

はじめに

地方公共団体が、効率的に事務を行うための手段の一つに、他の地方公共団体と事務の共同処理を行うなどの広域化がある。ただ、一口に広域化といっても一部事務組合や広域連合をはじめ、協議会の設置、事務の委託や機関等の共同設置によるもの、任意の協議会など、その形態はさまざまである。

「地方分権推進委員会第2次勧告」（平成9年7月8日）においては、「住民の日常生活や経済活動がますます広域化する一方で、多様化・高度化する住民ニーズに対応した高度の行政サービスの提供が求められていることから、今まで以上に積極的に広域行政の推進に取り組む必要がある。」とされ、その後、平成の大合併が行われた結果、平成18年3月31日現在、広域行政圏の基準の10万人に満たない市町村は1,561団体、うち人口1万人未満の市町村は496団体まで減少している。

広域化のメリットは、「住民サービスの向上」と「財政効果」に大別される。本稿では、このうち財政効果、すなわち広域化によるスケールメリットに着目し、自治体規模と経費の関係を分析する。具体的には、歳出の目的別区分により人口1人当たりの経費と人口との相関をみることによって、スケールメリットがどのように働くのかを考察した上で、広域化の可能性等について触れてみたい。

なお、本稿においては、財政効果に着目して、どれぐらいの人口規模が合理的かを分析するため、市町村合併についても、便宜上「広域化」の概念に含めて議論することをあらかじめお断りしておく。

性質別経費の分析

行政目的別の分析を行う前に、まず性質別経費と人口との関係の特徴をみてみたい。なお、分析は、平成17年度「地方財政状況調査」及び「公共施設状況調査」の結果のうち人口50万人未満の市町村に係るものをベースとしている。歳出の性質別区分と全国市町村の歳出は表1のとおりである。以下、主な経費の特徴を概観する。

表1 性質別経費と歳出総額に占める構成比

性質別区分	総額(単位:百万円)	構成比(単位:%)
人件費	6,883,143	20.7
物件費	4,236,310	12.7
扶助費	4,080,709	12.3
補助費等	3,151,169	9.5
公債費	4,253,060	12.8
繰出金	3,266,076	9.8
その他	7,441,438	22.2
歳出合計	33,311,905	100.0

○人件費

人件費は、事業費支弁に係るものを除いた一切の給与費である。なお、退職手当は、団体間・年度間での差が大きいため、今回の分析においては控除している。

図1及び表2は、住民一人当たり人件費と人口の関係を表している。人口10万人まで住民一人当たり経費は大きく減少していき、人口10万人からは減少幅が緩やかとなり、人口30万人程度からは、若干逡増する。人口規模が一定を超えると逡増するのは、特例市や中核市において、民生行政・保健衛生・都市計画等・環境保全行政に関する事務などの事務移譲があるためと考えられる。

図1 住民一人当たり人件費と人口の関係

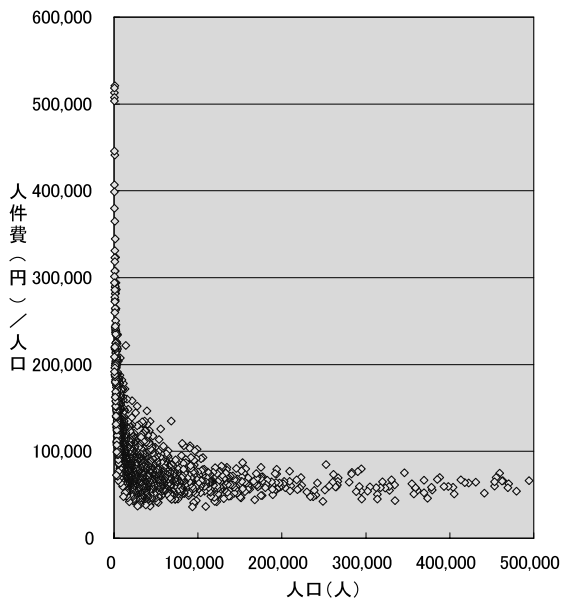


表2 住民一人当たり人件費

人口	平均 (単位:円)
5万~10万	69,111
10万~20万	63,682
20万~30万	61,889
30万~40万	58,231
40万~50万	63,001

図2 住民一人当たり物件費と人口の関係

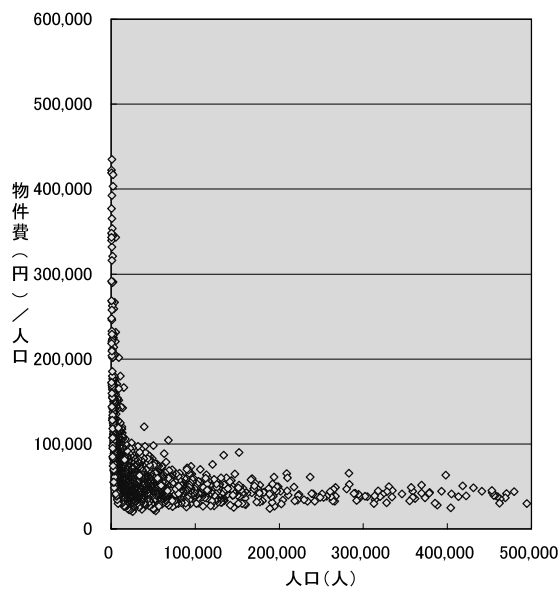


表3 住民一人当たり物件費

人口	平均 (単位:円)
5万~10万	46,993
10万~20万	43,959
20万~30万	41,718
30万~40万	40,364
40万~50万	39,354

○物件費

物件費は、賃金・旅費・交際費・需用費・役務費・備品購入費・委託料などである。

図2及び表3は、住民一人当たり物件費と人口の関係を表している。人口10万人の手前あたりまでは大きく減少し、そのまま逡減していく。なお、物件費のうち50.1%は委託料が占めているため、各地方公共団体の事務委託化の状況によって大きく影響を受けていると考えられる。

○扶助費

扶助費は、生活保護法による生活扶助など、被扶助者に対して支給する費用である。

図3及び表4は、住民一人当たり扶助費と人口の関係を表している。他の費目と違い、グラフは逡増傾向にあるが、団体間で非常に大きなばらつきがある。なお、町村においては、福祉事務所の設置が義務づけられていないため、他の費目と異なり、人口5万人未満の区分においても、住民一人当たり経費が高くない。

図3 住民一人当たり扶助費と人口の関係

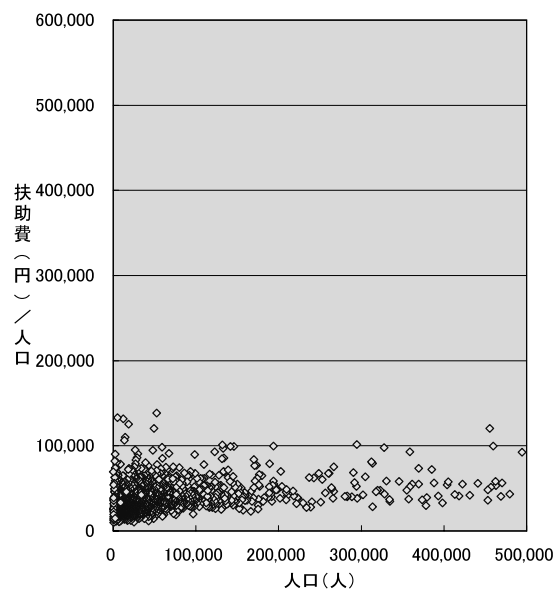


表4 住民一人当たり扶助費

人口	平均 (単位:円)
5万~10万	42,777
10万~20万	47,531
20万~30万	48,955
30万~40万	53,146
40万~50万	58,212

○補助費等

補助費等は、報償費・役務費・負担金・補助金・交付金・補償金・補填金・賠償金・償還金などである。

図4 住民一人当たり補助費等と人口の関係

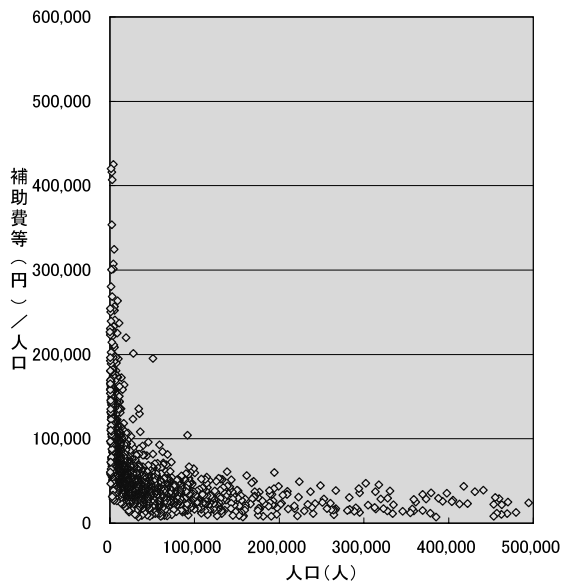


表5 住民一人当たり補助費等 (単位:円)

人口	平均
5万～10万	37,757
10万～20万	28,311
20万～30万	23,910
30万～40万	24,393
40万～50万	23,711

図4及び表5は、住民一人当たり補助費等と人口の関係を表している。人口が増えるにつれて住民一人当たり経費は減少している。人口10万人の手前あたりまでは大きく減少し、そのまま逡減し横ばいとなる。一部事務組合等を構成している市町村においては、組合等への負担金がこの費目に計上され、また、病院事業会計への繰出金も同様であるため、人口規模の大きな団体区分でも比較的ばらつく傾向にあると考えられる。

○普通建設事業費

普通建設事業費は、公共施設の新增設などの投資的経費である。

図5及び表6は、住民一人当たり普通建設事業費と人口の関係を表している。ある程度の人口規模までは減少傾向にあるが、かなりのばらつきがある。

図5 住民一人当たり普通建設事業費と人口の関係

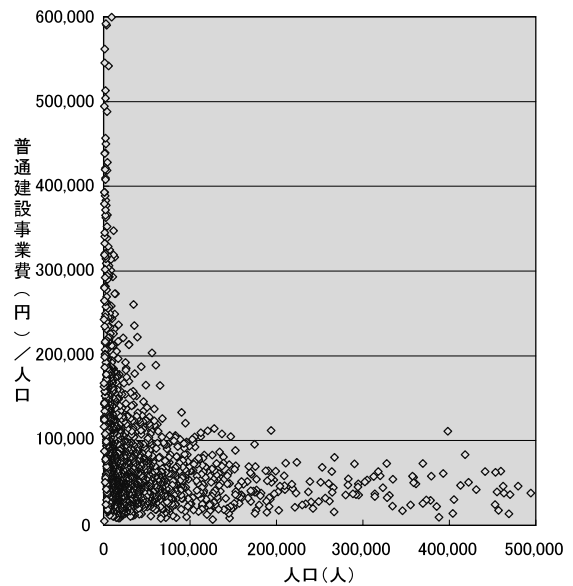


表6 住民一人当たり普通建設事業費 (単位:円)

人口	平均
5万～10万	56,323
10万～20万	50,250
20万～30万	43,526
30万～40万	46,169
40万～50万	42,111

図6 住民一人当たり繰出金と人口の関係

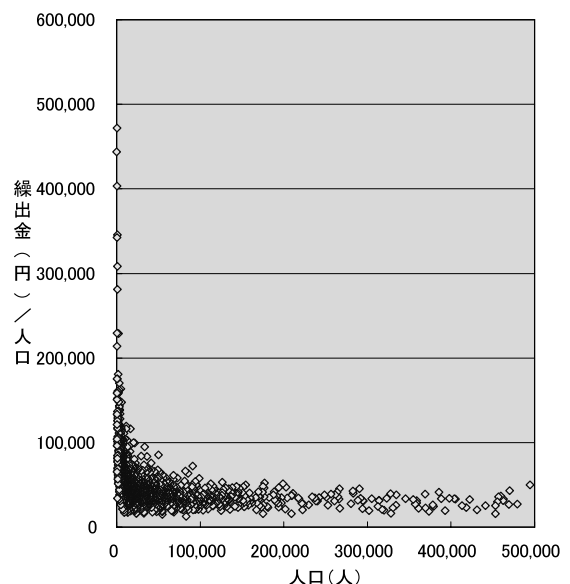


表7 住民一人当たり繰出金 (単位:円)

人口	平均
5万～10万	36,597
10万～20万	34,353
20万～30万	33,209
30万～40万	28,334
40万～50万	30,517

その年度の政策による投資的事業の状況や道路等の整備状況、施設の老朽化の状況などが要因と考えられる。

○繰出金

繰出金は、国民健康保険事業、介護保険事業や地方公営企業法を適用していない公営企業会計に対して支出する経費である。

図6及び表7は、住民一人当たり繰出金と人口の関係を表している。人口5万人あたりまで大きく減少し、ほぼ横ばいとなる。各特別会計の財務状況等により、ばらつきが生じるものと考えられる。

目的別経費の分析

次に、ここまでみてきた性質別経費と人口の関係の特徴を踏まえて、目的別の経費と人口の関係を考察していく。決算状況調査における歳出の目的別区分は、表8のとおりである。

今回の分析の対象としたのは、「議会費」、「徴税费」、「清掃費」、「消防費」、「小・中学校費」である。

分析の対象外とした経費は、土木費は投資的経費が多く、年度間で変動が大きいこと、労働費・農林水産業費・商工費・災害復旧費は、経費が少額であること、民生費は、扶助費が大半を占めているため、性質別経費の分析のとおり、広域化による財政効果が見込めないことなどの理由による。

残る経費のうち、各地方公共団体共通の事務が存在し、広域化の可能性、または、その効果が大きいと考えられる経費として、上記5費目を考察対象とした。

なお、以下の分析では、年度間の変動が大きい普通建設事業に係る経費は、各費目の歳出から除いている。表9は、目的別経費に占める各性質別経費の割合である。

表9 目的別経費における主な性質別経費の占める割合 (%)

	議会費	徴税费	清掃費	消防費	小・中学校費
人件費	91.4	71.9	18.7	44.4	20.5
物件費	6.0	20.0	40.0	7.3	64.1
補助費等	2.6	8.1	38.2	47.7	4.9
その他	0.0	0.0	3.1	0.6	10.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○議会費

議会費とは、議員の報酬及び費用弁償、議会事務局の職員の人件費及び一般需用費等、議会運営に要する経費である。

図7及び表10は、住民一人当たり議会費と人口の関係を表している。人口10万人まで、住民一人当たり経費は大きく減少していき、人口10万人を超えた

図7 住民一人当たり議会費と人口の関係

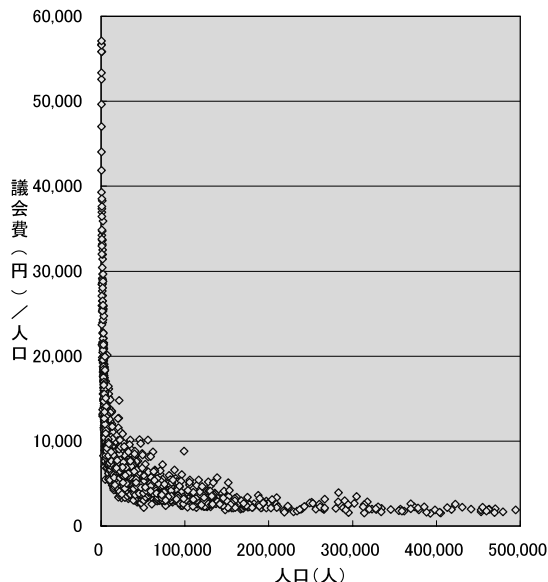


表8 主な目的別経費

大区分	小区分
議会費	
総務費	総務管理費、徴税费、戸籍・住民基本台帳費、選挙費、統計調査費、監査委員費
民生費	社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費、災害救助費
衛生費	保健衛生費、結核対策費、保健所費、清掃費
労働費	失業対策費、労働諸費
農林水産業費	農業費、畜産業費、農地費、林業費、水産業費
商工費	
土木費	土木管理費、道路橋りょう費、河川費、港湾費、都市計画費、住宅費、空港費
消防費	
教育費	教育総務費、小学校費、中学校費、高等学校費、特殊学校費、幼稚園費、社会教育費、保健体育費、大学費
災害復旧費	農林水産施設災害復旧費、公共土木施設災害復旧費、その他
公債費	

表10 住民一人当たり議会費

(単位:円)	
人口	平均
5万~10万	4,225
10万~20万	3,038
20万~30万	2,341
30万~40万	2,092
40万~50万	1,931

あたりから減少幅が緩やかになっている。

議会費のうち人件費の占める割合は91.4%と、そのほとんどを人件費が占める(表9)。そのため人口30万人あたりまでは、住民一人当たり人件費のグラフ(図1)に類似したグラフとなる。

しかし、地方自治法第91条に人口区分と議員定数の上限の定めがあり、例えば、人口5万人の2市が合併し人口10万人の市になった場合、議員定数の上限は60人から34人となる。また、中核市等への権限移譲には、議会経費に関わる部分がないため、住民一人当たり人件費のグラフとは異なり、人口規模が大きくなっても逡増していない。

このように、議会費は、人口規模による経費の削減効果があるが、考えられる広域化の手法は、市町村合併などに限られる。

○徴税費

徴税費とは、税務関係職員に係る人件費、納税貯蓄組合設置補助金、税務調査費、還付加算金などに要する経費である。

図8及び表11は、住民一人当たり徴税費と人口の関係を表している。人口20万人まで、住民一人当たり経費は減少していき、人口20万人以上ではほぼフラットになっている。

徴税費のうち人件費の占める割合は71.9%と、その大半を人件費が占める(表9)。そのため人口30万人あたりまでは、住民一人当たり人件費のグラフ(図1)に類似したグラフとなる。しかし、議会費と同様、中核市等への権限移譲に税務経費に関わる部分がないため、人口規模が大きくなっても逡増しない。

広域化の手法としては、市町村合併や滞納整理組合の設置などが考えられるが、それ以外の取組として、京都府において、平成20年秋に全国で初の広域連合を発足する動きがある。これは、京都府と25市

図8 住民一人当たり徴税費と人口の関係

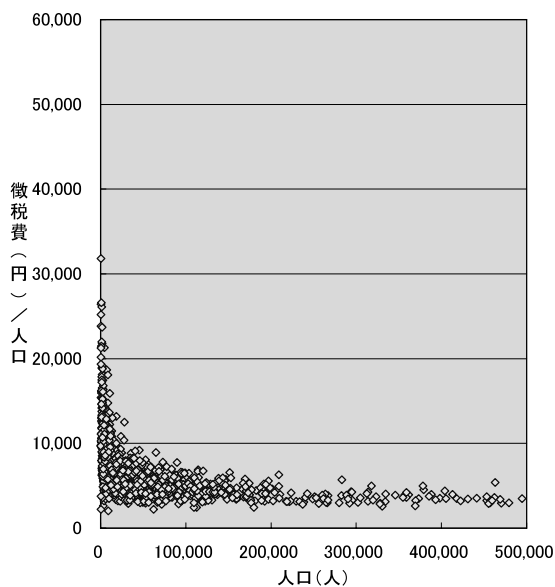


表11 住民一人当たり徴税費

(単位:円)	
人口	平均
5万~10万	4,849
10万~20万	4,394
20万~30万	3,697
30万~40万	3,665
40万~50万	3,525

町村が共同で地方税の課税及び徴収業務を行うもので、府・市の重複業務の排除や地方税電子申告システム「eLTAX」の導入、外部委託の推進などにより、現行958人から約3割の削減となる701人で業務が可能となることを見込んでいる。また、税情報やノウハウなどの共有、システムの一元化など様々なスケールメリットが考えられる。

このように、これまであまり広域化が進んでいなかった税務行政分析などにおいても広域化の手法が試みられつつある。

○清掃費

清掃費とは、ごみ処理やし尿処理に要する経費である。

図9及び表12は、住民一人当たり清掃費と人口の関係を表している。傾向として、人口10万人まで住民一人当たり経費は減少していき、住民一人当たり1万5千円程度に収れんしていくが、相当大きなばらつきがある。また、人口10万人未満には、経費の高い団体とならんで非常に低い団体も多く分布して

図9 住民一人当たり清掃費と人口の関係

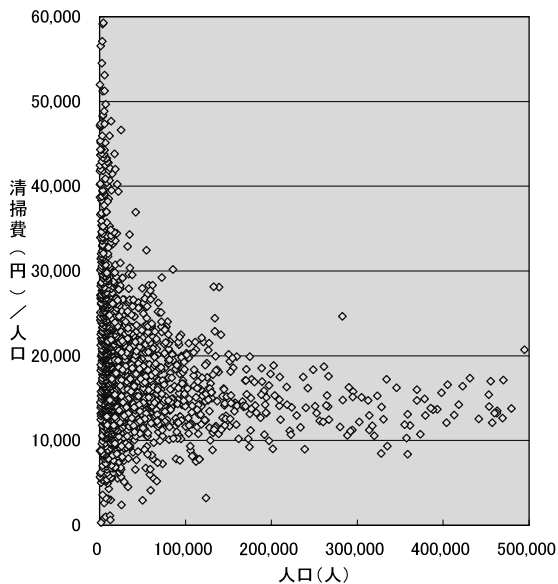


表12 住民一人当たり清掃費

(単位:円)	
人口	平均
5万~10万	16,768
10万~20万	15,080
20万~30万	14,286
30万~40万	12,965
40万~50万	14,718

いる。

清掃費のうち物件費の占める割合は40.0%、補助費等の占める割合は38.2%で、大半を物件費と補助費等が占めている(表9)。これは、委託や一部事務組合等で事務を実施している団体が多いためと考えられる。

廃棄物処理に係る事務の多くは、委託化の方向へ転換してきているが、その実施状況はまちまちである。また委託化が進んでいる団体にあっても、委託している事務の内容により、委託料の水準には大きな差がみられる。その他にも、し尿処理費は、下水道の普及率の高低により、大きな差が生じうる。

広域化の手法としては、市町村合併、一部事務組合や他市町村への事務委託などが考えられる。環境衛生分野において、事務の委託は504件、一部事務組合は1,313件となっている(「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」(平成18年7月1日現在))。

なお、ここでは維持管理コストに相当する経費しか取り上げていないが、清掃費は、投資的経費においてもスケールメリットがあると考えられる。

○消防費

消防費とは、消防職員にかかる人件費などである。

図10 住民一人当たり消防費と人口の関係

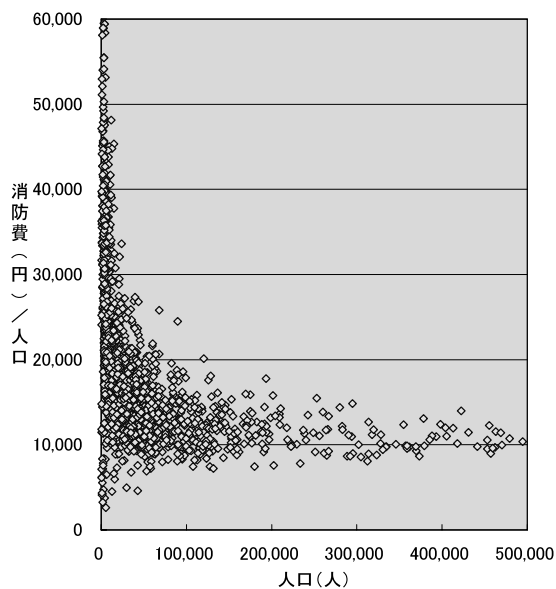


表13 住民一人当たり消防費

(単位:円)	
人口	平均
5万~10万	13,517
10万~20万	11,884
20万~30万	11,431
30万~40万	10,275
40万~50万	10,839

図10及び表13は、住民一人当たり消防費と人口の関係を表している。人口10万人まで、住民一人当たり経費は大きく減少していき、人口10万人を超えたあたりから住民一人当たり1万1千円程度に収れんしていく。

消防費のうち補助費等の占める割合は47.7%、人件費の占める割合は44.4%で、人件費と補助費等が費用の大半を占めている(表9)。補助費等のうち一部事務組合に対する負担金の占める割合は83.9%であり、その大半は人件費であるため、実質的には、費用のほとんどが人件費であるといえる。

なお、「市町村の消防の広域化に関する基本指針」(平成18年7月12日消防庁告示第33号)では、管轄人口の観点から言えばおおむね30万人以上の規模を一つの目標とすることが適当であるとされている。これは、住民サービスの向上(①初動の消防力、増援体制の充実②現場到着時間の短縮)、人員配備の効率化と充実(①現場要員の増強②予防業務・救急業

務の高度化・専門化)、消防体制の基盤の強化(①高度な消防設備、施設等の整備②適切な人事ローテーションによる組織の活性化)の観点からである。

消防費については、ばらつきはみられるものの、人口10万人ぐらいまでは経費の削減効果が特に大きいので、まず10万人以上の人口規模による実施を目指すのが適当ではないだろうか。広域化の手法としては、市町村合併はもちろん一部事務組合や事務の委託などが考えられる。実際、防災分野における一部事務組合は、842件(前掲調査)と環境衛生分野に次いで多い。

○小・中学校費

小・中学校費には、小・中学校関係の教職員に係る人件費(市町村負担分のみ)、一般需用費などが含まれる。なお、教職員に係る人件費のほとんどは都道府県の負担であるため、今回の分析対象には入っていない。

また、児童・生徒数一人当たり経費を考察することにより、小・中学校のサービスを直接受けている

図11 住民一人当たり小・中学校費と人口の関係

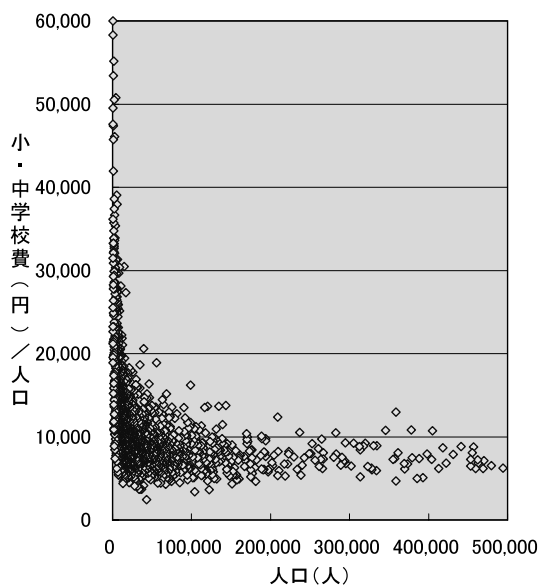


表14 住民一人当たり小・中学校費
(単位:円)

人口	平均
5万~10万	8,283
10万~20万	7,730
20万~30万	7,578
30万~40万	7,617
40万~50万	7,406

対象との相関関係をみることができているが、今回は、事業の広域化という観点から、他の費目と同様、住民一人当たり経費により考察した。

図11及び表14は、住民一人当たり小・中学校費と人口の関係を表している。人口10万人の手前あたりまでは大きく減少し、そこからほぼ横ばいとなる。小・中学校費のうち物件費の占める割合は64.1%と半分以上を占めているため、住民一人当たり物件費と類似したグラフとなる(表9)。

小・中学校については、明治の大合併で、一つの村に少なくとも小学校を設置できるよう800人以上を目途に合併が進められ、昭和の大合併で、一つの町村に少なくとも中学校を設置できるよう8,000人以上を目途に合併が進められた。

図12 住民千人当たり小・中学校数と人口の関係

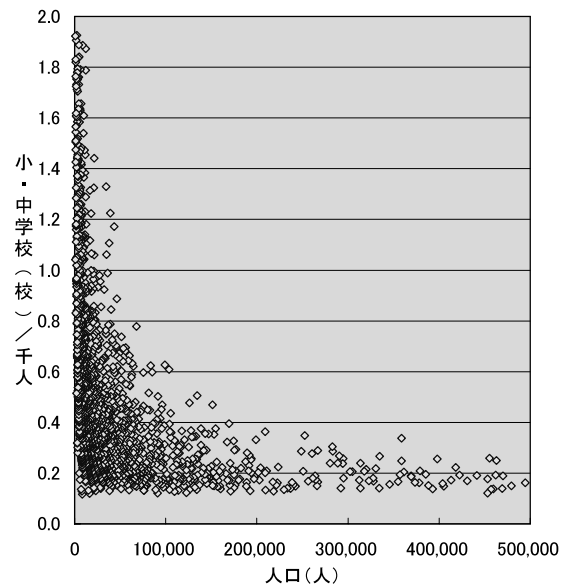


図12は、住民千人当たり小・中学校数と人口規模との関係をみたグラフであるが、やはり地理的要件等もあり、人口の少ない団体のほうが住民千人当たり学校数は多くなっている。そのため、一定水準への広域化は有効であると考えられる。

広域化の手法としては、市町村合併はもちろん、事務の委託なども考えられる。子どもの人数に応じて学校を新設・廃校したり、増改築したりするよりも、広域的に捉え、他の地方公共団体に委託することなども、場合によっては検討に値する方法である。

○まとめ

以上、5つの目的別経費において考察を行った。経費により多少の差異はあるものの、ほとんどの費目において、人口10万人までは特に大きく経費が減少することが見てとれる。効率的行政という観点からは、当面、それぞれの状況に適した手法を用いて、人口10万人以上の規模への事業の広域化を目指すべきであろう。

最後に、広域化によってどの程度の財政効果が見込めるのかを今回の分析をもとに、簡単に試算してみたい。今回分析を行った5つの経費について、人口7万5千人（5万～10万人の間）の団体が、広域化により、人口15万人（10万～20万人の間）規模並みに一人当たりの経費を引き下げたとすると表15のような効果額が得られる。もちろんこれは単純な計算であり、現実にはこれだけの効果があるとは限らないが、少なからず財政効果があることが見て取れる。

表15 広域化による効果額（人口7万5千人規模）

		議会費	徴税费	清掃費	消防費	小・中学校費
平均的歳出	A	316,875	363,675	1,257,600	1,013,775	621,225
広域化後の歳出	B	227,850	329,550	1,131,000	891,300	579,750
効果額	A-B	89,025	34,125	126,600	122,475	41,475
	(A-B)/A*100	28.1	9.4	10.1	12.1	6.7

(注)1 「平均的歳出 A」欄は、人口7万5千人規模の団体の平均的歳出である。
2 「広域化後の歳出 B」欄は、人口15万人規模の住民一人当たり経費を用いて試算した平均的歳出である。

なお、議会費や徴税费は、団体間のばらつきが小さく一定の額に収れんしていくのに対して、清掃費や消防費については、非常に大きなばらつきがみられた。地理的・社会的要因による差もあるだろうが、これらの行政分野は、特に、広域化も含めた行政改革による財政効果が期待できる分野であるといえよう。

おわりに

大阪府内の市町村では、これまで、厳しい財政状況のもと、行財政改革に取り組んできているが、自団体の中だけで行う行革に、限界を感じている市町村もあるのではないだろうか。

今回、目的別経費の分析を通じて広域化の可能性を考察したが、今回取り上げた経費以外にも、広域化は、多くの分野で有効であろうと思われる。その手法も、本稿で紹介したもの以外にも、共同入札の実施、電算事務の共同化、保育所の事務委託、教育委員会の共同設置など、各地でいろいろなものが導入されつつある。また、今回は、普通会計に係る行政分野だけを取り上げたが、病院の広域ネットワーク化や水道事業などの広域化についても、今後、積極的に検討すべきである。

究極の行革といわれる市町村合併には、非常に大きな労力と時間を要する。もちろん事務の広域化に当たっても、他団体との調整は容易ではないだろう。しかし、自団体の中だけの行革に限界を感じたとき、それを打開する方策の一つとして、広域化は有効な一手になりえるものであり、積極的に検討する価値があるのではないだろうか。

参考文献

- ・遠藤文夫（1988）「市町村の適正規模」『自治論文集 自治省編』ぎょうせい。
- ・阿部統（1988）「広域市町村圏の今日的意義と課題」『自治論文集 自治省編』ぎょうせい。
- ・須藤正浩（2004）「事例式 地方公共団体の外部監査の実務 第46回 清掃事業 ～ごみの収集・運搬・処理・処分」『地方財務2004年2月号』ぎょうせい。
- ・佐々木信夫（2004）「自治体の構造改革 第23回 市町村合併のポイント」『地方財務2004年1月号』ぎょうせい。