

研究指導 青木 孝弘 准教授

## 平成の大合併による財政効果について

—類似団体別実証分析から—

荒川 瑛慧

### 1. はじめに

日本の市町村ではこれまで3度にわたり大合併が行われてきた。いわゆる明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併である。

平成の大合併によってどのような効果や問題が現れたのだろうか。また、合併した市町村と合併しなかった市町村の現在に違いは生じているのだろうか。総務省(2010)によると、合併の効果が現れるまでは約10年程度の期間を要すると考えられてきた。平成の大合併は2005年前後に最も多く行われ、2010年頃にはほとんどの合併が完了したため、合併のピークから10数年が経過した2020年現在、合併の効果を検証するのに適していると考ええる。

### 2. 研究背景

#### 2.1 明治、昭和の大合併について

図表 1 明治、昭和の大合併による市町村数の変化

	年	市	町	村	合計
明治の大合併	明治21年	—	71,314		71,314
	明治22年	39	15,820		15,859
昭和の大合併	昭和28年	286	1,966	7,616	9,868
	昭和36年	556	1,935	981	3,472

出典:総務省(2010)をもとに筆者作成

明治の大合併は、近代地方自治行政を実現するための基盤を整備することを目的として行われたものであり、明治21年(1888年)に71,314あった市町村は明治22年(1889年)には15,859と大きく減少した。小学校や戸籍の事務処理を行うため、約300戸から500戸を標準規模として全国的に行われ、市町村数は約5分の1になった。

また、昭和の大合併は戦後の地方自治、特に市町村の役割を強化するために行われたものであり、昭和28年(1953年)に9,868あった市町村は昭和36年(1961年)には3,472に減少した。中学1校を効率的に設置管理していくため、人口8,000人を標準規模として推進され、市町村数は約3分の1になった。

#### 2.2 平成の大合併について

総務省(2010)によると、昭和の大合併の後、国民生活も変化し成熟した社会になったが、約40年近くにわたり、市町村数の変化はほとんどなかった。この間、高度経済成長により東京への人口の集中が進み、これまで地域で支え合いの機能を持っていた家族や近隣コミュニティが大きく変容し、公共サービス

の担い手としての市町村に対する負荷が大きく増えることとなった。それに加えて少子高齢化が進み、これまでのような経済成長が期待できないなか、国、地方を通じた巨額の債務などの深刻な財政状況下において、複雑化、多様化しつつある行政サービスを提供することは厳しいものであった。このような状況を背景に、地方分権の担い手となる基礎自治体のために行政基盤を確立することが強く求められた。

1995年に地方自治を主とした地方分権に関する法規の改正に関する法である、地方分権一括法によって合併特例法の改正が行われた。合併特例債の創設や合併算定替の期間延長などの手厚い財政措置もとられ、多くの優遇措置が盛り込まれたものであった。これにより市町村合併が進み、合併特例債の期限が迫ったことで、2005年(平成15年)に合併する市町村が最も多くなった。この1999年(平成11年)からの市町村合併が平成の大合併といわれている。

1999年に3,229あった市町村数は、2014年には1,718となり目標としていた1,000には及ばなかったものの約2分の1近くにまで減少し、人口が1万人未満の市町村も大きく減った。以上の事から全体としてみた場合では相当程度、市町村の合併が進んだといえる。

### 3. 先行研究

総務省(2010)は、2010年3月時点での平成の大合併についての総括を行っている。この時点で多くの合併市町村で3年から4年しか経っておらず、短期的な影響の分析といえる。2010年時点で確認された合併による主な効果としては、(1)専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化、(2)少子高齢化への対応、(3)広域的なまちづくり、(4)適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化である。一方、問題点、課題として挙げられているのは、(1)周辺部の旧市町村の活力喪失、(2)住民の声が届きにくくなっている、(3)住民サービスの低下、(4)旧市町村地域の伝統、文化、歴史的な地名などの喪失である。なお、行政側の評価と住民側の評価は必ずしも同じにはならず、各種アンケート等によると住民の反応としては「合併してよかった」という声もある。しかし、相対的には合併に対する否定的な評価がされていると指摘している。

西田(2016)は、平成の大合併の効果について(1)合併により歳出総額に何らかの影響があったのか、(2)合併した地域としなかった地域との間で何らかの

差が生じているのか、(3) 合併後の人口や人口成長率が歳入や歳出に影響を及ぼしているのかの3点について検証している。2013年3月1日時点における合併状況を基準とした1,719の市町村を用いた分析の結果、人口規模、面積、合併の有無が一人あたり歳出総額へ影響を及ぼしていることがわかった。人口規模については、全国的な人口減少傾向があるなかで、合併した地域の方が人口の減少が抑えられていることもわかった。また、人口規模と一人あたり歳出額の間には有意差が見られ、合併しなかった地域よりも合併した地域の方が標準的歳出総額に近づいていることが示唆された。ただし、合併による費用削減効果が表れるのは合併後約10年程度が経過したとされているため、5年後、10年後に再度検証する必要があると述べている。

喜多見(2018)は、(1) 歳出規模、(2) 財政力指数、(3) 人口1人当たり人件費、(4) 経常収支比率について鳥取県内の個別市町村ごとに、経年変化で合併前後の財政的变化を検証している。結果として平成の大合併による主な財政効果は、組織、人員整理等の行政改革による人件費率の低減であるとした。一方、市町村合併による歳出規模の拡大への明確な影響は検証できなかった。今後の研究課題として、分析対象を全国の市町村に拡大することを挙げている。

## 4. 研究目的

総務省(2010)、西田(2016)ではともに合併による効果を確認できたものの、本来の効果が出るといわれる期間である約10年程度を待たずに行われた総括、研究である。そのため、ほとんどの合併から10年程経過した2020年現在、改めて検証する必要があると考える。また、喜多見(2018)では鳥取県内の分析に限定されていたため、全国の市町村を対象に分析することが課題とされている。よって本研究の目的は全国の市町村を対象に財政効果の観点から平成の大合併の効果を検証することである。

## 5. 分析方法

### 5.1 分析手順

分析の手順は、次の通りである。まず、全国の市町村を対象とし総務省のホームページから平成17年(2005年)度と平成30年(2018年)度の財政指標データを収集した(2020年11月検索)。次に平成30年度の値から平成17年度の値をひき、指標の差を算出した。さらに、全ての市町村を総務省が設定する類似団体の類型別に分け、合併のピークであった2005年以降に合併した市町村と合併していない市町村で財政指標の平均値の差を比較して分析をする。市町村合併の新旧については国土交通省国土地理院のホームページを参照した(2020年11月検索)。なお

データ入手の都合により、平成17年度のデータを合併前、平成30年度のデータを合併後として使用する。平成30年度の合併自治体は自治体の名称が残ったものを使用し、合併して全く新しい名称になった自治体は、名称が違っていても元の自治体の中で一番規模が大きかったものと比較する。

### 5.2 類似団体

類似団体とは、市町村の様態を決める要素のうちで最もその度合いが強く、容易かつ客観的に把握できる「人口」と「産業構造」により設定された類型である。指定都市、中核都市、施行時特例市、一般市、特別区、町村に大別される。本研究では指定都市、中核市・施行時特例市、一般市、町村の4つの類型に分け分析をする。施行時特例市は特例廃止時に中核市に移行しなかった市であるため、本研究では中核市と施行時特例市を一括りにする。特別区については合併が行われなかったため使用しない。

### 5.3 財政指標と仮説

財政を示す指標としては、財政力指数、経常収支比率、実質公債費比率の3つの数値を使用する。

財政力指数とは、地方自治体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で差し引いて得た数値の過去3年間の平均値である。財政力指数が高いほど財源が大きいことになり、財源に余裕があるといえる。合併市町村の方が人口の増加により、指数は高くなると予想される。

経常収支比率とは、地方税や普通交付税のように用途が特定されておらず、毎年度経常的に収入される一般財源のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費に充当されたものが占める割合である。喜多見(2018)の検証結果では合併による人件費率の低減が進むと示されているため、合併市町村の方が人件費の削減が進み数値は低くなると考えられる。

実質公債費比率とは、当該地方自治体の一般会計等が負担する、元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率の過去3年間の平均値で、地方債の返済額及びこれに準じる額の大きさを指標化し、資金繰りの程度を表す指標のことである。合併により財政の健全化が進むため、合併市町村の方が数値は低くなると予想される。

## 6. 分析結果

分析にあたり合併の有無による変化を見るため、合併していない市町村を0、合併した市町村を1と置き、財政効果の違いを算出した。

分析は2つの観点からt検定を行う。最初に、1標本での母平均の検定を行う。差の平均値が比較値の0からどの程度の偏りがあるかを分析するものである。次に、合併市町村と非合併市町村の平均値に差があるかどうかを調べるため、2標本での母平均の差の

検定を行う。

図表2は、合併市町村と非合併市町村を類似団体別に分け、3つの財政指標で1標本ずつ比較値0と検定した結果である。多くの指標で1%水準で有意差があることが示され、一部の指標では5%水準で有意差が示された。財政力指数はプラス、経常収支比率、実質公債費比率はマイナスの場合に仮説が支持される。

まず、指定都市では財政力指数で非合併市に5%水準でプラスに有意、経常収支比率で合併市に5%水準でプラスに有意差が示され、実質公債費比率ではどちらにも1%水準でマイナスに有意差が示された。指定都市においては、サンプル数が他の団体より比較的少ないことも考慮する必要がある。

次に、中核市・施行時特例市では財政力指数で合併市に1%水準でプラスに有意差が示され、経常収支比率では合併市にも非合併市にも1%水準でプラスに有意が示された。実質公債費比率では合併市にも非合併市にも1%水準でマイナスに有意差が示された。

続いて、一般市では財政力指数で合併市に1%水準でマイナスに有意、非合併市に5%水準でマイナスに有意差が示された。経常収支比率は合併市、非合併市ともに1%水準でプラスに有意が示された。実質公債費比率では合併市にも非合併市にも1%水準でマイナスに有意差が示された。

最後に、町村では財政力指数で非合併町村に1%水準でマイナスに有意が、経常収支比率では合併町村に1%水準でマイナスに有意差が示された。実質公債費比率ではどちらにも1%水準でマイナスに有意差が示された。

図表 2 1 標本での分析結果

	財政指標	サンプル	平均値	t値	有意水準
指定都市	財政力指数	合併(N=9)	0.044	2.277	
		非合併(N=9)	0.057	2.901	*
	経常収支比率	合併(N=9)	4.655	3.124	*
		非合併(N=9)	3.577	2.046	
	実質公債費比率	合併(N=9)	-8.900	8.929	**
		非合併(N=9)	-10.888	6.967	**
中核市・施行時特例市	財政力指数	合併(N=48)	0.022	3.221	**
		非合併(N=35)	0.000	0.000	
	経常収支比率	合併(N=48)	4.802	9.309	**
		非合併(N=35)	3.668	4.967	**
	実質公債費比率	合併(N=48)	-8.350	15.053	**
		非合併(N=35)	-10.074	15.828	**
一般市	財政力指数	合併(N=365)	-0.009	3.364	**
		非合併(N=320)	-0.010	2.447	*
	経常収支比率	合併(N=365)	1.326	4.635	**
		非合併(N=320)	2.272	7.437	**
	実質公債費比率	合併(N=365)	-7.381	38.218	**
		非合併(N=320)	-8.020	26.156	**
町村	財政力指数	合併(N=160)	-0.006	1.907	
		非合併(N=764)	-0.017	4.295	**
	経常収支比率	合併(N=160)	-2.458	5.334	**
		非合併(N=764)	0.262	0.957	
	実質公債費比率	合併(N=160)	-8.075	22.843	**
		非合併(N=764)	-7.434	38.628	**

有意水準は\*=5%水準、\*\*=1%水準で有意差があることを示している。

図表3は、合併市町村と非合併市町村を類似団体別に分け、3つの指標で2標本での母平均の差の検定を行ったものである。合併市町村の値から非合併市町村の値をひき、指標の差を算出した。差がプラスになっている場合は合併市町村の方が値が大きく、差がマイナスになっている場合は非合併市町村の方が値が大きくなっている。

一般市の経常収支比率では5%水準でマイナスに有意が示され、町村の経常収支比率でも1%水準でマイナスに有意が示された。中核市・施行時特例市の実質公債費比率にもプラスに有意が示された。

図表 3 2 標本での分析結果

	財政指標	サンプル	差	t値	有意水準
指定都市	財政力指数	合併(N=10)	-0.017	0.675	
		非合併(N=10)			
	経常収支比率	合併(N=10)	2.440	1.064	
		非合併(N=10)			
	実質公債費比率	合併(N=10)	2.260	1.353	
		非合併(N=10)			
中核市・施行時特例市	財政力指数	合併(N=49)	0.021	1.641	
		非合併(N=36)			
	経常収支比率	合併(N=49)	1.088	1.276	
		非合併(N=36)			
	実質公債費比率	合併(N=49)	1.707	2.066	*
		非合併(N=36)			
一般市	財政力指数	合併(N=366)	0.000	0.112	
		非合併(N=321)			
	経常収支比率	合併(N=366)	-0.930	2.228	*
		非合併(N=321)			
	実質公債費比率	合併(N=366)	0.655	1.857	
		非合併(N=321)			
町村	財政力指数	合併(N=161)	0.011	1.279	
		非合併(N=765)			
	経常収支比率	合併(N=161)	-2.707	4.294	**
		非合併(N=765)			
	実質公債費比率	合併(N=161)	-0.606	1.353	
		非合併(N=765)			

有意水準は\*=5%水準、\*\*=1%水準で有意差があることを示している。

## 7. 考察

本研究では、平成の大合併から10~15年程経過した2020年現在、改めてその効果を検証することを目的に研究を行った。

合併市町村で仮説通りの望ましい財政効果が認められたのは、指定都市の実質公債費比率、中核市・施行時特例市の財政力指数と実質公債費比率、一般市の実質公債費比率、町村の経常収支比率と実質公債費比率である。その他にみられた有意性は仮説とは反対の結果となった。

また上記の中で、非合併市町村よりも合併市町村の方が効果があった財政指標は町村の経常収支比率である。逆に合併市町村よりも非合併市町村の方が効果があったものは、中核市・施行時特例市の実

質公債費比率である。一方、仮説とは反対の財政効果が生じたものの、非合併市町村よりも合併市町村の方が比較的悪くなかったものが、一般市の経常収支比率であった。

財政力指数のみで見ると、中核市・施行時特例市では合併により財源に余裕ができたことがわかる。

経常収支比率では、町村で合併による良い効果がみられた。また一般市でも2005年度より2018年度の値のほうが大きくなったものの、合併市の方が経常収支の抑制がみられる。

実質公債費比率ではすべての類型において改善がみられた。

## 8. 会津若松市担当者のフィードバック

図表4は、会津若松市の平成17年度と平成30年度の財政指標を比較したものである。財政力指数、経常収支比率には多少の増減がみられるが、特筆すべきは実質公債費比率の大幅な減少である。

会津若松市には2004年(平成16年)に北会津村、2005年(平成17年)に河東町が編入合併している。

図表 4 会津若松市の財政指標の変化

	財政指標	平成17年度	平成30年度	差
会津若松市	財政力指数	0.65	0.62	-0.03
	経常収支比率	86.8	89.9	3.1
	実質公債費比率	18.7	6.2	-12.5

会津若松市地域づくり課の遠藤昭三氏に本研究の結果、考察について意見をいただいた。以下抜粋しまとめたものである。

「まず、実質公債費比率の大幅な減少は合併とは関係なく、平成15年に会津若松市の財政が悪化したため「行財政運営改革プログラム」を推進した。市役所だけでなく市民の皆さんにも我慢をしてもらって公債費の削減に取り組んだ。その結果、このような数値まで実質公債費比率を減少させることができた。合併の時期と行財政改革の時期が重なったため、合併による変化に見える。

しかし、人件費が減ったことは合併による効果であったと言える。合併後に退職人数よりも採用人数を減らすことで人件費を抑制するようにした。

合併の評価としては、合併して良かったのではないかと考えている。しかし、扶助費などの毎年決まった額が支出される経常収支比率で見ると依然厳しい状況にある。少子高齢化が進む中で税収は減っていくのに扶助費は毎年決まった額ずつどんどん増えていく。合併をした大きな理由としてはこのような社会に対応していくためである。合理的に考えると目に見えて減らせるのは人件費であり、そのため合併をしたというところは多いと思う。

今後の取り組みについては、増えていく支出をどう抑えていくか、公共施設の維持をどのようにしていく

かが重要になる。情報発信の工夫をして住民へ財政についての理解を深めてもらうことも必要である。また、会津若松市では「スマートシティ会津若松」という取り組みで、費用をかけずに今の行政サービスを維持しようとしている。人を増やすために移住や企業の誘致にも引き続き取り組んでいる。」との意見をいただいた。

## 9. まとめと今後の課題

本研究で合併により財政効果があったといえるものは、町村の経常収支比率である。喜多見(2018)の鳥取県で示された人件費率の低減による経常収支比率の減少が、町村では明確に現れたことになる。

合併したことに對する良し悪しについては、それぞれの市町村の状況、要素も鑑みるべきである。総務省(2010)で述べられていた周辺部の旧市町村の活力喪失の懸念は、会津若松市にはあまり当てはまらないとの指摘もいただいた。

一方、各市町村の出生率や職員数など、他の指標で検証を行えばまた異なる結果が示されるのではと考える。今後も平成の大合併の効果について様々な観点から評価を行い、各市町村の変化を検証していくことを今後の課題とする。

## 参考文献

- [1] 総務省(2010)「『平成の合併』についての公表」
- [2] 総務省「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」<https://www.soumu.go.jp/gappei/gappei2.html> (2021.1.24 アクセス)
- [3] 西田小百合(2016)「平成の市町村合併の効果に関する考察」『岡山大学経済学会雑誌』47 巻 3 号 pp.141-154
- [4] 喜多見富太郎(2018)「『平成の大合併』の行財政構造分析」『産大法学』51 巻 3.4 号 pp.697-713
- [5] 総務省「平成17年度地方公共団体の主要財政指標一覧」  
[https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H17\\_chiho.html](https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H17_chiho.html) (2021.1.24 アクセス)
- [6] 総務省「平成30年度地方公共団体の主要財政指標一覧」  
[https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H30\\_chiho.html](https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H30_chiho.html) (2021.1.24 アクセス)
- [7] 国土交通省 国土地理院「全国都道府県別・市町村合併新旧一覧図(平成15年以降)」  
[https://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/gappei\\_index.html](https://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/gappei_index.html) (2021.1.24 アクセス)
- [8] 総務省(2019)「都道府県別類似団体区分一覧表」  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000687895.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000687895.pdf)
- [9] 会津若松市(2020)「新市建設計画の進捗と効果」『新市建設計画改定に向けたタウンミーティング』