

第2章 合併と財政

第1節 本章の課題

「平成の市町村合併」を、行政改革の手段として位置づける場合、「合併のメリット」とは効率化——行政コストの低下である。一方、合併推進過程において、「合併のメリット」として最も大きく喧伝されたのが使用料水準の低下である。

本章では、2つの節に分けて、「合併のメリット」の実態について、第2節では財政上の効率性の有無について、第3節では住民負担水準の変化について検討する。その際、合併市町村と非合併市町村の双方を統合したデータベースを作成・利用し、合併市町村と非合併市町村を対照比較する。これにより、合併以外の効果を弁別しながら、「合併によって何が変化したのか」を抽出することが可能になると考える。

第2節 平成の市町村合併における「規模の経済」の検証

（1）問題の所在および本節の分析

2010年3月末、合併新法が改正されたことにより、平成の市町村合併は一区切りがつけられた。1999年3月31日時点では3,232あった市町村の数は、2012年1月には1,719まで減った。本節の目的は、合併の目的のひとつとして考えられていた行財政の効率化が本当に達成されているのか、統計的に検証を行うことにある。合併による行財政の効率化は主に「規模の経済」効果によってもたらされる。そこで本節では、財政、行政の両側面から、これを分析する。具体的には、住民1人当たりの歳出入規模および職員数における合併前後の変化を、合併した自治体と合併していない自治体との間で比較する。従来の関連研究の多くがケーススタディであるのに対し、本節は全市区町村を対象にしている。

分析から得られた結論を先に示そう。分析期間において、合併は「規模の経済」効果とは逆の結果をもたらしていた。すなわち、①変化率で見た場合、ほとんどの指標において、合併をしていない自治体の方がより効率化している。②多くの小規模自治体が依然として非効率であることに変わりはないが、格差は縮小している。③そもそも、同規模の自治体のうち、より非効率であった自治体が合併した傾向がみられる。④合併した自治体の収入を支えていたのは「合併特例事業債」であった。

本節の構成は以下のとおりである。まず、（2）で関連する研究のサーベイを行う。（3）で分析に使用するデータを説明する。（4）で統計分析の方法とその結果を示す。（5）で結論を整理し、分析上の留意点を述べる。

（２）従来の研究

自治体の行財政に対する合併の効果についての従来の研究は、その多くがケーススタディである。全国的な統計分析としては、総務省により設置された市町村の合併に関する研究会¹が、合併により行財政運営がより効率化したという分析結果を示している。しかし、その方法は、合併した自治体と合併していない自治体の数値を単純平均するというものであり、自治体の規模が多様であることからすれば、適切な方法とは言い難い。

一方、今井照²は、合併自治体の合併前の期間について、その後に合併する自治体の集計値を計算し、その変化の推移を合併しなかった自治体との間で比較した。分析の結果、地方債現在高、普通建設事業費決算額、人件費決算額、職員数では、合併していない自治体の方がより低下しており、積立金現在高では合併していない自治体の方がより減少しているという結果が得られている。つまり、期待された「規模の経済」効果とは逆に、合併していない自治体の方がより効率化していたのである。

しかし、自治体の行財政指標は、人口規模に対してU字型のプロットとなることが以前から知られている。この事実に基づき、1人当たり歳出、1人当たり職員数等が最小となる人口規模の研究が行われてきた。本節では、この人口規模を「最小効率規模」と呼ぶ³。このことは、人口規模の小さい自治体は、一般的に1人当たり歳出等が大きくなる、言い換えれば非効率である割合が高いことを意味している。したがって、合併による効果を検討するには、行財政指標に対する人口規模の効果をコントロールすることが必要である。

（３）データの説明

① 自治体数

本節では、2009年3月31日時点での合併状況を基準にした。図表Ⅱ-2-1が合併有無別の自治体数を類型ごとに、図表Ⅱ-2-2は人口規模別に表している。ここでの自治体には、市区町村1,800が含まれており、そのうち合併を経験したのが574、合併を経験していないのが1,226である。町村では、8割以上が合併を経験していない。人口規模別では、人口1万人未満の自治体のうち9割以上が合併しなかったことがわかる。平成の市町村合併は特に小規模市町村の合併促進を目指していたが、この点は大きな課題を残したことになる。

図表Ⅱ－２－１ 類型別に見た合併有無別の自治体数

	合併なし	合併あり	小計
政令指定都市	10 (58.8)	7 (41.2)	17 (100.0)
特別区	23 (100.0)	0 (0.0)	23 (100.0)
市	360 (47.0)	406 (53.0)	766 (100.0)
町村	833 (83.8)	161 (16.2)	994 (100.0)
小計	1,226 (68.1)	574 (31.9)	1,800 (100.0)

(注) 括弧内は比率 (単位、%)。

図表Ⅱ－２－２ 人口規模別に見た合併有無別の自治体数

	合併なし	合併あり	小計
1 万人未満	456 (93.3)	33 (6.7)	489 (100.0)
1 万～5 万人未満	482 (63.8)	274 (36.2)	756 (100.0)
5 万～10 万人未満	135 (49.8)	136 (50.2)	271 (100.0)
10 万～30 万人未満	105 (52.5)	95 (47.5)	200 (100.0)
30 万～100 万人未満	40 (54.8)	33 (45.2)	73 (100.0)
100 万人以上	8 (72.7)	3 (27.3)	11 (100.0)
小計	1,226 (68.1)	574 (31.9)	1,800 (100.0)

(注) 括弧内は比率 (単位、%)。

② 変数の概要と作成方法

次に、図表Ⅱ－２－３は変数の概要を表している。変数のうち、効率化を測る指標は財政指標と職員数であり、「一般」に分類された諸変数は、合併以外の要因による効率性への影響を取り除くためのコントロール変数である。コントロール変数の記述統計量は図表Ⅱ－２－４に示した。

財政指標と職員数については、住民 1 人当たりの値の対数値を使用している。たとえば、歳出総額の場合、 $\text{Log}(\text{歳出総額} / \text{住民人口})$ となる。合併前は 2001 年⁴、合併後は 2008 年を基準としている。

先述したように、合併自治体の合併前の期間は、その後に合併する自治体の集計値を計算した。すなわち、合併前の各自治体の人口を x_i (添え字 i は自治体を表す) とすると、合併前 (2001 年) の人口は集計値 $\sum x_i$ とした。たとえば、「(1 人当たり) 歳出総額」は $\text{Log}(\sum \text{歳出総額}_i / \sum \text{住民人口}_i)$ となる。「規模の経済」効果が働くとすれば、 X を合併後の人口、 $f(\text{人口})$ を費用関数とすると、 $f(X) < f(\sum x_i)$ の関係にあることが予想される。

図表Ⅱ－2－3 変数の概要

	変数名	年	資料
一般	住民人口	2001年、2008年	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（総務省）
	高齢者人口	2008年	住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（総務省）
	1人当たり課税対象所得（注1）（対数）	2008年	国民健康保険事業者年報（厚労省）
	第1次産業人口比率	2005年	国勢調査（総務省）
	昼夜人口比率	2005年	国勢調査（総務省）
財政指標	《歳出関係》 歳出総額、投資的経費、扶助費、公債費、物件費、補助費、人件費	2001年、2008年	地方財政状況調査（総務省）
	《歳入関係》 歳入総額、地方税、普通交付税、地方債	2001年、2008年	地方財政状況調査（総務省）
職員数	一般行政、普通会計（注2）、総合（注3）	2002年、2008年	地方公共団体定員管理調査結果（総務省）

（注1）課税対象所得／納税義務者数

（注2）普通会計＝一般行政＋学校及び学校以外の教育（社会教育、保健体育等）＋警察＋消防

（注3）総合＝普通会計＋公営企業等会計

図表Ⅱ－2－4 コントロール変数の記述統計量

	人口	高齢者人口	1人当たり 課税対象所得（対数）	第1次産業 人口比率	昼夜人口 比率
サンプル数	1,800	1,800	1,800	1,800	1,800
平均	70,597.88	0.26	14.87	12.49	96.99
標準偏差	17,7176.5	0.07	0.16	10.74	50.50
最低値	157	0.11	14.45	0.01	63.87
最高値	3,605,951	0.55	16.24	77.91	2,047.31

（４）合併の「規模の効果」に関する統計分析

① 合併前後の変化率（人口規模を含まない）

まず、人口規模をコントロールせずに、合併有無の違いが財政指標や職員数の変化にどのような違いを与えているかを回帰分析により検証する。回帰式は次のとおりである。

$$Y_i = X_i\beta_1 + M_i\beta_2 + u_i \quad i = 1, \dots, n$$

n は市区町村のサンプル数を示している⁵。 Y_i は合併後の財政指標、職員数の値を合併前の値で割った数値である。これは、合併前後の変化率を表している。 X_i は n 行 5 列の変数行列、 M_i は 0（合併なし）、1（合併あり）の値をとるダミー変数、 β_1 は定数項を含む 5 次元の係数ベクトル、 β_2 は 1 次元の係数ベクトル、 u_i は誤差項である。変数には高齢者人口、1 人当たり対象課税所得、第 1 次産業人口比率、昼夜人口比率が含まれる。

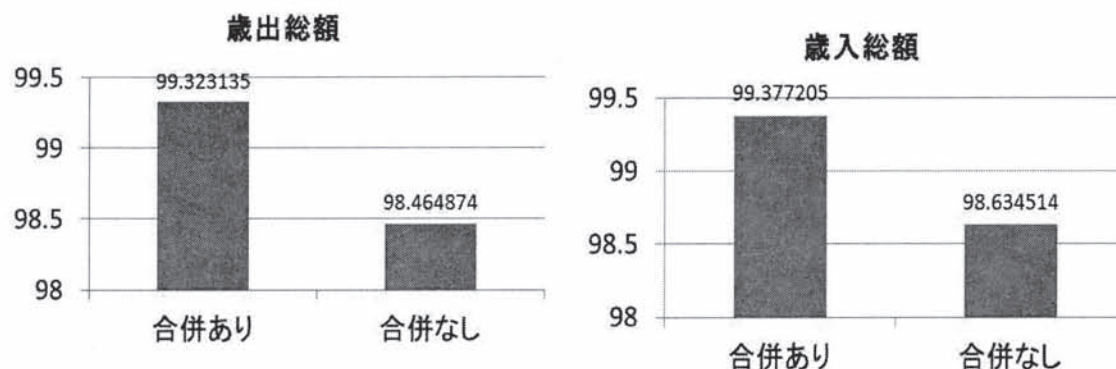
ここで変数の平均値をとり $\bar{X}_i$ とすると、合併有無の違いによる財政指標および職員数の変化率は次のように推計される。

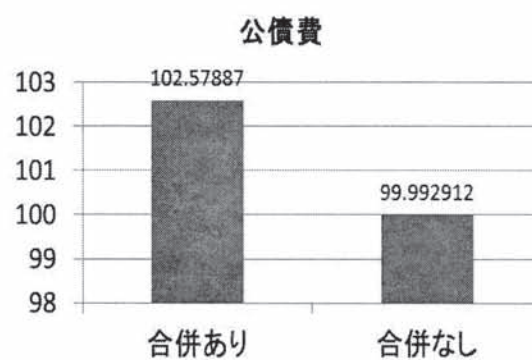
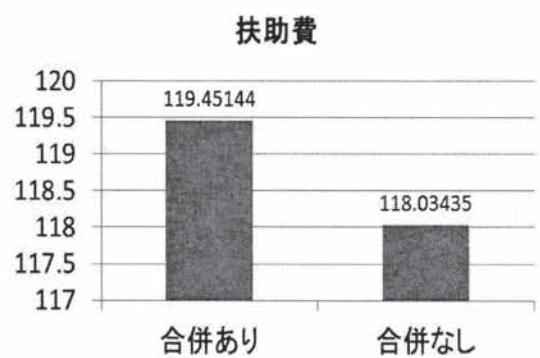
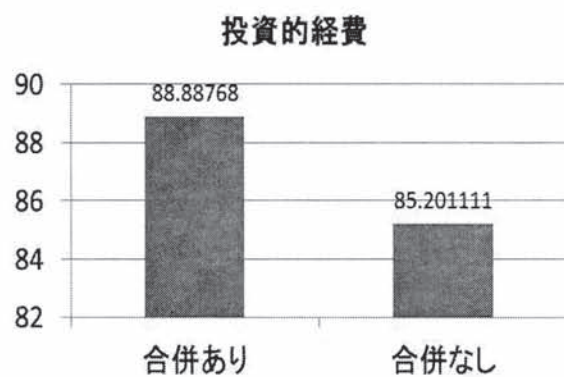
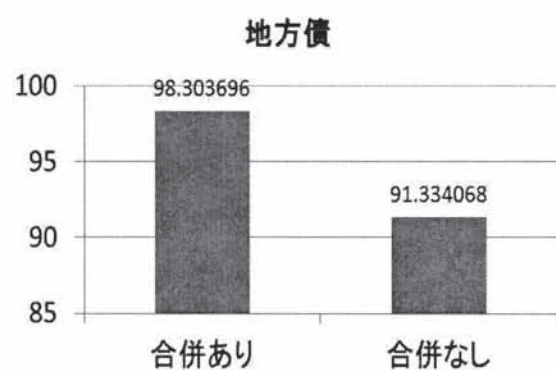
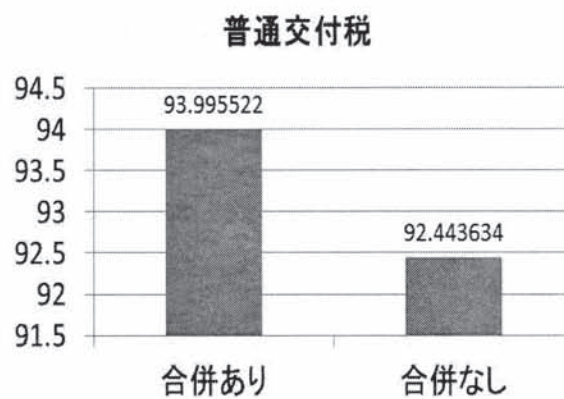
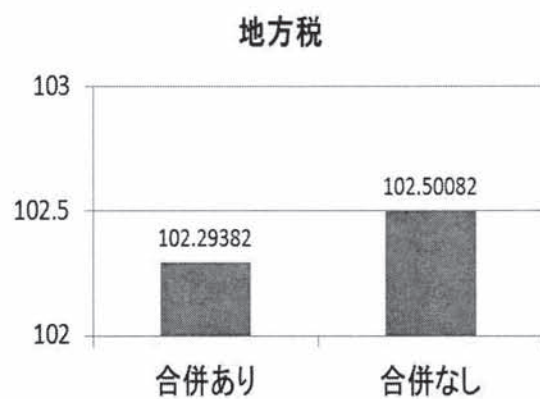
合併ありの自治体の場合： $\bar{X}_i\beta_1 + \beta_2$

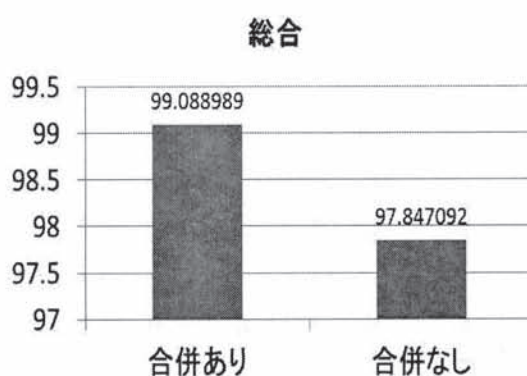
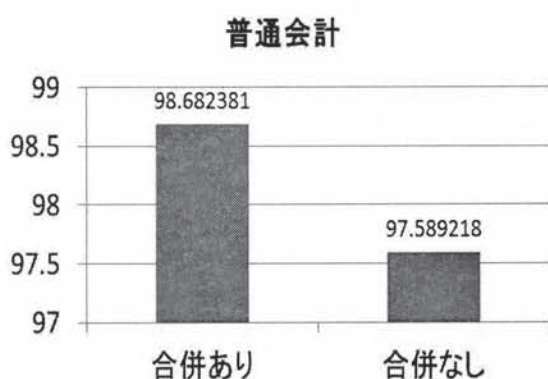
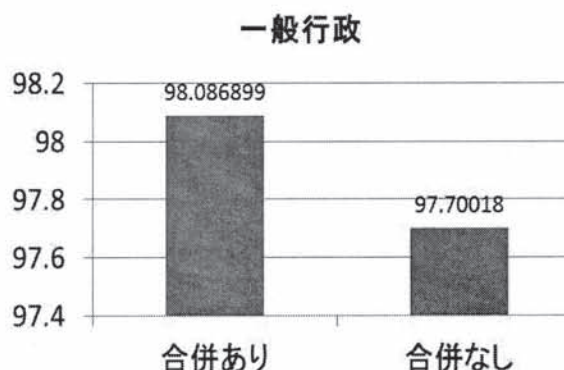
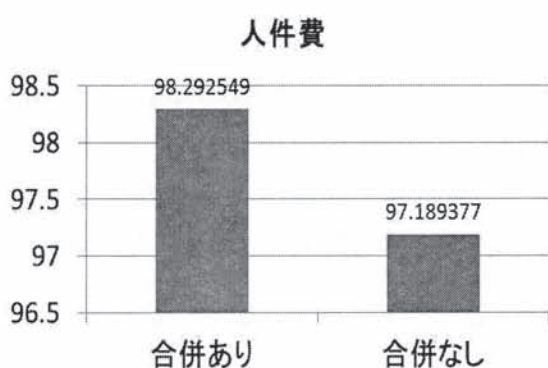
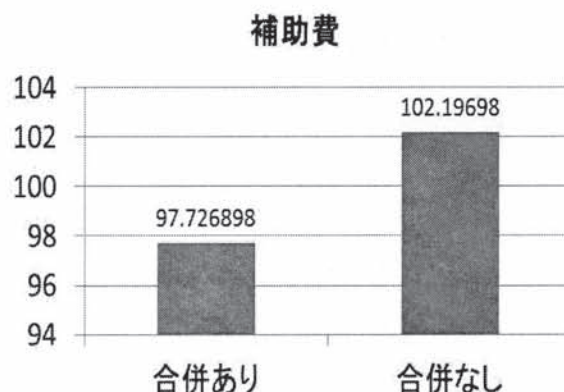
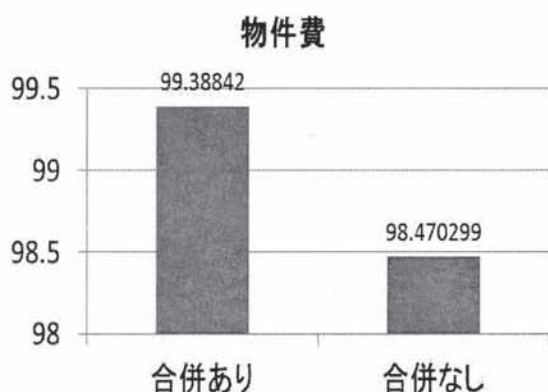
合併なしの自治体の場合： $\bar{X}_i\beta_1$

回帰分析の結果、合併有無のダミー変数に関して、地方税は統計的に有意ではなかったものの（ t 値 -1.57）、地方交付税交付金は 5% 水準で有意（ t 値 2.05）、他の変数はすべて 1% 水準で有意という結果が得られた⁶。図表Ⅱ－2－5 がそれぞれの推計値を示している。

図表Ⅱ－2－5 合併前後における財政指標、職員数の変化率
（縦軸は $100 \times$ 合併後数値 / 合併前数値）







地方税と補助費を除き、全ての変化率で「合併あり」よりも「合併なし」の方が低いことが分かる。つまり、合併していない自治体の方がより効率化しているのである。もっとも、その違いは1ポイント前後の小さなものである。そのなかで、地方債における差が目立っている。実は、この差をもたらしているのは地方債収入のうちの「市町村合併特例事業債」である。合併した自治体における2008年度の「市町村合併特例事業債」による収入を平均額で見ると約11億6千万円にのぼり、これが合併した自治体の収入減を補っている。合併した自治体においても、絶対額では、普通交付税、特別交付税、「市町村合併特例事業債」を除いた

地方債による収入は軒並み減収であった。「市町村合併特例事業債」が、合併自治体の財政を支えていたのである。

地方税の場合、回帰分析における合併有無のダミー変数の係数は統計的に有意でなかったものの、合併していない自治体が合併した自治体を上回っている。つまり、合併していない自治体は、国からの交付税、地方債による収入は大きくダウンした一方、地方税による収入はより増加したのである。

ただ、ここでの分析は人口規模を含めていない。従来の研究により、人口規模の小さい自治体は住民1人当たりの費用が高いことが分かっている。そうであれば、たとえ合併していない自治体の方がより効率化していたとしても、依然として非効率な状態にあることに変わりはないだろう。そこで、次に人口規模による「最小効率規模」を考慮した分析を行う。

② 「最小効率規模」に基づく「非効率度」の分析

横軸に人口規模、縦軸に1人当たり行政費用をとり、各自治体のデータをプロットすると、U字型の模様が浮かび上がる。つまり、人口規模の小さな自治体では単位費用が高く、人口規模が大きくなるにしたがって低下し、最低点に達した後は再び単位費用は上昇カーブを描くのである。この事実は、単位費用が最低となる、つまり最も効率的な状態となる人口規模があることを示唆している。本節ではこれを「最小効率規模」と呼んでいる。

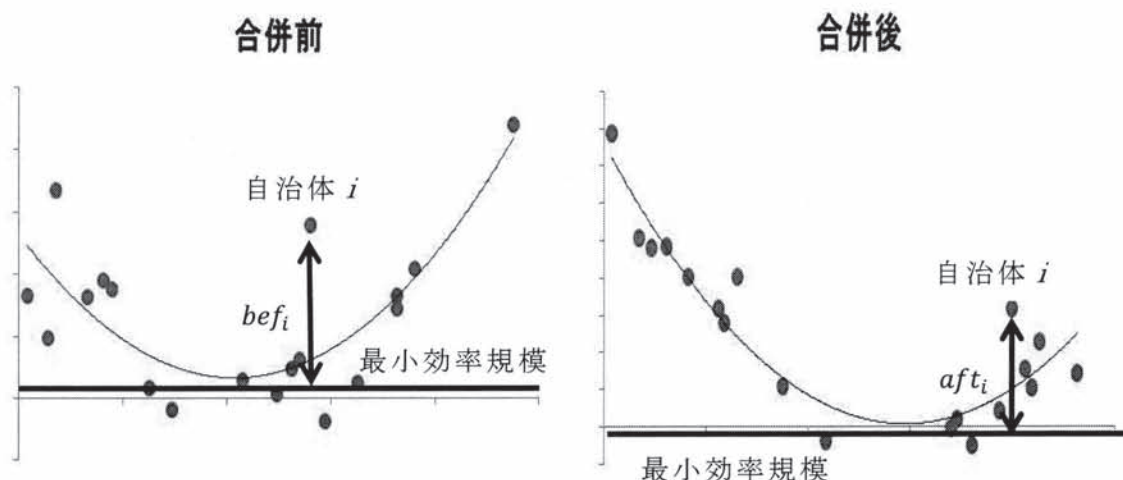
自治体における行財政上の「非効率度」は、この「最小効率規模」からの距離として考えることができる。そこで、合併前後における「非効率度」の変化を合併有無別で比較することにより、合併の効果を知ることができる。図表Ⅱ-2-6は、分析の概念図である。

左の図を合併前の状態、右の図を合併後の状態とし、それぞれにU字型曲線の底のラインとして「最小効率規模」が示されている。U字型の曲線は、次の二次式により表される。

$$Y_i = X_i\beta + u_i \quad i = 1, \dots, n$$

β は定数項を含む7次元の係数ベクトル、 X_i は n 行7次元の変数ベクトルである。7個の変数の中には、高齢者人口、1人当たり対象課税所得、第1次産業人口比率、昼夜人口比率のほか、人口と人口の2次項が含まれている。ここで推計された Y の最小値が最小効率規模となる。

図表Ⅱ－2－6 最小効率規模と「非効率度」の概念図
横軸は人口規模、縦軸は住民 1 人当たり財政指標・職員数



自治体 i の「非効率度」は、 $(Y_i - \text{最小効率規模})$ として示される。図にしたがえば、合併前の期間における自治体 i の「非効率度」は bef_i 、合併後の期間の「非効率度」は aft_i である。

「非効率度」変化の分析結果を示す前に、図表Ⅱ－2－7 において、合併前の期間について、人口規模の対数値を横軸にとり、各自治体の財政指標、職員数の分布を示した。図からわかるように、すべての指標において U 字型が描けるわけではない。地方税、普通交付税、扶助費、補助費は、プロットの全体的な形状を見ると U 字型とは言い難い。

図表Ⅱ－2－7 を見ると、合併なしの自治体の U 字型曲線（点線）は合併ありの自治体のそれ（実線）よりも、全体としてより下方に位置していることが分かる。これは、同じ人口規模で比較すれば、合併前の期間において、合併なしの自治体の方が合併ありの自治体よりも、より効率的であったことを示唆している。このデータは合併前の期間のものであるので、言い換えれば、同じ人口規模の自治体のなかで、より効率性の低かった自治体が合併をしたということになる。

③ 合併有無別に見た「非効率度」の平均値と分布

以下では、「非効率度」の変化を合併有無別に平均値と分布に分けて分析した結果を示す。回帰分析の結果は、人口にかかる係数は、1 次項および 2 次項ともに、すべて 1% 水準で有意であった。先述したように、合併前の期間における自治体 i の「非効率度」は bef_i 、合併後の期間の「非効率度」は aft_i である。そこで、合併前の期間における「非効率度」は bef_i の平均値、合併後の「非効率度」は aft_i の平均値として計算した。

図表Ⅱ－2－8は、合併有無別に見た「非効率度」の変化を示したものである。まず、（住民1人当たり）歳出総額、（住民1人当たり）歳入総額等では、合併なしの自治体の方が合併ありの自治体よりも上位に位置していることが分かる。これは、合併なしの自治体の方が非効率であることを示唆する。この結果は、先ほど図表Ⅱ－2－7において、合併なし自治体のU字型曲線が合併あり自治体のそれよりも下方に位置していたことと矛盾するように思われるかもしれない。しかし、矛盾はしていない。なぜなら、図表Ⅱ－2－7をよく見ると、合併なしのU字型曲線（点線）の端は合併ありのそれ（実線）よりも長く伸びている。これは人口規模が最も小さいクラスの自治体と最も大きいクラスの自治体において、合併なしの自治体の比率が圧倒的に多いためである（図表Ⅱ－2－2を参照）。したがって、同じ規模同士で比べれば合併なし自治体の効率はより良いものの、全体として平均値をとれば、最も小さいクラスの自治体と最も大きいクラスの自治体のなかで合併していないケースが非常に多いため、合併なし自治体の効率が悪く計算されるのである。

次に、合併前後の期間の変化を見ると、全体として、合併なし自治体の効率性はより向上したことが分かる。歳出総額、歳入総額、地方税、地方交付税、物件費、人件費、一般行政（職員数）、普通会計（職員数）の場合、合併前の期間において合併なしの自治体の「非効率度」はより高かったが、その後格差は縮小している。一方、地方債、投資的経費、扶助費、公債費、総合（職員数）の場合には、合併前の期間から既に合併なしの自治体の「非効率度」は低く、その後さらに格差が拡大している。補助費の場合のみ、合併なし自治体の「非効率度」が悪化した。

また、全体として財政指標では「非効率度」が低下し、効率性の向上が見られる。しかし、職員数の指標である一般行政、普通会計、総合では「非効率度」がむしろ上昇し、効率性が低下している。

図表Ⅱ－2－9は「非効率度」の平均値の変化を示すものだったが、次に変化の分布を検討する。そのため、自治体*i*の「非効率度の変化」を次のように計算した。

$$\text{合併後の非効率度 (aft}_i\text{)} - \text{合併前の非効率度 (bef}_i\text{)} = \text{非効率度の変化 (}\eta_i\text{)}, i = 1, \dots, n$$

図表Ⅱ－2－9は、この「非効率度の変化」の分布が、合併有無別にどのように異なるかを示したものである。ここでは、比較を分かりやすくするために、自治体の分布をカーネル密度推計により表した。図から、地方税と普通交付税以外、すべての指標において、合併なし自治体の分布は合併ありの自治体のそれよりも左側にずれていることが分かる。これは、合併なし自治体は、合併あり自治体に比べ「非効率度の変化」の値がより小さい、言い換えれば、効率度の変化がより大

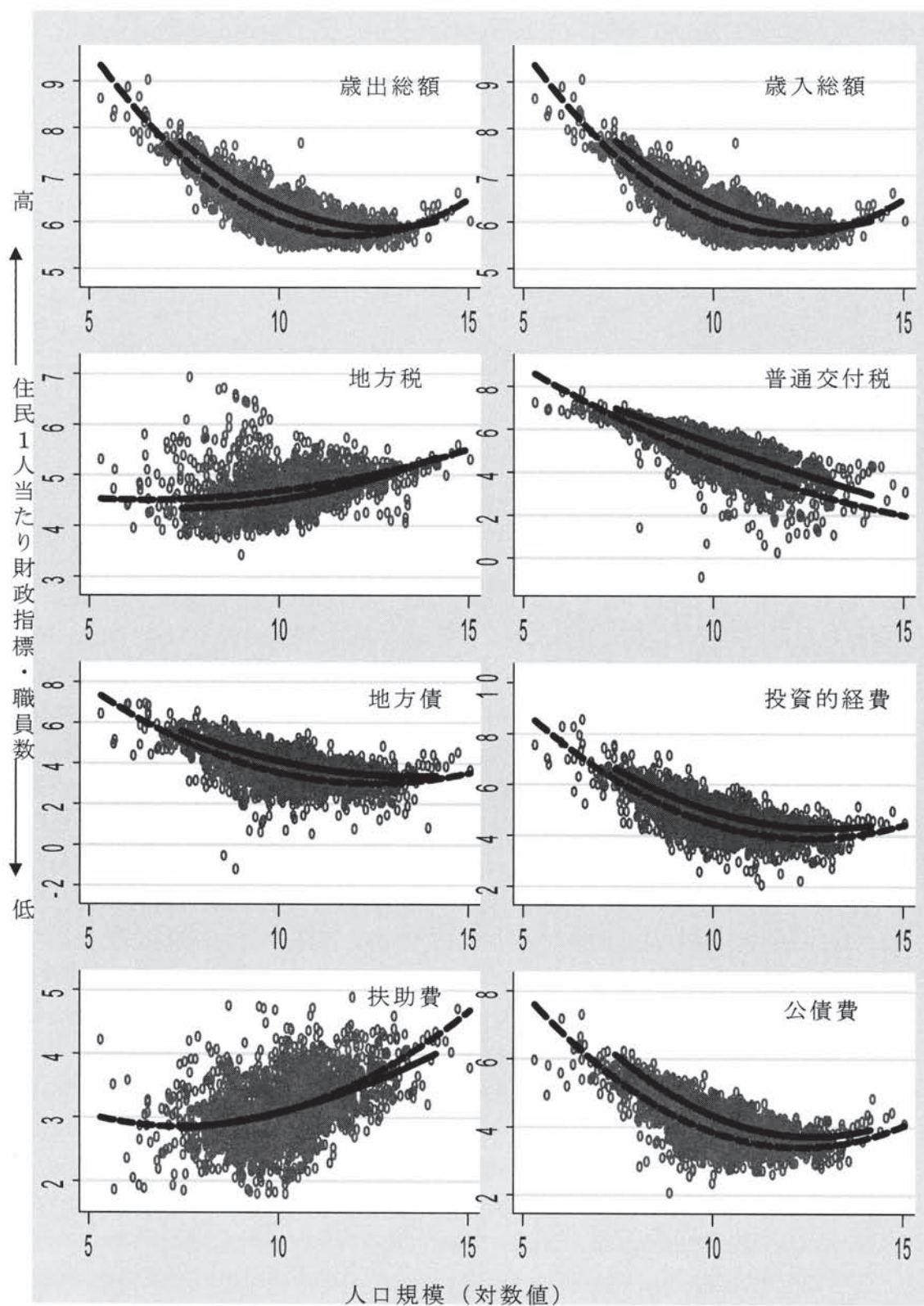
きいということを意味している。つまり、合併なし自治体は効率化しているケースが多いということである。

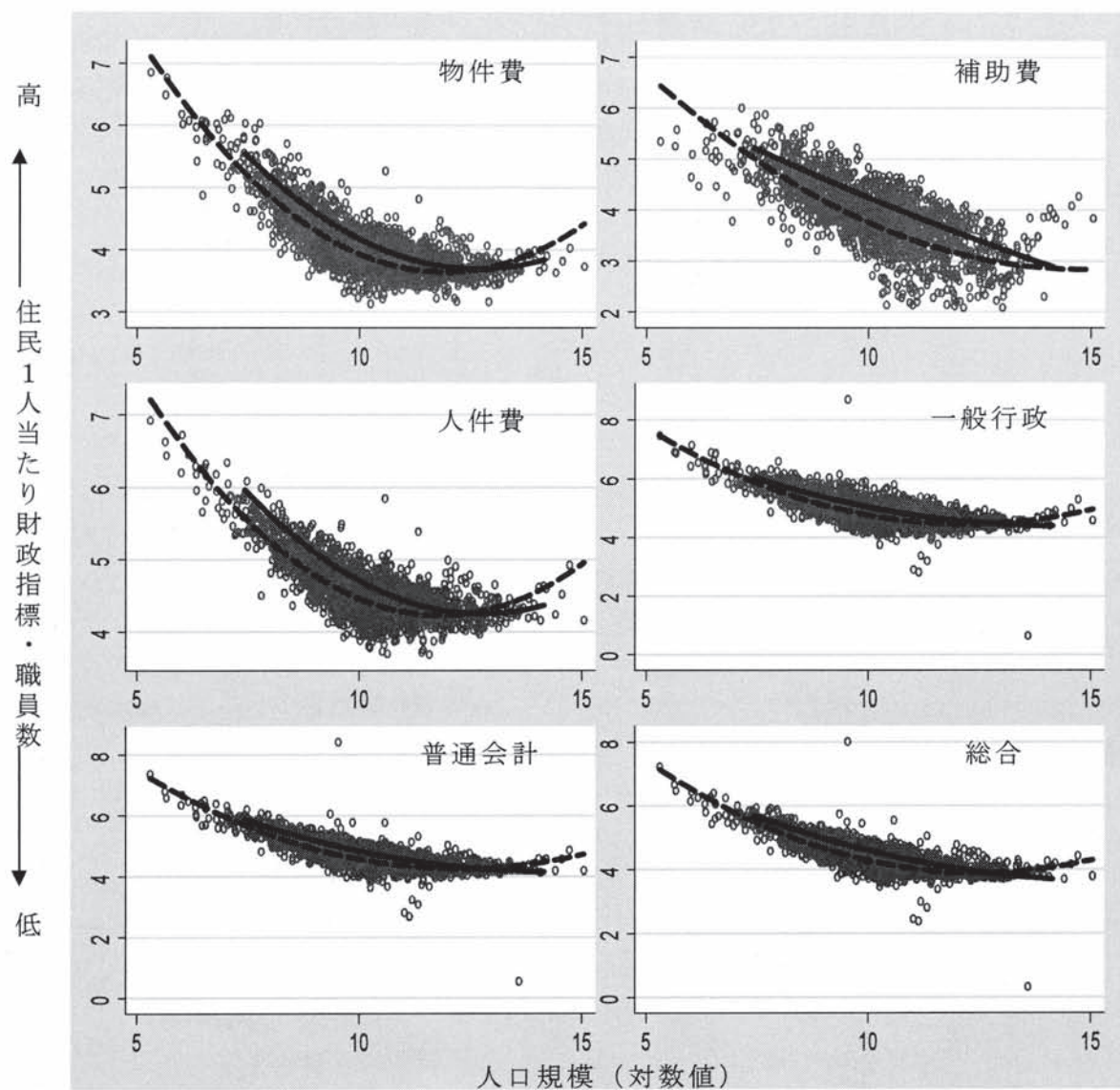
(5) 小括

平成の市町村合併は、「規模の経済」効果を通じ、自治体行財政の効率化を図ることを主な目的のひとつとしていた。しかし、本節の分析結果によれば、合併前後の期間において、むしろ合併をしていない自治体は合併した自治体に比べより効率化していた。合併自治体の収入を支えたのは何より合併特例事業債であり、これにより歳出入額の減少が緩和されたのである。これを合併特例債による「ソフトバジェット化」と言うこともできるかもしれない。つまり、合併しなかった自治体は、三位一体改革等による厳しい財政状況のなかで、より財政を切り詰めるを得なかった一方、合併した自治体は、合併特例事業債の発行が認められたことにより、収入の減少を多少は食い止めることができたのである。合併にともなう「ソフトバジェット化」は「規模の経済」効果を上回り、合併は財政の効率化という面ではかえって逆効果をもたらしたとすることができる。

しかし、合併自治体に対する各種の財政支援措置が時限的な措置であることからすれば、これらのアメ効果が消滅した後、合併自治体は不可避免に行財政運営の縮小を強いられる。したがって、本節における分析内容は、あくまで 2008 年時点における暫定的な結果と位置づけられるべきである。

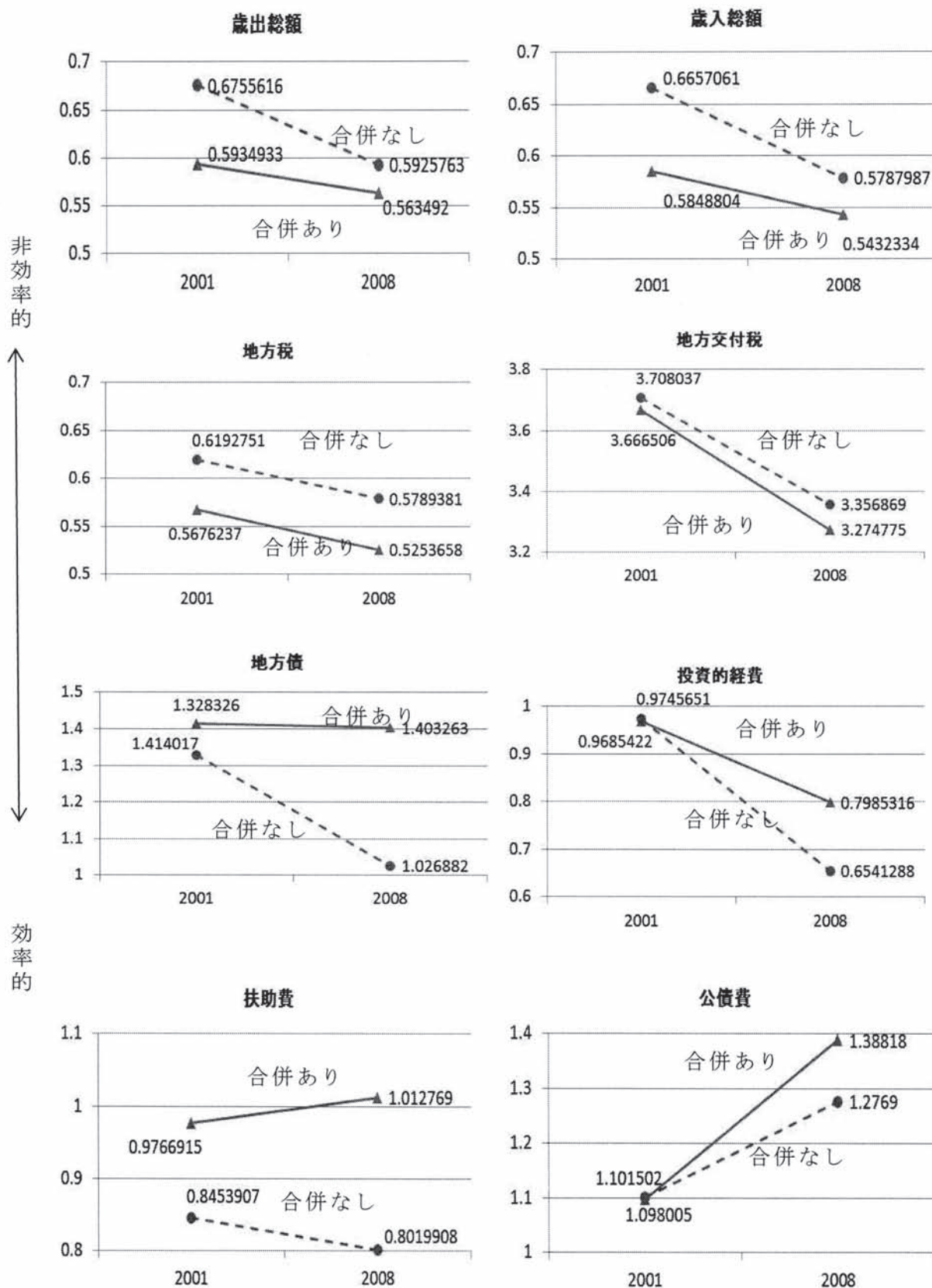
図表Ⅱ－2－7 合併前の人口規模と住民1人当たりの財政指標・職員数
(実線：合併あり、点線：合併なし)

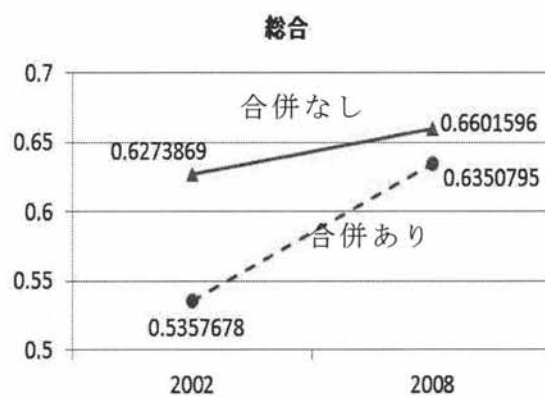
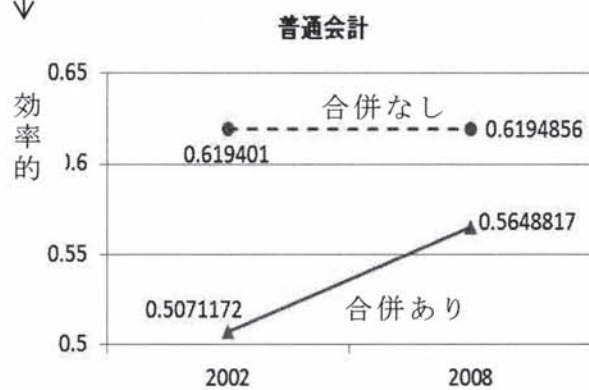
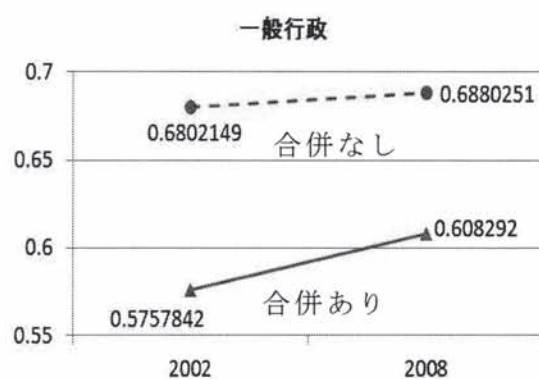
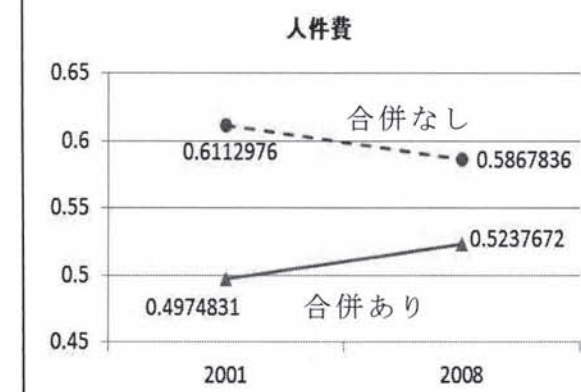
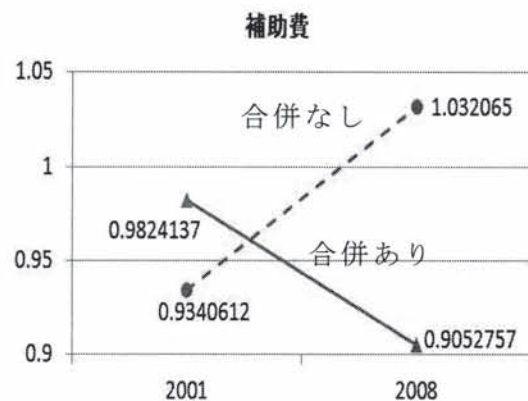
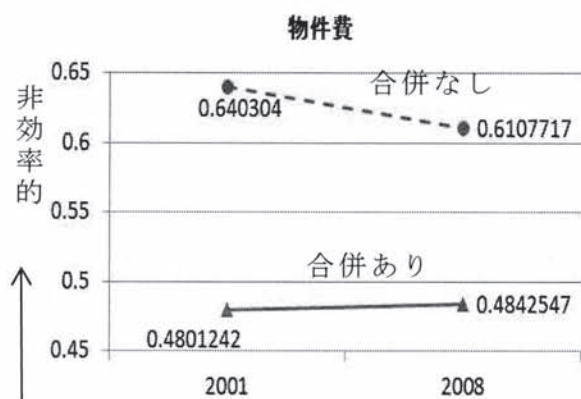




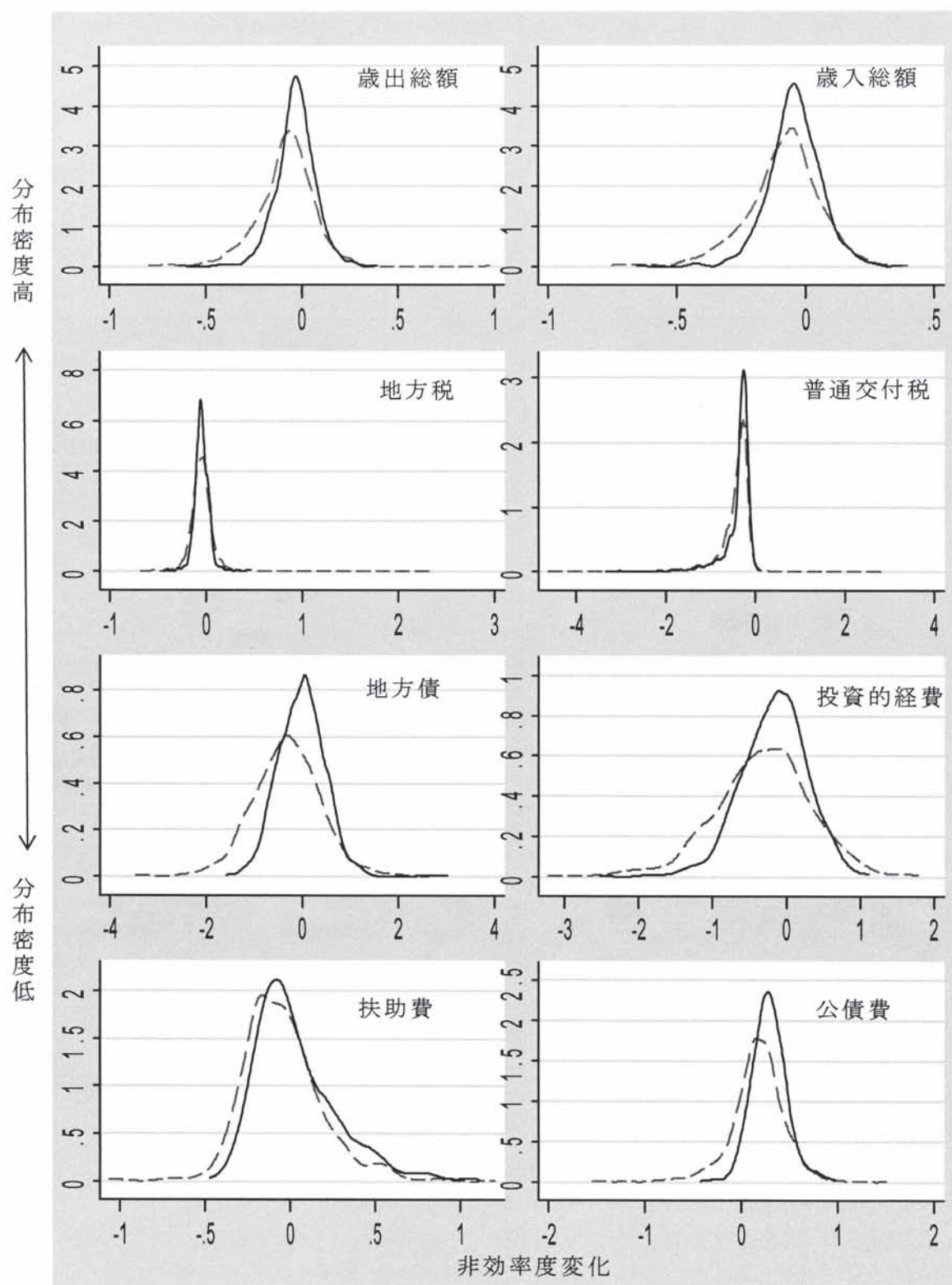
（注）横軸は2001年人口（対数値）、縦軸は各指標（財政指標は2001年現在の住民1人当たり、職員数は2002年現在の住民1万人当たり）の対数値。

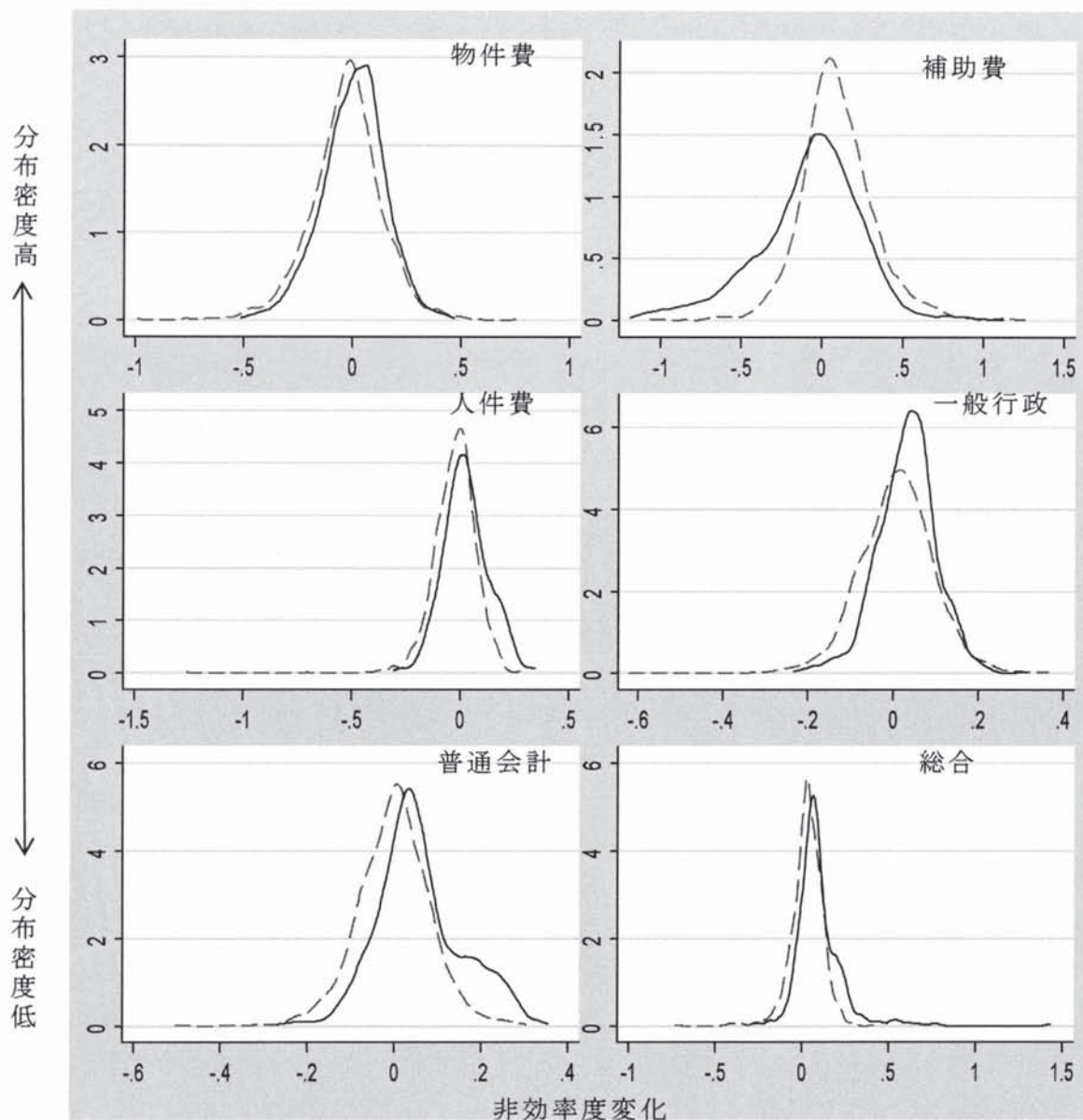
図表Ⅱ－２－８ 合併有無別に見た非効率度の変化





図表Ⅱ-2-9 合併有無別に見た非効率度の変化：
合併有無別に見た合併前後の非効率度変化（ η_i ）の自治体分布
（実線：合併あり、点線：合併なし）





注) 分布はカーネル密度推定 (ガウスクーネル) による。バンド幅は平均積分二乗誤差 (Mean Integrated Squared Error)を最小化する値を選択した。

第 3 節 住民負担の変化とその性格

(1) 問題の所在

「サービスは高い水準に、負担は低い水準に調整される」。1999 年 5 月 25 日の市町村合併研究会報告書において、過去の合併の事例に多い例として記述されたこの一言は、平成の市町村合併に「住民の理解を得」るための重要な説得材料であったことは記憶に新しい。

しかし、市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』では、上水道、下水道、一般廃棄物処理、し尿処理、その他（各種証明書・申請手数料・検診費用など）について、合併前後における住民負担の変化についてアンケート調査を行い、合併前より負担が上がった市町村、引き下げのみを行った市町村、引き上げと引き下げの両方を行った市町村が概ね同数程度という結果を得ている。つまり、「サービスは高い水準に、負担は低い水準に」は調整されなかったことは、合併を推進した総務省に設置された研究会によってすでに認められている。

『「平成の合併」の評価・検証・分析』に寄せられた回答が少なく、また設問項目自体が曖昧なものに留まっている理由は以下の４点と考えられる。

第１に、「住民負担」の範囲である。合併協議会において協議対象となる事務事業数だけで 100～200 を数える。このため、ある事業では負担増、ある事業では負担減となることは当然に想起される。

第２に、事業ごとに合併前負担が分散している。ある事業については中心市の負担水準が高く、別の事業については逆に周辺部の負担水準が高いことが考えられる。

第３に、それぞれの住民負担水準を合算することが困難である。例えば、婚姻届、出生届などは一生に稀な回数しか起りえないが、家庭ごみの収集作業は週に二度程度ある。しかも、家庭ごみの収集回数や収集手法も市町村ごとに独自に決定している。

第４に、住民負担水準の変化理由の多様性である。『「平成の合併」の評価・検証・分析』でも指摘されている個別市町村の財政事情に加え、住民構成など社会経済的な背景、さらには事業ごとの特殊な事情（例えば中央政府が特定の政策目的により負担増を促すケース）も存在する。

以上の検討で把握できるように、住民負担の多寡を統一的に把握することは難しい。さらに、住民負担を定量的に把握する試みが体系的に進められているとはみなせない事業も存在する。この場合は、個別事業単位で負担の多寡を知ることでも難しくなる。

そこで、本節では、平成の市町村合併期における住民負担の変化を測る事業として、家庭ごみ処理手数料と認可保育所の保育料（以下、保育料）を中心に分析し、補完的に下水道使用料について簡単に分析を行う。

中心的な分析を２つの事業に絞った理由は以下の３点である。第１に、普遍性である。家庭ごみ処理手数料と保育料、下水道使用料は、相対的に幅広い住民に負担が掛る事業である。第２に、反復継続性である。前述した婚姻届のように極端に頻度の低い事例と異なり、月次に負担が発生する程度の反復性が存在すると考えられる。第３に、量化可能性⁷である。データベース化はなされていないものの、一定の操作により量化可能な事業と考えられる。

本節の分析結果をあらかじめ述べるならば、家庭ごみ処理手数料と保育料は、

合併前の負担水準において、中心市と周辺部の負担構造が対照的である。家庭ごみ処理手数料は周辺部で負担が重く、保育料は東京都を除く中心市負担が重い。従って、合併後の両者における負担水準の変化を分析することで、「平成の市町村合併」における住民負担水準の変化の実態とその性格について一断面を切り取る事が可能ではないかと考える。

なお、下水道使用料について特に分析を行う理由は本文中で述べるが、資料上の注意点をあらかじめ述べるとすれば、『公営企業年鑑』によって掲載されている上下水道料金は、合併後市町村については、合併後市町村のうち最も処理人口の多い地区の水準を表示している。このため、合併前後における使用料水準の変化を、合併前市町村単位で把握するには適切な資料ではない。従って、独自の操作を施す必要が生じると考えられる。

（２）先行研究

「平成の市町村合併」が住民負担にどのような変化をもたらしたかを定量的に分析した研究は意外に少ない。数少ない例外として関西情報・産業活性化センターによる調査⁸がある。同調査は 9 項目の使用料について、合併および合併協議会に参加している市町村を対象とするアンケートを行い、合併前の使用料と合併後の使用料を比較している。同調査の特徴として、合併前の市町村が存続しているとみなし、合併後の使用料水準について、合併前との比較で 6 つの区分⁹を用いて比較している。さらに、使用料分布表を用いて、合併前と合併後の使用料を定量的に比較し、平均金額が低下する使用料（一般ごみ△12.5%、水道料△4.1%、下水道使用料△2.4%、保育料△1.9%）がある一方、平均金額が上昇した使用料（給食費 0.1%、生活援助員派遣 1.3%、印鑑証明 1.9%、デイサービス 2.0%、粗大ごみ 8.6%）も存在することを示した。

ただし、合併した市町村間のみの時系列比較にとどまっているため、非合併市町村との間で合併の効果を把握しているわけではない。また、合併／非合併以外の市町村属性を比較したわけではないので、使用料の増減が合併の効果によるものか、それ以外の要因によるものかを把握することは難しい。さらに、調査時期は 2004 年度末であり、平成の大合併で最も合併が集中した 2005 年度末以降における合併の「効果」を測定することはできない。

これに対し、愛媛県総務部新行政推進局市町振興課「愛媛県における平成の市町村合併の検証¹⁰」は、愛媛県内の合併市町村のみであるが、2002 年から 2008 年の国民健康保険料、介護保険料、保育料、上下水道使用料の変化について定量的な把握を行っている。ただし、使用料の統一時期に分析の焦点が絞られており、使用料変化の背景について分析が施されているわけではない。

保育料について、最も体系的かつ包括的なものは、内閣府国民生活局物価政策課による調査¹¹である。同調査は、保育サービスの受容・供給両面について、保育所を単位とする個票データを元にデータベースを作成すると共に、独自の視点

から保育サービスの質を定量化した上で、保育士の賃金構造、保育サービスの質、効率性の定量分析や、保育サービスの価格弾力性等について分析を行っている。一方、濱本知寿香¹²は、保育料の中央政府による徴収金基準額からの市町村の軽減率の較差に着目し、複数の都道府県からの協力を得てデータベースを作成し、東京23区、政令指定都市、中核市、それ以外の市、町、村に分けて定量分析を行っている。その結果、東京23区に次いで軽減率が高い区分が村であることに注意を喚起すると共に、財政力指数との順相関関係は市と町でしか確認できないという結果を導いている。両者とも単年度の調査であるため、時系列的な変化を捉えることを目的とはしていない。

（３）本節の課題と分析手法

以上の先行研究の整理を下にし、本節の課題を以下のように設定する。第１に、家庭ごみ処理手数料、保育料の双方に関する全国的な市町村データベースの作成である。全国的なデータベースを作成することは、合併市町村と非合併市町村の双方を当然に包摂することを意味する。濱本も指摘しているように、先行調査においては町村における実態が十分に把握されていない。市町村合併の影響を知る上では町村データは必須である。第２に、使用料の時系列的な変化——特に合併以降を観察するために経年でのデータベースの作成である。第３に、以上のデータベースをもとに、他の要因を統制した上で、合併による影響と考えられる効果を定量化することである。

研究課題に接近するために、まず、章末の別表に示したアンケート項目を作成した。なお、質問項目の作成にあたっては、先に掲げた既存研究の他に、日本経済新聞社『全国市区の行政比較調査データ集（行政革新度・行政サービス度）』における質問項目を参照した。ついで、後藤・安田記念東京都市研究所名で全国の市町村（家庭ごみ担当課および保育所担当課）に対してアンケートを送付した。なお、回答を頂けなかった市町村に対しては一度の督促を行った。総回答率は家庭ごみ処理手数料で53.3%、保育料で49.8%となった。アンケート結果の構成は図表Ⅱ－２－１０の通りである。

図表Ⅱ－2－10 アンケート回収結果および回収比率の行政区分別内訳

総数			
市区町村区分別			
	うち合併	うち非合併	
区	23	0	23
政令市	20	10	10
非政令市	767	417	350
町村	932	163	769

家庭ごみ使用料			
回答数			
	うち合併	うち非合併	
区	19	0	19
政令市	17	9	8
非政令市	498	268	230
町村	396	70	326
回答比率			
	うち合併	うち非合併	
区	82.6	82.6	
政令市	85.0	90.0	80.0
非政令市	64.9	64.3	65.7
町村	42.5	42.9	42.4

保育所保育料			
回答数			
	うち合併	うち非合併	
区	19	0	19
政令市	16	10	6
非政令市	473	252	221
町村	360	63	297
回答比率			
	うち合併	うち非合併	
区	82.6	82.6	
政令市	80.0	100.0	60.0
非政令市	61.7	60.4	63.1
町村	38.6	38.7	38.6

ただし、別表のアンケート項目から確認できるように、合併後の市町村に対しては、合併前の旧市町村については合併直前の使用料水準のみを尋ねている。町村を含めた経年データベースを構築するために回答者の利便性を考慮した設問設計である。このため、2001年から経年でデータを得られている非合併市町村との比較は不可能である。

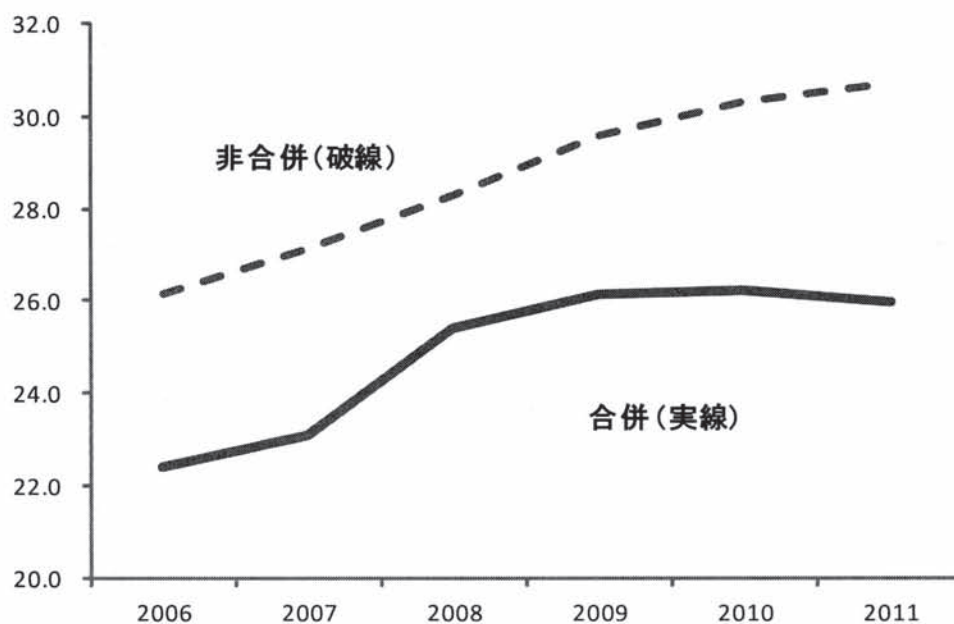
しかし、合併が2004年～2005年に集中していることから、2005年以降については旧市町村単位で回答が得られている。この回答と、合併後の新市町村が設定した家庭ごみ処理手数料、保育料について、旧市町村が継続しているものとして旧市町村単位に再入力した。これにより、関西情報・産業活性化センターの設計と同様に、旧市町村単位の住民負担の差異を把握できる。

なお、再入力にあたっては、アンケート調査の結果に基づきつつ、家庭ごみ処理手数料については環境省「一般廃棄物処理実態調査結果」各年度版による有料・無料区分に加え、各市町村における合併協定書、市町村条例および規則、山谷俊作「全国都市家庭ごみ有料化実施状況¹³⁾」を適宜参照した。保育料についても合併協定書、ホームページによる情報を参照にしたが、本節が補完情報として利用可能な市町村合併期における経年調査は管見の限り存在しなかった。

(4) 家庭ごみ処理手数料の変化と合併の影響

最初に、家庭ごみ処理手数料の変化について、アンケート回答期間中従量制価格を取っていた市町村を合併・非合併に区分した上で、経年推移を示したのが図表Ⅱ－2－11である。

図表Ⅱ－２－１１ 家庭ごみ処理手数料推移（合併・非合併市町村平均）



	2006	2007	2008	2009	2010	2011
非合併 (N)	26.15 556	27.13 556	28.30 556	29.55 556	30.30 556	30.69 559
合併 (N)	22.40 1139	23.10 1151	25.41 1190	26.13 1192	26.23 1196	25.95 1197
p値	0.0171	0.0106	0.0643	0.0290	0.0091	0.0022

（注 1）p 値は分散分析の有意水準値である。

（注 2）2011 年に合併した市町村を「合併」に分類している。

まず、非合併市町村の平均家庭ごみ処理手数料水準は一貫して上昇している。これは、環境省による一連の有料化促進政策の影響があると考えられる。2005 年 2 月の中央環境審議会『循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について（意見具申）』において、発生抑制・再使用の推進の手法として「経済的手法（有料化）の導入による減量化の推進」が盛り込まれた。これを受け環境省は同年 5 月「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」を改定し、市町村の役割の 1 つとして、「一般廃棄物の排出抑制・再生利用等を進めるため、一般廃棄物処理の有料化を図るべきである」と明記した。

合併市町村においても、2008 年までは非合併市町村と同様に平均家庭ごみ処理手数料が上昇しており、分散分析の p 値の変化で確認できるように合併・非合併の差異が薄れていた。ところが、2009 年以降は合併市町村において平均家庭ごみ処理手数料が横ばいとなり、さらに 2011 年においては低下した。2011 年現在、統計上算出される両者の差異は 2005 年より広がっている。

このような差異はなぜ生じたと考えられるだろうか。まず、アンケート回答期間のすべての市町村のうち、平均家庭ごみ処理手数料を変更した回数を算出すると 0.435 回に過ぎず、アンケート回収期間中一度も平均処理手数料を変更していない市町村は 1086 (63.0%) に達する。つまり、平均処理手数料の変化とは、合併期間中に処理手数料を変更した 37% の事例の影響である。

このうち、合併市町村は 0.46 回、非合併市町村は 0.38 回である。アンケートの設問項目の性質から、継続市町村である非合併市町村は 2001 年から 2011 年までのすべての期間において回答している。一方、合併市町村のデータはほとんどが 2005 年以降に限られる。にもかかわらず、合併市町村のほうが処理手数料の変更回数は多い。

試みに使用料変更回数別構成比を算出すると、一度も平均処理手数料を変更していない市町村は、合併市町村で 61.8% なのに対し、非合併市町村では 65.4% に達している。一方、2 回以上平均処理手数料を変更した市町村は、合併市町村で 80 (6.8%) に達するのに対し、非合併市町村は 16 (3.1%) に留まっている。合併市町村で平均処理手数料変更が行われた理由は、旧市町村間における平均処理手数料の平準化である。合併市町村内で、合併前人口首位市町村と、人口非首位市町村を比較すると、人口非首位市町村 (2005 年 21.1 円) に比較し、人口首位市町村 (2005 年 20.0 円) において家庭ごみ平均処理手数料がより安かった。

人口首位市町村と人口非首位市町村で家庭ごみ料金水準が違うとはどういうことなのか。言いかえると、平均処理手数料水準はどのような要因によって決まっていたと考えられるのか。これを確認するため、合併前市町村別の家庭ごみ処理手数料 (2005 年および 2010 年) を従属変数とする重回帰分析を行った。独立変数として、1 人あたり基準財政収入額 (2001 年は財政統計研究所資料、2010 年は合併算定替の算定を行うために総務省により算定されている理論上の計数)、国勢調査人口 (2000 年および 2010 年)、面積 (国勢調査)、合併の有無を投入する式 1 と、式 1 に加えて都道府県別ごみ処理手数料平均値を投入する式 2 の 2 式を作成した。

結果を示した図表Ⅱ-2-12を見ると、まず、式 1 の説明力は小さく、式 2 の説明力は高い。隣接市町村の料金水準を確認した、いわゆる横並びによる処理手数料決定が行われていると解釈できる。興味深いのは、式 2 においても、1 人あたり基準財政収入額が低く、人口規模の小さい市町村において、ごみ処理手数料が高くなっている点である。これは、人口首位町村と非首位町村における処理手数料水準の比較結果と軌を一にしている。改めて述べるならば、基準財政収入額が低く、人口規模の小さい市町村において相対的に高かったごみ処理手数料が、合併によってより低い中心市などの水準に収斂した結果、図表Ⅱ-2-11 に見られる合併市町村全体での処理手数料平均の低下に結びついたと考えられる。

図表Ⅱ－2－12 家庭ごみ処理手数料を被説明変数とする重回帰分析

	家庭ごみ処理手数料2005年			
	式1		式2	
	重回帰係数	t値	重回帰係数	t値
(定数)	29.247	13.257	6.027	2.936
一人あたり基準財政収入額2001	-.063	-4.344	-0.038	-3.095
合併の有無	-5.148	-3.319	-1.147	-0.874
面積(km ²)	.037	7.173	0.002	0.407
人口(2000年国勢調査、1万人あたり)	-.287	-6.633	-0.155	-4.215
都道府県ごみ処理手数料2005			0.978	26.316
自由度調整済み決定係数	.059		.336	

	家庭ごみ処理手数料2010年			
	式1		式2	
	重回帰係数	t値	重回帰係数	t値
(定数)	31.119	16.166	4.202	2.454
一人あたり基準財政収入額2010	-.046	-4.075	-0.025	-2.843
合併の有無	-5.127	-3.347	-1.327	-1.102
面積(km ²)	.050	9.620	0.006	1.443
人口(2010年国勢調査、1万人あたり)	-.266	-6.551	-0.117	-3.654
都道府県ごみ処理手数料平均2011			0.888	31.113
自由度調整済み決定係数	.072		.433	

(5) 保育料の変化と合併の影響

① 保育料の特徴と設問設計

最初に、保育料と家庭ごみ処理手数料の性質の違いについて触れておく。すでに述べた環境省通知が示すように、家庭ごみ処理手数料は、家庭に対し、ごみ排出量の削減インセンティブを与えるための手段と位置付けられている。したがって、ごみ使用料が運営費に充当されることは第一義的には想定されていない。一方、保育料は保育所運営費の主要財源としての役割を担うこととされていた。以下、保育料の分析にあたり、背景となる諸制度を必要な限りにおいて述べる。

児童福祉法では、保育所運営費を、都道府県が直接設置した場合を除き市町村費による支弁によると規定している(第51条)。ただし、都道府県及び市町村以外の者の設置する保育所、つまり私立保育所に対しては、市町村の負担すべき費用の1/2を国庫が負担し、1/4を都道府県が負担すると定めている。

「市町村の負担すべき費用」を考える上で、1997年改正以前の児童福祉法に触れておく必要がある。97年以前の同法第56条第2項においては、本人または扶

養義務者から「費用の全部または一部を徴収することができる」と規定されていた。運営費を支弁するにあたり、まず充当すべきは保育所利用者からの受益者負担である、というリンクが想定されていたとも言える。

しかし、97年改正により、「家計に与える影響を考慮して」「児童の年齢等に応じて」定める額を徴収できる、とされ、運営費と保育料のリンクは法律の文言上は削除された。ところが、市町村における保育費用の実際の費用負担は異なっている。この点をつまびらかに示している数少ない開示資料として武蔵野市子ども家庭部保育課『武蔵野市保育概要 2011』がある。同資料をみると、「国運営費総支弁額」5億1,096万の内訳から、まず「国基準徴収金」分の保育所使用料分2億4,611万を控除する、という手順で開示されている¹⁴。つまり、国庫補助を行う際の分母となる「市町村の負担すべき費用」は総支弁額から徴収金を差し引いた2億6,485億円となる。

「国基準徴収金」は、「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」（昭和51年4月6日厚生省発児第59号の2厚生事務次官通知）により規定される。まず、第1階層（生活保護法による非保護世帯）から第7階層（所得税課税額45万9,000円以上）までに階層区分される。その上で、3歳以上児については、第1階層の月額無料から、第7階層の月額7万7,000円までの差等使用料を設定している。

これに加え、「児童の年齢に応じた区分」として、3歳未満児と3歳以上児の二区分が設定されている。3歳未満児第7階層では8万円である。これは同通知に記された基本分保育単価の差（定員45人以内、保育所長設置ケースで1歳児～2歳児と4歳児で2.02倍）とは無関係に決められている。

しかし、この負担額でも、「家計に配慮した負担」となるかは難しい。試みに第3区分（住民税課税・所得税非課税世帯）の国基準徴収金において、3歳児以上の保育料は月額1万6,500円となる。年換算すると19万8,000円である。夫婦2人で第1子を預ける第3区分の住民税課税最低限所得は年215万円であり、保育料のみで年所得額の9.2%の負担となる。

こうしたことから、国基準徴収金は、実際には国庫補助金の清算基準として用いられているに留まっている。前述の『武蔵野市保育概要』での開示情報によれば、国基準徴収金のうち、保育料が実際に充当されているのは1億1,880万に過ぎず、差額の1億2,730万円は武蔵野市による負担となっている。個別市町村条例に基づく保育料の「軽減率」である¹⁵。

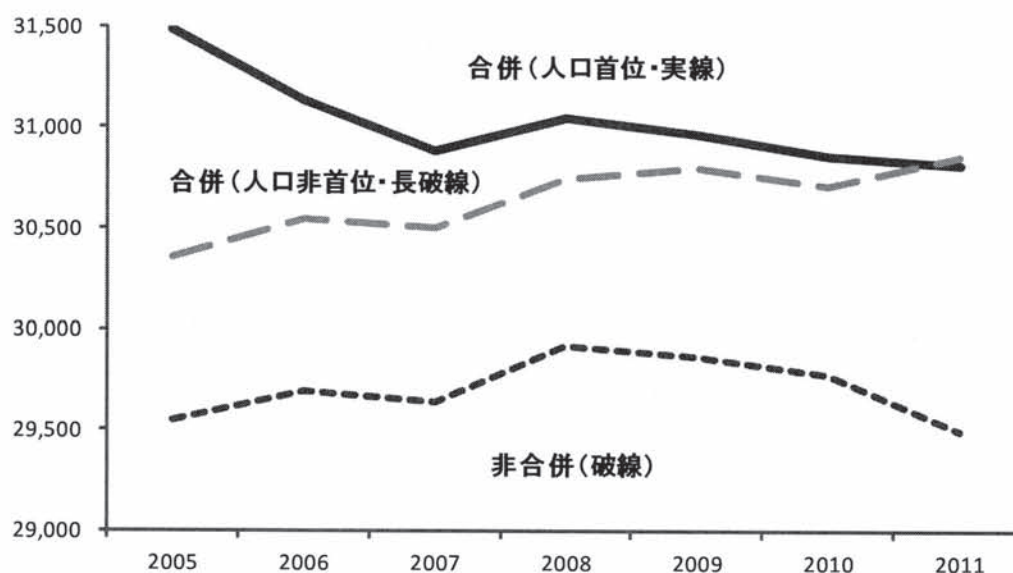
軽減率を調査指標とすれば、差等使用料ならではのブラケット（基準額）変更による変化の影響を受けず、市町村の保育料軽減政策の効果を線形データとして抽出できる。しかし、軽減率を各市町村に対し、過去に遡って算出を要請することは難しい。また、保育料軽減がいかなる階層に対してメリットをもたらすかを知ることはできない。さらに、2004年3月の児童福祉法一部改正により国庫負担部分が削除され、一般財源化された。「国基準徴収金」の対象は、あくまでも私立

の認可保育所への国庫補助の算出のためにのみ意味を持つ指標である。このため、公立保育所に対しては、形式的には「軽減率」の概念が妥当しなくなる¹⁶。

以上から、本節で用いたアンケートにおいては、日本経済新聞社産業地域研究所『全国市区の行政比較調査データ集：行政革新度・行政サービス度』各年度版の設問に習い、3歳児（第1子）の場合における①住民税均等割非課税世帯、②所得税30万円世帯の2つを設問している。旧市町村単位での記載を要請し、旧市町村の経年推移を書き入れてデータベースを構築した点は家庭ごみ処理手数料と同様である。

② 合併・非合併市町村の保育料推移

図表Ⅱ-2-13 所得税額30万円世帯に対する保育料推移（2005年～2011年）



		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
非合併 (N)		29,548	29,687	29,637	29,912	29,857	29,770	29,496
		494	501	507	517	519	523	530
合併	人口首位 (N)	31,486	31,131	30,883	31,040	30,966	30,857	30,808
		290	293	298	303	306	306	307
	非首位 (N)	30,354	30,546	30,500	30,746	30,797	30,709	30,846
		632	630	655	721	743	750	759

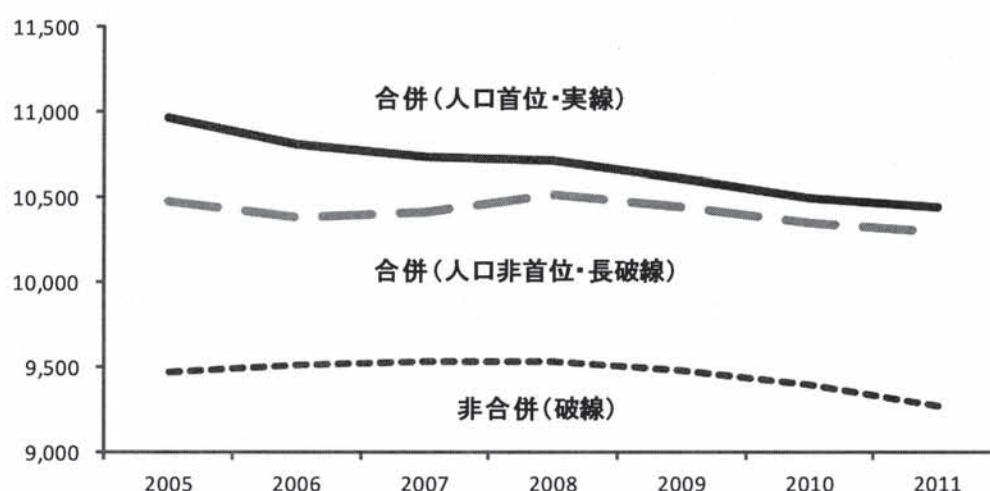
（注）分散分析における p 値は全て 1% 有意である。

図表Ⅱ-2-13 は、所得税額 30 万円世帯に対する保育料について、2005 年以降の推移を合併（人口首位、人口非首位）、非合併の 3 つのカテゴリーに分けて見たものである。まず、合併市町村と非合併市町村の間では、非合併市町村において保育料が低く抑えられている。この点については、先行研究においても指摘されている、23 区を含む東京都の保育料の影響、いわゆる「東京都ダミー」の効

果が大きい。すなわち、東京都は他の道府県に比べて政策的に保育料を低く抑えている。そして、平成の合併期においては、東京都内の市町村は、西東京市以外はすべて非合併となった。非合併市町村の保育料の低さは、「東京都ダミー」によりもたらされていると考えられる。一方、合併市町村における人口首位市町村と、人口非首位市町村では、首位市町村の保育料の高さが眼につく。

以上の初期条件の変化を念頭に置いた上で、本節の課題である合併後の保育料変化をみる。まず、非合併市町村において保育料が上昇していた 2005 年から 2008 年において、合併市町村（人口首位）は逆に保育料が減少している。保育料の調整期間を見ると、個別市町村レベルを含めて定量的な回答を得た 321 の合併市町村のうち、合併初年度および 1 年目において保育料が調整された市町村は 199（61.9%）にのぼる。平成の市町村合併は 2004 年と 2005 年に集中しているため、2006 年までの保育料の変化が合併市町村間とのすり合わせにあったことが見て取れる。この結果、合併市町村内の人口首位・非首位市町村の保育料の水準の違いは、2011 年には完全に収斂している。

図表Ⅱ－2－14 所得税非課税世帯に対する保育料推移（2005 年～2011 年）



		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
非合併	(N)	9,471	9,513	9,537	9,534	9,481	9,395	9,273
		493	499	506	515	517	523	527
合併	人口首位	10,964	10,806	10,739	10,720	10,613	10,501	10,441
	(N)	290	294	300	306	308	308	309
	非首位	10,478	10,384	10,414	10,518	10,448	10,350	10,300
	(N)	629	637	656	725	746	756	765

（注）分散分析における p 値はすべて 1% 有意である。

次に、図表Ⅱ－2－14 から、所得税非課税・住民税課税世帯に対する保育料の推移をみていこう。所得税額 30 万円世帯に対する保育料と比較すると、①非合併市町村のほうが安く、②非合併市町村の 2008 年まで平均保育料が上昇しているのに対し、合併市町村は低下している。③その影響が合併市町村間の擦り合わ

せにあると考えられるという3点は共通している。つまり、所得税非課税世帯においても、2008年までの保育料上昇期に、合併の影響により平均使用料低下が見られたという点で、合併市町村と非合併市町村は対照的な動きを見せたのである。これにより、合併市町村と非合併市町村の保育料差異を狭める効果を持ったのである¹⁷。

（6）公共下水道使用料の変化と合併の影響 —「収斂イベント効果」が働かない例

家庭ごみ手数料、保育料は、合併による旧市町村間の価格平準化というイベントにより、非合併市町村に比べ、合併市町村の平均料金水準比率が低下するという効果が見られた。では、合併にともなうイベント効果はすべての料金で見られるのだろうか。そうでないと思われる代表的な事例として、市町村整備公共施設の中心的存在である公共下水道料金が挙げられる。本節では、主に資料上の制約から、対象を広義の公共下水道である特定公共下水道、特定環境保全公共下水道や流域下水道を除く市町村単独処理の公共下水道に限り、2000年度と2009年度の使用料の変化を分析した。基準となる使用料は、一般家庭が1か月20m³使用した場合である。資料については、2000年度は総務省『地方公営企業年鑑』、2009年度は日本下水道協会『平成21年度版下水道統計』を元に、北海道・東北6県・茨城県・岡山県の市町村について、旧市町村が継続しているものとして旧市町村単位に再入力して計192のデータベースを試論的に作成した。なお、非合併市町村数と合併市町村数の内訳は共に96ずつ（合併市町村の純計数は71）であった。

まず、2000年時点の下水道一般家庭使用料（1か月20m³あたり）を100とした場合の2009年時点の同料金指数について、合併市町村（旧市町村単位、N=96）と非合併市町村（N=96）で比較したところ、合併市町村111.2、非合併市町村111.9であった。分散分析におけるp値は0.753となり、両者に有意な差は認められない。つまり、合併市町村と非合併市町村の間に差異を見出すことはできない。

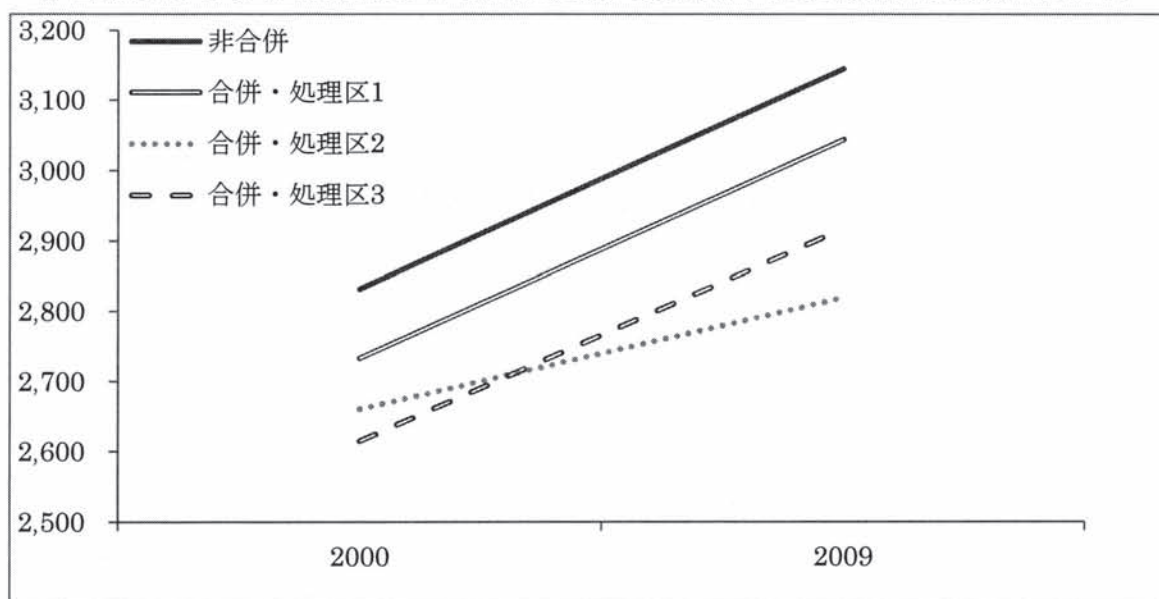
このような結果に至った理由については幾つか考えられる。まず、合併における公共下水道の位置づけである。序章で述べたように、平成の市町村合併は下水道整備が進捗していた大都市部ではなく、非大都市圏を中心に行われた。このため、そもそも調整対象となる下水道施設が存在しない（ゼロまたは1つ限り）という状態となりえる。もっとも、本節での分析が、すでに公共下水道施設が最低1つは存在している『公営企業年鑑』に依拠しているため、本節で対象となるデータベースにはゼロは存在しない。しかし、合併した96の市町村のうち、公共下水道の処理区が1つ限り、という市町村が52存在した。これらの市町村では、合併時に他に公共下水道が存在しないため、使用料を調整する必要がなかったのである。公共下水道処理区を複数抱えた市町村は19（合併市町村のうちの26.7%）

に留まった。

では、単一の公共下水道処理区のケースと、複数の処理区を引き継いだケースではなんらかの差異を見いだせるだろうか。それを確認したのが図表Ⅱ－2－15である。非合併市町村、合併市町村の単一処理区および3つの処理区を持つ市町村に関しては、ほとんど平均使用料の上がり幅が同じである。2つの処理区をもつ合併市町村は、13のうち2つの新市町村が、2000年度の旧市町村の使用料から変化していないことが影響し、平均使用料の変化の幅が他と比べて若干緩やかになっていることが考えられる。しかし、2つの処理区を持つ合併市町村の分散は大きく、使用料を引き下げた2つの町村はむしろ例外的な存在である。このため、公共下水道処理区数別と非合併市町村の使用料の伸び率平均を分散分析で確認しても、有意な差異を見出すことはできなかった。

図表Ⅱ－2－15

非合併および合併市町村のうち施設処理区数別の下水道使用料比較(単位:円)

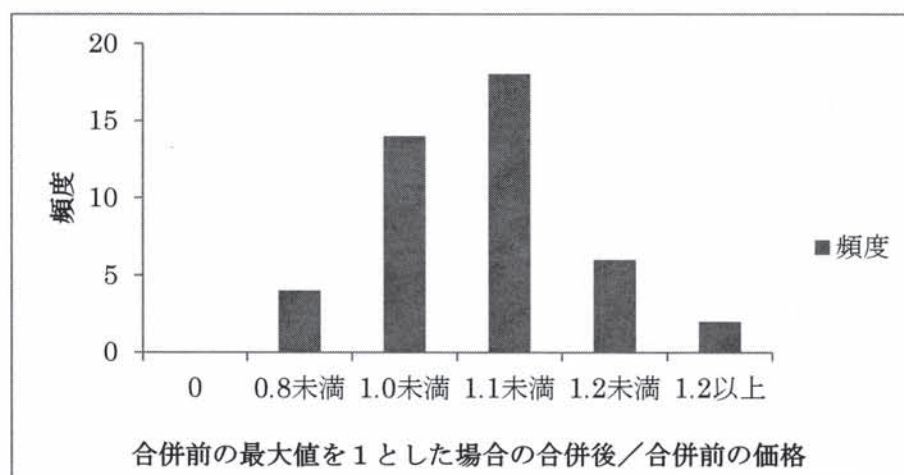


処理区数別に見て差異がない要因をより明晰に示すのが図表Ⅱ－2－16である。複数の下水道処理区を抱えた合併市町村のうち、合併前の最も高い価格を1とした場合、合併後の価格／合併前の価格がどのような分布になるかを調べ、その頻度をみたものである。最大価格である1以上に頻度のピークが集まっている。つまり、2009年度には合併前市町村の最大価格に近接するか、それを超えて使用料が定められたということである。頻度数でいえば複数の下水道処理区を抱えた合併市町村の45.4%が、合併前の最大使用料を超えた使用料水準に引き上げているのである。合併前の最大価格を上回ってまで使用料を引き上げる、という使用料政策は、合併の効果として喧伝された「負担は低いほうに」の対極に位置する。

このような結果が生じた背景には、市町村の整備する下水道のコストに対して、

受益者負担分が見合っていない、という下水道使用料の積年の「問題」が挙げられる。例えば、1960年の下水道財政研究会報告書は、雨水公費・汚水私費の原則を示し、一部繰出基準の充当が認められている部分を除けば、原則として污水处理施設の整備に要した資本費及び維持費については下水道使用料を充当することが好ましいとの見解を示している。しかし、総務省『平成 17 年度下水道事業経営指標・下水道使用料の概要』を紐解けば、地方債元利償還金は料金収入に対しほぼ倍程度の比率を占めていた。試みに長野県内の使用料単価と污水处理原価を比較すると、污水处理原価／使用料単価は 9.22 倍にも達する。合併は資本費に対する使用料の充当不足を埋め合わせる格好の契機となったと考えられる。

図表Ⅱ－2－16 合併前最大価格を基準とする合併後価格の頻度



他方、污水处理原価を使用料で回収するとなれば、污水处理人口が少なく、地理的にコストが高まる旧町村部を中心に、使用料水準が相対的に高くならざるを得ない。また、下水道料金を含む公共料金は、所得などにかかわらず使用者全てに均等に課せられるため、低所得者にとって大きな負担となる。このためか、料金水準が異なっていた 19 町村のうち、13 町村が使用料を 2009 年度までに収斂させる一方で、残り 6 つの町村 (31.5%) においては、いまだに下水道料金の収斂をみていない。母集団が少ないために留意する必要があるが、保育料の場合は 322 の市町村のうち 64 (19.9%) が、また家庭ごみ料金の場合は、合併以前から同価格の料金であった市町村を除いた 122 のうち 17 (13.9%) が収斂していないことと比べると、下水道料金における非収斂比率が相対的に高い可能性がある。なお、公共下水道処理区を複数抱えた合併市町村はすべて 2004 年度から 2005 年度までに合併しており、合併後間もないため使用料を収斂する期間が設けられなかったとは考えにくい。

以上の分析から確認されたように、下水道料金のような、市町村行政当局が市町村間の合併前使用料の最大価格以上に引き上げようとする強い動機を持つ場合

は、家庭ごみ使用料や保育料で確認した、市町村間の価格収斂イベントの効果が限定的となる。この場合、合併市町村と、非合併市町村の間で、使用料変化率に差異を見出すことはできないという結果になると考えられるのである。

（７）小括

本節の結論は以下の通りである。

第１に、家庭ごみ処理手数料については、合併前から非合併市町村の家庭ごみ処理手数料が平均で有意に高かった。合併後、非合併市町村は全国的な有料化を推進する環境省の政策に反応するなどの要因から有料化に踏み切る、或いは既に徴収していた家庭ごみ処理手数料の値上げを行うなどの行動により、平均家庭ごみ処理手数料水準が上昇したのに対し、合併市町村においては旧市町村間での家庭ごみ処理手数料の擦り合わせによって平均家庭ごみ処理手数料は逆に下落した。つまり、合併市町村と非合併市町村の差異が拡大した。

第２に、保育料については、合併前においては、合併市町村の保育料が平均で有意に高かった。この中身を分解してみると、人口首位市町村と人口非首位市町村間において、人口首位市町村の保育料が高かった。合併市町村では旧市町村間の差異を調整した結果、人口首位市町村（ほぼ残存市町村）において保育料が低下した。

両者に共通しているのは、合併というイベントにより、旧合併市町村間において使用料を収斂させる必要が生じた点である。非合併市町村には存在しなかった合併イベントの効果により、合併がなかった場合に比べ、相対的に使用料が低下するという効果をもたらした。「負担は低い水準に調整され」なくても、水準を調整するという行為自体によって、使用料は相対的な低下を見たのである。

第３に、下水道使用料については、合併市町村と非合併市町村の間で使用料水準の変化率に差異は見られなかった。合併した市町村が、合併前市町村の最高使用料よりも高い使用料水準に設定する傾向が見られたために、家庭ごみ処理手数料と保育料で見られた収斂効果が働いていない。このような使用料が選択される理由として、汚水処理費の使用料充当が不十分と認識されており、合併を契機として料金水準を高く引き上げようとする動機が働いたためと考えられる。

家庭ごみ処理手数料、保育料、下水道使用料の３事業は、合併と住民負担の変化についての典型的な事例と考えられる。本節が用いた合併市町村と非合併市町村の対照、合併市町村内の価格水準収斂の有無と考慮することにより、合併の効果を確認するというアプローチを用いれば、その他の手数料についても同様の知見が導ける可能性が考えられる。

第4節 結語

本章の結論を改めて端的にまとめておく。

第2節では、全市区町村を対象に、合併の目的のひとつとして考えられていた行財政の効率化が本当に達成されているのか、統計的に検証を行った。分析結果によれば、合併は「規模の経済」効果とは逆の結果をもたらしていた。すなわち、①変化率で見た場合、ほとんどの指標において、合併をしていない自治体の方がより効率化している。②多くの小規模自治体が依然として非効率であることに変わりはないが、格差は縮小している。③そもそも、同規模の自治体のうち、より非効率であった自治体が合併した傾向がみられる。④合併した自治体の収入を支えていたのは「合併特例事業債」であった。合併にともなう財政上のアメにより、合併は財政の効率化という面ではかえって逆効果をもたらしたとすることができる。

第3節では、住民負担の変化について、家庭ごみ処理手数料、保育料、下水道使用料の3つに注目して分析を行った。まず、家庭ごみ処理手数料では、非合併市町村に比べ合併市町村の手数料上昇が停頓していることが確認できた。次に、保育料では、非合併市町村に比べ、合併市町村の保育料が高かったが、合併前人口首位市町村の水準に収斂された結果、非合併／合併の差異が減少した。両者に共通しているのは、合併というイベントにより、合併前自治体内の料金水準を収斂化させる動機による効果である。一方、限定的な分析ではあるが、下水道使用料では、合併・非合併に関わらず料金水準の上昇が確認できた。これは、下水道料金水準が行政主体に必要と考えられている水準を大幅に下回っていたためと考えられる。

- ¹ 市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年。
- ² 今井照『「平成大合併」の政治学』公人社、2008年。
- ³ 林正義「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号、2002年、59-89頁。
- ⁴ 職員数は2002年のデータを2001年の住民人口数で割った。
- ⁵ 合併前の値が0である場合は欠損値として扱っている。
- ⁶ 不均一分散修正済み誤差。
- ⁷ すでに『市町村別決算状況調』などにより国民健康保険料、介護保険料などは量化されている。われわれが2001年と2009年における料金水準変化比率を用いて分散分析を行ったところ、合併・非合併で有意な差異は検出されなかった。もともと、本節で述べるように、料金水準変化比率の差異がない、という事は、「合併は料金水準に影響を与えなかった」という事を必ずしも意味しない。
- ⁸ 財団法人関西情報・産業活性化センター『市町村合併が公共使用料に与える影響についての実態分析調査』内閣府委託調査、2005年。
- ⁹ ①合併前で最も安い市町村より低い水準、②合併前でもっとも安い市町村の水準、③合併前市町村の料金間、④現状維持、⑤合併前の最も高い市町村の水準、⑥⑤を超える水準。
- ¹⁰ www.pref.ehime.jp/h10800/gappei/torikumi/documents/kensyou.pdf。2013年3月30日閲覧。
- ¹¹ 内閣府国民生活局物価政策課『保育サービス市場の現状と課題——「保育サービス価格に関する研究会」報告書——』2003年。
- ¹² 濱本知寿香「保育料の地域格差——保育料の軽減率をもとに」『大東文化大学経済論集』第89号、2007年、135-145頁。
- ¹³ <http://www2.toyo.ac.jp/~yamaya/survey.html>。本稿においてわれわれが参照した資料は2012年4月1日付（2012年5月1日閲覧）である。
- ¹⁴ 総務省行政監察局『児童福祉対策等に関する行政監察結果報告書』（1998年5月）での開示様式では、国基準の保育料により、保育運営費の50.2%が充当されている、としている。
- ¹⁵ 濱本、前掲、137頁。
- ¹⁶ なお、『武蔵野市保育概要』では、運営費に占める保護者よりの使用料徴収比率を示しているが、10.4%に過ぎない。
- ¹⁷ 保育料を被説明変数とする単回帰分析においても、諸変数を説明変数とする重回帰分析を行っても、2011年時点で合併市町村と非合併市町村で有意な差異を検出することはできなかった。

別表 保育料・家庭ごみ処理手数料アンケート用紙

I. 保育所保育料について

貴自治体名	
地方公共団体コード	(6桁)
課名・ご担当者名	
連絡先電話番号	

(1) 平成12年度から平成23年度の貴自治体における認可保育所の月額保育料（通常の開所時間の場合）をご記入ください。
本調査の「ご記入にあたってのお願い 3」をご覧ください、あるいは、合併年度以降の欄にご記入ください。

A 夫婦二人の所得税額が30万円で、その夫婦の3歳の第1子を預ける場合

(注) 所得税額は、配当控除、外国税額控除、住宅取得等特別控除を適用する前の税額

B 所得税は非課税で、住民税は均等割額のみで、その夫婦の3歳の第1子を預ける場合

表1-1

	平成12 (2000)	平成13 (2001)	平成14 (2002)	平成15 (2003)	平成16 (2004)	平成17 (2005)	平成18 (2006)	平成19 (2007)	平成20 (2008)	平成21 (2009)	平成22 (2010)	平成23 (2011)
A												
B												

(年度、単位：円)

※市町村合併があった場合（地方公共団体コードの変更は問いません）に、合併直前の構成市町村のA・Bの金額をご記入ください。
複数回の合併があった場合は、すべての市町村について記入してください。

表1-2

	A	市町村名②	A	市町村名③	A	市町村名④	A	市町村名⑤	A	市町村名⑥	A
市町村名①	B		B		B		B		B		B
市町村名⑦	A	市町村名⑧	A	市町村名⑨	A	市町村名⑩	A	市町村名⑪	A	市町村名⑫	A
	B		B		B		B		B		B

(単位：円)

(2) 合併した自治体で、保育料に関して特記事項がありましたらご記入ください。

(3) 平成20年4月1日現在及び平成23年4月1日現在の貴自治体の認可保育所の定員数及び年齢階層別在籍児童数をご記入ください。
(厚生労働省福祉行政報告例「第54 保育所・在学者」と同じ数字になります。)

表1-3 (単位：人)

初日入所人員年齢階層		0歳	1・2歳	3歳	4歳以上	計
平成20年 (2008年)	定員数					
	在籍児童数					
平成23年 (2011年)	定員数					
	在籍児童数					

※平成20年4月2日以降に市町村合併があった場合（地方公共団体コードの変更は問いません）に、平成20年4月1日現在の構成市町村についてもご記入ください。

表1-4 (単位：人)

旧市町村名(平成20年4月1日現在)		0歳	1・2歳	3歳	4歳以上	計
①	定員数 在籍児童数					
②	定員数 在籍児童数					
③	定員数 在籍児童数					
④	定員数 在籍児童数					
⑤	定員数 在籍児童数					
⑥	定員数 在籍児童数					

※お忙しいところ、本調査にご協力いただき誠にありがとうございました。

Ⅱ. 生活系ごみ収集手数料について

(1) ごみ処理事業の体制について

貴自治体の処理体制で該当するものの番号を回答欄にご記入ください。

1. 自治体単独処理

2. 広域処理

貴自治体名	
地方公共団体コード(6桁)	
課名・ご担当者名	
連絡先電話番号	

回答欄	
-----	--

広域処理の場合

(2) 生活系ごみ収集手数料について

<記入の対象>

- ・収集する生活系の可燃ごみとします。(持ち込み分は対象外とします。)
- ・家庭で1袋(45ℓ)使用した場合の金額(消費税を含む)を記入してください。
- ・単位が45ℓでない場合は、それに最も近い大きさのものの金額を記入し、サイズ欄にその大きさ(ℓ)を記入してください。
- ・一定量以上が有料の場合は、有料になった場合の金額を記入し、特記事項欄に無料の範囲を記入してください。
- ・無料の範囲が世帯の人数によっては、一般家庭(大人2人、子供1人)で計算してください。
- ・指定袋の袋代相当額のみが有料の場合は金額欄は「無料」とし、特記事項欄にその旨を記入してください。
- ・無料で袋の指定がない場合や、指定袋はあるが袋代相当額も無料の場合は、金額欄に「無料」と記入してください。

① 貴自治体の平成24年3月末現在の手数料額をご記入ください。

表2-1

現在(H24/3/31)の 生活系可燃ごみ 収集手数料 (円)	45ℓ袋の 金額 (A)	(A)が45ℓ でない場合の 袋サイズ(ℓ)	特記事項(「〇〇ℓまで無料」、「指定袋代のみ有料」など)

(金額は小数点以下第2位を四捨五入)

(裏面に続く)

- ② 上記①の金額の平成12年度から平成22年度の年度末現在の料金をご記入ください。
本調査の「ご記入にあたってのお願い 3」をご覧ください、合併年度以降の欄にご記入ください。

表2-2 (年度末現在、単位:円、小数点以下第2位四捨五入)

平成12年度 (2000)	平成13年度 (2001)	平成14年度 (2002)	平成15年度 (2003)	平成16年度 (2004)	平成17年度 (2005)	平成18年度 (2006)	平成19年度 (2007)	平成20年度 (2008)	平成21年度 (2009)	平成22年度 (2010)

- ③ 上記①②の金額の適用について、市町村合併による経過措置を設けた場合は、その内容を記入してください。

--

- ④ 平成11年度以降に、市町村合併があった場合(地方公共団体コードの変更は問いません)に、記入をお願いします。

表2-3 (単位:円、小数点以下第2位四捨五入)

市町村名①	金額	市町村名②	金額	市町村名③	金額
市町村名④	金額	市町村名⑤	金額	市町村名⑥	金額
市町村名⑦	金額	市町村名⑧	金額	市町村名⑨	金額
市町村名⑩	金額	市町村名⑪	金額	市町村名⑫	金額

※ お忙しいところ、本調査にご協力いただき誠にありがとうございました。