2.0%	317

	人口				人口変化率			人口密度
	1995年	2000年	2005年	2010年	1995-00	2000-05	2005-10	2010年
上越市	132,205	134,751	134,313	134,701	1.9%	-0.3%	0.3%	539
安塚町	4,176	3,733	3,340	2,878	-10.6%	-10.5%	-13.8%	48
浦川原村	4,388	4,202	4,032	3,769	-4.2%	-4.0%	-6.5%	80
大島村	2,776	2,480	2,249	1,927	-10.7%	-9.3%	-14.3%	31
牧村	3,294	2,991	2,614	2,322	-9.2%	-12.6%	-11.2%	43
柿崎町	12,522	12,116	11,484	10,660	-3.2%	-5.2%	-7.2%	134
大潟町	11,097	10,861	10,401	9,950	-2.1%	-4.2%	-4.3%	637
頸城村	9,010	9,538	9,746	9,499	5.9%	2.2%	-2.5%	254
吉川町	5,931	5,516	5,142	4,764	-7.0%	-6.8%	-7.4%	67
中郷村	5,572	5,259	4,733	4,303	-5.6%	-10.0%	-9.1%	109
板倉町	7,843	7,534	7,517	7,327	-3.9%	-0.2%	-2.5%	113
清里村	3,158	3,217	3,152	3,015	1.9%	-2.0%	-4.3%	84
三和村	6,452	6,284	6,190	5,918	-2.6%	-1.5%	-4.4%	157
名立村	3,636	3,388	3,169	2,866	-6.8%	-6.5%	-9.6%	48
計 上越市	212,060	211,870	208,082	203,899	-0.1%	-1.8%	-2.0%	214

注：「国勢調査」。単位は，人口：人，人口密度：人/Km<sup>2</sup>。

## 5. おわりに：まとめ

最後に、新潟市、長岡市、上越市が直面する財政構造の硬直化という問題とその改善のための課題についてまとめる。

合併市町村は、合併算定替によって地方交付税が合併後に減少しないように措置されているため、財政規模が維持されている。同時に合併建設計画に基づく合併特例債の発行が認められているため、投資的経費の増加とともに財政規模が拡大している。このため、市町村合併に期待された財政効率化効果が実現されていないのが実情である。さらに、リーマンショック後の戦後最悪の景気後退が、景気対策を通じて、人件費や議会費に確認される合併効果や行政改革の効果を吹き消してしまった。

上述のように、合併算定替によって地方交付税が合併後に減少しないように維持されているため、合併市町村の経常収支率は見かけ上低く抑えられている。これが段階的に縮小しはじめる2015年度(2004年度に合併し10年経過した場合)からは、経常収支比率が悪化する、つまり財政構造の硬直化が進むと予想される。ただし、これは経常収支比率に限らず、実質収支比率や実質公債費比率などの健全化判断比率にも影響が及び、現行制度の下では早期是正措置などを受ける可能性も出てくる。例えば、2010年度の実質公債費比率は、特例市平均9.3%に対して、長岡市は15.7%、上越市は14.8%と高水準にある。さらに、長岡市も上越市も他の特例市と比較して、財政力が弱い一方で、1人当たり歳出水準が高く、人口当の職員数と人件費が高く、投資的経費と公債費も高い状況にある。

財政構造の硬直化を回避するには、以下の4つの課題を克服する必要がある。第1に、人件費削減と「物件費増加」の抑制の両立が課題である。人件費の削減には、定員適正化計画に基づく職員数削減、給与の見直しを通じたものがある。これらは、新潟市では「行政改革プラン2005」とその後の「行政改革行革プラン2010」に基づき実施され、長岡市と上越市でも同様に一定の成果がみられた。さらに、人件費の削減は、公共施設の管理運営業務の民間委託によっても実現できる。2001年9月の改正地方自治法に基づき、指定管理者制度の導入が進展したことが、「人件費の減少＝物件費の増加」として現れている。つまり、職員が行っていた公共施設の管理運営業務が民間等に委託されたことに伴い、人件費が物件費(委託料)に代替されるようになった。したがって、財政構造の硬直化を回避するには、物件費増加の抑制が課題である。そのためには、一層の業務委託の促進とともに、コンテストブルな環境(公募の実施、参入障壁の除去等の競争性の確保)を整備し、物件費の抑制を図っていく必要がある。

第2に、公共施設の統廃合が進まず、市域の広域化がそのまま物件費や維持管理費の増加につながっているのは、効率化という合併のメリットは期待できない。効率性を重視し、区間での公共施設の再配置と行政サービス機能の分担が課題である。

第3に、一般会計から特別会計等への繰出(繰出金、補助費等)の抑制が課題である。長岡市や上越市の高い実質公債費比率の要因は、公債費負担のための特別会計への繰出金である。これらの抑制には、他団体の補助金や他会計への繰出しの適正化が求められる。また、高齢化に伴って、介護保険事業や国民健康保険事業などの特別会計への繰出が拡大

しないように、受益と負担の一致を徹底化する必要がある。同様に、扶助費（民生費）は高齢化の進行に伴って今後もさらに財政の圧迫要因となる。これも同様に、受益と負担の一致をさせることが不可欠である

第4に、行政サービスの水準と範囲の見直しが課題である。定員適正化計画に基づく職員数削減、給与の見直しによって、これまでは人件費の削減に切り込むことは可能だったかもしれない。しかし、現行の行政サービス水準や範囲を前提にした場合、人件費削減には限界がある。財政構造の硬直化を根本的に解消するには、行政サービスの水準と範囲の見直しが不可欠であり、そのためには民営化や官民連携の一層の推進が重要である。

## 参考文献・資料

### （参考文献）

鷺見英司(2012)「新潟県の1990年度、2000年代の財政運営と財政状況」『新潟大学経済論集』第92号2011-II

総務省編(2012)『平成24年版 地方財政白書』日経印刷株式会社

地方財務研究会編(2011)『地方財政小辞典 第六訂』ぎょうせい

### （参考資料）

上越市「歳出比較分析表」

(<http://www.city.joetsu.niigata.jp/uploaded/attachment/62862.pdf> : 2013.1)

総務省『市町村決算状況調』(各年度版)

総務省『地方財政統計年報』(各年度版)

総務省「決算カード：決算状況(市区町村) 新潟県」

([http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-11\\_15.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/1018-15-11_15.pdf) : 2013.1)

総務省『国勢調査』

(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index.htm> : 2013.1)

長岡市「歳出比較分析表」

([http://www.city.nagaoka.niigata.jp/shisei/zaisei/z-shiryou/zaisei-shiryou\\_h22.pdf](http://www.city.nagaoka.niigata.jp/shisei/zaisei/z-shiryou/zaisei-shiryou_h22.pdf) : 2013.1)

新潟市「歳出比較分析表」

(<http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/zaimu/zaiseijyokyo/zaiseibunseki.files/h21zaimuichiran.pdf>  
: 2013.1)

新潟市「新潟市行政改革プラン 2010」

(<http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/gyoseikaikaku/plan2010/plan2010.files/plan2010.pdf>  
: 2013.1)

新潟市「合併推進計画」

([http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gaiyo/gaikaku/gappeisiryokan/kouikigappei\\_siryous/kakusyusiryoyogaiyou/torokujigyo.html](http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gaiyo/gaikaku/gappeisiryokan/kouikigappei_siryous/kakusyusiryoyogaiyou/torokujigyo.html) : 2013.1)