

〔論 文〕

地方自治体の「類似」団体

——地方公会計実施に向けての一提言——

御 園 謙 吉

1. はじめに

市町村の財政が適切に運営されているかのひとつの判断尺度として、類似団体と比較することがある。しかし、「市町村」あるいは「地方自治体」という語を冠することなく、また、「類団」と略されて長らく使われてきたこの「類似団体」も、時間の経過とともに各市町村が個別に変容するにつれて、その類型の設定の仕方を検証し、設定基準を見直しすることも必要になる。

そのため総務省は、2016年に「地方公会計の活用のある方に関する研究会」を立ち上げて検討した結果、以前と同様、人口と産業構成による区分で新たに類型化し直した。しかし、少子高齢化の下では、「高齢化率」を区分基準に取り入れるのがより適当と考えられる。

本稿は、約1600の一般市・町村の「新たな類型」を提示し¹⁾、さらに、その新類型と現在の類型の問題点を指摘した後、それらとは異なる「類似」団体の設定方法について提言する。また、そうして設定した場合の市町村のいくつかの具体的事例を示すものである。

「地方自治体の類型化」、「地域類型」という観点での論考・報告書は、ある都道府県内または地域ブロック内に限ったもの、都市または農山村のどちらかを対象としたものまで含めると、非常に多くある。

しかし、対象地域が全国で、また、市町村レベルで、そして、健全で効率的な財政運営を行うために、比較する対象として類型を設定する・カテゴリー化するという観点での論考・報告書は、非常に少ない。ここでは、本稿と同じ

く、総務省「類似団体別市町村財政指数表」の類似団体の区分に疑問をもった西濱(2007)の論考のみを取り上げるのが適当であろう。

西濱は、各自治体が財政関連の「目指すべき目標値等」を設定するためには、財政力が類似している団体よりも、むしろ、その団体に求められる行政ニーズが類似している団体を比較する方が望ましいと考え²⁾、比較対象グループ設定基準を「目的別歳出の構成比」(歳出構造)とする。そしてクラスター分析によって「民生費グループ」など5つのグループに分類した。ただ、紙幅の都合で、対象は人口55,000～80,000人の都市147団体に限られている。グループ別分析に力点を置くことからすれば、紙幅ゆえに対象を限るのはやむを得なからうが、町村を含めた全国のグループ別団体の数も示されていない点は惜しまれる。

また、西濱も認めているように、歳出構造を設定基準とすることには問題があるとも言える。それは、同様の財政運営を行っている団体同士が、「類似団体」となるからである。

以下、2で上の研究会による市町村分類がなされた経緯とその結果を見て、3では高齢化と人口減少社会を反映した市町村類型を提示し、そして4で新しい類型設定を提案して、最後に、今後の展望も含めてむすびとする。

2. 「地方公会計の活用のある方に関する研究会」の分類

総務省は2016(H28)年4月から、地方公会計のより一層の活用につなげるため「地方公会計の活用のある方に関する研究会」を開催し、同

年10月に『地方公会計の活用のある方に関する研究会報告書』（以下、『報告書』）を公表した³⁾。

この経緯は次の通りである。国と地方の厳しい財政状況の中で、財政の透明性を高めてその効率化を図るために発生主義会計に基づく財務書類等の開示が推進されてきたが、2015（H27）年1月、客観性・比較可能性を担保した「統一的な基準による地方公会計マニュアル」が公表された。

「統一的な基準」による地方公会計の整備が進むことにより、財務状況の団体間比較やストック情報が「見える化」され、財源を効果的に使うことが期待される。そこで会計指標の検証と団体間比較の方法等について検討するため、総務省と地方公共団体金融機構が共同で開催するこの研究会が設置された⁴⁾。

上の「団体間比較」について、『報告書』の「3（2）－1）財政分析手法の検討課題」では次のように述べられている。

各市町村の財政運営が計画的・安定的に行われているかどうかを判断するにあたって、類似団体の財政実態を把握し、それを尺度として利用することは極めて有用性があるが、人口動態や産業構造等、社会的・経済的様相が変化したことを受け、現在の類型設定の基準である「人口

及び産業構造」が有効に機能しているか、より有効な基準・指標の有無を検証する必要がある。

続く2)で1959年度以降の類型設定基準の主な経緯を確認し、「3）具体的な検討課題」では、団体数が100を超える類型が現れてきた一方で団体数が10程度のものが目立ってきたことから、現行の設定区分で相対的比較に困難が生じていないか、現行の「人口及び産業構造」による類型設定よりも有効かつ適切な基準・指標はないか検証を行うとして、「4）類似団体区分の検証・分析の手法」で、次の観点から検討を行った。

すなわち、人口や産業構造等の「説明変数」で類型を設定し、市町村の規模や性質を示す歳入総額、財政力指数等の「被説明変数」の変動を箱ひげ図によりグラフ化し、統計学的観点からその類型設定の有用性を検証した。その結果は次の通りである。

- ①類型内の団体数の偏在は是正については、都市は第2次・3次産業人口比率の区分を95%から90%に引き下げ、町村は第3次産業人口比率の区分を55%から60%へ引き上げる。
- ②新たな説明変数も含めた類型の基準については、次の表のようにまとめられている（図表1A・B）。

図表 1A 「地方公会計の活用のある方に関する研究会」の類型設定変数の有用性検証（1）

説明変数に対する被説明変数の相関性について(単体)

被説明変数 説明変数		【既存】		【新規】							
		歳入総額	財政力指数	有形固定資産減価償却率(改訂モデル)	有形固定資産減価償却率(基準モデル)	普通建設事業費					
						補助事業費			単独事業費		
						新規整備	更新整備		新規整備	更新整備	
【既存】	人口	○	○	□	□	○	○	○	○	○	○
	産業構造	○	○	□	□	▲	▲	▲	☆	☆	▲
【新規】	面積	△	●	□	□	○	○	△	○	○	△
	可住地面積	○	▲	□	□	○	○	○	△	○	○

※1 「○」…都市、町村のどちらにおいても、正の相関性を示す変数(ex.人口が増加した場合、歳入増額が増加するもの)
「●」…都市、町村のどちらにおいても、負の相関性を示す変数(ex.人口が増加しているにもかかわらず、歳入が減少するもの)
「△」…都市、町村の少なくとも一方に、正の相関性を示す変数
「▲」…都市、町村の少なくとも一方に、負の相関性を示す変数
「☆」…都市、町村で正又は負の異なる相関性を示す変数
「□」…説明変数の増減にかかわらず、概ね一定の数値を示す指数

※2 「有形固定資産減価償却率」…サンプル数が比較的多く、傾向を検証することが可能な連結財務書類(総務省方式改訂モデル)及び(基準モデル)を抽出して比較。

出所) 総務省自治財政局財務調査課・地方公共団体金融機構(2016) p.19。

図表 1B 「地方公会計の活用のあり方に関する研究会」の類型設定変数の有用性検証（2）

説明変数に対する被説明変数の相関性について（組合せ）

被説明変数 説明変数		【既存】		【新規】								
		歳入総額	財政力指数	有形固定資産減価償却率 (改訂モデル)	有形固定資産減価償却率 (基準モデル)	普通建設事業費						
						補助事業費				単独事業費		
						新規整備	更新整備			新規整備	更新整備	
【既存】	人口・産業構造	○	○	□	□	●	○	×	▲	●	●	●
【新規】	人口・面積	○	●	□	□	△	○	×	△	○	△	○
	人口・可住地面積	△	●	□	□	○	△	○	△	○	△	△

※1 「○」…都市、町村のどちらにおいても、正の相関性を示す変数(ex.人口が増加した場合、歳入総額が増加するもの)
「●」…都市、町村のどちらにおいても、負の相関性を示す変数(ex.人口が増加しているにもかかわらず、歳入が減少するもの)
「△」…都市、町村の少なくとも一方に、正の相関性を示す変数
「▲」…都市、町村の少なくとも一方に、負の相関性を示す変数
「□」…説明変数の増減にかかわらず、概ね一定の数値を示す指数
※2 「有形固定資産減価償却率」…サンプル数が比較的多く、傾向を検証することが可能な連結財務書類（総務省方式改訂モデル）及び（基準モデル）を抽出して比較。

出所）総務省自治財政局財務調査課・地方公共団体金融機構（2016）p.20。

そして、類型設定の基準として、引き続き「人口及び産業構造」を用いることが適当と結論づけた⁵⁾。これに従った（2018年9月時点で発表されている最新の）2016（H28）年度の「類似団

体別市町村財政指数表」は、図表2の通りである。ここで「選定団体」とは、（1）原則として2012（H24）年4月1日以降、大規模な合併が行われていないこと、（2）2015・6（H27・8）年度

図表 2 類似団体の類型（2016 年度）

都 市		2 次・3 次90% 以上		2 次・3 次90% 未満		計
		3 次65% 以上	3 次65% 未満	3 次55% 以上	3 次55% 未満	
人 口		3	2	1	0	
50,000 人未満	I	34 (36)	67 (73)	126 (128)	33 (35)	260 (272)
50,000 ～ 100,000 人	II	82 (85)	89 (93)	66 (69)	12 (12)	249 (259)
100,000 ～ 150,000 人	III	49 (50)	30 (30)	21 (21)	1 (1)	101 (102)
150,000 人以上	IV	32 (32)	17 (17)	5 (5)	－ (－)	54 (54)
計		197 (203)	203 (213)	218 (223)	46 (48)	664 (687)

町 村		2 次・3 次80% 以上		2 次・3 次80% 未満	計
		3 次60% 以上	3 次60% 未満		
人 口		2	1	0	
5,000 人未満	I	56 (64)	46 (52)	136 (151)	238 (267)
5,000 ～ 10,000 人	II	56 (67)	75 (79)	92 (96)	223 (242)
10,000 ～ 15,000 人	III	48 (54)	50 (56)	35 (36)	133 (146)
15,000 ～ 15,000 人	IV	63 (63)	30 (31)	23 (24)	116 (118)
15,000 人以上	V	93 (100)	48 (49)	5 (5)	146 (154)
計		316 (348)	249 (267)	291 (312)	856 (927)

注1）（ ）外は選定団体数，（ ）内は該当団体数を示す。
2）人口・産業構造は2015（H27）年国勢調査による。なお、産業構造の比率は、分母を就業人口総数（分類不能の産業を含む。）とし、分子のⅡ次、Ⅲ次就業人口には分類不能の産業を含めず算出。
3）市町村数は2017（H29）年3月31日現在。
4）総務省「平成28年度類似団体別市町村財政指数表」p.3より（注の文言を一部改）。

決算の実質単年度収支の赤字額が標準財政規模のおおむね10%以内であることなど、財政状態が著しく悪い状況でない自治体のことである⁶⁾。

『報告書』では類型内団体数は10～100が望ましいとしている。表のグレー地セルは、団体数が100超または10未満のものである。都市Ⅳ－0類型は該当なしである。都市Ⅰ型、つまり、第2次・第3次産業人口比率90%未満かつ第3次産業人口比率55%未満の都市は、他の類型(1～3)と比してかなり少ない。また、人口が多い種類の団体数が少なく(特にⅣ)、人口が少ない類型(Ⅰ、Ⅱ)では多い。町村も同じく、人口総数が少ない類型(Ⅰ、Ⅱ)で該当数が多い。

3. 高齢化・人口減少社会を反映した類型

前述の通り、『報告書』は、人口動態や産業構造等、社会的・経済的様相が変化したことを受

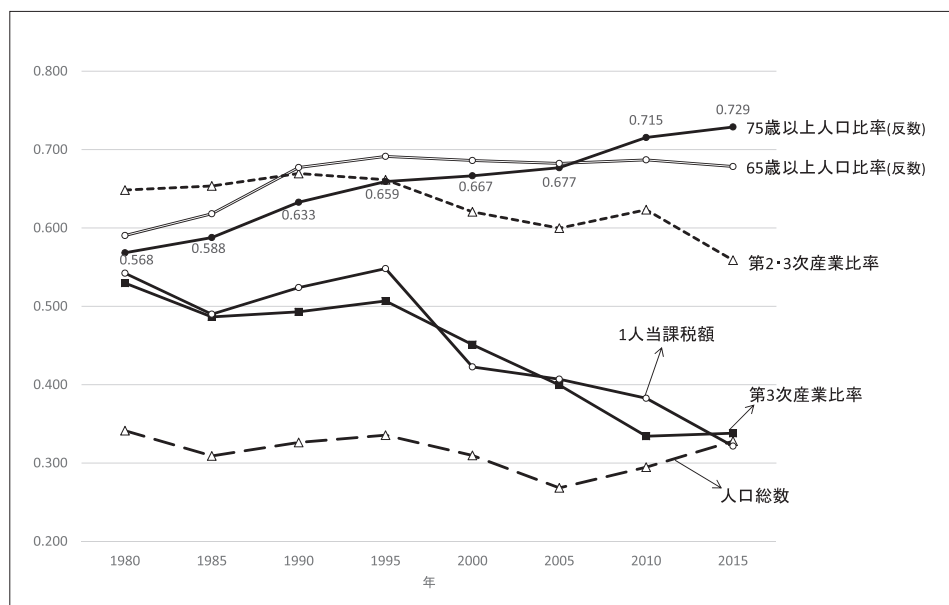
けて、類型設定の基準を検討したのであるが、高齢化の視点がないことに疑問が生じる。市町村財政運営にとって、高齢者の存在は大きな影響をもっているはずだからである。そこで、この点も含めて類型設定基準について検討したものが図表3である。

すなわち、人口、高齢化、産業構造などの指標と、代表的財政指標である財政力指数の相関係数を見ると、時代の変化とともに高齢化、特に「75歳以上人口比率」の影響が強くなってきていることが明らかである。

第3次産業人口比率は、1980年頃は、第2次・第3次産業人口比率および高齢化比率とほぼ同じであったが、近年にかけてかなり小さくなってきている。したがってこの指標は、新たな自治体区分を考えるにあたって設定基準から除外してもよからう。

人口総数の相関係数は大きくはないが、自治体を比較したり「類似」を議論する際、これを外すわけにはいかない。後に示すように、人口規模で財政力指数に明確な差が見てとれる。そし

図表3 対財政力指数 相関係数



注) 「国勢調査」, 総務省「地方財政状況調査関係資料」・「市町村税課税状況等の調」より作成。

Mar. 2019

地方自治体の「類似」団体

て、人口減少下、人口区分も変更すべきである。先に見たように、都市・町村ともに、人口が多い自治体の数が相対的に少ないからである。また、全体の分布を確かめておく必要がある。

以上のことから、人口総数、産業構造（第2次・3次産業人口比率）、高齢化（75歳以上人口比率）の3点から新たな類型を設定する。ここで、それぞれどこで区分するかを決めるために、人口他の分布を見たものが図表4・5である。

まず、都市について（図表4）。人口は⁷⁾、現在の類型と同じく4区分するとして、第1四分位点～第3四分位点を考慮して、4万人、6万人、10万人で区切る。5の倍数とか、階級幅の統一といったことにこだわる必要はなかろう。ここで、交付税の算定などにあたって、例えば人口では5万人で区切り、それ以上・未満で、大きな（階段状の）差が出るような方式・規定は改訂すべきである。ある決まった数値でいつの時代も（場合によっては何十年も前に定めた

数値で）、明確に区分されるべき根拠はないはずだからである。

産業構造（第2次・3次産業人口比率）は、90%～95%の5%間に全体の半分が集中し、さらに91～93%にその4割近くあるのだが、これはキリのよい90%で2つに区切ることにする。

高齢化（75歳以上人口比率）も2区分するとして、15%を境界とする。

次に、町村について（図表5）。人口は⁸⁾、現在の類型では5区分されているが、都市と同様に産業構造と高齢化でそれぞれ2区分するので、類型数が多くなることを避けるために、4区分とする。つまり、第1四分位点～第3四分位点を考慮して、4千人、8千人、1万6千人で区切る。

産業構造は、中央値付近の85%で、高齢化も同様、中央値付近の18%で2つに区切ることにする。

図表4 都市の人口、第2・3次産業構成、75歳以上人口比率の分布

人口 (万人)	度数		累積		第 1 四分位数 は 37.352 中央値 は 58.395 第 3 四分位数 は 95.350	2・3 次 (%)		度数		累積		中央値 は 91.4%	75 歳～ (%)		度数		累積		中央値 は 14.8%
～ 1	3	0.4%	3	0.4%		～ 76	16	2.3%	16	2.3%	～ 7		6	0.9%	6	0.9%			
1 ～ 2	21	3.1%	24	3.5%		76 ～ 77	6	0.9%	22	3.2%	7 ～ 8		5	0.7%	11	1.6%			
2 ～ 3	67	9.8%	91	13.2%		77 ～ 78	10	1.5%	32	4.7%	8 ～ 9		19	2.8%	30	4.4%			
3 ～ 4	99	14.4%	190	27.7%		78 ～ 79	4	0.6%	36	5.2%	9 ～ 10		33	4.8%	63	9.2%			
4 ～ 5	82	11.9%	272	39.6%		79 ～ 80	8	1.2%	44	6.4%	10 ～ 11		60	8.7%	123	17.9%			
5 ～ 6	83	12.1%	355	51.7%		80 ～ 81	12	1.7%	56	8.2%	11 ～ 12		63	9.2%	186	27.1%			
6 ～ 7	56	8.2%	411	59.8%		81 ～ 82	9	1.3%	65	9.5%	12 ～ 13		73	10.6%	259	37.7%			
7 ～ 8	49	7.1%	460	67.0%		82 ～ 83	8	1.2%	73	10.6%	13 ～ 14		51	7.4%	310	45.1%			
8 ～ 9	43	6.3%	503	73.2%		83 ～ 84	16	2.3%	89	13.0%	14 ～ 15		47	6.8%	357	52.0%			
9 ～ 10	28	4.1%	531	77.3%		84 ～ 85	13	1.9%	102	14.8%	15 ～ 16		56	8.2%	413	60.1%			
10 ～ 11	17	2.5%	548	79.8%		85 ～ 86	23	3.3%	125	18.2%	16 ～ 17		57	8.3%	470	68.4%			
11 ～ 12	29	4.2%	577	84.0%		86 ～ 87	30	4.4%	155	22.6%	17 ～ 18		51	7.4%	521	75.8%			
12 ～ 13	21	3.1%	598	87.0%		87 ～ 88	30	4.4%	185	26.9%	18 ～ 19		53	7.7%	574	83.6%			
13 ～ 14	18	2.6%	616	89.7%		88 ～ 89	39	5.7%	224	32.6%	19 ～ 20		33	4.8%	607	88.4%			
14 ～ 15	17	2.5%	633	92.1%		89 ～ 90	47	6.8%	271	39.4%	20 ～ 21		26	3.8%	633	92.1%			
15 ～ 16	9	1.3%	642	93.4%	90 ～ 91	55	8.0%	326	47.5%	21 ～ 22	21	3.1%	654	95.2%					
16 ～ 17	11	1.6%	653	95.1%	91 ～ 92	65	9.5%	391	56.9%	22 ～ 23	11	1.6%	665	96.8%					
17 ～ 18	9	1.3%	662	96.4%	92 ～ 93	86	12.5%	477	69.4%	23 ～ 24	11	1.6%	676	98.4%					
18 ～ 19	7	1.0%	669	97.4%	93 ～ 94	65	9.5%	542	78.9%	24 ～ 25	5	0.7%	681	99.1%					
19 ～ 20	6	0.9%	675	98.3%	94 ～ 95	73	10.6%	615	89.5%	25 ～ 26	2	0.3%	683	99.4%					
20 ～ 25	3	0.9%	678	98.7%	95 ～ 96	40	5.8%	655	95.3%	26 ～ 27	2	0.3%	685	99.7%					
25 ～ 30	5	0.9%	683	99.4%	96 ～ 97	20	2.9%	675	98.3%	27 ～ 28	1	0.1%	686	99.9%					
30 ～ 50	4	0.9%	687	100.0%	97 ～ 98	10	1.5%	685	99.7%	28 ～ 29	1	0.1%	687	100.0%					
					98 ～ 99	2	0.3%	687	100.0%										

DATA) 2015 年国勢調査

DATA) 2015年国勢調査

注) 2016年10月10日に市制施行した宮城県富谷市を含む。

図表 5 町村の人口，第 2・3 次産業構成，75 歳以上人口比率の分布

人口 (千人)	度数		累積		第 1 四分位数 は 4,484	中央値 は 8,927	第 3 四分位数 は 16,338	2・3 次 (%)		度数		累積		中央値 は 85.5%	75 歳～ (%)		度数		累積		中央値 は 18.5%
～ 1	30	3.3%	30	3.3%				～ 50	8	0.9%	8	0.9%		～ 11	76	8.3%	76	8.3%			
1 ～ 2	55	6.0%	85	9.2%				50 ～ 52	2	0.2%	10	1.1%		11 ～ 12	41	4.5%	117	12.7%			
2 ～ 3	53	5.8%	138	15.0%				52 ～ 54	2	0.2%	12	1.3%		12 ～ 13	39	4.2%	156	16.9%			
3 ～ 4	68	7.4%	206	22.4%				54 ～ 56	3	0.3%	15	1.6%		13 ～ 14	52	5.6%	208	22.6%			
4 ～ 5	55	6.0%	261	28.3%				56 ～ 58	1	0.1%	16	1.7%		14 ～ 15	42	4.6%	250	27.1%			
5 ～ 6	59	6.4%	320	34.7%				58 ～ 60	10	1.1%	26	2.8%		15 ～ 16	48	5.2%	298	32.4%			
6 ～ 7	41	4.5%	361	39.2%				60 ～ 62	11	1.2%	37	4.0%		16 ～ 17	64	6.9%	362	39.3%			
7 ～ 8	58	6.3%	419	45.5%				62 ～ 64	15	1.6%	52	5.6%		17 ～ 18	66	7.2%	428	46.5%			
8 ～ 9	45	4.9%	464	50.4%				64 ～ 66	14	1.5%	66	7.2%		18 ～ 19	72	7.8%	500	54.3%			
9 ～ 10	39	4.2%	503	54.6%				66 ～ 68	29	3.1%	95	10.3%		19 ～ 20	51	5.5%	551	59.8%			
10 ～ 11	29	3.1%	532	57.8%	68 ～ 70	19	2.1%	114	12.4%	20 ～ 21	74	8.0%		625	67.9%						
11 ～ 12	34	3.7%	566	61.5%	70 ～ 72	23	2.5%	137	14.9%	21 ～ 22	55	6.0%		680	73.8%						
12 ～ 13	27	2.9%	593	64.4%	72 ～ 74	37	4.0%	174	18.9%	22 ～ 23	44	4.8%		724	78.6%						
13 ～ 14	22	2.4%	615	66.8%	74 ～ 76	40	4.3%	214	23.2%	23 ～ 24	41	4.5%		765	83.1%						
14 ～ 15	34	3.7%	649	70.5%	76 ～ 78	43	4.7%	257	27.9%	24 ～ 25	30	3.3%		795	86.3%						
15 ～ 16	34	3.7%	683	74.2%	78 ～ 80	50	5.4%	307	33.3%	25 ～ 26	28	3.0%		823	89.4%						
16 ～ 17	24	2.6%	707	76.8%	80 ～ 82	45	4.9%	352	38.2%	26 ～ 27	25	2.7%		848	92.1%						
17 ～ 18	22	2.4%	729	79.2%	82 ～ 84	64	6.9%	416	45.2%	27 ～ 28	15	1.6%		863	93.7%						
18 ～ 19	23	2.5%	752	81.7%	84 ～ 86	60	6.5%	476	51.7%	28 ～ 29	15	1.6%		878	95.3%						
19 ～ 20	15	1.6%	767	83.3%	86 ～ 88	55	6.0%	531	57.7%	29 ～ 30	9	1.0%		887	96.3%						
20 ～ 21	14	1.5%	781	84.8%	88 ～ 90	75	8.1%	606	65.8%	30 ～ 31	7	0.8%		894	97.1%						
21 ～ 22	12	1.3%	793	86.1%	90 ～ 92	88	9.6%	694	75.4%	31 ～ 32	9	1.0%		903	98.0%						
22 ～ 23	8	0.9%	801	87.0%	92 ～ 94	85	9.2%	779	84.6%	32 ～ 34	8	0.9%		911	98.9%						
23 ～ 24	16	1.7%	817	88.7%	94 ～ 96	91	9.9%	870	94.5%	34 ～ 36	4	0.4%		915	99.3%						
24 ～ 25	6	0.7%	823	89.4%	96 ～ 98	47	5.1%	917	99.6%	36 ～ 38	3	0.3%		918	99.7%						
25 ～ 30	34	3.7%	857	93.1%	98 ～ 100	4	0.4%	921	100.0%	38 ～ 40	2	0.2%		920	99.9%						
30 ～ 35	30	3.3%	887	96.3%						40 ～ 42	1	0.1%		921	100.0%						
35 ～ 40	15	1.6%	902	97.9%																	
40 ～ 45	11	1.2%	913	99.1%																	
45 ～ 50	6	0.7%	919	99.8%																	
50 ～ 55	2	0.2%	921	100.0%																	

DATA) 図表 4 に同じ。
注) 原発事故のため人口が 0 の福島県の、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、および 18 人の葛尾村、41 人の飯館村の、計 6 町村を除く 921 町村。

以上の区切り方で新たに設定した類型と各団体数は、図表 6 の通りである。

図表 6 <新> 類型による団体数

都 市		2 次・3 次 90% 以上		2 次・3 次 90% 未満		計
		75 歳以上 15% 以上	75 歳以上 15% 未満	75 歳以上 15% 以上	75 歳以上 15% 未満	
人 口		3	2	1	0	
40,000 人未満	I	54 (57)	10 (13)	107 (109)	10 (11)	181 (190)
40,000 ～ 60,000 人	II	39 (42)	53 (55)	46 (48)	20 (20)	158 (165)
60,000 ～ 100,000 人	III	23 (25)	93 (95)	24 (25)	30 (31)	170 (176)
100,000 人以上	IV	14 (14)	114 (115)	11 (11)	16 (16)	155 (156)
計		130 (138)	270 (278)	188 (193)	76 (78)	664 (687)

町 村		2 次・3 次 85% 以上		2 次・3 次 85% 未満		計
		75 歳以上 18% 以上	75 歳以上 18% 未満	75 歳以上 18% 以上	75 歳以上 18% 未満	
人 口		3	2	1	0	
4,000 人未満	I	47 (51)	13 (18)	107 (114)	22 (23)	189 (206)
4,000 ～ 8,000 人	II	38 (42)	18 (24)	100 (105)	37 (42)	193 (213)
8,000 ～ 16,000 人	III	50 (56)	87 (94)	72 (76)	37 (38)	246 (264)
16,000 人以上	IV	22 (23)	160 (169)	26 (26)	20 (20)	228 (238)
計		157 (172)	278 (305)	305 (321)	116 (123)	856 (921)

注 1) 2015 年国勢調査より作成。
2) () 外は選定団体数、内は該当団体数。
3) 町村の該当団体数合計が図表 2 より 6 少ない理由は、図表 5 の注を参照。

Mar. 2019

地方自治体の「類似」団体

75歳以上比率を15%で区切った都市は、類型0, 1では未満が少なく、類型2, 3では未満が多い。75歳以上比率を18%で区切った町村も、これと同様である。つまり、第2次・3次産業比率が相対的に高い自治体の中では、高齢化率が相対的に低い所が多く、逆は逆である。

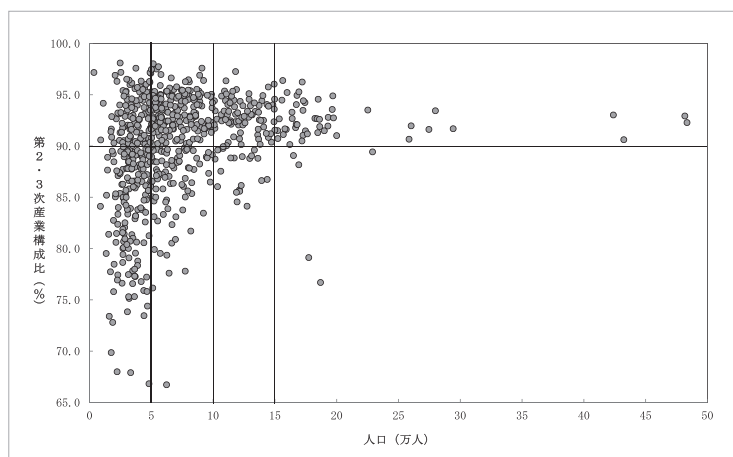
以上は、高齢化率以外、現在までの類型設定にできるだけ似通った形式で区分したものである。類型数も現在の35に対して、32である（都市・町村ともに、4区分（人口）×2区分（産業）×2区分（高齢化）= 16区分）。

4. 新しい類型設定 = 「近似自治体」の提案

以上で見たとおり、類型化する際は高齢化を考慮した方が現代的であり、また、該当団体数が10未満のものがなくなった。しかし、中央値付近だけで2分割すると、「境界」付近の自治体については、同じ類型自治体平均と比較することは合理的と言えない。

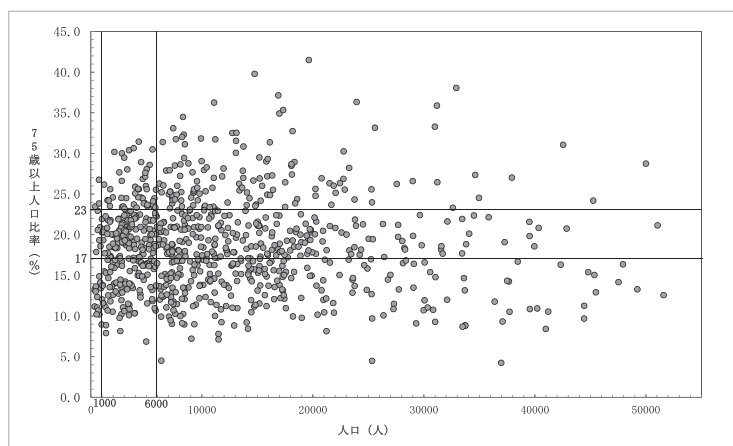
このことを図表7A・Bで、都市については人口と産業構成、町村については人口と75歳

図表 7A 都市の分布



DATA) 2015年国勢調査。

図表 7B 町村の分布



DATA) 2015年国勢調査。

以上人口比率の分布状況で見よう。(これらの図は2次元であるが、人口、産業構造、高齢者比率の3次元で図示したとしても、非常に見にくくなると思われる。)図表7Aでは、5万人・90%付近の自治体が「分断」されている。図表7Bでは、75歳以上人口比率が17～23%の、特に人口1000～6000人の層が稠密なので、18%とか4000人で区切ると、その付近に密集している多くの市町村がきっぱり分けられてしまうのである。

そこで、例えば±0.5σとか「三分位数」(なるものを考え、そこ)で3区分すれば、いくぶん上の欠陥が減じられようが、産業構造、高齢者比率でそれぞれこのようにすれば、2×2が3×3に、そして人口で4区分すると、都市・町村それぞれ36類型、合計で72類型になる。これでは現在の倍以上の類型数になってしまう。ただし、ちなみに2,433都市・町村あった2004年度は、計87の類型が設定されていた。

しかしこの場合でも、「境界問題」はもちろん生じる。次に、現在の類型で生じている「境界問題」を、人口に関して図表8でいくつか具体的に見よう。

町村ではⅠ－1(5千人未満)の財政力指数平均は0.18であるが、人口が1000人台の町村(番号2～13)の平均は0.13で、番号2を除いた番号3～13の11町村の中では大差ない。番号14～25の人口4000人台の12町村(平均0.21)がⅠ－1の平均を高めているのである。

そして5000人で区切っているのだから、福島県古殿町(番号26)は類型Ⅱ－1(5千人以上1万人未満)に入り、その財政力指数0.23は、この類型の財政力指数平均0.37を大きく下回る。しかし、5000人台の14町村(番号26～39)平均の0.29と比べると差が小さい。古殿町より191人多い岐阜県富加町(番号28)は0.45で、Ⅱ－1平均を上廻っている。Ⅱ－1では9000人台の町村(番号40～51)が平均を高めている。

町村Ⅰ－1では(人口が430人の番号1を除くとして)1000人台と4000人台の町村が一括りにされているので、2倍～4倍弱の差が

図表8 類型「境界」付近の財政力指数

類型	番号	府県	市町村	人口	財政力指数	平均
町村Ⅰ－1	1	沖縄県	渡名喜村	430	0.06	0.13
	2	沖縄県	伊平屋村	1,238	0.09	
	3	奈良県	川上村	1,313	0.16	
	4	長野県	天龍村	1,365	0.16	
	5	高知県	三原村	1,574	0.11	
	6	福島県	三島町	1,668	0.14	
	7	山梨県	道志村	1,743	0.17	
	8	奈良県	東吉野村	1,745	0.12	
	9	北海道	中川町	1,767	0.11	
	10	沖縄県	与那国町	1,843	0.13	
	11	長野県	生坂村	1,843	0.14	
	12	群馬県	神流町	1,954	0.13	
	13	群馬県	南牧村	1,979	0.14	
財政力指数平均 = 0.18	:	:	:	:	:	0.21
	:	:	:	:	:	
町村Ⅱ－1	14	岩手県	野田村	4,149	0.18	0.29
	15	長野県	南木曾町	4,313	0.24	
	16	山梨県	西桂町	4,342	0.31	
	17	長野県	青木村	4,343	0.22	
	18	北海道	福島町	4,422	0.19	
	19	福島県	只見町	4,470	0.25	
	20	新潟県	出雲崎町	4,528	0.22	
	21	熊本県	津奈木町	4,673	0.20	
	22	山形県	戸沢村	4,773	0.16	
	23	北海道	上ノ国町	4,876	0.15	
	24	長野県	阿南町	4,962	0.18	
	25	秋田県	井川町	4,986	0.23	
町村Ⅱ－1	26	福島県	古殿町	5,373	0.23	0.42
	27	高知県	仁淀川町	5,551	0.17	
	28	岐阜県	富加町	5,564	0.45	
	29	福島県	天栄村	5,611	0.30	
	30	山形県	舟形町	5,631	0.21	
	31	山形県	西川町	5,636	0.23	
	32	北海道	奈井江町	5,674	0.26	
	33	宮城県	大衡村	5,703	0.69	
	34	岩手県	住田町	5,720	0.17	
	35	山形県	金山町	5,829	0.20	
	36	新潟県	関川村	5,832	0.23	
	37	和歌山県	由良町	5,837	0.34	
財政力指数平均 = 0.37	38	北海道	長万部町	5,926	0.21	0.42
	39	福島県	矢祭町	5,950	0.37	
町村Ⅱ－1	40	福島県	塙町	9,157	0.27	0.42
	41	宮城県	川崎町	9,167	0.31	
	42	茨城県	河内町	9,168	0.37	
	43	和歌山県	紀美野町	9,206	0.21	
	44	徳島県	海陽町	9,283	0.18	
	45	京都府	宇治田原町	9,319	0.63	
	46	福島県	国見町	9,512	0.29	
	47	長野県	飯島町	9,530	0.40	
	48	神奈川県	中井町	9,679	0.99	
	49	熊本県	南関町	9,786	0.37	
	50	長野県	松川村	9,948	0.38	
	51	岐阜県	輪之内町	9,973	0.58	

DATA) 2015年国勢調査、総務省「平成28年度類似団体別市町村財政指数表」。

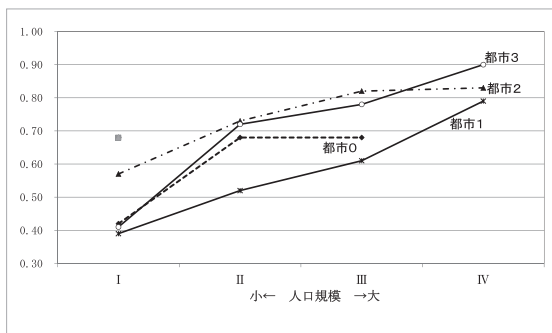
ある中で比較することになる。町村Ⅱ－1でも1.5倍～2倍近い差がある。

図表8と同様の表は略するが、都市でも同様である。例えばⅡ－2(5～10万)の財政力指数平均は0.73で、うち人口が少ない5万人台に

Mar. 2019

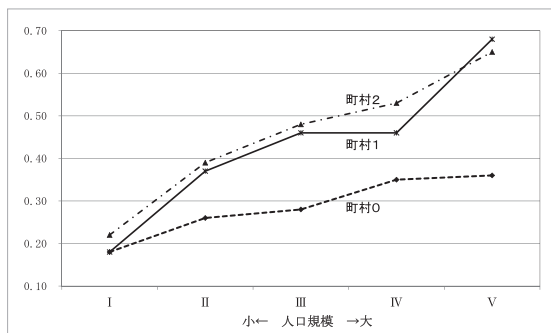
地方自治体の「類似」団体

図表 9A 都市の類団別財政力指数（2016 年度）



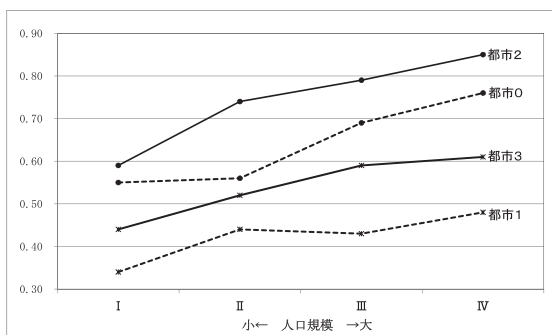
DATA) 総務省「平成28年度類似団体別市町村財政指数表」
注) III - 0 は該当するのが1都市のみ（茨城県筑西市）、
IV - 0 は該当なし。

図表 9B 町村の類団別財政力指数（2016 年度）



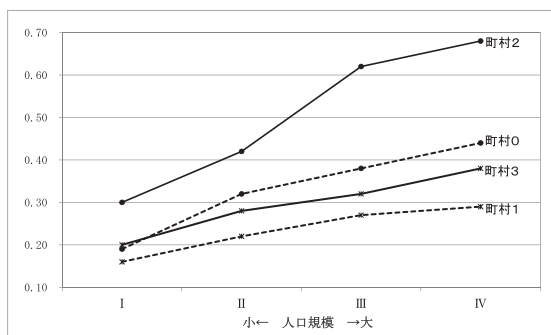
DATA) 図表 9A に同じ。

図表 10A 都市の<新>類団別財政力指数（2016 年度）



DATA) 図表 9A に同じ。

図表 10B 町村の<新>類団別財政力指数（2016 年度）



DATA) 図表 9A に同じ。

限ると0.67であるが、これはⅡ - 1（5万人未満）の4万人台平均0.66とほぼ同じである。そしてこの4万人台平均0.66は、Ⅱ - 1 平均0.57を上回る。

全体を把握できる図表 9A・Bを見ると、人口規模が大きくなるほど（Ⅰ→Ⅳ、Ⅰ→Ⅴ）財政力指数が大きくなっている傾向が見てとれる。

このことは、図表 10A・B の通り、高齢化を考慮した類型でも同様である。なお、図表 10A・B では、都市・町村ともに、0・2 型（高齢化率が低い）の財政力指数の方が1・3 型（高齢化率が高い）のそれより大きい。高齢化率が高いと財政力指数が低くなる傾向が、如実に表れている。

以上のように、財政力指数を持ち出して類似

団体平均との比較や類型内の格差を述べるのは、次の事情を踏まえてのことである。すなわち、各市町村の「財政比較分析表」では、目的別歳出決算分析表などとともに類似団体順位、都道府県平均、全国平均の値が示されている。そして、自己と類似団体平均の5年間推移のグラフの隣にある「分析欄」では、例えば「依然として類似団体平均を下回っている原因としては、…」とか「元来、税基盤が脆弱なことから、類似団体内平均値を下回っている状況であるが、今後…自主財源の確保に努める」⁹⁾などとコメントが記される。また、「類似団体比較カード」では、1人当歳出入の項目別金額・構成比が類似団体値とともに掲載される¹⁰⁾。

このような比較・参照は適当とは言えないの

ではなかろうか。各市町村は、自身の比較対象としては、まさに「類似」の自治体が望ましいはずである。そこで本稿では、次のような類似団体の設定方法を提案する。すなわち、

- 1) 人口はその市町村値の ± 3 割。10万人の自治体なら7～13万人、5千人なら3,500～6,500人の自治体が対象となる。
- 2) 75歳以上の高齢化率はその市町村値の ± 2 割。15%の自治体なら12～18%が対象になる。
- 3) 第2次・3次産業構成比はその市町村値の $\pm 5\%$ とする。その構成比値の例えば ± 1 割としても、図表3、4の通り、都市の中央値(約91%)付近はもちろん、町村の中央値(約85%)付近でも該当数が多いからである。

上の設定指標と範囲設定に理論的裏付けはない。しかしそれは、現在の類型設定で決めている人口、産業構造の境界値についても同じことである。あえて言えば、図表3～5で見てきたことを踏まえてである。ここで、同等・同類団体を指定するひとつの目安として、このようにして設定した自治体を「近似自治体」と呼ぶことにする。

このような考え方は、内閣府「経済・財政と暮らしの指標「見える化」データベース」(以下、「見える化DB」)で設定できる比較方法と共通のものであると考えられる。つまり、2016年7

月に開設された同データベースは、1741市区町村の各種データ・指標を入手・比較できるが、2017年11月に地域類型化機能が搭載されたことによって、自由自在に比較対象自治体を絞り込める機能が追加された。

このことを簡単に確認しておこう。「見える化DB」操作の最初(条件設定ページ)で地方行財政分野を選べば、財政力指数他、多くの財政指標や歳出入額を選ぶことができる。

そして、図表11の通り、最後の列に指定した自治体の値が表示されるので、「設定値」の個所で上述1)～3)のように入力すれば、対象となる自治体の値(例えば財政力指数)が全て得られる、というサイトである。なお、1列め「条件項目」には、他に人口密度、第1～3次各産業人口比率、昼間人口比率などがある。

以下、いくつかの市町村について具体的にしよう。ただし、「見える化DB」では(2018年9月末現在でも)2列めで「年度指定」できるのは2010年国勢調査のデータだけなので、筆者が2015年国勢調査を使って検討する。財政力指数は、「見える化DB」と同じく(2018年9月末現在で最新の)2016年度のものである。

埼玉県久喜市は、人口152,311人、第2・3次産業人口構成比91.50%、75歳以上人口比率10.83%(以下では、人口/第2・3次産業人口構成比率/高齢者比率の順で、数値のみ記す)は、都市Ⅳ-3(32団体)に属し、財政力指数

図表11 内閣府「経済・財政と暮らしの指標「見える化」データベース」

比較する自治体 (詳細条件)				
	条件項目(数値指定)	年度指定	設定値	調べたい自治体の数値
<input checked="" type="checkbox"/>	人口総数	2010	<input type="text"/> ~ <input type="text"/>	124,594
<input checked="" type="checkbox"/>	第2次、第3次産業人口比率	2010	<input type="text"/> ~ <input type="text"/>	80.9
<input checked="" type="checkbox"/>	75歳以上人口割合	2010	<input type="text"/> ~ <input type="text"/>	9.34
<input type="checkbox"/>	選択してください	選択してください	<input type="text"/> ~ <input type="text"/>	
<input type="checkbox"/>	選択してください	選択してください	<input type="text"/> ~ <input type="text"/>	

URL : <http://wwwb.cao.go.jp/ittaikaikaku/mieruka/index.php>

Mar. 2019

地方自治体の「類似」団体

は0.87、Ⅳ－3平均は0.90である。そして久喜市の「財政比較分析表」(以下「分析表」)には、「財政力指数は、前年度と比較すると横ばいであり、類似団体平均より低いものの、全国平均、埼玉県平均よりも高い状況となった。」と記されている。

しかし「近似自治体」(77団体)平均は0.86で、久喜市が上回る。上のように、ほとんど意味をなさない全国平均との比較など不要になる。

久喜市と同じく都市Ⅳ－3の埼玉県狭山市(152,405 / 90.72 / 11.75)も同様である。この「分析表」にも「類似団体の平均をやや下回る0.89となった。」と記されている。しかし、「近似自治体」(81団体)平均は0.83で、狭山市が上回る。

久喜市、狭山市が属している都市Ⅳ－3は、15万人以上で、団体数が少ない(図表2参照)。都市では最も団体数が多いⅠ－1(126団体)について見ると、長野県飯山市(21,438 / 80.61 / 19.68)の財政力指数は0.35で、Ⅰ－1平均は0.39である。そして「分析表」には、「依然として類似団体平均を大きく下回っている。」と記されている。しかし「近似自治体」(23団体)平均は0.32で、飯山市は平均を上回る。

町村の例を挙げると、福島県猪苗代町(15,037 / 86.27 / 19.98)は、町村Ⅳ－2(63団体)に属し、財政力指数は0.39、Ⅳ－2平均は0.53である。「分析表」では、「…財政力指数では類似団体よりも0.14ポイント下回っている。税の徴収強化に努めるとともに…」と記されている。しかし「近似自治体」(同じく63団体)平均は0.36で、猪苗代町は平均を上回る。

もちろん、「近似自治体」と比較しても、「類似団体」のときと同様に平均以下であったり、集団内ポジションがより低くなる自治体もある(また、「分析表」で類似団体平均に触れていない自治体もある)。その場合は、財政面への配慮が重要になるとの認識を、より強く持つべき事態と受け止めることができよう。

逆に、財政力指数が現在の類似団体の平均より高いが、「近似自治体」平均を下回るケースも

ある。町村人口第2位の福岡県那珂川町(50,004 / 92.86 / 8.41)は町村Ⅴ－2(93団体)に属し、財政力指数は0.70、Ⅴ－2平均は0.65である。しかし「近似自治体」(16団体)平均は0.85なので、那珂川町は平均未満となる。これは、「近似自治体」の人口規模がⅤ－2のそれより大きく、高齢化率はⅤ－2平均より低い自治体が、比較対象となるためである。ただし、那珂川町の「分析表」では、「今後も財政基盤の強化のため、町税収納率向上等に取り組む。」とあり、Ⅴ－2平均超に甘んじているわけではない。

5. むすびにかえて

さて、2でふれた、統一基準が導入された公会計¹¹⁾に従って、2017年度末までに1,410の市区町村(81.9%；指定都市除く)で、2016年度決算の財務書類が作成されている。これは、財政の効率化・適正化を図ることに加えて、地方公共団体が抱える課題を解決するにあたって、参考となる客観的な根拠の1つとして利用するために導入されたものである。

これを推進した「地方公会計の活用の促進に関する研究会」の報告書(2018.3.30)では、財政状況を多角的に分析するために、住民1人当たりの資産、負債、行政コストなど12個の指標をあげている。もちろん、類似団体と比較することも述べられている。そして、「これらの指標に基づき、類似団体との比較分析を効率的に進めるために、…比較可能な形で示す方法の検討については、地方公共団体の財務書類の公表の進捗を踏まえ、引き続きの課題」¹²⁾としている。

従来からある指標を含めて財務・財政指標で類似団体と比較する際、本稿4で述べたような方法で比較対象を設定するのが合理的である。ただしこの「近似自治体」は、ひとつの案であり、±2割・3割、±5%といった値を固定的に考える必要はない。

また、財政力指数との相関係数が比較的高いとはいえ、図表4・5で見たような分布をしている第2次・3次産業人口比率が、「産業構成」

の違いを見る指標として相対的に有効性が高いかどうか、再度検討しなおしてもよさそうである。狭い部分に集中していることに加えて、同じ第3次産業でも「金融業・保険業」と「生活関連サービス業、娯楽業」では大きな違いがあるし、また、「第2次・3次産業人口」の中には、様々な職種の人々がいるからである。

他により適当なものはないかと考えたとき、財政力との関係では、例えば「管理・専門職従事者比率」を検討してみてもよからう。また、現実的・将来的に考えて20～70歳人口比率を生産年齢人口比率として、これを高齢化率に代えた選定指標とするのが適当ということも考えられる。

注12の指摘に従うとき、1959(S34)年度に現在の「人口及び産業構造」による類型設定が確立されてから4回改訂している¹³⁾「類似団体」での類型設定方法は、根本的に見直し、合理的なものを新たに整備すべきである。その際、市町村職員・議員はもちろん、「電子政府」・「見える化」を標榜する時代であるから、できれば一般市民も扱いやすくわかりやすいシステム・指標が構築・提示されることが望まれる。

注

- 1) 政令指定都市、特別区、中核市および施行時特例市を各1類型としていることについては、本稿では問わない。
- 2) 西濱(2007) p.32。
- 3) 総務省自治財政局財務調査課・地方公共団体金融機構(2016)。
- 4) 以上、『報告書』p.1より。
- 5) 以上、『報告書』p.14～20。
- 6) 詳しくは、図表2注4)のp.1～2「第2類型の設定と市町村の選定」参照。
- 7) 最少人口の都市は北海道歌志内市(3,585人)、最多は千葉県松戸市(483,480人)で、13倍の開きがある。また、特例市の最小人口193,125人(甲府市)より人口が多い都市(一般市)が16ある。

- 8) 最少人口の町村は東京都青ヶ島村(178人)、最多は広島県府中町(51,053人)、村の最多は沖縄県読谷村(39,504人)。なお、図表4の注で記したが、2015年国調後の2016年10月10日に町から市に移行した宮城県富谷町(51,591人)は、ここでは都市として扱っていることを再び記しておく。
- 9) 2016(H28)年度の大阪府のある一般市町村2市の記載。同様の記述を、後に具体的に市町村名をあげて指摘する。
- 10) 「決算カード」では第1次～3次産業構成比合計が100%となっている。それは類似団体別市町村財政指数表の概況「2. 産業構造、財政事項」(excel)と同様である。その注にある通り「産業3部門の比率は、就業人口総数から分類不能の産業就業者数を除いた数値を分母としている」ためであるが、これは類似団体設定の際の基準(図表2の注2)参照)と異なっている。誤解・混乱の恐れがあるので、改めるべきである。
- 11) 2015年1月23日の「統一的な基準による地方公会計の整備促進について」(総務大臣通知)で、2015～17年度までの3年間で、全ての地方公共団体において「統一的な基準」に基づいて財務書類を作成することが要請された。
- 12) 総務省自治財政局財務調査課(2018年3月) p.38。
- 13) 『報告書』p.15より。

論評・参考文献およびウェブサイト

- (ウェブサイトへの最終アクセス時は、2018年9月末日である。)
- 総務省「地方財政状況調査関係資料」中の、「類似団体別市町村財政指数表」、「決算カード」中の「類似団体比較カード」、および「地方公共団体の主要財政指標一覧」
- 総務省自治財政局財務調査課・地方公共団体金融機構(2016年10月)『地方公会計の活用のあり方に関する研究会報告書』
- 総務省自治財政局財務調査課(2018年3月)『地方公会計の活用の促進に関する研究会報告書』
- 内閣府「経済・財政と暮らしの指標「見える化」データベース」
- 西濱真司(2007)「歳出構造からみた類似団体の財政分析」(『自治大阪』2007年第3号)

(2018年11月23日掲載決定)