

平成の市町村合併の検証を試みる —市町村の能力強化・効率化は実現されたのか—

調査部 副主任研究員 立岡 健二郎

目 次

1. はじめに
2. 平成の大合併とは
 - (1) 経緯
 - (2) 国の狙い
 - (3) 支援策
 - (4) その他
3. 合併の要因に関する分析
 - (1) 市町村の変化
 - (2) 合併要因の分析
 - (3) 非合併要因に関する調査
4. 行財政基盤強化の検証
 - (1) 行政基盤の検証
 - (2) 財政基盤の検証
5. 行政効率化の検証
 - (1) 一人当たり歳出額の比較
 - (2) 合併による歳出抑制効果の実証分析
6. 一連の分析に基づくインプリケーション
7. おわりに

要 約

1. 1999年から2010年にかけて実施された平成の市町村合併（以下、「平成の大合併」）から10年以上が経過した。この間、社会経済情勢は大きく変化し、人口減少と高齢化の進行など、市町村を取り巻く環境は厳しさを増している。市町村はこうした変化に対応できる組織になることが求められており、市町村合併はその選択肢の一つである。もっとも、平成の大合併に関しては、検証や評価が十分であるとは言い難い。そこで本稿では、平成の大合併の効果について検証を行う。
2. 平成の大合併は、地方分権が一大ブームとなるなか、市町村を地方分権の受け皿とするという国会議員の強い意向のもとに始まり、それが国全体の取り組みへと拡大した。国は、市町村の行財政基盤の強化と行政の効率化を目的に、合併特例債や合併算定替をはじめとする各種支援策を講じ、総力をあげて合併を推進した。他方、同時期に地方交付税など地方の税財源の削減を実施した。
3. 平成の大合併の結果、2,093の市町村が合併し588の団体が誕生した一方、1,139の市町村は存続した。合併の要因を分析すると、第1に、都道府県による関与が市町村の合併判断に大きく影響したこと、第2に、小規模市町村では、住民一人当たり職員数や人口が少ないほど、合併に至ったケースが多いことがわかった。さらに、とくに人口規模の小さい市町村については、財政の硬直性が高いほど、合併の可能性が高まるという結果となった。また、非合併市町村に対するアンケート調査から、人口規模の大小や行財政基盤の強弱とは無関係に、合併を望んでもそれが叶わなかった市町村が相当数あったことがわかった。
4. 国の狙いの一つであった行財政基盤の強化について検証するため、一人当たり職員数、財政力指数、経常収支比率について、合併市町村と非合併市町村とを比較した。一人当たり職員数は、合併市町村の方が減少ペースが緩やかであり、専門職など逆に増えている職種もあった。行政基盤は相対的に強化されたといえる。財政力指数は、合併市町村の方が改善幅が大きい一方、経常収支比率は、公債費増加などの影響により、合併市町村の方が小幅ながら悪化した。財政の自立性が高まる一方、財政の弾力性は低下しており、財政基盤については強化されたとはいえない。
5. もう一つの国の狙い、行政の効率化について検証するため、市町村の一人当たり歳出額についてパネルデータ分析を実施した。既存研究と異なる最大の特長は、合併特例債や合併算定替が合併市町村の歳出増加の要因となった可能性があることを考慮し、それらの影響を取り除く形で分析を行った点である。
6. 結果をみると、合併特例債により建設事業費や積立金をはじめ合併市町村の歳出は増えるものの、歳出抑制効果自体は確かに認められ、時間の経過とともに拡大することが示唆された。歳出増の影響を吸収できるまでの期間は、歳出総額に公債費を含まないケースでは、ネットで5年、累積で11年、公債費を含むケースでは、ネットで10年、累積で21年という試算結果になった。合併算定替の影響に関しては、歳出総額にむしろマイナスに効くという結果となった。

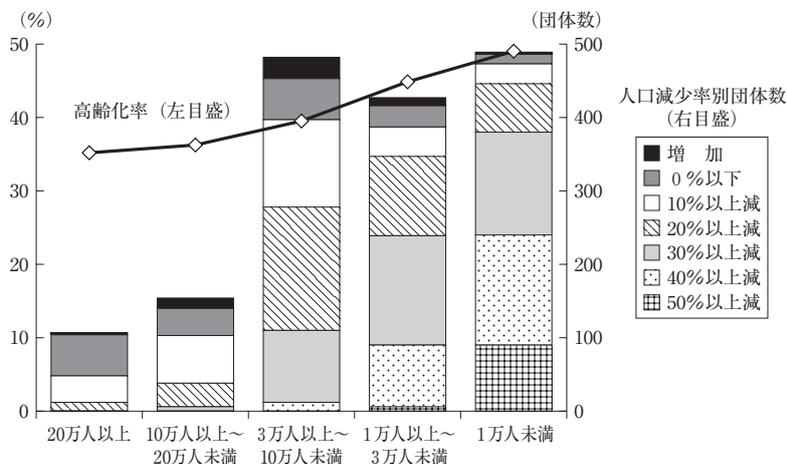
7. 平成の大合併については、評価者の立場などによって評価の尺度や見方は大きく異なる。国の合併の進め方に対する批判も根強い。しかし、本稿における一連の分析に基づけば、少なくとも行財政基盤の強化、行政の効率化という観点からは、一定程度評価することができる。人口減少を所与とした時代における国・地方自治体の姿を模索するうえで、平成の大合併から得られた教訓が、有効に活用されることを期待したい。

1. はじめに

わが国では、1999年から2010年にかけて、全国的に大規模な市町村合併（以下、「平成の大合併」）が実施された。地方分権の推進や財政状況の悪化といった背景のなか、国は、行財政基盤の強化や行政の効率化などを目的に掲げ、各種施策を繰り出し市町村合併を積極的に推進した。結果として、市町村の数は3,200から1,700まで減少した。

こうした平成の大合併からすでに10年以上が経過し、この間、社会経済情勢は大きく変化し、市町村を取り巻く環境は厳しさを増している。なかでも最大の課題といえるのが今後数十年かけて進行する人口減少と高齢化である。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、わが国の総人口は、2040年に1億1,092万人、2060年に9,284万人まで減少し、高齢化率は、2040年に35.3%、2060年に38.1%に上昇する見込みである（注1）。こうした影響は、とりわけ小規模市町村で顕著になるとみられる。人口1万～3万人と1万人未満の市町村に着目すると、2020年から2040年にかけて人口が30%以上減少する市町村がそれぞれ全体の6割、8割を占め、高齢化率も2040年にそれぞれ平均で45%、49%まで上昇すると見込まれている（図表1）。こうした人口減少と高齢化に伴い、市町村の職員や議員の担い手が減少するのみならず、地方税収も減少する。こうした市町村の行財政基盤の弱体化ともいえる事態が進めば、これまでと同様の住民サービスを提供し続けるのは困難になるだろう。

（図表1）市町村の人口減少率別（2020年→2040年）団体数と高齢化率（2040年）
（人口規模別）



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2018年推計）」、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」をもとに日本総合研究所作成
（注）2020年人口は総務省推計、2040年人口は国立社会保障・人口問題研究所推計に基づく。人口規模は2020年時点。

基礎自治体である市町村は、こうした変化に対応できる組織になることが求められており、市町村合併はその選択肢の一つであろう。もっとも、わが国では、平成の大合併という経験を経たにもかかわらず、これまでのところ、その経験について評価・検証し、示唆を得るといふ取り組みが十分なされてきたとは言い難い（注2）。そこで本稿では、平成の大合併に関する検証を行い、改めて合併の効果や必要性について考える。

以下では、平成の大合併のポイントを整理したうえで、合併あるいは非合併に至った要因を分析し、続いて、国として所期の目的を達成することができたか否かを検証する。

(注1) 2017年推計。出生中位・死亡中位ケース。

(注2) 平成の合併に関して、国として評価・検証を行ったものとしては、総務省による2008年6月の「平成の合併の評価・検証・分析」、2010年3月の「『平成の合併』について」の二つが挙げられる。もっとも、最新の「『平成の合併』について」も、2008年のものと比して簡略的なものであり、これ以降は、そうした公表物は見当たらない。「『平成の合併』について」でも、「(市町村合併の) 本来の効果が現れるまでには、(…) 10年程度の期間が必要であると考えられる。したがって、大半の合併市町村で合併後3～4年しか経っていない現時点においては、短期的な影響の分析に止まらざるを得ない」と述べられているように、合併に関しては、長い時間軸からの評価・検証が必要であろう。

2. 平成の大合併とは

平成の大合併については、その経緯・展開・結末に関し、数多くの文献や資料が存在する(注3)。そこで、ここでは、経緯、国の狙い、支援策などのポイントに絞って述べることとする(注4)。主要な出来事については、図表2にまとめた通りである。

(図表2) 平成の大合併の経緯

年 月	主な出来事と内容
1965 3	「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法) 施行
1993 6	衆参両院「地方分権の推進に関する決議」
10	第3次臨時行政改革推進審議会「最終答申」 ●「地方分権に関する大綱方針を今後1年以内を日途に策定すべき」「大綱方針に沿って、(…) 基本的な法律の制定を目指すべき」 ●「国からの権限の移管等の推進や地方自治体の財政基盤の強化と相まって、市町村の自主的合併が推進されていくことが望まれる。この場合、国としては、(…) 支援措置を講じるべきであり、(…) 市町村の自主的合併の推進のための措置の在り方について検討を進める必要」
1994 11	第24次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」 ●「市町村の合併は、地域の一体的な整備、市町村の行財政基盤の強化、(…) 住民に身近な行政サービスの充実等を図るための有効で適切な方策」「国土の均衡ある発展や地方分権の推進という今日のわが国の内政における重要な課題に対処するためにも、(…) 市町村の自主的な合併を推進していく必要」 ●合併に係る具体的な特例措置(まちづくり推進の観点を含めた積極的な財政措置等)
12	政府「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定 ●今後の地方分権の推進方策として、計画の策定、委員会の設置、次期通常国会での法案提出
1995 4	合併特例法の一部改正法施行 ●趣旨規定の改正(「市町村の合併の円滑化を図り」→「自主的な市町村の合併を推進し」)/有効期限の10年間延長 ●普通交付税の合併算定替の期間延長(合計10年間。5年の激変緩和期間を追加)/普通交付税の合併補正の導入 ●地域総合整備事業債の創設/過疎債の特例措置の創設
5	地方分権推進法成立 ●「地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする」 ●地方分権推進委員会の設置(計画作成のための具体的指針の勧告、計画に基づく指針の実施状況の監視等)
7	地方分権推進委員会発足
1996 12	地方分権推進委員会「第一次勧告」 ●機関委任事務制度の廃止、および、それに伴う機関委任事務の取り扱い
1997 7	地方分権推進委員会「第二次勧告」 ●「国・地方を通じた厳しい財政状況の下、今後ともますます増大する市町村に対する行政需要や住民の日常生活、経済活動の一層の広域化に対応するためには、基礎的自治体である市町村の行財政能力の向上、効率的な地方行政体制の整備・確立が重要な課題」「今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進する」 ●都道府県による合併パターンの提示・国による指針の策定/財政措置の拡充
1998 4	第25次地方制度調査会「市町村合併に関する答申」 ●「自主的な市町村の合併を更に一層推進することが必要」 ●財政措置の拡充(合併算定替/新市町村の振興のための計画に基づく事業等に対する財政措置等) ●都道府県の役割の拡充(合併協議会の設置勧告等)
5	政府「地方分権推進計画」閣議決定 ●「地域の実情に即した地方公共団体の自主的・主体的な財政運営に資する方向で、算定方法の簡素化を進める」 →小規模町村への段階補正の縮小(人口4,000人以下の団体に対する割増の頭打ち)(1998年度～2001年度)

1999	2	経済戦略会議（小淵首相の諮問機関）「日本経済再生への戦略」答申 <ul style="list-style-type: none"> ●「基礎的な自治体である市町村の行政サービスに関する提供能力と効率性を大幅に向上させることが不可欠であり、そうした観点から市町村合併を強力に進める必要」「全国約3,200の市町村を少なくとも1,000以下に減らすことを目標に、国は市町村合併を促進するための有効なインセンティブ・システムの拡充について積極的に検討を進める」
	5	自治省市町村合併研究会「市町村合併研究会報告書」
	7	地方分権一括法成立→合併特例法の一部改正法施行 <ul style="list-style-type: none"> ●<u>合併算定替の期間延長（5年の激変緩和期間を含む計15年間に）／合併特例債の創設</u>
	8	自治省「市町村の合併の推進についての指針」の策定・通知 <ul style="list-style-type: none"> ●都道府県に合併パターンを含む市町村合併推進要綱の作成を要請 ●合併パターン作成の参考として「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」を提示 ●地方財政措置の拡充（合併補正等）
2000	4	合併準備補助金・合併市町村補助金の創設 地方分権一括法施行 <ul style="list-style-type: none"> ●機関委任事務の廃止／地方に対する国の関与のルール化／地方自治体による超過課税
	7	与党行財政改革推進審議会 <ul style="list-style-type: none"> ●「年内実施の可能性を検討すべき当面の事項」の一つに「基礎自治体の強化の観点で、市町村合併後の自治体数を1,000を目標とするとの決定」をリストアップ
	11	地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見」 <ul style="list-style-type: none"> ●市町村合併の必要性：(1)地方分権の推進（基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化）、(2)市町村行政の広域化、(3)国・地方の財政状況への対応（行政の簡素化・効率化）、(4)納税者としての国民の意識への対応（民間に比べ合理化が不十分） ●合併の推進方策：(1)合併支援体制の整備（政府部内に市町村合併支援本部の設置）、(2)住民発議制度の拡充と住民投票制度の導入、(3)合併推進についての指針への追加（各都道府県に全庁的支援体制整備の要請等）、(4)財政上の措置、(5)旧市町村等に関する対策、(6)情報公開を通じた気運の醸成
	12	政府「行政改革大綱」閣議決定 <ul style="list-style-type: none"> ●「地方分権の推進や少子・高齢化の進展、国・地方を通じる財政の著しい悪化など市町村行政を取り巻く情勢が大きく変化しているなかにあつて、基礎的公共団体である市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、与党行財政改革推進協議会における「市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする」という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する」
2001	3	総務省「市町村の合併の推進についての要綱」を踏まえた今後の取組（指針）策定・通知 <ul style="list-style-type: none"> ●都道府県に市町村合併支援本部を設置するよう要請／2001年中のできるだけ早い時期に、合併重点支援地域を指定
	4	政府、内閣に市町村合併支援本部を設置（閣議決定）
	4	第一次小泉内閣発足
	6	地方分権推進委員会「最終報告」 <ul style="list-style-type: none"> ●残された課題の一つとして、地方財政の再構築を指摘。「現行の国税と地方税の税源配分を改め、地方公共団体の自主財源である地方税収入を充実し、その反面で国からの財政移転に依存した依存財源の規模をできるだけ縮減していかなければならない。その際、依存財源のなかでも、使途の特定された財源であるところの国庫補助負担金の縮減を優先し、ついで使途の特定されていない一般財源であるところの地方交付税の縮減を図る方途を探っていく必要」
	6	政府「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（骨太の方針2001）閣議決定 <ul style="list-style-type: none"> ●「市町村合併や広域行政をより強力に推進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す」 ●（現行の地方財政における）「地方の負担意識を薄める仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直ししていくべき」 ●「段階補正（…）が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべき」
		→ <u>段階補正の算定方法見直し（2002年度～2004年度）</u>
	8	市町村合併支援本部「市町村合併支援プラン」策定 <ul style="list-style-type: none"> ●合併重点支援地域に指定された市町村、平成17年3月までに合併した市町村を対象とした支援策を決定 ●<u>合併推進債の創設（都道府県が実施する合併支援事業）／合併特例債の拡充（公営企業への出資・補助）</u>
2002	3	総務省「市町村合併の協議の進展を踏まえた今後の取組（指針）」の策定・通知 <ul style="list-style-type: none"> ●合併重点支援地域の指定の一層の拡大／都道府県支援本部の支援プランの策定および拡充
	5	経済財政諮問会議「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」（「片山総務大臣試案」） <ul style="list-style-type: none"> ●国から地方への税源移譲等により、国税と地方税の割合を1：1にする ●実施案としては、(1)国から地方への税源移譲→(2)国庫支出金の縮減→(3)地方交付税の地方税への振り替え
	6	政府「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太の方針2002）閣議決定 <ul style="list-style-type: none"> ●「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる」 ●「国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間（2002～2006年度）中に、数兆円規模の削減を目指す。同時に交付税改革を行う」
		→2003年度予算で、 <u>国庫補助負担金の5,600億円削減、地方財政計画上の歳出額の1兆3,600億円抑制</u>
	8	市町村合併支援本部「市町村合併支援プラン」改定 <ul style="list-style-type: none"> ●<u>合併推進債の拡充（市町村が合併前に実施する建設事業）</u>
	11	第27次地方制度調査会専門小委員会「今後の基礎自治体のあり方について」（「西尾私案」） <ul style="list-style-type: none"> ●市並みの事務処理を目指し、例えば人口〇〇未満の団体の解消を目標 ●一定の人口規模未満の団体には、事務配分特例方式（都道府県による垂直補完）、内部団体移行方式（他の基礎自治体への編入による水平補完）などを検討 ●合併で形成された新しい基礎自治体には、旧市町村単位に創設される自治組織を検討
2003	5	経済財政諮問会議「市町村合併促進プラン」（「片山プラン」） <ul style="list-style-type: none"> ●合併特例法の経過措置（2005年3月までに合併申請した場合、現行法の財政支援等を引き続き適用）／現行法失効後の新たな法律の制定
	6	総務省「市町村合併の更なる推進のための今後の取組（指針）」策定・通知

	<ul style="list-style-type: none"> ●「市町村の合併のパターン」のフォローアップの実施
	<p>政府「骨太の方針2003」閣議決定</p> <ul style="list-style-type: none"> ●2006年度までに、(1) 4兆円程度の国庫補助負担金の廃止・縮減等を行う、(2) 地方交付税は財源保障機能を縮小し総額を抑制する、(3) 基幹税の充実を基本に税源移譲を行う（義務的経費は全額、その他は8割程度） →2004年度予算で、<u>国庫補助負担金の1兆円削減、地方交付税（臨財債含む）の2.9兆円削減、6,600億円の税源移譲（先行実施）</u>
11	<p>第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」</p> <ul style="list-style-type: none"> ●「市町村の規模・能力の拡充を図る市町村合併を引き続き推進していくべき」 ●「現行の合併特例法の失効後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促す」「この法律は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法における合併特例債等のような財政支援措置はとらない」 ●都道府県による合併推進構想の作成、知事による勧告 ●合併困難な市町村に対する方策の検討（都道府県が関与して合併を行う仕組み／広域連携／特例的団体制度の導入）
2004 5	<p>合併三法（「市町村の合併の特例等に関する法律」（合併新法）、合併特例法（合併旧法）・地方自治法の一部改正法）成立</p> <ul style="list-style-type: none"> ●合併特例債の廃止／合併算定替の期間短縮（5年の激変緩和期間含む合計10年間に）／合併推進債の交付税措置の縮小 ●合併旧法2005年3月までの申請に係る経過措置
6	<p>政府「骨太方針2004」閣議決定</p> <ul style="list-style-type: none"> ●2005～2006年度に税源移譲はおおむね3兆円規模を目指す ●地方交付税は、国の歳出の見直しと合わせて地方の歳出を見直し、抑制する →2005・2006年度予算で、<u>国庫補助負担金の3.6兆円削減、地方交付税（臨財債含む）の2.3兆円削減、所得税から個人住民税への3兆円の税源移譲</u>
2005 5	<p>総務省「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」策定・通知</p> <ul style="list-style-type: none"> ●都道府県が基本指針に基づき、市町村合併の推進に関する構想を策定
8	<p>市町村合併支援本部「新市町村合併支援プラン」策定</p> <ul style="list-style-type: none"> ●平成17年4月以降も、新法の下で自主的な市町村の合併を推進していく支援策を決定
2010 3	<p>合併新法改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ●目的規定の改正（「自主的な市町村の合併の推進による市町村の規模の適正化」→「自主的な市町村の合併の円滑化」） ●国・都道府県による積極的な関与等の合併推進のための措置を廃止 ●有効期限10年延長

（資料）熊本県HP「市町村合併史」（<https://www.pref.kumamoto/soshiki/12/82485.html>）（『熊本県市町村合併史（三訂版）』（p455～545））、地方自治制度研究会編 [2015]、後藤・安田記念東京都市研究所 [2013]（p7～19）、秋田県HP「秋田県における市町村合併の記録」（<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/2434>）などをもとに日本総合研究所作成

（注）下線部分は、合併支援策または国から地方への税源移譲に関するもの。二重下線部分は、地方税財源の削減に関するもの。

（1）経緯

平成の大合併の最大の特徴は、それが政治によって主導され、国全体の取り組みへと拡大したことがある。わが国では、1980年代以降、「官から民へ（民営化の推進、公的規制の緩和等）」「国から地方へ（地方分権の推進）」という方針のもと行政改革が進められた。地方分権については、とくに80年代後半以降クローズアップされ、政界・財界・労働界がこぞって地方分権改革を支持するようになった。

この分権改革における議論をリードする役割を担ったのが地方分権推進委員会であった。地方分権については、それに先立ち、自治体の枠組みをそれにふさわしいものに見直す必要があるのではないかと「受け皿論」が議論されていた。もっとも、同委員会では、そうした受け皿論については棚上げし、都道府県・市町村という枠組みを前提として分権化の議論を進める方針であった。

ところが、与党をはじめとした国会議員の間では、地方分権の受け皿となるべきは都道府県でなく市町村であり、市町村のなかには小規模団体も少なくないため、合併を通じて行財政能力を向上させることが不可欠であるという意見が大勢を占めた。こうした意見に押される形で、同委員会では市町村合併を主要な議題の一つとして取り上げるようになった。

1997年7月に公表された地方分権推進委員会の第2次勧告では、「今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進する」とし、そのための合併支援措置を講じることにした。こうした流れのなか、当初市町村合併に慎重であった自治省（現在の総務省）も方針を転換した。1999年には地方分権一括法（合併特例法の一部改正）が制定され、国を挙げて市町村合併が強力に推進されていくことになった。

(2) 国の狙い

平成の大合併は国会議員の意見を起点としたものであったが、国としての目的は、市町村の行財政基盤の強化と行政の効率化の二つに集約できる。

地方分権推進委員会の「第2次勧告」（1997年7月）や「市町村合併の推進についての意見」（2000年11月）、政府の「行政改革大綱」（2000年12月閣議決定）などをみると、合併の背景として、地方分権の推進に加え、広域的な行政需要の増加、国・地方を通じた財政状況の悪化、少子高齢化などがあり、そうしたなかで基礎自治体である市町村の行財政能力の向上、および、行政の効率化が目指されたということが読み取れる。

ただし、実際に合併が推進される段階になると、行財政基盤の強化というより行政の効率化という色彩が濃くなっていった。1999年7月に地方分権一括法が成立し、機関委任事務制度の廃止が決まって以降、地方分権に関する議論の焦点は、地方の税財源をいかに確保し、充実させるかに移るはずであった（注5）。ところが、この頃から大蔵省（現在の財務省）が主導する政府税制調査会などでは、地方財政においていわゆるモラルハザードが生じているのではないかといった問題が提起されるようになった。小規模市町村などでは、その財源の多くを国からの地方交付税（以下、単に「交付税」）などが占めるため、それに依存し、自ら税収を高め、支出を抑えるという努力がおろそかになっているのではないか、という考え方である。こうした意見に押される形で、市町村合併についても、その重要性を行政効率化という側面から強調するような風潮が強まった。

さらにこうした印象を結果的に強めたのが、「段階補正の見直し」と「三位一体改革」であり、それに伴う地方の税財源の大幅削減である。段階補正とは、人口規模が少なく、単位当たりの経費が割高になりやすい市町村に対し、交付税を割増する措置であり、1998年度からの見直しに続き、2002年度からも割増率が縮小されることになった（注6）。

三位一体改革は、国・地方間のアンバランスな歳入・歳出構造を是正するため、国から地方への財政移転（「国庫補助負担金」「交付税」）の縮減と、国から地方への「税源移譲」を同時に進めることを目指したものである。しかし、結果として、財政移転縮減の規模が税源移譲の規模を上回り、2004年度からの3年間で交付税をはじめ地方の税財源は約6.8兆円減少した（注7）。こうした一連の動きは、国の地方に対する財政的締め付けであり、それを通じて市町村に合併を強く迫ったものと広く受け止められている。

(3) 支援策

平成の大合併では、国や都道府県によって各種の合併支援策が講じられた。支援策は、行政上の支援策（注8）と税財政上の支援策の二つに大別されるが、ここでは後段の合併効果検証にかかわる財政措置に絞って述べることにする。

合併市町村に対する国の財政措置をまとめたものが図表3である。これらのうち、市町村にとって財政的メリットが大きく、合併判断に影響を及ぼしたと考えられるものが、「合併特例債」と「合併算定替」の二つである（注9）。

まず、合併特例債とは、合併に伴い必要となる事業の経費について、起債（借金）による資金調達を

(図表3) 合併市町村に対する国の財政措置(主要なもの)

	合併前に適用される措置	合併後に適用される措置
普通交付税	-	<ul style="list-style-type: none"> ●合併算定替 <ul style="list-style-type: none"> ・合併した年度とこれに続く10年間(*)は、合併しなかったものとして算定された普通交付税額を保障、さらに5年間の激変緩和措置 (*)合併新法では段階的に縮小し、最終的に5年間 ●合併補正 <ul style="list-style-type: none"> ・基本構想の策定・改訂、電算システムの統一、ネットワークの整備、住民サービス水準の調整等の経常経費に対して、合併後5年間にわたり、普通交付税により包括的に措置
特別交付税	<ul style="list-style-type: none"> ●合併準備経費(1998年度～)および合併移行経費(2000年度～)を特別交付税で措置 	<ul style="list-style-type: none"> ●コミュニティ施設整備、総合交通計画の策定等、合併関係市町村間の公共料金格差調整、公債費負担格差の是正などの経費を、合併後3年間にわたり特別交付税で措置(2000年度～)
地方債	<ul style="list-style-type: none"> ●(合併旧法)市町村合併推進事業(合併推進債) <ul style="list-style-type: none"> ・下記の事業の経費(の90%)について、合併推進債の発行でその財源を調達できる。さらに元利償還金の50%を普通交付税で国が負担する。 ・合併重点支援地域の指定を受けた市町村における単独事業 ・発行期間は2002年度～2004年度 	<ul style="list-style-type: none"> ●市町村合併特例事業(合併特例債) <ul style="list-style-type: none"> ・下記の事業の経費(の95%)について、合併特例債の発行でその財源を調達できる。さらに元利償還金の70%を普通交付税で国が負担する。 ・(1)市町村建設計画に基づいて行う公共施設の整備、(2)旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のために行う基金造成、(3)地方公営事業への出資・補助 ・発行期限は当初合併年度およびその後の10年間。東日本大震災をきっかけに延長、2018年に再延長され、被災地の自治体は25年間、それ以外の自治体は20年間 (*)合併新法では廃止
	<ul style="list-style-type: none"> ●(合併新法)市町村合併推進事業(合併推進債) <ul style="list-style-type: none"> ・下記の事業の経費(の90%)について、合併推進債の発行でその財源を調達できる。さらに元利償還金の40%(*)を普通交付税で国が負担する。(*)行政コストの合理化効果の発現に繋がるものは50% ・新法による都道府県の合併構想に位置付けられた構想対象市町村および合併市町村が行う事業 	
補助金	<ul style="list-style-type: none"> ●合併準備補助金 <ul style="list-style-type: none"> ・市町村建設計画の作成等に要する経費に対して定額を補助 (*)合併新法では廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ●合併市町村補助金 <ul style="list-style-type: none"> ・市町村建設計画に位置付けられた経費に対して合併後3年間、人口規模に応じて定額を補助 (*)合併新法では廃止

(資料) 各種資料をもとに日本総合研究所作成

(注) 市町村を対象とするもの。都道府県を対象とする措置については割愛した。

認めるものである。具体的な対象事業としては、新市町村における一体性の確立や均衡ある発展などに資する公共的施設の整備、新市町村の一体感醸成や地域振興などのための基金の造成、地方公営企業に対する出資・補助などがある。事業経費の95%まで調達することができ、後年の償還時には、返済額(元利償還金)の70%について普通交付税で補填される仕組みである。1999年の合併特例法の改正により創設され、適用対象は2005年3月末までに合併した市町村(注10)、発行期限は合併の年とそれに続く10年間とされた。ただし、発行期限については、東日本大震災の発生をきっかけに延長、2018年にも再度延長され、現在、被災地の自治体については25年間、それ以外の自治体は20年間になっている(注11)。

次に、合併算定替については、合併後に新市町村が受け取る普通交付税額が合併前から減らないよう、合併後一定期間、旧市町村がトータルで受け取っていたと試算される普通交付税額を保障するものである。保障期間は、1995年の合併特例法の改正により、合計10年間(5年の激変緩和期間が追加)となり、さらに1999年の同法の改正で、合計15年間(5年の激変緩和期間含む)に延長された(注12)。

合併特例債も合併算定替も、その恩恵を最大限に享受するには、合併特例法が失効する2005年3月末までに合併することが条件であった。そのため、2004年から2005年にかけては、交付税削減の影響も重なり、多くの市町村が駆け込み的に合併に走った。

(4) その他

平成の大合併について2点補足しておく。1点目が、合併推進の対象が全国のすべての市町村だったことである。平成の大合併は、地方分権を錦の御旗に推進され、与党から市町村数について1,000という具体的目標が示されていた。小規模な市町村のみでは、この目標を達成するのは難しいほか、財政効率化のメリットも薄いため、すべての市町村が対象になったと考えられる。実際、1999年8月に自治省が47都道府県に宛てた通知では、都道府県が合併パターンを作成するうえでの参考として、「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」が提示され、「人口50万人超」から「人口1万人～2万人程度」までの五つの類型それぞれについて、合併を通じて実現すべき目標などが示されている。

これは、わが国が過去に経験した二つの大きな市町村合併（「明治の大合併」「昭和の大合併」）とは大きく異なる点である。明治・昭和の大合併では、いずれも国が市町村に新たな役割を求め、現状のままではそうした役割を担うのが難しいと考えられた小規模市町村のみを対象に合併を進めた（注13）。

2点目が、平成の大合併については、強引に進められたという印象は拭えないものの、強制ではなかったことである。確かに、国は、財政措置をはじめとした合併支援策である「アメ」と段階補正の見直しや交付税総額の削減といった「ムチ」を組み合わせるような形で合併を強力に推進した。ただし、“自主的”な合併の推進という当初からのスタンスだけは維持され、法律により合併を強制することはなかった。なお、明治・昭和の大合併では、平成の大合併よりも強引に合併が進められたと考えられるが、それでも法的な強制力を伴うものではなかったという点では共通している。

（注3）例えば、森川 [2013]、後藤・安田記念東京都市研究所 [2013]、嶋田 [2018] など。

（注4）本章の記述については、市川 [2015] [2019]、岡崎 [2004]、西尾 [2013]（第3講）、御船 [2017] などに基づいている。

（注5）地方分権一括法の附則には、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保について検討すべき旨の条項が盛り込まれている。

（注6）1998年度からの見直しは、4年間かけて、人口4,000人未満の団体に対する割増率を一律（頭打ち）とするもの。2002年度からの見直しは、3年間かけて、段階補正の割増率を団体平均から効率的な上位3分の2の平均に設定する（割増率は縮小）ものであり、そのほか、事業費補正などの見直しも行われた。

（注7）当初予算ベースでみると、3年間で国庫補助負担金は約4.7兆円、交付税（臨時財政対策債含む）は約5.1兆円削減された。一方、所得税（国税）から個人住民税（住民税）への税源移譲は約3兆円にとどまった。なお、2004年度には交付税が約2.9兆円削減された（「地方財政ショック」）。

（注8）例えば、町村合併の市制要件の緩和、市町村議会議員の選挙区の特例、合併協議会に係る住民発議制度の拡充および住民投票制度の導入などがある。

（注9）合併市町村補助金・合併準備補助金の予算規模の合計は、2004年度に260億円、2005年度に490億円、2006年度にピークとなる1,020億円、2007年度に100億円などとなっている。下記の総務省資料のP.6を参照（https://www.soumu.go.jp/main_content/000581220.pdf）。

（注10）合併特例法下の経過措置として、2005年3月までに合併申請し、2006年3月までに合併した市町村も対象とされた。2005年施行の新しい合併特例法（「合併新法」）では廃止された。

（注11）東日本大震災の発生を受け、まず、2011年に、被災地市町村について10年間から15年間になり、翌2012年に、被災地市町村について15年間から20年間に、それ以外の市町村は10年間から15年間にそれぞれ延長された。2018年には、それぞれの市町村について5年間延長された。これは、全国160市町村の首長が参加する「合併特例債の再延長を求める首長会」が総務省に再延長の要望書を提出したことがきっかけである。

（注12）合併新法のもとで存置されたが、5年の激変緩和期間を除いた保障期間は、2005・2006年度に合併した場合は9年間、2007・2008年度は7年間、2009年度は5年間とされた。

（注13）「明治の大合併」は、1888年の「市制町村制」の公布に伴い、江戸時代からの自然村落を、近代的な自治体・行政単位としての市町村に再編するために行われた。小学校教育・戸籍・徴税等の事務が担えるよう、300～500戸をめぐりに合併が進められ、市町村数は、1888年末の71,314から翌1889年末には15,859と激減した。

「昭和の大合併」は、第2次大戦後、1946年の新憲法と翌1947年の地方自治法の制定に伴い、市町村の行政能力を強化するために行われた。新たに市町村の事務とされた中学校教育・消防・警察・社会福祉に対応できるよう、人口8,000人以上をめぐりに合併が進められ、市町村数は、1953年10月の9,868から1961年6月には3,472に減少した。

3. 合併の要因に関する分析

前章で述べたように、平成の大合併は、国会議員の強い意向のもと、地方分権から派生する形でスタートし、行財政基盤の強化と行政の効率化を目的に、手厚い財政措置など国としての総力を挙げて推し進められた。では、その結果、市町村の姿はどのように変化したのだろうか。また、合併した市町村、合併しなかった市町村は、どのような要因からそうした判断を行ったのであろうか。

(1) 市町村の変化

1999年から2010年までの変化をみると、市町村数は全国で3,232から1,727に減少した（図表4）。合併市町村に注目すると、2,093の市町村が合併し、588の市町村が誕生したことになる。平均人口は2.6万人から9.2万人と3.5倍となり、平均面積も同様に3.5倍に拡大した。人口1万人未満の市町村は、1,100余から30と著しく減少した。非合併市町村については、1,139の市町村が合併することなく存続し、そのうち、人口1万人未満の市町村が448団体を占めている。現存する人口1万人未満の市町村は、そのほとんどが非合併市町村であることがわかる。

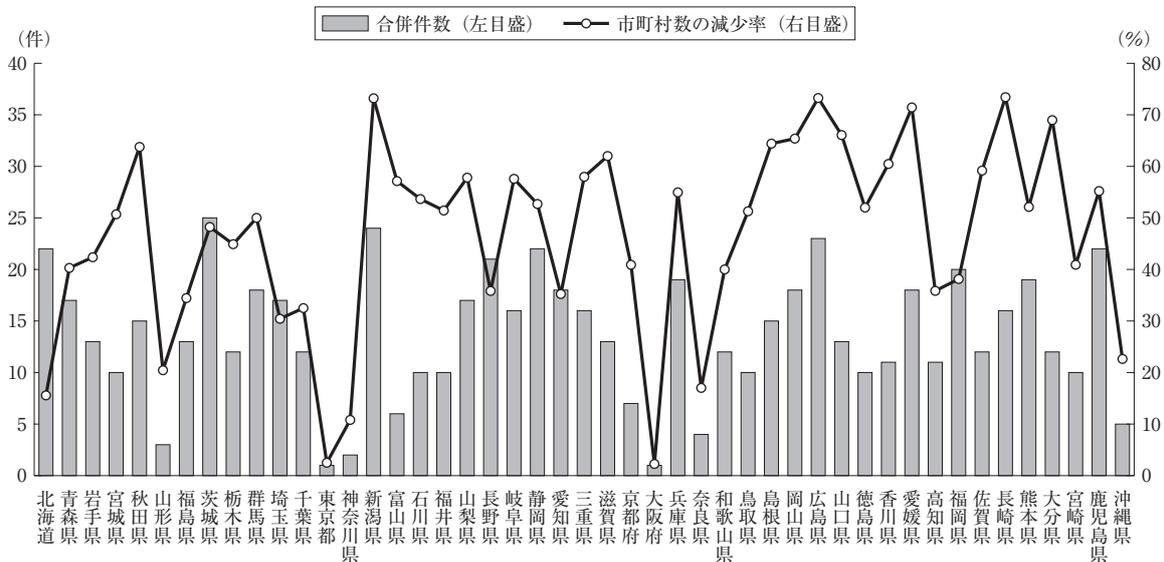
（図表4）平成の大合併による市町村の姿の変化

	全市町村		合併市町村		非合併市町村	
	1999年	2010年	1999年	2010年	1999年	2010年
市町村数	3,232	1,727	2,093	588	1,139	1,139
人口1万人未満	1,537	457	1,105	30	432	448
上記の割合(%)	47.6	26.5	54.4	5.2	36.0	37.4
平均人口(人)	36,387	69,067	26,261	92,339	53,421	55,276
平均面積(km ²)	114.8	215.4	101.0	358.3	138.1	138.7

（資料）総務省資料（「『平成の合併』による市町村数の変化」、「合併団体数と平成11年以降で合併していない団体数の対比」、第29次地方制度調査会第19回専門小委員会資料（2008年12月16日））をもとに日本総合研究所作成
（注）1999年、2010年のいずれも3月31日時点。ただし、合併市町村、非合併市町村の色塗り部分については、データの制約上、2008年11月5日までに合併の官報告示を終えたベース。

都道府県別の合併状況を見ると、合併件数や市町村数の減少率に大きな差異があったことが確認できる（図表5）。東京都や大阪府、神奈川県などでは市町村数の減少率が極端に少ない一方、新潟県、広島県、長崎県では70%を超えている。この要因としては、同一県内に属する市町村には、人口や面積、住民の課税所得など社会・経済的状况などの面で何らかの共通点があることが考えられるほか、都道府県の合併推進に対する姿勢などの違いも考えられよう。平成の大合併では、合併パターンの作成や独自の支援策の策定、フォローアップなど、各都道府県に積極的な関与が期待されたが、実際には都道府県によって合併に対する姿勢や支援内容が異なっていたことが指摘されている。

(図表5) 都道府県別にみた合併件数および市町村数の減少率



(資料) 総務省HP資料をもとに日本総合研究所作成
 (注) 期間は1999年3月31日～2010年3月31日。トータルの合併件数は641件。

(2) 合併要因の分析

以上を踏まえ、合併市町村の合併要因について実証的に分析する。市町村が合併に至るか否かを確率の問題と捉え、その確率に影響を及ぼした変数を明らかにする。詳細は下記にまとめた通りである。

- 分析手法：プロビット分析
- 分析対象 (サンプル)：2000年時点で存在していた3,035市町村 (注14) (ただし、合併市町村については、2002～2006年の間に合併した団体のみに限定)
- 被説明変数：合併市町村に1、非合併市町村に0を入れるダミー変数
- 説明変数：○基礎的指標 (「人口」・「面積」・「高齢化率」・「第一次産業比率」)
 ○経済的指標 (「一人当たり課税所得」・「失業率」)
 ○行財政指標 (「一人当たり職員数 (注15)」・「財政力指数」・「経常収支比率」)
 ○「都道府県合併推進ダミー」(知事が合併推進に肯定的な都道府県に1)
 ※指標はいずれも2000年のデータ。

上記の説明変数について補足すると、まず、財政力指数とは、標準的な行政サービスを提供するのに要するコスト (基準財政需要額) のうち、どの程度を自前の税金 (基準財政収入額) で賄っているのかという指標である (注16)。高いほど、国からの交付税に依存しておらず、財政構造が自立的といえる。

次に、経常収支比率とは、一般財源に対する人件費・扶助費・公債費などの経常経費の比率である (注17)。こちらは高いほど、自治体の裁量で支出できる財源が少なく、財政構造が硬直的といえる。財政力指数と経常収支比率では、良し悪しのベクトルが反対であることに留意する必要がある。

また、都道府県合併推進ダミーとは、都道府県の関与が都道府県内の市町村の合併確率に及ぼす影響を測るものである。2004年に日経産業消費研究所が全国47都道府県知事を対象に実施したアンケート調査において、知事が「地方分権の受け皿として合併進展は不可欠」と回答していた場合、その都道府県は合併を積極的に後押ししたと考え、その都道府県内の市町村すべてにダミーを入れた。

分析に際しては、(1)すべての市町村を対象とするもののほか、(2)人口1万人未満の市町村、(3)人口1万人以上5万人未満の市町村、(4)人口5万人以上の市町村、の四つのカテゴリーで実施した。人口規模別に(2)(3)(4)に分けて分析したのは、人口規模によって直面する課題や合併に対する考え方に違いがあり、合併に影響を及ぼした要因も異なる可能性が想定されたためである。

結果について、注目すべき示唆は以下の3点である（注18、図表6）。

第1に、知事の合併に対する考え方や都道府県による働きかけ・支援などが市町村の合併判断に大き

（図表6）合併するか否かの確率に影響を及ぼした要因の分析（プロビット分析）

合併したか否か (合併市町村=1、非合併市町村=0)	(1) 全市町村	(2) 人口1万人未満	(3) 人口1万人以上 5万人未満	(4) 人口5万人以上
都道府県合併推進ダミー (知事が合併推進に肯定的な都道府県=1)	0.537*** (8.53)	0.772*** (7.09)	0.326*** (3.44)	0.323* (1.88)
一人当たり職員数（一般行政部門）	-0.799*** (-6.53)	-1.126*** (-5.59)	-0.855*** (-3.55)	-1.044* (-1.87)
財政力指数	-0.605*** (-3.39)	-0.348 (-1.25)	-0.543* (-1.89)	-0.569 (-0.98)
経常収支比率	0.008* (1.68)	0.033*** (4.72)	0.013* (1.75)	-0.042*** (-2.77)
人口（日本人）	-0.111* (-1.92)	-0.350*** (-2.75)	-0.363*** (-2.73)	0.238 (1.52)
面積	-0.170*** (-4.86)	-0.200*** (-4.03)	-0.223*** (-3.51)	0.168 (1.37)
高齢化率	0.045*** (6.63)	0.035*** (4.14)	0.033** (2.23)	0.076** (2.26)
第一次産業比率	-0.014*** (-4.45)	-0.016*** (-4.03)	-0.009 (-1.35)	0.043 (1.36)
一人当たり課税所得	-2.464*** (-8.30)	-2.415*** (-5.50)	-1.935*** (-3.62)	-3.155** (-2.56)
失業率	-0.144*** (-7.19)	-0.112*** (-4.15)	-0.203*** (-5.70)	-0.160* (-1.88)
観測数	3,035	1,455	1,153	427
擬似決定係数	0.155	0.189	0.097	0.291

（資料）総務省「社会・人口統計体系」、日経産業消費研究所編『日経グローバル 17号』などをもとに日本総合研究所作成

（注1）*は10%、**は5%、***は1%で有意であることを示す。上段は係数、下段の括弧内はz値。

（注2）一人当たり職員数、人口、面積、一人当たり課税所得は、いずれも対数。

（注3）都道府県合併推進ダミーは、2004年に日経産業消費研究所が47都道府県知事を対象に実施したアンケート調査において、「合併進展は不可欠」と回答した12都道府県（千葉、静岡、三重、兵庫、和歌山、岡山、広島、香川、愛媛、長崎、大分、宮崎）の市町村にダミーを入れたもの。ただし、高知県は、前知事の辞任で知事が不在だったため回答が得られておらず、このため、高知県内のすべての市町村をサンプルから除いている。なお、アンケートの概要は下記の通り。

【アンケート概要】

●対象：全国都道府県知事

●実施時期：2004年11月中旬

●質問内容

市町村合併の推進は地方分権改革にとって必要と考えますか。

①分権の受け皿として合併進展は不可欠

②分権にとって望ましいが、あくまでも市町村の自主性を尊重

③合併は財政のスリム化に主眼があり、分権とは直接関係しない

④その他

な影響を及ぼしたことである。すべてのケースで、ダミー変数の符号がプラスになっており、とりわけカテゴリー(1)あるいは(2)では統計的有意性が高くなっている(注19)。ちなみに、図表では示していないが、知事が合併に前向きである県の市町村では、合併確率が約18%押し上げられるという結果が得られた。

第2に、人口規模5万人未満の市町村では、住民一人当たり職員数や人口が少ないほど、合併確率が高まることである。一人当たり職員数や人口の符号をみると、カテゴリー(2)や(3)でマイナスかつ有意になっている一方、カテゴリー(4)ではいずれも有意でなく、人口の符号はむしろプラスになっている。

第3に、人口1万人未満の市町村では、経常収支比率が高い(財政の弾力性に乏しい)市町村ほど、合併確率が高まるということである。経常収支比率は、カテゴリー(2)のみ符号がプラスかつ有意になっている。上記2点目も併せて考えると、人口1万人未満の市町村では、職員不足などに直面し、かつ、財政のやり繰りも厳しいという団体が、将来に対する不安感や今後も住民サービスを提供できるのかといった危機感などから、合併を望んだものと考えられよう。

なお、財政力指数については、カテゴリー(1)でこそ有意であるものの、人口規模別のカテゴリーでは有意に効いていない。これは、たとえ財政力指数が低くても、交付税によって財源が補填されることになるため、指数が低いこと自体は市町村にとってそれほど不安感を抱かせるようなものではないということであろう。

(3) 非合併要因に関する調査

ここでは、前節とは反対に、非合併市町村が合併しなかった要因について考える。その手がかりとなるのが、総務省が2007年に実施したアンケート調査である。2007年時点で合併していない市区町村に対して、合併に至らなかった理由(複数回答)を尋ねたものである(図表7)。この調査によると、その理由として、「意見集約ができなかった」(33.7%)、「単独で運営しようと考えた」(30.8%)、「合併を望んだが、相手側が消極的・否定的であった」(26.4%)という回答が多く選択されている。この結果から、合併していない市区町村のうち、自らの意思で合併を選択しなかった団体は3割ほどにとどまっており、多くの団体が合併を選択肢として検討していたこと、さらに、そのうち合併を望んだものの、実現しなかった団体が少なくなかったことがわかる。

では、合併を希望した団体が合併できなかったのはなぜだろうか。地理的要因など様々な理由が考えられるが、明確な理由を見出すことはできない。「合併を望んだが、相手側が消極的・否定的であった」という回答は、人口規模別にみても、財政力指数別にみても、その割合に大きな違いは見出せず(注20)、人口が少ないことや財政状況が悪いこと自体は、合併の阻む要因になったとは言い切れない(注21)。合併には相手となる市町村の意向も重要となるため、合併を望む市町村に特段の問題がない場合でも、合併できないということが往々にしてあり得るということである。地方分権の推進という所期の目的に照らせば、国は、最終的に合併が実現しなかった市町村、とりわけ小規模市町村に対し、どのような対応をとるべきかについて、もう一段検討を進めておく必要があったと思われる(注22)。

(図表7) 合併に至らなかった理由(総務省の非合併市区町村に対するアンケート調査)
(上段:人口規模別 下段:財政力指数別)

		団体数 (各人口規模別の母数に占める割合)						
		全国計	人口規模別					
			5千人未満	5千人以上 1万人未満	1万人以上 3万人未満	3万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上
		1,252	225	234	358	136	144	155
合併 に 至 ら な か っ た 理 由	(1) 合併について意見集約ができなかった	422 (33.7%)	83 (36.9%)	81 (34.6%)	127 (35.5%)	47 (34.6%)	56 (38.9%)	28 (18.1%)
	(2) 合併せずに単独で運営していこうと考えた	386 (30.8%)	57 (25.3%)	71 (30.3%)	93 (26.0%)	38 (27.9%)	46 (31.9%)	81 (52.3%)
	(3) 当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった	330 (26.4%)	50 (22.2%)	66 (28.2%)	104 (29.1%)	43 (31.6%)	38 (26.4%)	29 (18.7%)
	(4) 合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった	230 (18.4%)	45 (20.0%)	48 (20.5%)	85 (23.7%)	21 (15.4%)	21 (14.6%)	10 (6.5%)
	(5) 当団体から見て、合併の組合せの相手との間に阻害要因または合併相手側に課題等があると考えた	156 (12.5%)	34 (15.1%)	33 (14.1%)	36 (10.1%)	24 (17.6%)	16 (11.1%)	13 (8.4%)
	(6) 離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である	58 (4.6%)	41 (18.2%)	11 (4.7%)	5 (1.4%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
	(7) その他の理由	81 (6.5%)	11 (4.9%)	15 (6.4%)	17 (4.7%)	11 (8.1%)	5 (3.5%)	22 (14.2%)

		団体数 (各財政力指数別の母数に占める割合)						
		全国計	財政力指数別					特別区
			0.2未満	0.2以上 0.4未満	0.4以上 0.6未満	0.6以上 0.8未満	0.8以上	
		1,252	171	330	252	199	277	23
合併 に 至 ら な か っ た 理 由	(1) 合併について意見集約ができなかった	422 (33.7%)	60 (35.1%)	115 (34.8%)	74 (29.4%)	77 (38.7%)	96 (34.7%)	0 (0.0%)
	(2) 合併せずに単独で運営していこうと考えた	386 (30.8%)	45 (26.3%)	91 (27.6%)	58 (23.0%)	69 (34.7%)	114 (41.2%)	9 (39.1%)
	(3) 当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった	330 (26.4%)	39 (22.8%)	102 (30.9%)	94 (37.3%)	44 (22.1%)	51 (18.4%)	0 (0.0%)
	(4) 合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった	230 (18.4%)	37 (21.6%)	72 (21.8%)	56 (22.2%)	31 (15.6%)	34 (12.3%)	0 (0.0%)
	(5) 当団体から見て、合併の組合せの相手との間に阻害要因または合併相手側に課題等があると考えた	156 (12.5%)	29 (17.0%)	40 (12.1%)	36 (14.3%)	20 (10.1%)	31 (11.2%)	0 (0.0%)
	(6) 離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市町村役場までの時間距離が遠いために、合併が困難である	58 (4.6%)	28 (16.4%)	21 (6.4%)	9 (3.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
	(7) その他の理由	81 (6.5%)	10 (5.8%)	13 (3.9%)	20 (7.9%)	6 (3.0%)	14 (5.1%)	18 (78.3%)

(資料) 総務省資料(第29次地方制度調査会第3回専門小委員会資料(2007年10月31日))

(注) アンケート対象は、1999年4月1日～2007年8月6日までの間に合併に至らなかった市区町村(1,252団体、回答率100%)。複数選択可。

-
- (注14) データの制約から、高知県内のすべての市町村、東京都の三宅村は除いている。
- (注15) 一般行政部門職員数。
- (注16) 正確に言えば、基準財政収入額を基準財政需要額で除した値の3カ年平均である。
- (注17) 詳しくいえば、分子については、人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等、公債費、投資・出資金、繰出金の合計である。分母の一般財源とは、経常的かつ使途制限のない収入であり、地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、その他経常一般財源、減収補填債特例分（減税補填債）、臨時財政対策債の合計である。
- (注18) ロジット分析でも同様の結果が得られた。
- (注19) 有意水準は5%を採用。以下の計量分析でも同様である。
- (注20) 人口5,000人未満や財政力指数0.2未満の市区町村では、「離島・山間地等のため合併が困難」が高い割合を占めていること、人口10万人以上や財政力指数0.8以上の市区町村では、「単独運営」が高い割合を占めていることから、これらの市区町村では「合併を望んだが、相手側が消極的・否定的であった」という回答の割合がやや低めになっていると考えられる。
- (注21) こうした見方は、前節における分析結果（前掲図表6）とも矛盾しない。
- (注22) 2002年11月の第27次地方制度調査会専門小委員会「今後の基礎自治体のあり方について」（「西尾私案」）などでは、こうした問題が提起されたものの、自治体側からの強い反発もあり、その後、こうした議論は深まらなかった。

4. 行財政基盤強化の検証

前章では、とりわけ小規模市町村では、職員数や人口が少なく、財政の弾力性の乏しい団体ほど合併に至ったことが示唆された。では、合併市町村では、国の狙い通り、行財政基盤の強化が図られたのだろうか。

それを検証するため、以下では、行財政基盤に関するデータについて、合併市町村と非合併市町村とを比較する。行政基盤として職員数、財政基盤として代表的な財政指標である財政力指数と経常収支比率の二つに注目する。なお、1997年から2010年にかけては、国と並行して地方でも行政改革が集中的に取り組みされた時期であり、その一環として公務員の定員削減が進められた（注23）。そのため、とりわけ職員数については、この間、合併・非合併を問わず、減少傾向にあったことは念頭に置く必要がある。

以下、行政基盤、財政基盤の順にみていく。

(1) 行政基盤の検証

職員数については、総務省「地方公共団体定員管理調査」のデータを用いる。全国の自治体における毎年4月1日時点の職員数（注24）を調査したもので、一般行政・教育・消防・公営企業などの部門別のほか、医師・看護師などの職種別の2種類のデータがある（注25）。

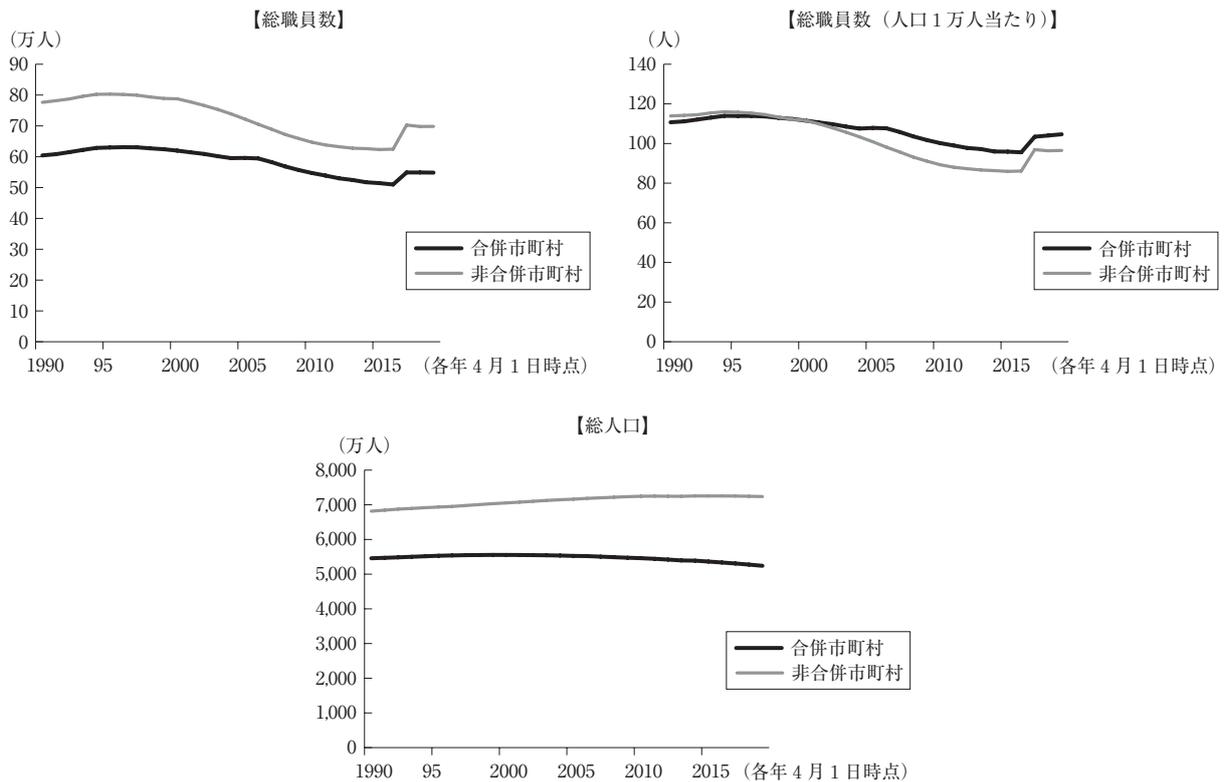
合併市町村については、現存する市町村のうち、平成の大合併の期間に合併を経験した団体と定義し（注26）、合併前のデータは、旧市町村ごとの職員数を合算することにより作成した。また、データは、合併・非合併市町村それぞれの総計値に加え、それらを各々の総人口で除して人口1万人当たり直したのも併せて示している。

なお、ここでは示さないが、その当時存在していた団体ベースの職員数について平均をとることもできる。この単純平均値でみると、当然ながら合併を境に合併市町村の職員数は急増する。これは、とくに小規模な市町村にとっては、より幅広い職種やより専門性の高い職員を自らの市町村内部で抱えられるようになったということであり、この意味で行政基盤が強化されたことは間違いない。

では、総職員数からみていこう（図表8）。合併・非合併市町村のいずれも1995年頃から2015年頃に

かけて減少傾向にあるが、合併市町村の方が非合併市町村に比べ減少ペースが緩やかである（注27）。人口1万人当たりでみると、この違いはより鮮明になり、合併市町村の方が10人程度上回っていることがわかる（注28）。

（図表8）合併・非合併市町村における総職員数、人口1万人当たり総職員数、総人口の推移



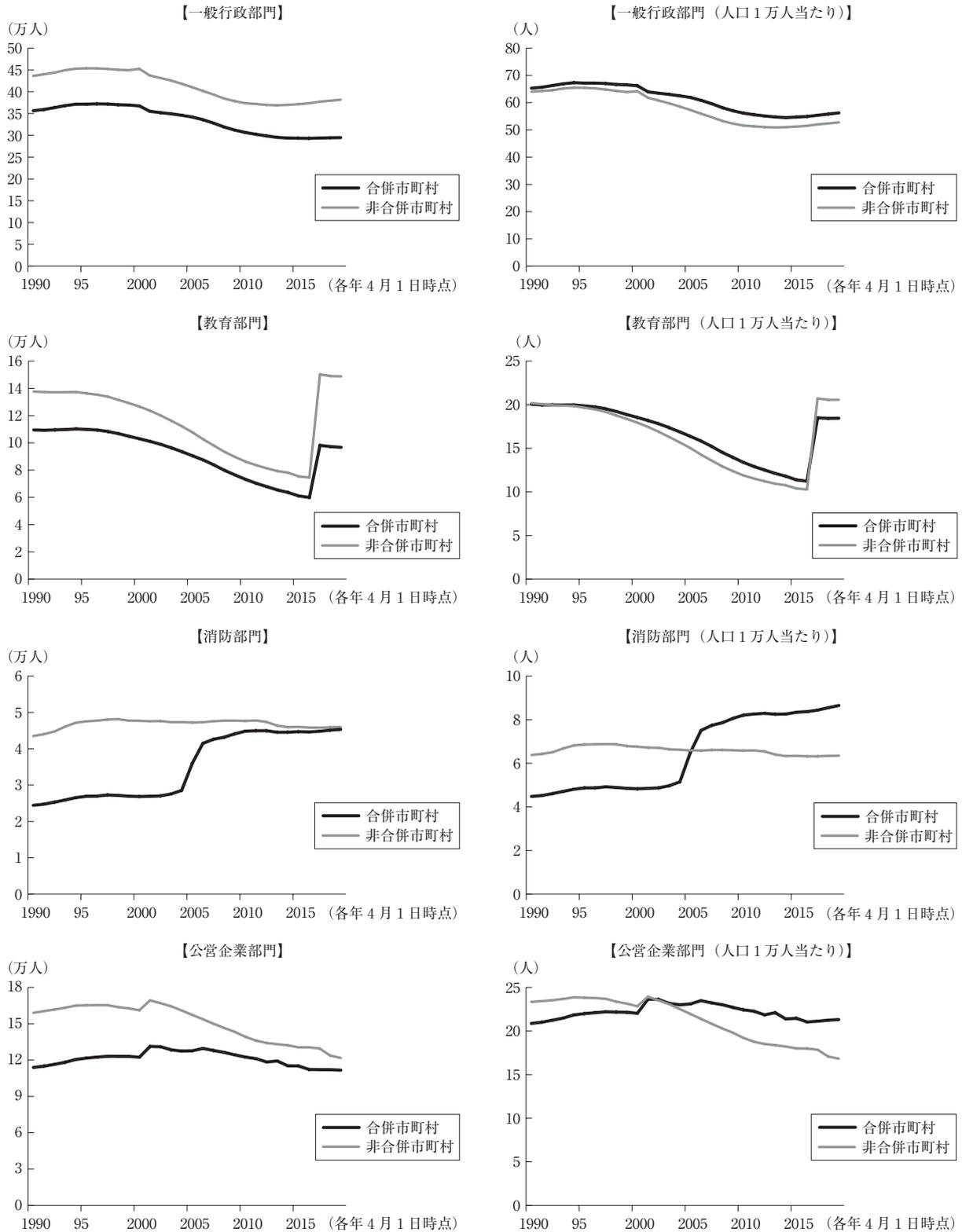
（資料）総務省「地方公共団体定員管理調査」「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」をもとに日本総合研究所作成
 （注1）一般行政部門に加え、教育・消防・公営企業等会計部門の職員が含まれている。人口は日本人住民。
 （注2）2017年に水準が切り上がっているのは、権限移譲に伴い、従来、都道府県に計上されていた教職員が指定都市に計上されるようになったため。

部門別にみると（図表9）、一般行政・教育・公営企業のいずれの部門でも、総職員数と同様の傾向が見て取れ、とりわけ公営企業部門で顕著である。消防部門については2005年前後に職員数の大幅な増加がみられる。

さらに、職種別のデータとして、代表的な専門職といえる医師・歯科医師、看護師、土木技師、建築技師に着目すると（注29、図表10）、全体的にみて、非合併市町村では少なくとも2000年代は減少傾向にある一方、合併市町村では2000年頃から現在まで維持あるいは増加トレンドにあることがわかる（注30）。

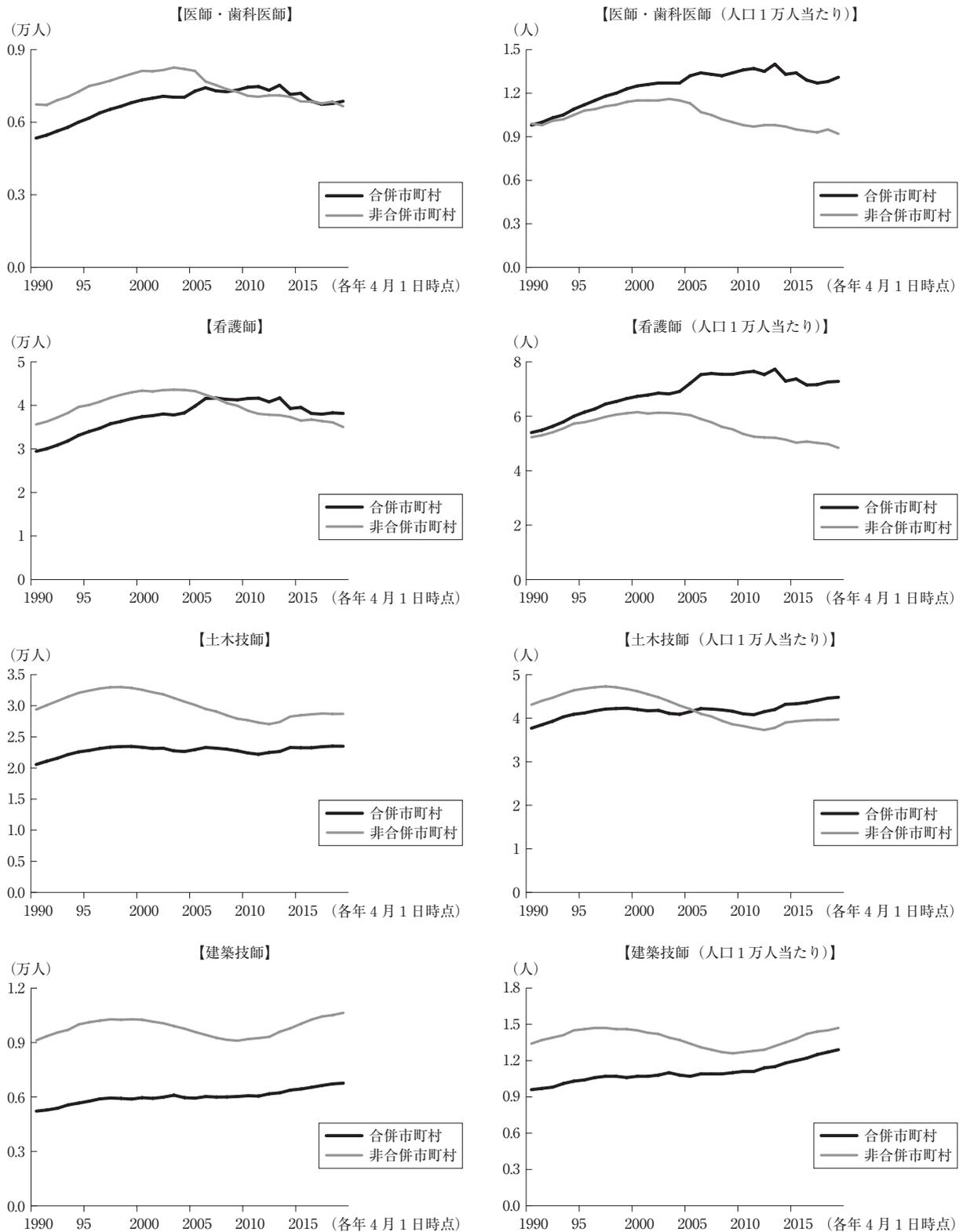
このように、合併市町村では、非合併市町村に比べ、総じて職員数の減少ペースが緩やかなものにとどまっているほか、消防部門や専門職種などでは職員数がむしろ増加している。この状況に関しては、もちろん、合併後の人員合理化が十分に進んでおらず、人件費を膨らませる要因になっているのはいかという見方もできよう。そのため最終的には歳出面とのバランスで評価する必要があるが、少なく

(図表9) 合併・非合併市町村の部門別職員数の推移



(資料) 総務省「地方公共団体定員管理調査」「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」をもとに日本総合研究所作成
 (注1) 人口は日本人住民。公営企業部門には、病院、水道、下水道、交通のほか、国保事業、収益事業、介護保険事業などが含まれる。
 (注2) 教育部門職員数が2017年に切り上がっているのは、権限移譲に伴い、従来、都道府県に計上されていた教職員が指定都市に計上されるようになったため。

(図表10) 合併・非合併市町村の職種別職員数の推移



(資料) 総務省「地方公共団体定員管理調査」「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」をもとに日本総合研究所作成

(注) 各職種の職員は、部門をまたいで存在しているが、医師・歯科医師と看護師のほとんどは公営企業部門、土木技師・建築技師の多くは一般行政部門に属する。人口は日本人住民。

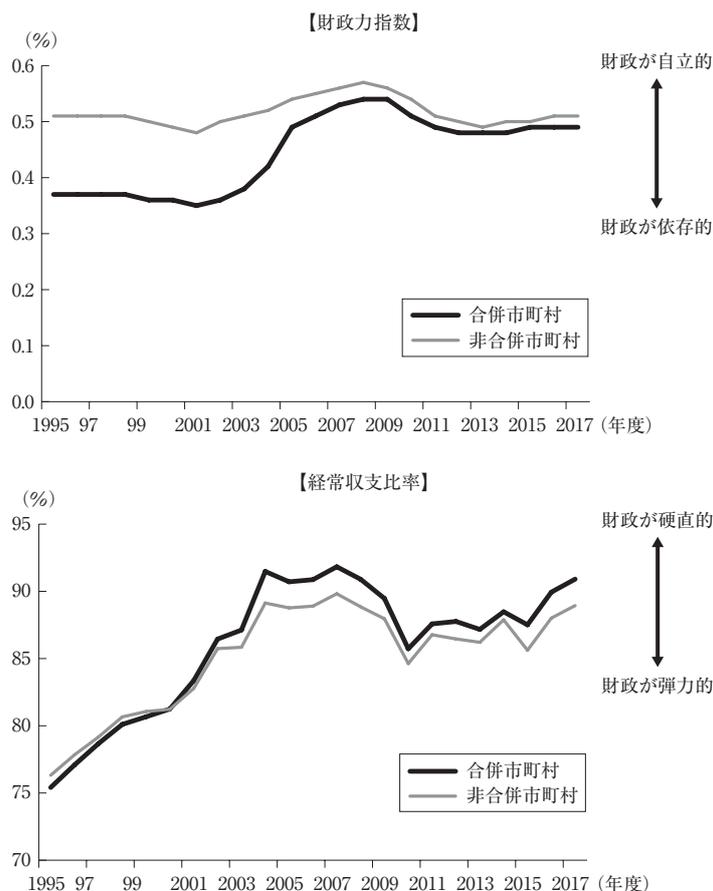
とも個々の市町村にとって人材の層の厚みが増し、一人当たり職員数も相対的に増加したという意味においては、合併を通じて行政基盤が強化されたということができよう。

(2) 財政基盤の検証

財政力指数と経常収支比率については、職員数の場合と異なり、単純平均値で比較する。合併市町村については、旧市町村ベースの指数・比率を平均している。

まず、財政力指数は、前述の通り、行政サービスに要する費用をどの程度自前の税収で賄えているかを測るものであるが、2000年代を通じて、合併市町村の方が改善幅が大きいことがわかる（図表11）。これは、合併市町村の努力によるものというより、同指数の性質に起因する部分が多いと考えられる。すなわち、財政力指数は人口規模の大きい市町村ほど高くなる傾向があるため、例えば、小規模市町村が大規模市町村に編入合併されるような場合、通常、財政力指数の平均値は改善する（注31）。もっとも、合併を通じて財政力指数の低い市町村の数が減ったことは確かであり（注32）、この意味ではポジ

（図表11）財政力指数および経常収支比率の推移（単純平均値）



（資料）総務省「地方財政状況調査」などをもとに日本総合研究所作成

（注1）財政力指数とは、基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の過去3年間の平均値。

（注2）経常収支比率とは、経常的かつ用途制限のない収入のうち、経常経費に充当される比率。

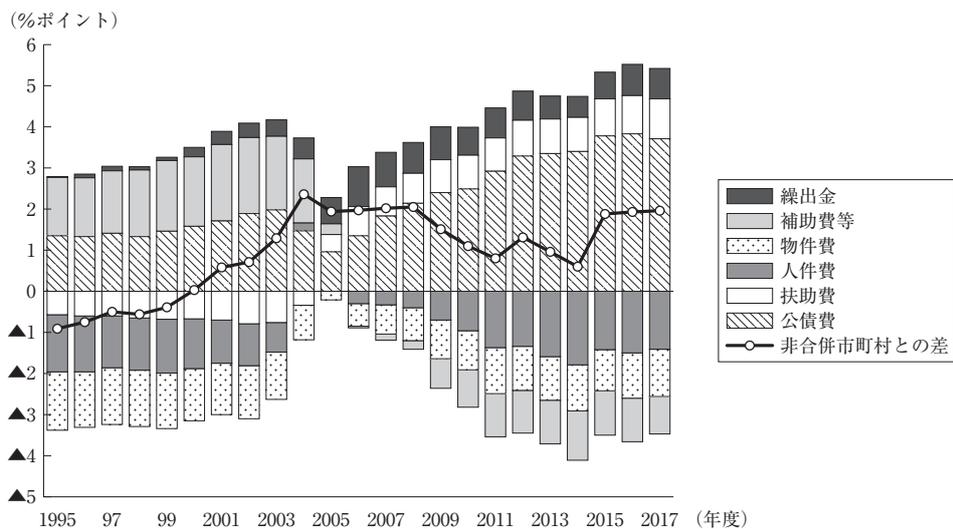
（注3）当該年度に存在していた団体ごとの指数・比率を単純平均したもの。

タイプに評価できよう。

次に、経常収支比率は、一般財源に対する経常経費の比率であり、その動向を確認すると、合併が大きく進展した2002年度以降、合併市町村では非合併市町村を小幅ながら上回って推移している（前掲図表11）。この要因を分析するため、経常経費の項目ごとに経常収支比率を計算し、合併市町村の非合併市町村に対する差異を示したものが図表12である（注33）。これをみると、まず、合併時や合併直後の一時的要因として、人件費や物件費の比率の上昇が挙げられる。次に、構造的要因として、補助費等（注34）でマイナスの影響がみられる一方、それを上回る形で、公債費や扶助費、繰出金（注35）の比率が上昇したことがわかる。なかでも過去に発行した地方債の返済金（元利償還金）等である公債費の押し上げが顕著である。

このように、合併した市町村では、非合併市町村に比べ、財政の自立性が高まった一方、財政の弾力性は若干ながら低下しており、合併により財政基盤が強化されたとはいえない。

（図表12） 合併市町村の経費別経常収支比率（非合併市町村対比）



（資料）総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成
 （注）維持補修費、投資・出資金については、差異が小さいため割愛した。

（注23）この間、行政改革に関し、総務省から自治体宛に以下の三つの指針が通知されている。

- ①「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（1997年11月14日自治事務次官通知）では、極力定員の縮減を行うとともに、増員を抑制し、定員管理の適正化に努めることを要請。
- ②「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（新地方行革指針）」（2005年3月29日総務事務次官通知）では、2005年度を起点とし、おおむね2009年度までの具体的な取り組みを住民にわかりやすく明示した計画（集中改革プラン）を公表すること、過去5年間の総定員の純減（▲4.6%）を上回る純減を図ることを要請。
- ③「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針（地方行革新指針）」（2006年8月31日総務事務次官通知）では、5年間で国家公務員の定員純減と同程度の定員削減をするとともに、2011年度まで継続することを要請。

（注24）常勤のみ。臨時または非常勤の職員は調査対象外である。

（注25）総務省HPには2004年以前のデータが掲載されていないため、1990年から2004年のデータについては同省の給与能率推進室に照会のうえ提供を受けた。

（注26）ただし、平成の大合併後に合併市町村に編入した市町村は含まれる。

（注27）2017年に水準が切り上がっているのは、都道府県から指定都市への権限移譲に伴い、従来、都道府県に計上されていた教職員が指定都市に計上されるようになったためである。

- (注28) この結果からも推察できるように、人口については、合併市町村では2000年頃から緩やかな減少傾向に転じた一方、非合併市町村では2010年頃までは緩やかに増加し、その後横ばいで推移している（前掲図表8の下段）。
- (注29) これらの職員は部門をまたいで存在しているが、医師・歯科医師と看護師のほとんどは公営企業部門、土木技師・建築技師の多くは一般行政部門に属している。
- (注30) 図表では示していないが、保健師や保育士についてもほぼ同様のことがいえる。保健師については、総数でみると非合併市町村の方が合併市町村を上回るペースで増加しているが、人口1万人当たりでみると増加ペースはほぼ変わらない。保育士については、総数でみると合併市町村と非合併市町村の減少ペースは大差ないが、人口1万人当たりでは合併市町村の減少ペースが緩やかになる。
- (注31) もう一つの要因として、基準財政需要額の算定方法が挙げられよう。基準財政需要額は、段階補正に象徴されるように、人口が多くなれば単当たりの経費が安くなるという、いわゆるスケールメリットが働くことを前提に算定されており、通常、合併後の新市町村の基準財政需要額は、旧市町村ベースの基準財政需要額の合算額を下回ると考えられる。
- (注32) 合併市町村における財政力指数の分布（0.2未満、0.2以上～0.4未満、0.4以上～0.6未満、0.6以上～0.8未満、0.8以上）を調べると、各段階における団体数は、1999年度に537、805、446、204、109、2010年度に27、205、173、109、85であった。減少率は、▲95.0%、▲74.5%、▲61.2%、▲46.6%、▲22.0%である。
- (注33) 分母である経常一般財源等の影響も考えられるが、1995年を起点にみると、合併市町村の経常一般財源等は、合併市町村を基本的に上回って推移しており、むしろ経常収支比率の押し下げに作用したと考えられる。
- (注34) 地方公営企業会計（法適用企業）に対する負担金（地方公営企業の性質上一般会計等において負担すべき経費があることから支出されるもの）、様々な団体等への補助金、報償費、寄付金等。
- (注35) 地方公営企業会計（法非適用企業）に対する繰出金（地方公営企業の性質上一般会計等において負担すべき経費があることから支出されるもの）、後期高齢者医療事業会計、国民健康保険事業会計、介護保険事業会計といった特別会計への繰出金など。

5. 行政効率化の検証

本章では、国のもう一つの狙い、行政の効率化を検証する。合併により市町村が抱える住民が増えれば「規模の経済」が働き、より効率的に行政サービスを提供できるようになる。平成の大合併当時、こうした考え方が合併のメリットとして強調された。それから10年以上が経過したが、果たして想定した通りの結果は出ているのであろうか。

以下では、市町村の普通会計決算（注36）における歳出額を対象とし、合併市町村において合併に伴う歳出抑制効果が発現されているのかを計量的に分析する。

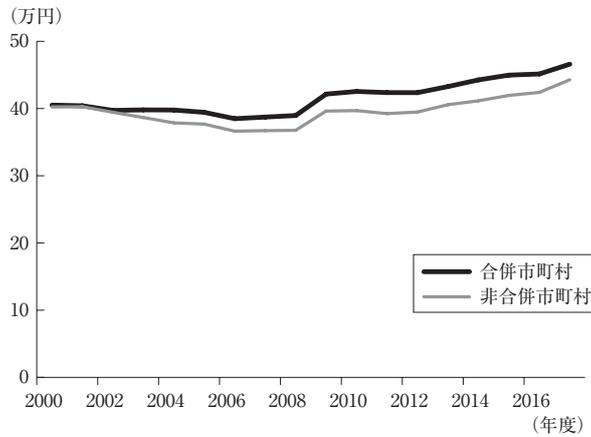
(1) 一人当たり歳出額の比較

はじめに、住民一人当たりでみた歳出総額のデータを確認しておく（図表13）。合併市町村における一人当たり歳出総額は、2000年から2008年にかけては40万円程度でほぼ横ばいで推移し、2009年以降増加基調に転じ、2017年は約47万円となっている。非合併市町村の水準を一貫して上回っており、その差も徐々に広がっている。これを見る限り、合併市町村ではむしろ歳出が膨らんでいることがわかる。

もっとも、合併市町村については、前述した通り、国による手厚い財政措置が講じられていたという背景があり、さらに、その代表的措置である合併特例債については、その発行が歳出に直接結び付くものである。こうしたことを踏まえれば、合併市町村の歳出額が膨らんでいる原因はそれらの支援策にあり、その影響を別にすれば、歳出が抑制されているという可能性も考えられよう。

そこで、主要な財政措置である合併特例債と合併算定替に関し、その規模や合併市町村へのインパクト（歳入に占める割合）を調べたものが図表14である。まず、合併特例債（注37）については、2006年以降、毎年7,000億円前後の発行総額があり、歳入割合は3.5%前後である。次に、合併算定替に伴う交付税増加額（臨時財政対策債含む。推計（注38））をみると、2006年に7,000億円を超え、ピークである

(図表13) 一人当たり歳出総額の推移

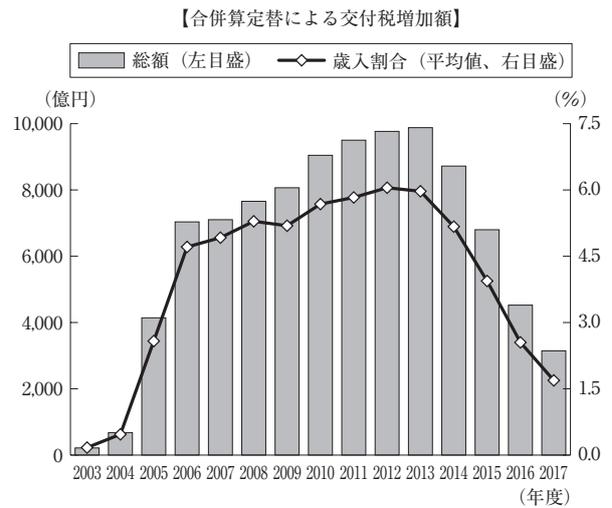


(資料) 総務省統計局「社会・人口統計体系」、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」をもとに日本総合研究所作成
 (注) 人口は日本人人口。

(図表14) 合併特例債および合併算定替の規模・歳入割合



(資料) 総務省「地方財政状況調査」
 (注) 合併推進事業債を含む。



(資料) 総務省「地方財政状況調査」、総務省HP「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」(総務省に照会し提供を受けたデータを含む)をもとに日本総合研究所作成
 (注) 臨時財政対策債については、実際の発行額から一本算定における発行可能額を控除して算出。

2013年には1兆円程度に膨らんでいる。歳入割合は2006年に4.7%、2012年に6%に達している。いずれも相当な規模・影響であるといえよう。合併による歳出抑制効果を分析するうえで、これらの影響について考慮し、取り除くという試みが必要である。

(2) 合併による歳出抑制効果の実証分析

合併による歳出抑制効果を検証するため、パネルデータ、すなわち、各市町村に関するデータを複数年分用いて分析する。パネルデータ分析を用いることの最大のメリットは、歳出額に影響を及ぼすと考

えられる、市町村ごとの固有かつ時間によって変わることのない要因（「固定効果」）を取り除くことができ、より正確な結果が得られることである。

合併市町村における合併前データについては、旧市町村のデータを合算して作成した。

被説明変数は「一人当たり歳出額」であり、総額のほか、目的別・性質別歳出の各費用項目も対象とした。説明変数については、(A) 市町村の社会経済的要因の影響を測るもの、(B) 合併による影響を測るもの、(C) 国による合併支援策の影響を測るもの、などに整理することができる。

(A) は「人口」「一人当たり課税所得」などである。

(B) については、影響の発現パターンとして、(a) 一時的、(b) 継続的、(c) トレンド的という三つを想定し、各種ダミーなどを入れている。このうち、(b) 継続的影響に関しては、より多くの市町村が合併して一つの市町村になった場合、合併後の歳出抑制効果はその分大きくなる可能性を考慮し、それに起因する影響を切り分けることとした（「市町村数」）。具体的には、合併市町村について合併前のすべての年に旧市町村の団体数を入れ、残りは、非合併市町村を含め1を入れた。他方、市町村数以外のすべての影響を測るものとして、合併市町村の合併以降の各年にダミーを入れた（「合併ダミー」）。(c) トレンド的影響は、合併後時間の経過とともに影響が徐々に表れてくる可能性を考慮し、合併市町村の合併以降の年に経過年数を入れた（「合併経過年数」）。

(C) については、合併特例債の影響、合併算定替の影響の二つを考慮した。なお、この点が、合併による歳出抑制効果に関する既存研究と異なる部分であり、本分析の最大の特長である（注39）。

分析の詳細については以下にまとめた通りである。

- 分析手法：パネルデータ分析
- 対象（サンプル）：現存する市町村（1,671団体。複数回合併した団体は除く）
- 推計期間：2000～2013年（2014年以降、合併市町村における追加的需要を勘案する形で、交付税の算定方法が順次見直された）
- 被説明変数：一人当たり歳出額
 - (I) 総額（東日本大震災復興分歳出は除く）
 - (II) 目的別歳出（議会費・総務費・民生費・教育費・公債費など）
 - (III) 性質別歳出（人件費・扶助費・普通建設事業費・積立金など）
- 説明変数：(A) 市町村の社会経済的要因の影響を測るもの
 - 「人口」・「人口密度」・「高齢化率」・「一人当たり課税所得」(B) 合併による影響を測るもの
 - (a) 一時的影響：「合併年ダミー」（合併年のみに1）
 - (b) 継続的影響：「市町村数」（合併市町村の数に起因する影響を測るもの。合併市町村における合併前のすべての年に旧市町村数、それ以外については、非合併市町村を含め1）
 - 「合併ダミー」（市町村数以外に起因する影響を測るもの。合併市町村について合併以降の各年に1）

- (c) トレンダ的影響：「合併経過年数」（合併以降の各年に経過年数）
 - (C) 国の合併支援策の影響を測るもの
 - 「合併特例債の影響」（合併特例債発行額の歳入総額に占める割合）
 - 「合併算定替の影響」（合併算定替による交付税増加額の歳入総額に占める割合）
 - (D) 年ごとの制度改正や環境変化等の影響を測るもの（年別のダミー変数をすべての年数分作成）
- その他：市町村における固定効果を考慮

歳出総額に関する分析結果をみていく（図表15）。ここでは、歳出総額に公債費を含むか否か、説明変数に合併算定替の影響を含めるか否かによって、三つのケースを示している。ケース(1)は公債費除

(図表15) 合併による歳出抑制効果の分析（歳出総額）

	(1) 一人当たり歳出総額 (公債費除く) 合併算定替：なし	(2) 一人当たり歳出総額 (公債費含む) 合併算定替：なし	(3) 一人当たり歳出総額 (公債費除く) 合併算定替：あり
合併特例債の影響	0.014*** (24.94)	0.012*** (26.15)	0.014*** (26.91)
合併算定替の影響			-0.013*** (-13.01)
歳出への一時的影響			
合併年ダミー（合併年のみに1）	0.028*** (5.40)	0.024*** (5.60)	0.008* (1.74)
歳出への継続的影響(1)（逆符号）			
市町村数（合併前の各年に旧市町村の団体数）	0.005** (2.39)	0.002 (1.44)	-0.005** (-2.49)
歳出への継続的影響(2)			
合併ダミー（合併以降のすべての年に1）	0.001 (0.07)	0.003 (0.46)	0.040*** (4.85)
歳出へのトレンド的影響			
合併経過年数（合併以降の各年に経過年数）	-0.008*** (-8.26)	-0.004*** (-5.14)	-0.006*** (-5.83)
人口	-0.217*** (-4.26)	-0.177*** (-3.47)	-0.269*** (-5.38)
人口密度	-0.056 (-1.46)	-0.047 (-1.15)	-0.054 (-1.47)
高齢化率	-0.056 (-0.37)	0.221* (1.65)	-0.130 (-0.86)
一人当たり課税所得	0.188*** (2.92)	0.145*** (2.72)	0.173*** (2.85)
観測数	23,394	23,394	23,394
市町村数	1,671	1,671	1,671
自由度調整済み決定係数	0.305	0.281	0.314

(資料) 総務省統計局「社会・人口統計体系」、総務省「地方財政状況調査」などをもとに日本総合研究所作成

(注1) *は10%、**は5%、***は1%で有意であることを示す。括弧内はt値。標準誤差は、市町村をクラスターとする頑健な標準誤差。年ダミーあり。固定効果あり。

(注2) 合併特例債の影響は、合併算定替の発行額の歳入総額に占める割合。合併算定替の影響は、合併算定替による交付税増加額の歳入総額に占める割合。人口、人口密度、一人当たり課税所得は、いずれも対数。

(注3) 薄い網掛け（枠線あり）は歳出にプラス、濃い網掛け（枠線なし）は歳出にマイナスに効いているもの（国の合併支援策と合併の影響の部分のみ）。

(注4) 一人当たり歳出総額は東日本大震災復興分歳出を除く。

く・合併算定替なし、ケース(2)は公債費含む・合併算定替なし、ケース(3)は公債費除く・合併算定替あり、である。なお、公債費に関しては、借金の返済額であり、自治体が自らの裁量で短期的に増減させられるような性質の支出でないため、今回のような分析では、公債費を除くベースで推計するのが一般的である。ただし、公債費が合併市町村の経常収支比率の押し上げ要因になっていたことなどを踏まえると、それを含めるか否かによって結果が大きく変わってくる可能性が想定されたため、公債費を含むベースでも分析した。

結果をみると、①合併特例債の影響、②合併算定替の影響、③合併による影響、のそれぞれについて以下のように整理できる（注40）。

- ① 合併特例債の影響：プラスで高い有意性を示している。
- ② 合併算定替の影響：マイナスで高い有意性を示している。
- ③ 合併による影響：一時的影響（合併年ダミー）はケース(1)(2)で有意にプラス。継続的影響は、ま

（図表16）合併による歳出抑制効果の分析（主な目的別・性質別歳出額）

【合併算定替なしのケース】

	議会費	総務費	民生費	労働費	消防費	教育費	公債費	人件費	扶助費	普通建設 事業費	積立金
合併特例債の影響	-0.002* (-1.68)	0.023*** (10.71)	-0.000 (-0.34)	0.015 (1.64)	0.009*** (6.46)	0.026*** (14.32)	-0.000 (-0.02)	-0.000 (-0.04)	0.002** (2.03)	0.052*** (20.41)	0.067*** (8.98)
合併算定替の影響											
歳出への一時的影響 合併年ダミー	0.093*** (9.29)	0.141*** (9.56)	-0.014** (-2.41)	0.037 (0.64)	-0.013 (-1.30)	0.020 (1.52)	0.011* (1.81)	-0.004 (-1.58)	-0.037*** (-8.30)	-0.032 (-1.55)	0.391*** (4.69)
歳出への継続的影響①(逆符号) 市町村数	0.068*** (14.05)	0.018*** (3.74)	-0.008** (-2.53)	0.038* (1.85)	0.005* (1.66)	0.009** (2.34)	-0.012*** (-3.89)	-0.010*** (-4.91)	-0.016*** (-2.80)	0.018*** (2.72)	0.071*** (3.97)
歳出への継続的影響② 合併ダミー	-0.118*** (-8.76)	-0.034* (-1.82)	0.042*** (3.92)	-0.009 (-0.09)	0.032** (2.58)	-0.049*** (-2.81)	0.009 (0.78)	0.015** (2.25)	0.074*** (4.62)	-0.010 (-0.36)	-0.063 (-0.78)
歳出へのトレンドの影響 合併経過年数	-0.015*** (-13.85)	-0.022*** (-6.41)	-0.004** (-2.04)	0.020 (1.20)	-0.008*** (-3.38)	-0.005* (-1.87)	0.023*** (12.33)	-0.006*** (-7.14)	-0.010*** (-6.34)	-0.029*** (-6.94)	-0.041*** (-3.48)
人口	-0.073 (-0.95)	-1.426*** (-9.00)	0.276*** (2.60)	-3.471*** (-2.89)	-1.000*** (-12.49)	-0.329*** (-3.02)	-0.139 (-1.10)	-0.375*** (-5.29)	0.272** (2.27)	-1.054*** (-3.81)	-3.291*** (-4.52)
人口密度	-0.049 (-0.74)	-0.183 (-1.53)	-0.039 (-0.56)	-0.790 (-0.69)	-0.021 (-0.41)	-0.116 (-1.49)	0.035 (0.34)	-0.115* (-1.78)	0.007 (0.07)	0.077 (0.33)	-0.799 (-1.17)
高齢化率	0.195 (1.28)	-1.498*** (-5.31)	0.213 (0.91)	-12.187*** (-5.64)	-1.986*** (-5.39)	-0.874*** (-2.96)	1.769*** (5.82)	-0.624*** (-5.10)	-0.320 (-0.88)	-0.990* (-1.72)	-3.088** (-2.27)
一人当たり課税所得	0.111*** (2.93)	0.574*** (4.19)	0.259*** (3.13)	1.015* (1.71)	0.028 (0.35)	0.306** (2.35)	-0.089 (-1.53)	0.109*** (3.11)	-0.069 (-1.37)	0.753** (2.57)	0.882*** (2.84)
観測数	23,394	23,394	23,394	19,128	23,384	23,390	23,394	23,394	23,394	23,394	23,365
自由度調整済み決定係数	0.742	0.205	0.647	0.242	0.129	0.089	0.102	0.466	0.868	0.272	0.136

（資料）（注1～3）図表15に同じ。
（注4）各目的別・性質別歳出額はいずれも一人当たり。

ず、市町村数については、ケース(1)で有意にプラス（歳出にはマイナス）である一方、ケース(3)では有意にマイナス（歳出にはプラス）。次に、合併ダミーは、ケース(3)のみ有意にプラス。トレンド的影響（合併経過年数）は、いずれのケースでも有意にマイナスである。

目的別・性質別歳出の分析からも、これと似たような結果が得られる（図表16、17）。図表16は、合併算定替なしのケース、図表17は、合併算定替ありのケースである。上記と同様に整理すると以下の通りである。

- ① 合併特例債の影響：両方のケースで、総務費、消防費、教育費、普通建設事業費、積立金でプラスかつ高い有意性を示している。
- ② 合併算定替の影響：労働費、扶助費などを除く多くの費目で有意にマイナスに効いている。
- ③ 合併による影響：ケースや費目によって発現パターンは一様でないものの、トレンド効果（合併経

（図表17）合併による歳出抑制効果の分析（主な目的別・性質別歳出額）

【合併算定替ありのケース】

	議会費	総務費	民生費	労働費	消防費	教育費	公債費	人件費	扶助費	普通建設事業費	積立金
合併特例債の影響	-0.001 (-1.14)	0.024*** (11.59)	-0.000 (-0.19)	0.015 (1.56)	0.009*** (6.47)	0.026*** (14.66)	-0.000 (-0.06)	0.000 (0.10)	0.002* (1.73)	0.053*** (21.50)	0.067*** (9.14)
合併算定替の影響	-0.034*** (-19.93)	-0.029*** (-6.65)	-0.011*** (-3.77)	0.040*** (2.59)	-0.001 (-0.57)	-0.019*** (-7.39)	0.002 (1.11)	-0.004*** (-3.42)	0.021*** (8.50)	-0.046*** (-12.28)	-0.026** (-2.00)
歳出への一時的影響 合併年ダミー	0.044*** (4.75)	0.100*** (7.16)	-0.030*** (-4.84)	0.092 (1.58)	-0.014 (-1.43)	-0.007 (-0.49)	0.014** (2.10)	-0.010*** (-3.10)	-0.007 (-1.29)	-0.097*** (-4.89)	0.353*** (4.25)
歳出への継続的影響①(逆符号) 市町村数	0.043*** (12.36)	-0.004 (-0.67)	-0.016*** (-3.86)	0.067*** (2.79)	0.004 (1.29)	-0.005 (-1.15)	-0.010*** (-3.28)	-0.012*** (-5.45)	-0.001 (-0.12)	-0.016** (-2.53)	0.052*** (2.75)
歳出への継続的影響② 合併ダミー	-0.017 (-1.55)	0.051** (2.41)	0.076*** (5.44)	-0.118 (-1.19)	0.035*** (2.67)	0.007 (0.36)	0.003 (0.25)	0.026*** (3.60)	0.012 (0.68)	0.126*** (4.36)	0.015 (0.16)
歳出へのトレンドの影響 合併経過年数	-0.008*** (-7.28)	-0.016*** (-4.40)	-0.002 (-0.90)	0.013 (0.78)	-0.008*** (-3.30)	-0.001 (-0.55)	0.023*** (12.23)	-0.005*** (-6.06)	-0.014*** (-8.53)	-0.020*** (-4.89)	-0.036*** (-2.87)
人口	-0.203*** (-2.72)	-1.536*** (-9.81)	0.233** (2.11)	-3.320*** (-2.77)	-1.004*** (-12.42)	-0.402*** (-3.75)	-0.132 (-1.03)	-0.389*** (-5.45)	0.353*** (2.91)	-1.230*** (-4.49)	-3.392*** (-4.66)
人口密度	-0.043 (-0.66)	-0.178 (-1.58)	-0.037 (-0.53)	-0.778 (-0.69)	-0.020 (-0.41)	-0.113 (-1.52)	0.035 (0.33)	-0.114* (-1.76)	0.004 (0.04)	0.084 (0.37)	-0.795 (-1.16)
高齢化率	0.007 (0.05)	-1.657*** (-5.80)	0.150 (0.64)	-11.907*** (-5.51)	-1.992*** (-5.38)	-0.978*** (-3.32)	1.780*** (5.84)	-0.645*** (-5.27)	-0.203 (-0.56)	-1.245** (-2.16)	-3.232** (-2.37)
一人当たり課税所得	0.073** (2.32)	0.542*** (4.20)	0.247*** (3.09)	1.103* (1.85)	0.027 (0.34)	0.285** (2.27)	-0.086 (-1.49)	0.105*** (3.07)	-0.046 (-0.92)	0.702** (2.50)	0.853*** (2.79)
観測数	23,394	23,394	23,394	19,128	23,384	23,390	23,394	23,394	23,394	23,394	23,365
自由度調整済み決定係数	0.770	0.213	0.649	0.242	0.129	0.092	0.102	0.467	0.870	0.279	0.137

（資料）（注1～4）図表16に同じ。

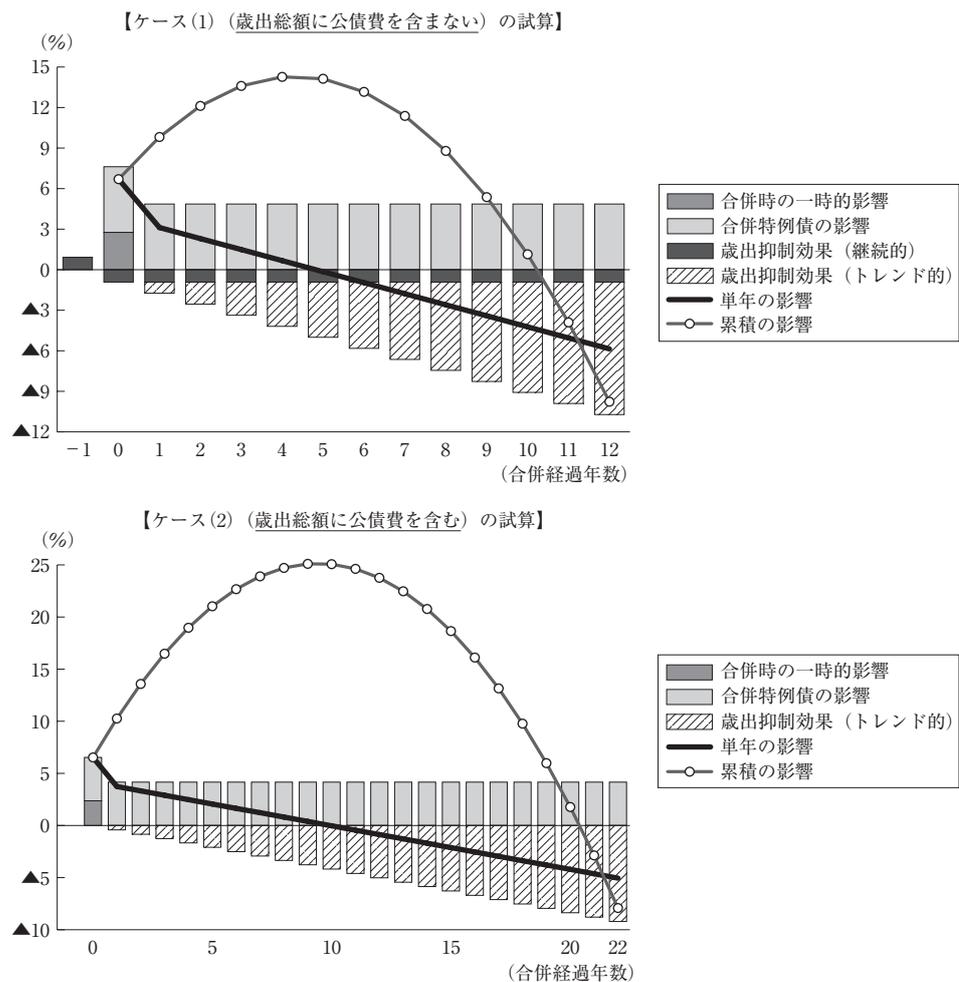
過年数) については大半の費目で有意にマイナスに効いている。

以上の分析結果から、次のような示唆を得ることができる。

すなわち、合併による歳出抑制効果は認められる。そして、その効果は時間の経過とともに拡大し、最終的に合併特例債などによる歳出増の影響は吸収される、ということである。前節でみたように、合併市町村の一人当たり歳出総額は非合併市町村を上回っており、一見、合併による歳出抑制効果は全く看取されない。ところが、上記①と③を踏まえれば、歳出増の要因としては、合併特例債の発行によって普通建設事業費(学校、庁舎など)や積立金などが増えたことが大きく、歳出抑制効果自体は、主に時間の経過とともに拡大する形で発現していくと考えられる。

歳出増加の影響を歳出抑制効果によって吸収できるまでの期間を、一定の前提のもとに試算すると(注41)、一人当たり歳出総額に公債費を除くケース(1)では、ネットで5年、累積で11年となった(図表18)。公債費を含むケース(2)でも試算すると、ネットで合併後10年、累積では21年となり、公債費の

(図表18) 合併による一人当たり歳出総額の抑制効果(イメージ)



(資料) 総務省統計局「社会・人口統計体系」、総務省「地方財政状況調査」などをもとに日本総合研究所作成
(注) 試算の前提は、合併特例債の歳入に占める割合が毎年度3.5%、合併市町村数が3団体である。

影響がかなり大きいことがわかる。

なお、合併算定替の影響については、上記②の通り、一部の費目を除いて符号がプラスにならず、むしろ全体として有意にマイナスに効くなど（注42）、想定していたものと異なる結果となった。この解釈については難しいが、上記の通り、合併による歳出抑制効果が認められることを前提に考えるならば、合併後の新市町村では、合併算定替による交付税増加額をあてにしない財政運営が行われており、その結果、逆の因果関係として合併算定替の符号がマイナスになったということもあり得よう。ただし、その場合、視点を変えると、合併支援策としての合併算定替は、市町村にとって合併の誘因として必ずしも強く機能するものではなく、当面の行政課題への充当といった有効な活用もなされなかったともいえるだろう。

（注36）普通会計は、公営事業会計以外の会計をまとめたもので、地方公営企業会計や後期高齢者医療事業会計、国民健康保険事業会計、介護保険事業会計などは含まれない。

（注37）合併推進債含む。以下、同様である。なお、合併推進債の毎年度の発行総額は、2005～2017年度平均で約200億円である。

（注38）合併算定替による交付税増加額のデータは公表されておらず、そもそも総務省もその実績値を把握していないと思われる。ここでは、公表データ、および、総務省自治財政局に照会して提供を受けたデータをもとに推計したが、誤差はあったとしても僅かなものにとどまると考えられる。

（注39）合併による歳出抑制効果を実証的に分析した研究は幾つかあり、このうち歳出総額を対象に分析したものとしては、例えば、広田・湯之上 [2013]、山下 [2015]、Miyazaki [2017]、宮崎 [2019] などが挙げられる。ただし、その結果は必ずしも一致しているわけではない。

（注40）合併経過年数の2乗項を含めたケースでも分析したが、2乗項について有意な結果は示されなかった。

（注41）合併市町村における平均値をもとに、合併特例債の歳入割合を3.5%、市町村数を3団体とした。なお、合併特例債の現行の発行期限は、前述の通り、被災自治体で25年間、それ以外の自治体で20年間であるが、この試算では考慮していない。

（注42）図表17で示したように、合併算定替は、フローの積立金に対しては、有意にプラスに効いていないものの、別途ストックである積立基金について調べてみると、有意かつプラスという結果が得られた。

6. 一連の分析に基づくインプリケーション

平成の大合併については、その当事者として国・都道府県・市町村・住民があり、それぞれの立場によって評価の尺度や見方は大きく異なり、評価も分かれる。国が主導し、アメとムチを使い分けながら市町村に合併を迫ったという批判も根強い。しかしながら、以下の三つの分析結果を踏まえると、少なくとも、国の狙いであった、市町村における行財政基盤の強化、および、行政の効率化という観点からは、一定の成果があったと評価できよう。

第1に、そもそも人口が少なく、行財政基盤が弱い市町村などが合併を望み、実際に合併するに至った。合併の要因を分析すると、小規模市町村では、住民一人当たり職員数や人口が少ないほど、合併しやすいことがわかった。さらに、人口規模がとくに小さい市町村では、行政の硬直性が高いほど、合併の確率が高まるという結果が得られた。

第2に、そのような市町村が合併して誕生した新市町村では、行財政基盤の強化が一定程度実現した。まず、行政基盤という面では、合併市町村では、平均職員数が増加し、それに伴い人材の厚みも増した。さらに、非合併市町村に比べ、専門職を含め、総じて職員数の減少ペースは緩やかであった。財政基盤という面では、財政の硬直性こそ増したものの、財政の自立性は高まった。

第3に、職員数の相対的拡充という歳出増加圧力があったものの、合併市町村では、合併によって行

政の効率化が図られた。合併市町村における住民一人当たり歳出が非合併市町村より膨らんでいるのは、国の合併支援策の一つである合併特例債の影響によるところが大きく、合併による歳出抑制効果は確かに認められ、時間の経過とともに徐々に拡大することが示唆された。歳出への影響がマイナスとなるのは、歳出総額に公債費を含まないケースで、ネットで5年、累積で11年、公債費を含むケースでは、ネットで10年、累積で21年と試算された。

7. おわりに

本論で論じてきたように、市町村の行財政基盤の強化や行政の効率化の観点から、平成の大合併には一定の成果があったことは確かである。その一方で、課題があったこともまた事実である。平成の大合併のそもそもの目的は、地方分権の推進、国・地方を通じた財政再建の2つにあったと考えられる。しかし、とりわけ地方分権の推進という観点からみれば、その成果を見出すことはできない。とくに2004年の三位一体改革以降、地方の税財源が大幅に削減されたことは、地方分権の趣旨にそぐわなかったことはもちろん、地方分権の機運を萎えさせてしまった。

財政再建に関しても、合併特例債や合併算定替の規模を勘案すると、国としてそれを上回る財政上のメリットが得られたのかどうかについては、今後さらなる検証が必要である。さらに、市町村についても、合併特例債によって無駄な公共施設などが増えてしまったところも少なくなく、そのための借金やそうした施設の維持補修費は、後年の負債となって、自治体財政の重石になりかねない。そして、東日本大震災の影響があったとはいえ、合併特例債の発行期限はズルズルと延長され続けている。

今後、わが国の行政は、その規模を問わず、人口減少を所与として考えなければならない。国として、行政機能や人口の集約化・重点化を推進することは、もはや避けて通ることはできない。そのツールとして圏域行政などの新しい取り組みのほか、すでに多くの知見を蓄えたはずの市町村合併という手法も顧みられるべきである。

平成の大合併の教訓の一つは、合併をはじめ自治体の枠組みを変える際、当事者の自主性に任せたのでは一定の限界があるということである。平成の大合併では、合併を望んだものの、結果として、それが実現しなかった市町村が相当数生まれることになった。こうしたことを踏まえると、今後、わが国においてさらなる集約化・重点化を進めるにあたっては、国がより主導的な役割を果たし、その最終的な責任を負うべきである。将来のわが国および地方自治体の姿を模索するうえで、平成の大合併から得られた教訓が、有効に活用されることを期待したい。

(2020. 4. 2)

(tatsuoka.kenjiro@jri.co.jp)

参考文献

- [1] 市川喜崇 [2015]. 「『昭和の大合併』再訪」『自治総研』通巻437号
- [2] 市川喜崇 [2019]. 「2000年分権改革の政治過程（下）」『自治総研』通巻493号
- [3] 岡崎昌之 [2004]. 「市町村合併の歴史的経過と平成市町村合併の意義と課題」『農林業問題研究』

第153号

- [4] 後藤・安田記念東京都市研究所 [2013]. 『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究』（都市調査報告）（https://www.timr.or.jp/publish/100_all.pdf）
- [5] 嶋田暁文 [2018]. 『『平成の大合併』の総括的検討』『地方自治ふくおか』64号（https://www.jstage.jst.go.jp/article/chihoujichifukuoka/64/0/64_3/_pdf/-char/ja）
- [6] 総務省 [2010]. 『『平成の合併』について』（https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf）
- [7] 総務省 [2013]. 『市町村合併等について』（https://www.soumu.go.jp/main_content/000219757.pdf）
- [8] 地方自治制度研究会編 [2015]. 『地方分権20年のあゆみ』ぎょうせい
- [9] 中澤克佳・宮下量久 [2016]. 『『平成の大合併』の政治経済学』勁草書房
- [10] 西尾勝 [2013]. 『自治・分権再考』ぎょうせい
- [11] 広田啓朗・湯之上英雄 [2013]. 『平成の大合併と歳出削減—規模の経済性と合併後の経過年数に関するパネルデータ分析』『地域学研究』第43巻、p.323-340
- [12] 御船洋 [2017]. 『地方分権論の再検討』商学論纂（中央大学）第58巻第5・6号
- [13] 森川洋 [2013]. 『『平成の大合併』研究』古今書院
- [14] Takeshi Miyazaki [2018]. “Examining the relationship between municipal consolidation and cost reduction: an instrumental variable approach” *Applied Economics*, 50 : 10, p.1108-1121
- [15] 宮崎毅 [2019]. 『平成の大合併の経済評価 —合併の背景、動機、長期的影響—』公益財団法人三菱経済研究所
- [16] 山下耕治 [2015]. 『市町村合併の歳出効果—合併方式、合併規模、合併時期の影響—』『公共選択』第63号、p.122-135