

市町村合併の実証的検証¹

～行財政効率化をめざして～

慶應義塾大学 樋口美雄研究会

小林 優介、朝日 源、福島 宏
五十嵐 俊介、木村 誠、見原 純一

2006年12月

¹ 本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、樋口美雄教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

目次

はじめに

第 1 章 市町村合併とは

- 第 1 節 市町村合併の定義
- 第 2 節 市町村合併のコストとベネフィット
 - 第 1 項 分権化と市町村合併
 - 第 2 項 規模の経済効果と市町村合併
 - 第 3 項 スピルオーバー効果の内部化
 - 第 4 項 集中化と分権化
- 第 3 節 以前の市町村合併
- 第 4 節 改正合併特例法とは
- 第 5 節 改正合併特例法の背景と目的
- 第 6 節 市町村合併の仕組
 - 第 1 項 合併の手順
 - 第 2 項 合併の状況

第 2 章 地方財政の現状

第 3 章 分析の目的

- 第 1 節 市町村合併に関する先行研究
- 第 2 節 市町村合併効果への視点

第4章 実証分析

第1節 市町村合併効果の分析

第1項 データの収集

第2項 モデルの設定

第3項 モデルの推定

第4項 考察

第2節 市町村合併後の推移の分析

第1項 データの収集

第2項 モデルの設定

第3項 モデルの推定

第4項 考察

第3節 合併効果のシミュレーション

第5章 実証分析

第1節 合併効果を向上させるための制度設計

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

今後の日本の経済、社会を考える上で「財政と行政の兼合いをどうしていくか」は避けて通ることのできない問題である。経済成長を誘発するための税負担軽減と財政規模の維持は1990年以後の暗澹たる日本経済においては市民にとっても企業にとっても政治にとっても欠かすことのできない施策であった。しかし、財政と行政のバランスを無視して眼前の苦境に対応してきた結果、公債残高は膨れ上がり国際的に見ても類を見ない程の水準となっていることはもはや常識であろう。問題の先送りはその問題自体の消滅によって成功することがあるが今回は成功しなかったようである。中央政府のみならず地方政府まで動員して財政規模を維持してきた結果、経済が僅かながら成長し始めた現在、多額の債務が中央・地方共には残った。日本経済に明るい兆しが見えてきた今、いよいよ財政規模を維持できない状態となっている。そこでいわゆる「三位一体改革」など様々な施策により財政と行政をバランスさせる努力が続いている。「地方分権」はこれら一連の取り組みにおける鍵の1つある。

市町村に的を絞ると、今日、国及び地方政府の財政危機は深刻化してきている。また、日本の財政システムは中央集権的なそれとなっている。それが原因なのだろうか、夕張市などを筆頭に財政破綻を招いた地方自治体が相次いでいる。この状況を打破するために、財政再建と財政構造改革が国・地方の双方で進められている。こうした中で、地方分権や三位一体の補助金改革と合わせて市町村合併が行われている。

この数年の間に、非常に早いペースで多くの件数の市町村合併が行われきた。これは平成の大合併と呼ばれ、明治、昭和に続く第三の市町村大合併として1999年より国が諸法律を整備し推進してきた政策である。

歳入と歳出の比率からもわかるように、これまでの国と地方は、国が地方の行政の大部分を指導し予算を決定するという主従関係にあった。しかし、国の財政が悪化したことで、一般歳出の20%を占める地方交付税等の削減の必要性を感じた政府は、これまでの主従のシステムから地方分権によって地方を自立させ、国の負担を軽減するための仕組み作り着手しはじめた。地方が自立するためには、権限移譲と財源（税源）移譲が必要となる。また、地方自治体が、国から行政上の権限を移譲され、それに伴って拡大した行政事務を遂行するには、ある程度の規模が必要となる。そこで、市町村合併が一つの手段として導入されたのである。そこには規模の拡大が行政の効率化に結びつくという考えがある。

これまでに実際に行われた市町村合併は、2006年11月時点で586件にも及んでいる。しかしながら、市町村合併によってどの程度財政状況の改善が達成されたのか、という点に関する実証分析がほとんど行われていないというのが現状である。この点に関する検証は、今後も市町村合併を行っていく上で絶対的な意味合いをもっていると考えられる。そこで、計量分析を中心に、これまでの市町村合併は財政効率化に寄与しているのか、また、合併した自治体では合併を経っていない他の類似の自治体と比較して財政の効率化が進展しているのかという点について検証する。さらに、分析結果を踏まえた上で、よりよい市町村合併に向けた政策提言を行うことが本論文の狙いである。

第1章 市町村合併とは

第1節 市町村合併の定義

そもそも市町村合併とはどのようなものなのかを明確にしておく。とはいえ、一般的な市町村合併の認識に別段の誤解や不足があるわけではない。本論文における市町村合併も、一般的な認識と同じように複数存在した市や町や村がいくつかまとまって1つの市や町や村となることとする。

ここで、いくつか細かな定義について整理しておく。いくつかの市町村がまとまって1つになる場合、主に2つの方式が考えられる。1つはもともと存在した市町村を解散して新たに1つの市か町か村を作る場合である。この方式を新設合併という。この場合、首長や議員は失職し、新しくできた市町村の下で選挙が行われる。但し、議員については後に述べる合併の特例措置によってその限りではない。もう1つはもともと存在した市町村を1つだけ存続させ、そこに他の市町村を編入することで複数の市町村を1つにするというものである。この方式を編入合併という。この場合は存続させた市町村の首長と議員が新しい市町村の首長と議員となり、編入された市町村の首長や議員は失職する。この場合も議員に関しては合併にともなる特例が認められている。本論文ではこの2つの方法をどちらも市町村合併として区別せずに扱うこととした。

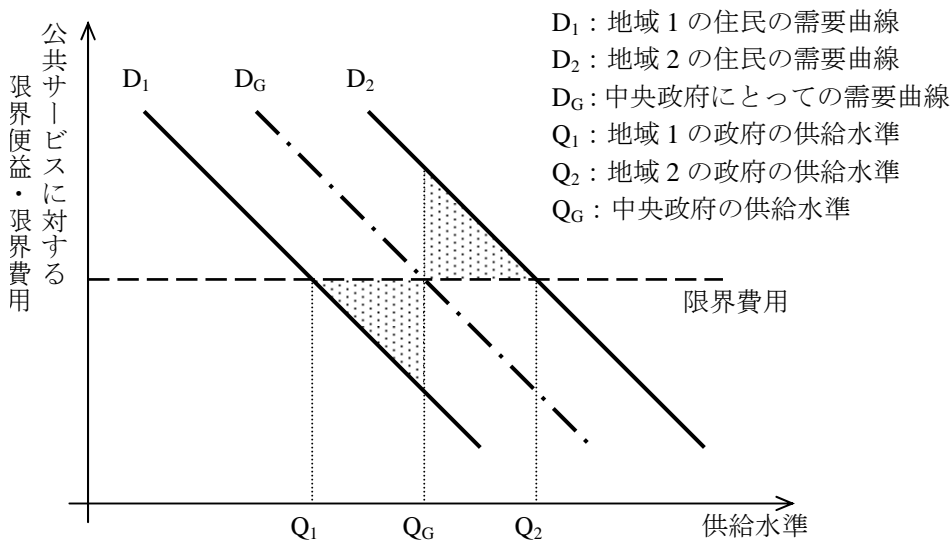
第2節 市町村合併のコストとベネフィット

第1項 分権化と市町村合併

市町村合併には分権化を促進するという側面がある。地方分権を進めるにあたり中央政府から地方政府へ種々の権限を委譲することが必要となる。しかしながら、移譲された事務を遺漏無く遂行するためには地方政府に相応の行政能力が必要となる。そうなれば、畢竟移譲される以前よりも規模の大きな地方政府が必要となり、小さな市町村であればその要件を満たすことができない可能性も考えられる。そこで、市町村合併によって地方政府を拡充することが地方分権へと繋がるのである。この場合の地方分権とは中央政府から地方政府へと権限が委譲されることで、市民にとってより身近な政府に行政の主要な部分に移ることを意味している。

では、分権化がもたらすベネフィットとはどのようなものであろうか。それは、一言で言えば、行政サービスをより効率的に供給できるようになる可能性があるということである。このことを、オーツ (W.Oates) の分権化定理が簡潔に説明している。この理論は最も単純な形では、地方政府が各々にパレート効率的な水準で公共財を供給すれば中央政府が全国一律に公共財を供給するよりも、効率的になることを示している。このとき、規模の経済効果は存在せず、よって公共財の供給費用は中央政府が一律に供給した場合も地方政府が独自に供給した場合も等しいとし、公共財の選好は地域により異なるとする。このことを図示したものが (図 1-1) である。

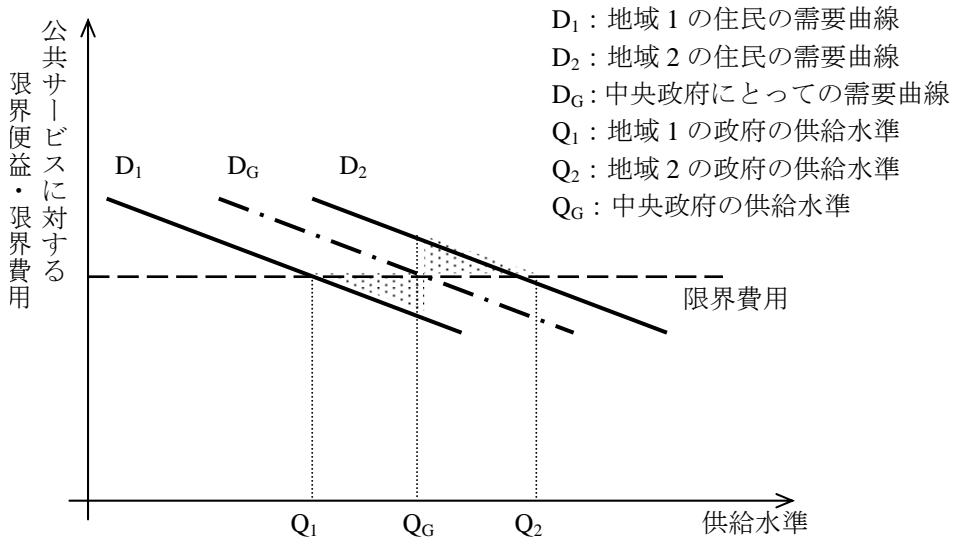
図 1-1 オーツの分権化定理



(図 1-1) では、2つの地域とそれが属する中央政府をそれぞれ 1、2、Gの添え字で示している。ここでは、地域 1 と地域 2 では需要曲線が異なり、地域 2 のほうが地域 1 よりも公共財に対する需要が大きい。このとき、地域ごとに公共財が供給されれば、地域 1 と地域 2 の供給水準はそれぞれ Q_1 と Q_2 となる。一方、中央政府が一律に公共財の供給を行うとすればその需要曲線は地域 1 と地域 2 の需要曲線の間を取って D_G に決定され、そのときの供給水準は Q_G となる。その場合、地域 1 の住民にとって公共財は過剰供給となり、地域 2 の住民にとっては過少供給となる。その結果、影をつけた部分が社会的損失となる。よって地域による公共財の供給が支持され、分権化が支持される。

しかし、ここで明らかになった分権の利益の大きさは実際には以下の 3 項目によって変化する。1つは公共財の選好にどの程度の地域差があるかである。(図 1-1) において地域 1 の需要曲線と地域 2 の需要曲線がほぼ等しいのであれば中央政府が一律に公共財を供給しても地域ごとに供給しても社会的損失は殆ど発生しない。2つ目は公共財需要の価格弾力性である。もし価格に対して需要が弾力的であるならば社会的損失は小さくなる。このことを示したのが (図 1-2) である。3つ目は供給費用である。もし供給費用が一律中央政府による場合と個別地域ごとの場合で異なるならば分権化の利益には限界が生じることになる。この 3 番目については第 2 項で詳しく述べる。

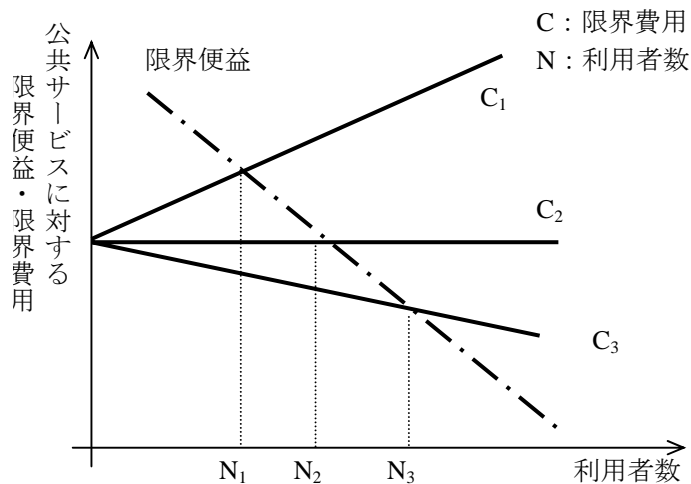
図 1-2 需要が弾力的な場合のオーツの分権化定理



第2項 規模の経済効果と市町村合併

市町村合併には規模の経済性を享受できる側面もある。規模の経済性とはこの場合は、人口が増えることによって単位あたりの事務処理コストが減少したり、公共財の利用者数が増加することによって限界費用が低下したりすることである。一般には市町村合併により、合併前の市町村より大きな規模の市町村が行政を行うことになるので行政が効率化されると言われている。ここで述べているのは、合併前の市町村と合併後の市町村を比較したときの規模の経済性についてである。このことについて図示したのが（図 1-3）である。

図 1-3 規模の経済効果

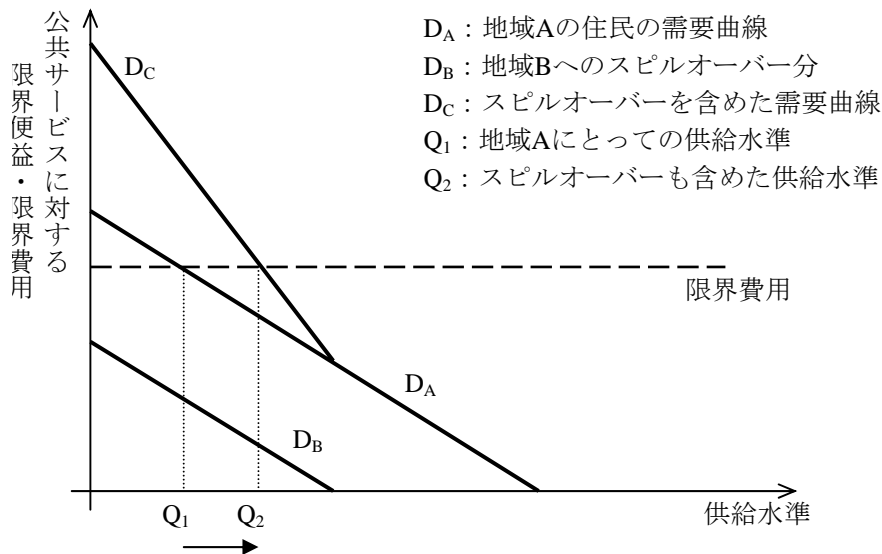


(図 1-3) では限界便益は逓減すると仮定している。C₁では限界費用が逓増していて規模の不経済性が、C₃では限界費用が逓減していて規模の経済性がそれぞれ働いている。この場合、ある一定まで利用者数（市民）を増やすことが必要となる。

第3項 スピルオーバー効果の内部化

ここでのスピルオーバー効果とは、ある市町村が供給する公共財の便益がその市町村の範囲を超えて、ほかの市町村の居住者や地域へ流出することを言う。その場合、便益が流出する先の市町村の住民は供給費用を負担しないので受益と負担の関係が崩れ、最適な公共財の供給が達成されなくなる。つまり、便益流出先市町村の住民は費用負担なしで公共財恩恵に与る一方で、便益流出元市町村の住民は流出先の市町村の住民の分まで費用負担をしていることになる。これは地域経済が完全なオープン・エコノミーであるために生じるものである。国家レベルでは経済統合後の EU において同様な問題が生じている。EU でスピルオーバー効果が議論されるのは経済統合に伴い、単一通貨のユーロが導入され、金融政策が一元管理されるとともにヒト・モノ・カネの自由移動を認めたためである。市町村においては自明なものとして EU 以上にこれらの要件が達成されているうえに、行政区画が生活区域と合致しないため、しばしば問題となる。このうち、後者の行政区画と生活区域の不一致は、交通の発達などによって更に深刻化しており、その解決手段の 1 つが生活区域に近い範囲で市町村を合併することである。これによって少なくとも、公共財の便益流出のうち近隣市町村に流出していたぶんは自然となくなる。これにより、スピルオーバー効果による公共財供給の歪みを緩和することができる。スピルオーバー効果は具体的には、通勤による人口移動で本来はその市町村に税金を払っていない通勤者がその市町村の公共財（道路や水道など）を利用することによって発生する。スピルオーバー効果について図示したのが（図 1-4）である。

図 1-4 スピルオーバー効果



スピルオーバー効果が存在しない場合の公共財の供給水準は Q_1 となる。しかしこれは実際に公共財を利用しているスピルオーバー分も含めて考えると社会的に過小な公共財供給の水準である。社会的に望ましい公共財の供給水準は Q_2 であるが限界費用が一定の元では地域Aにとって過剰供給となるために、地域Aの負担のみでは達成されない。社会的に望ましい供給水準を達成するためには補助金やスピルオーバー先の費用負担などによって限界費用を引き下げるか、市町村合併などによってスピルオーバー効果を内部化してしまうかの対策が必要である。

第4項 集中化と分権化

第1項から第3項までで個別の理論的枠組みの中で市町村合併の効果を述べてきた。しかし、それぞれの項について市町村合併を集中化の枠組みで考えるか分権化の枠組みで考えるかが異なっている。つまり、分権化について述べた項では市町村合併を分権化の枠組みで、規模の経済効果とスピルオーバー効果について述べた項では市町村合併を集中化の枠組みでそれぞれ考えている。このように市町村合併は中央政府との対比で考えれば分権化であり、合併前の市町村との対比で考えれば集中化である。よって本項では双方のメリットとデメリットをまとめることとする。

ちなみに、住民の行政ニーズなどの情報が完全に伝わり（完全情報）、行政コストに規模の経済性（規模の経済性）がなく、政府が住民の望む政策を忠実に実行することが可能（アカウンタビリティー）であるならば、集中型も分権型も住民にとって最適な公共財供給水準を達成することが可能である。（表 1-1）は集中型、分権型それぞれにメリットとデメリットをまとめたものである。

表 1-1 集中型、分権型のメリット・デメリット

	集中型	分権型
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ① 利用可能な資源の効率的利用による経済成長。 ② ①の成果を地域間や個人間で再配分することができる。 ③ 全国レベルで一定以上の行政サービスを確保できる。 ④ トップ・ダウンによる全国的に統一性のある政策を施行できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 地方自治体がそれぞれの地域・住民の選考にあわせた行政サービスができる。 ② 地域住民の選考の把握が比較的容易に行われる。 ③ 地方の自主性、多様性、創造性の確保。 ④ 行政のアカウンタビリティーが高まり、透明性が増す。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ① 行政サービスの画一化による地域特性との不適合。 ② 中央政府では各地域住民の選考の把握が困難。 ③ 中央依存の高まりによる地方の自主性、創造性、多様性の喪失。 ④ 国と地方の間の行政責任の不明確化 ⑤ 国のタテ割行政による全国的な行政組織の硬直化と費用増加。 	<ul style="list-style-type: none"> ① 地域エゴの危険性。 ② スピルオーバーの発生（資源配分の効率性の問題）。 ③ すべての地域における一定水準以上の行政サービスの維持が困難。 ④ 地域間格差の拡大。 ⑤ 国防・外交問題等の国家問題で、地方自治体によるフリーライダー問題。

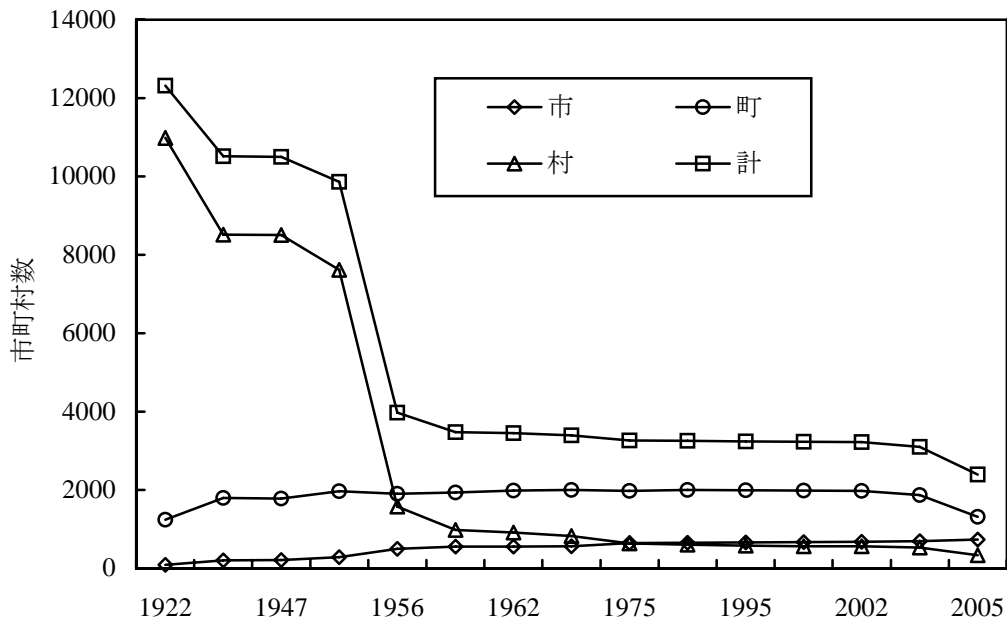
（須賀・緒方・三浦（2006）より作成）

第3節 以前の市町村合併

本論文では市町村合併として 1999 年から 2004 年までの合併を扱っている。これは 1995 年に合併特例債制度などの財政支援措置が盛り込まれて改正された合併特例法（以降、改正合併特例法）に基づく、いわゆる「平成の大合併」を対象としたということである。しかし、日本ではこれまでも市町村合併が繰り返し行われてきており、特に明治と昭和に 2 度合併が集中的に行われた期間がある。ここでは、改正合併特例法の対象合併以前の合併についてその目的と結果を概観し、第 4 節との比較を可能とする。

（図 1-5）は明治以降の市町村数の変遷である。これを見ても 2 度、大きく市町村の数が減少している点が見受けられる。その後、2005 年まで市町村数はほぼ並行で推移している。全体としての市町村数は一貫して減少しており、ほぼ同じように村の数も減少している。その一方で、市の数は一貫して増加している。町の数も過去 2 度の合併では増加しているが、今回の合併では減少している。以上のことから、全体として市町村の数は減少傾向にあり、特に過去の合併では村が合併して町になるケースが多かったことがわかる。一方、今回の合併では村とともに町も合併し、市となっていることがわかる。

図 1-5 市町村数の推移



（出所：総務省HP合併相談コーナー²より作成）

最初の市町村集中合併期である 1888 年からの推移はグラフにはない期間であるが、このとき、市制と町村制が制定されて従来の惣村をベースにした地方制度の転換を図った。それに伴い、成立した細かな町村を合併させる必要から 1 年間で町村の数は約 5 分の 1 に減少した。このときの市町村合併は国の富国強兵政策や殖産興業政策を可能にする規模と体力を持った地方組織を作るためであった。結果、日本は急速に近代化を遂げていくことになる。

次の合併集中期はアジア・太平洋戦争後 1953 年周辺である。このときは、戦後のレジーム転換に際して明治以降の強力な中央集権体制から地方分権が進められ、自治体警察や市町

² <http://www.soumu.go.jp/gapei/>

村の消防、社会福祉など新たな市町村の事務が劇的に増大したために、その対応として行政基盤を拡大させたものであった。この結果、日本は民主的な地方自治制度を要し、高度経済成長を遂げていくことになる。

その後、高度経済成長を受けた行政需要の高まりに対応した合併など、これまでに市町村合併は何度か推進されてきたが、合併の判断は市町村に任されるようになり、市町村数に大きな変化がないことからわかるように停滞が続いていた。

以上のように過去 2 度の市町村の集中合併では外圧による危機感から強力に合併が推進された経緯がある。今回の改正合併特例法は社会的な転換点に立ち、財政面での危機感に後押しされたものであり、改正合併特例法など種々の政策から比較的強力に推進されている。

第4節 改正合併特例法とは

改正合併特例法には合併を促進するための様々な制度が設けられている。中でも、1995 年の改正の中心は財政支援措置である。この財政支援措置は合併した新市町村のみならず、合併を検討している市町村にも講じられている。各々の措置については（表 1-2）にまとめた。

表 1-2 改正合併特例法の財政支援措置

合併検討中	協議会や住民への説明、電算システムの統一などの経費を地方交付税で措置する。
	都道府県から指定された合併重点地域において、道路や庁舎などの効用施設の整備事業を合併に関係する市町村が連絡調整して実施する場合は元利償還金の 50%が地方交付税で措置される合併推進債を財源にできる。
	他に、公共事業など国の事業が優先的に行われたり、都道府県で独自に財政支援が行なわれたりする。
合併後	合併後 10 年はまちづくりのための建設事業費に元利償還金の 70%が普通交付税で措置される合併特例債を充当できる。
	地域振興のための基金造成に元利償還金の 70%が普通交付税で措置される合併特例債を充当できる。
	合併後 10 年は合併は無かったものと仮定して算定した普通交付税の額を保障し、以降の 5 年で緩やかに調整する。
	他に、公共事業など国の事業が優先的に行われたり、都道府県で独自に財政支援が行なわれたりする。

（出所：総務省「市町村合併パンフレット」より作成）

また、合併において消滅する市町村の市町村議会議員は地方自治法においては失職することと定められているが、合併特例法に定められた定数特例と在任特例によりその限りではない。この適用は個別の市町村に委ねられ、適用すれば人口や合併の形式により異なるが、概ね合併以前の市町村議会議員が新市町村でも議席を持ち（在任特例）、その後一時的に定数を増員して選挙を行うことができる。この制度は、合併後に協議会での合意が遵守されているかを監視する必要があることと、元の市町村の枠組みで議員を確保する必要があるためと説明される。また、市町村合併の決断が議会に委ねられている以上、合併には議会の協力を

取り付ける必要があり、その意味で合併推進に役立つ制度と考えられる。しかし、合併後に市町村が過剰な議員を擁することにつながり、経費を増加させる原因となると考えられる。

他にも地方税の不均一課税や人口 3 万人以上を有すれば市となることのできる 3 万市特例などを認めている。また、総務省は合併を推進するため、都道府県に「市町村合併の推進についての要綱」の策定を義務付け、合併対象地域を具体的に地図上で示すことなどを求めた地方分権推進計画を 1998 年に閣議決定している。

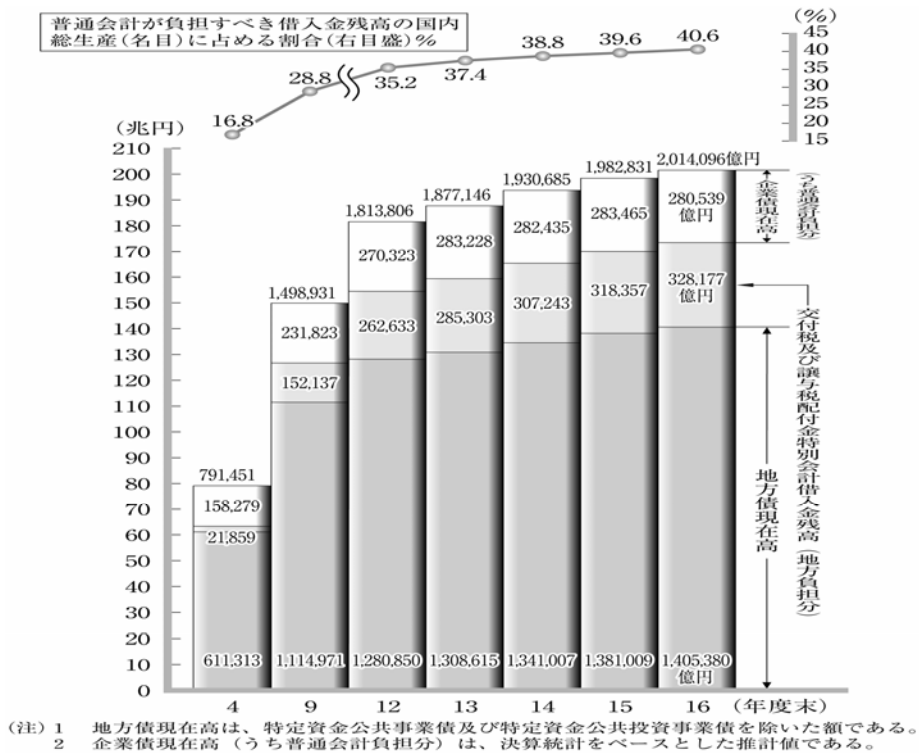
第5節 改正合併特例法の背景と目的

いわゆる「平成の大合併」とは 1995 年に改正された合併特例法（改正合併特例法）が適用される 2004 年度までの合併のことである。今回の合併ブームはこの改正合併特例法により作り出されたといっても過言ではない。市町村合併は現在も尚、2005 年度から施行されている合併特例法（新合併特例法）によって推進されており、今後「平成の大合併」の範囲が拡大することもあるかもしれないが、合併が一段落した現在においては本論文では「平成の大合併」を改正合併特例法が適用された 2004 年度までの合併のこととする。

改正合併特例法が制定された背景は主に 3 つある。1 つは地方分権の推進、2 つ目は行政効率化、3 つ目は行政の広域化である。以降、それぞれについて述べる。

1 つめの地方分権の推進は、1999 年に制定された「地方分権一括法」により定められた方向性である。この法律には、住民発議制度の拡充や市となるべき要件の緩和、地域審議会を設置に関する内容が盛り込まれており、各地方自治体における自己決定・自己責任のルールに基づいた行政システムの確立を目指すものである。これは、中央集権的な行政よりも分権化された行政のほうが各自自治体のニーズや特性に合った行政が行われるであろうと発想であり、第 2 節、第 1 項で述べた分権化の理論に基づいていると思われる。また、このような行政システムは地域間の競争を誘発し、その競争に勝ち残るための規模や能力が各市町村に求められるようになった。これに関しては、Tiebout の「足による投票」の考え方に基づくものと考えられる。

図 1-6 地方財政の借入金残高の推移



2 つ目の背景は行政の効率化である。これは、危機的状況に陥っている国と地方の財政状況と少子高齢化の進展を鑑みて、行政サービスの水準を維持していくためには行政の効率化が必要であるということである。1990 年からの長期経済停滞期、財政収入が減少する中において国は様々な形で財政規模を維持してきた。国の財政悪化が深刻化すると、地方に単独事業の拡大を推進させた。これら一連の施策の結果、国と地方は共に多額の公債残高を抱えることとなった。(図 1-6) 地方の普通会計が負担すべき借入金残高とその GDP に占める割合の推移である。どの値を見ても、急激に増加していることがわかる。特に GDP に占める地方の借入金残高は 16.8% から 40.6% まで、2 倍以上に跳ね上がっている。地方自治体の財政悪化はこのグラフから一目瞭然である。少子高齢化の進展については(図 1-7) 及び(図 1-8) から明らかである。このとき、住民の求めるサービスを安定して提供するためには、ある程度の規模と人口集積が必要とされている。そこで、一部の地方自治体は、若い世代の流出を抑えるために、さらには住民サービスの水準を維持するために合併に踏み切っている。

図 1-7 合計特殊出生率の推移

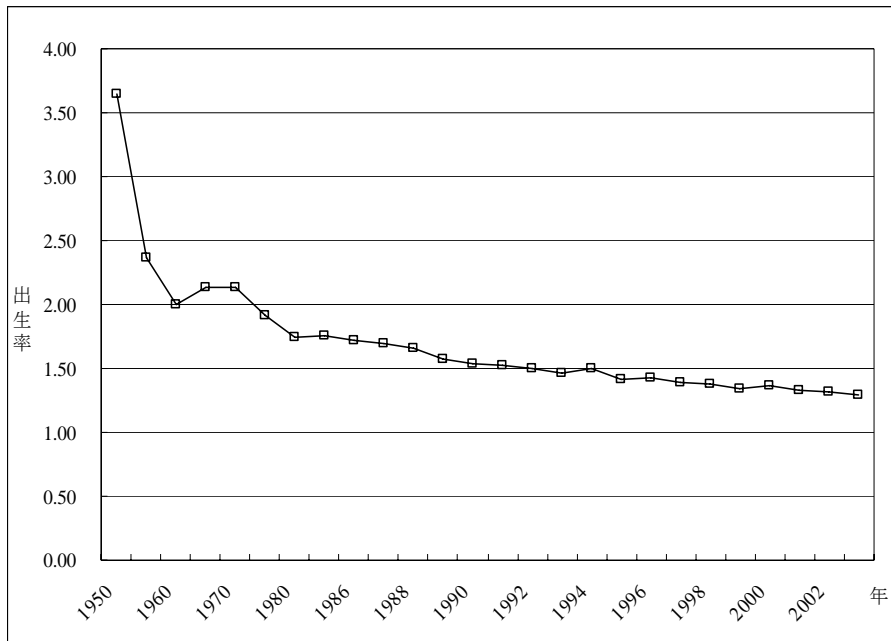
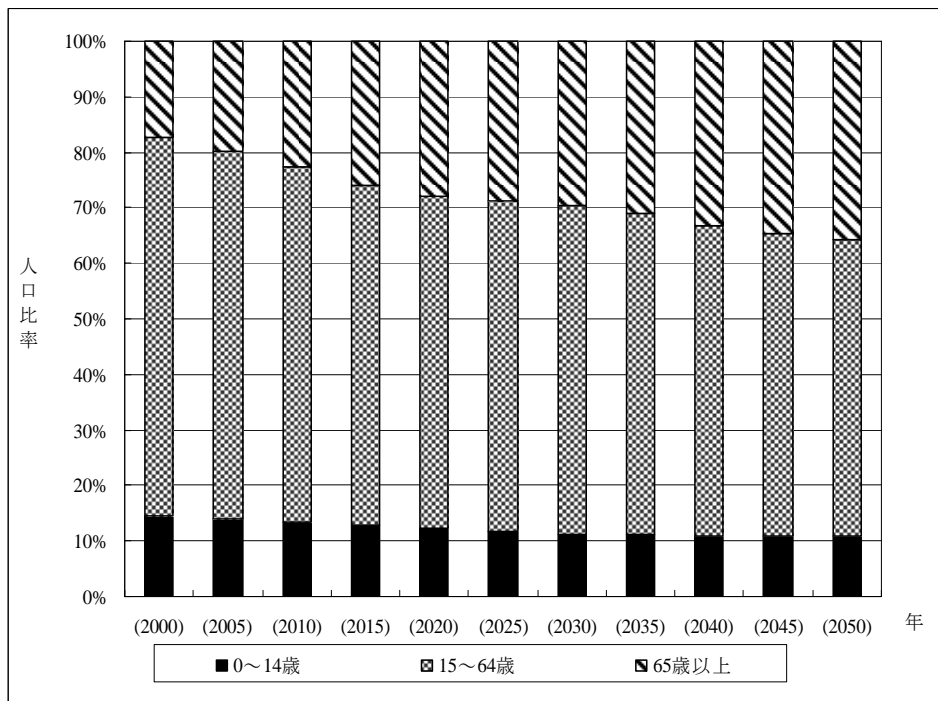


図 1-8 日本の将来推計人口



(出所:共に国立社会保障・人口研究所データより作成)

3つ目は行政の広域化である。情報技術の向上や交通網・通信網の整理により、現代では人々の生活圏が広域化している。これにより、市町村を越えた行政需要が増大しており、より大きな市町村経営の単位が求められるようになってきた。これは第1節第3項で述べたスピルオーバー効果に基づくものである。

以上のような背景を理由に、基礎自治体である市町村の財政基盤強化や地方分権による地域の実情に沿った行政を考える必要性が高まった。そのための手段の1つとして市町村合併が注目され、それを推進するために合併特例債などの財政支援を盛り込んだ改正合併特例法が施行されたのである。

では、実際に改正合併特例法により推進された期間に合併した市町村の合併目的はどのようなものがあつたのであろうか。本来、市町村合併の目的は様々だが、今回の合併の多くは財政効率化、住民の利便性向上の2つを目指したものが殆どのである。しかしながら、我々は比較的最近の高度成長期の合併では軽視されていた財政の効率化が、今回の大合併の主目的であると考えていた。そこへ本論文の作成も佳境へ入った11月15日の読売新聞朝刊において、読売新聞社が全国の市町村を対象に行った合併に関するアンケート調査の結果が掲載され、その中で考えが正しいことが証明されたのでそのアンケート結果の一部を(表1-3)にまとめた。

表1-3 アンケート結果

合併の決定理由で重視したもの(3つ選択)	
行財政基盤強化	86.8%
文化・経済圏が同じ	57.2%
合併特例法の優遇措置	47.5%
専門的で細かい住民サービス	21.2%
道路整備等の広域的なまちづくり	21.0%
住民投票やアンケート	16.0%
自立が難しかった	15.0%
議会の意向	4.0%
政令指定都市や中核市、市町への移行・昇格	3.7%

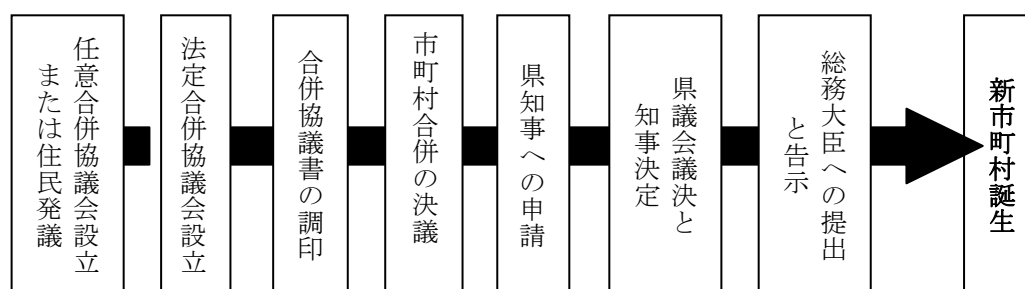
(出所：読売新聞 2006年11月15日朝刊25面記事より作成)

アンケートによると「行財政基盤強化」を選択した市町村は86.8%にのぼり、殆どの市町村で財政状況を合併時に意識していたと思える結果となっている。他に、合併特例法の優遇措置や自立が難しいなどの項目も同様に財政的状況を示していると思われる。ただし、複数選択方式のため単純に足し合わせることはできない。また、表に載せた項目とは別に現在の財政状況についての項目でも「厳しい状況で好転の見通しが見えない」と「危機的状況で、財政再建団体に転落してしまう」を選択した市町村は合わせて67%となっており財政状況が苦しいことがわかる。

第6節 市町村合併の仕組

第1項 合併の手順

図 1-9 合併の手順



市町村合併は、(図 1-9) のような手順で進められる。法廷協議会も含めて、合併までには最低でも 22 ヶ月はかかると考えられている。まず、任意合併協議会や住民発議を経て法廷合併協議会が設立され、合併することの是非も含めて合併後の将来ビジョンと合併についてのあらゆる事項を正式に話し合う。協議する内容は、合併の形態(新設・編入)・合併の時期・新市町村の名称・新市町村の組織機構・議員の任期および定数・職員等の身分の取り扱いなどである。これら合併に関するあらゆる事項の話し合いの結果について合併協議書として取りまとめ、関係市町村間で調印する。その後、関係市町村の議会での議決、県議会での議決を経て、知事が合併を決定。さらに、知事から総務大臣に届出が出され、総務大臣の告示により新市町村が誕生する。以上が手続き上の流れである。

次に、佐々木(2002)を参考に合併の過程について述べる。市町村合併は①問題提起⇒②合併立案⇒③合併決定⇒④合併実行⇒⑤合併後評価という過程で行われる。①は市町村合併を課題として取り上げる段階である。合併における争点の提起、課題の整理、目標設定などを行う。主体者は国や県といった自治体の地域住民の外部からの要請もあれば、住民自身の内からの発議もあり、様々である。②では合併構想のエリアを決めていく。担い手は任意の合併協議会から法廷の協議会、議会連絡協議会、各議会の特別委員会、官民合同の研究会、経済団体等の企業連携組織等からなるが、正式な合併立案は法定協議会の役割となる。また、首長をはじめとする職員機構が実務を担い、合併エリア内の市町村職員等が関わりをもつようになる段階でもある。③は法的に合併を認める段階である。立案が終わり、決定過程に移行する。具体的手順は(図 1-9)に示した通りである。要するに、機関決定のみで合併が決まる段階といえる。④は立案された合併案が実行されていく段階である。合併の形態には複数の市町村を編入する編入合併と、既存の市町村を一旦廃止して、新市として創設する新設合併がある。新設合併の場合、新たに市町村選挙や議員選挙が行われる。ここでは首長や職員機構が実行していく。⑤は合併の効果を評価する段階である。しかし、評価するのは合併してから 10 年、20 年後といったタイムラグがあること、そして、制度的にも非制度的にも評価基準が存在していない、といった問題がある。

第2項 合併の状況

合併特例法が 1999 年に改正され、全国で 3232 市町村（市 670、町 1994、村 568）あった市町村は、同年 4 月 1 日に兵庫県篠山市の合併を皮切りに、2006 年 11 月現在までに 586 の新しい自治体が誕生し 1817 市町村（市 779、町 842、村 196）まで市町村数は減少した。また総務大臣告知済みの今後の合併により、2007 年 3 月 12 日には 1807 市町村（市 782、町 830、村 195）になる予定である。

今回の合併で、合併割合が特に高かった都道府県は広島県、愛媛県、長崎県など、合併数が多かったのは茨城県、新潟県、広島県、北海道などいわゆる地方に多く、逆に少なかった都道府県は東京都、神奈川県、大阪府の各 1 自治体ずつと都心部で少ない傾向がうかがえた。

第2章 地方財政の現状

地方財政は国の財政と比較して歳出規模でほぼ 6 : 4 の割合となっており、政府活動の重要な位置をしめている。一方、歳入規模では 4 : 6 と逆転しており、その差が国から地方への財政移転となっている。ここでは、マクロ的に地方財政を見ていく。

表 2-1 実質収支の状況

区 分	平成 16 年 度				平成15年度		増 減		
	団 体 数	形式収支	翌年度に繰り越すべき財源	実質収支	団 体 数	実質収支	団 体 数	実質収支	
		億円	億円	億円	億円		億円		
全 団 体	都道府県	47	8,020	6,444	1,576	47	1,477	-	99
	市町村	4,342	13,923	3,291	10,632	5,212	10,570	△ 870	62
	合 計	4,389	21,943	9,735	12,208	5,259	12,046	△ 870	161
黒字の団体	都道府県	46	8,047	6,235	1,813	45	1,810	1	3
	市町村	4,266	14,165	3,178	10,987	5,172	10,808	△ 906	180
	合 計	4,312	22,212	9,412	12,800	5,217	12,617	△ 905	183
赤字の団体	都道府県	1	△ 27	210	△ 237	2	△ 333	△ 1	96
	市町村	76	△ 242	113	△ 355	40	△ 238	36	△ 117
	合 計	77	△ 269	323	△ 592	42	△ 571	35	△ 21

(注) 1 平成16年度の赤字の団体には、合併に伴う打ち切り決算により赤字となった51市町村が含まれており、平成15年度の赤字の団体には、合併に伴う打ち切り決算により赤字となった14市町村が含まれている。

2 市町村の額は単純合計である。

(出所：『平成 18 年版地方財政の状況』総務省より引用)

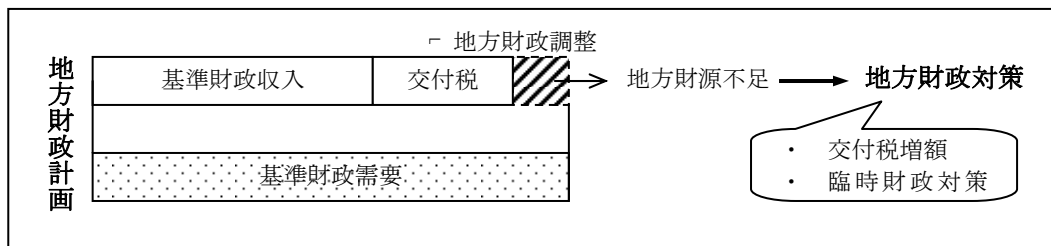
普通会計でみた決算規模は歳入歳出ともに平成 11 年度にピークとなり、以降平成 16 年度まで連続して前年を下回っており、歳入が 97 兆 1702 億円、歳出が 94 兆 8394 億円となっている。

決算収支では歳出に必要な歳入が確保されているかどうか(収支均衡)が重要なポイントとなる。過去の累積を含めた実質収支の黒字は平成 14 年度に減少したものの、以降増加し平成 16 年度では 1 兆 2208 億円の黒字となっている。よって、単年度収支においても平成 14 年度に 554 億円の赤字に転落したほかは黒字を保っており、ここ 2 年は 1300 億円前後の黒字となっている。一方、実質収支赤字の団体は都道府県では平成 15 年度までは大阪府と千葉県、平成 16 年度では大阪府のみとなっており、市町村では平成 14 年度以降 23→26→25 と推移している(表 2-1)。

地方財政の歳入には、主要な分類として地方税、地方譲与税、地方交付税、地方特例交付金の一般財源と国庫支出金、地方債などのその他特定財源がある。以下、細目ごとにみる。

歳入に占める割合が最も大きい地方税（約 35%）には個人所得課税（都道府県民税、市町村民税を総称して住民税）、企業所得課税（都道府県は事業税、都道府県と市町村は住民税の法人分）、資産課税（固定資産税と都市計画税でどちらも市町村）、地方消費税（5%のうち都道府県が 0.5%、市町村が 0.5%）がある。このうち住民税の累進制度と企業所得課税は高額所得者や企業所在地が都市圏に偏在していることと、景気に影響を受けやすいことから安定性と普遍性に欠け地方税として望ましくない面もある。地方税収入は平成 16 年度に住民税(個人分)を除き対前年度で増収となり、特に企業所得課税が急進して総額でも前年より増となった。

表 2-2 地方財政計画と地方財政対策



地方交付税は国税として徴収された所得税・酒税の 32%、法人税の 35.8%、消費税の 29.5%、たばこ税の 25%を財政調整資金として地方財政計画に基づき [基準財政収入－基準財政需要] が赤字の団体に普通交付税として交付するものである。これは地方間の税収格差や財政需要の格差を是正するとともに国が地方に義務付けているナショナル・ミニマムのための財源保障の機能を備えている（表 2-1）。しかし、問題点としては①地方の基準財政収入不足が地方交付税の法定 5 税分を大幅に上回っており、地方財政対策として多額の臨時財政対策債の発行を余儀なくされていること、②公共事業費が基準財政需要の算定に入っているためにモラル・ハザードが指摘されていること、③本来、地方の独自財源であるにもかかわらず国の予算を経ているため、交付的性格が付与され国の政策手段化していることなどが挙げられている。①に関しては国税の交付税への組み入れ率を上げるか、地方行政の縮小が考えられる。地方交付税は国の財政難の影響から国が算定基準の見直しを重ねたため徐々に減少しており、平成 16 年度では平成 13 年度に比べて約 2 兆 5000 億円削減されている。

国庫支出金は国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金に分かれ、国庫負担金が 7 割で残りのほとんどが国庫補助金となっている。これらは、地方が行う業務のうち国の利害に関わるものについて定率や定額で補助をだすものである。しかし、近年では補助団体の財政状況に応じて補助率算定に差をつけるなど財政調整的側面も付与されている。近年は三位一体改革において削減が進んでおり、国と地方の軋轢を生んでいる。よって、毎年削減が行われ平成 16 年度では平成 13 年度に比べ 1 兆円の削減となっている。

地方債は特定事業や返済原資の確保を起債の条件としており、2005 年までは都道府県は総務大臣の、市町村は県知事の許可制となっている。例外として、地方交付税の一部を地方債に振替、後の元利償還を地方交付税で手当てする臨時財政特例債と減税補填債、合併特例債などがある。政府による起債許可制度は財源保障による信用付与や地方債計画に基づく政府資金の裏付けなどに有用である。地方債は平成 14 年度、平成 15 年度と臨時財政特例債が連続で倍増していたが、平成 16 年度には 28%の減少に転じている。しかしながら、総額では依然として高止まりしており、歳入における地方債の比率も 13.2%となっている。

地方歳出は前でも述べたように巨大であり、目的別と性質別の分類が成されている。平成 14 年度からの推移では、性質別で義務的経費における扶助費と公債費が着々と増加してい

る一方で、投資的経費が毎年 10%程度削減されている。目的別ではやはり民生費と公債費が経年で増加しており、他の項目では減少が続いている。都道府県と市町村の比較では民生費において市町村が都道府県の 2.5 倍ほどになっていることと、教育費では都道府県ではそのほとんどが人件費であるのに対し市町村では土木費が多く、役割分担が反映されている。

第3章 分析の目的

本章では、前章までに行った現状分析に加え、現在なされている市町村合併の効果に関する研究を整理する。その上で、本論文の視点を設定し、実証分析を行うにあたっての問題設定及び仮説の提示をする。

第1節 市町村合併に関する先行研究

市町村合併に関する先行研究を以下の4つの文献を用いて行った。

佐藤賢志（2002）によると、日本において過去にも市町村合併が行われていた。それは主に高度経済成長期であったが、その目的が「高度成長を支える都市づくり」であったため、現在の目的ある「財政効率化」を果たしていない可能性がある。それを検証するために「人口当たり歳出額」をメルクマークに既往合併事例について実証分析がなされている。その結果、過去の合併は歳出額の抑制には繋がっておらず、歳出額の内訳である人件費に関しては膨張傾向さえも見て取れる。以上より、今後は歳出削減などを中心とした「財政効率化」という目的意識を鮮明にした市町村合併が重要であるということが述べられている。

峯岸直輝（2006a）では、2006年3月末で第一段階を終えた「平成の大合併」について、どのような経緯で進展したのかを詳しくまとめ、さらには市町村合併効果を上げるために各市町村が行った取組例を例示し、その効果について歳入・歳出規模の増減率や人件費の増減率の変化を見ることで検証している。合わせて、合併によって期待できる行政費用の削減効果などについての試算を行っている。

そして、合併による財政効率化の効果は顕在化していないという現状ではあるものの、潜在的な合併効果は小さくなく、全市町村の職員数の5%、歳出の6%、普通交付税の2割削減が可能とされる試算結果が求められた。

峯岸直輝（2006b）では「市町村の財政健全」の財政健全度を「財政力」、「弾性力」、「借金体質」、「借入余力」を示す10の指標から算出した。その指標からは、健全な市町村は有力企業の本拠地・工業集積地・新興住宅地街などに多く、地方圏では原子力発電所などの大型施設が立地している地域で良好であった。また、身の丈にあった公共事業を実施している市町村も柔軟性の高い財政構造になっている。その一方で、大都市や公共事業傾斜していた地域では厳しい財政状況になっていることがわかった。

吉田博光（2003）では、市町村合併による経済効果を、計量分析を用いて分析しており、筆者独自の自治体の最適規模を算出している。今までの試算の多くは、人口が増えれば1人当たり歳出額が減少する「規模の経済」に効果に着目し、そこから合併で人口が増えた場

合の歳出削減効果を予想するという方法をとっていたが、このレポートでは人口密度に着目して経費節減効果を検討している。これにより、中程度の人口密度を有する自治体同士のケースが最も効果が大きくなると述べている。

第2節 市町村合併効果への視点

まず、市町村合併の目的としては、行財政の効率化と住民の利便性向上の2つが主に挙げられること、中でも今回の市町村合併では行財政の効率化に重点が置かれ、国内各地で市町村合併が進められてきたことは前章で述べたとおりである。では何をもち、行政の効率化が達成されたと言えるのだろうか。市町村合併を推進することでその効果が種々の面に表れたとしても、行政効率化の部分についての効果が伴っていないのであれば、目的からすれば意味がないとも言える。

では、我々が入手できるデータの中で、財政効率化を測るに適した指標及び項目は何か。『市町村別決算状況調』（（財）地方財務協会）に、1996年から2004年における全国の各市町村別の財務データが収録されている。その膨大なデータを基に議論を重ねた結果、行政効率化の手段として各市町村が取り組んでいることは人件費の削減であるということに我々は着目した。つまり、人件費という支出面での効率化を目指した取り組みである。そこで、データ集の中の「職員数」と「人件費」という2つの項目を、行政効率化を測ることができる項目として我々は選択し、「職員数」、「人件費」、「職員給」の各項目について、以下の3つの仮説を想定した。

① 職員数について

市町村合併が行われることで、より効率的、すなわち、より少数の職員によって、合併前に行われてきた行政事務の遂行が可能になると考えられる。これは、合併によって行政事務に対する「規模の経済性」が働くという考えによるものである。よって、以下の仮説が想定される。

仮説①：市町村合併によって、住民一人当たりの職員数が減少する。

② 人件費について

これは先ほどの「職員数」と関係が深い項目である。「人件費」とは人員を雇用することによって発生する費用のことである。この中には一般職員の給与他にも議員歳費などの議会費用も含まれている。一見、仮説①が成立していれば、同時に人件費も削減されていると単純に予測してしまうが、必ずしもそうとは言い切れない。よって、こちらも分けて分析する必要がある。また、先ほど述べたように、人件費が削減されていけば、財政収支における支出面が削減されていることになるため、市町村合併が行政効率化を達成していると主張するためには、絶対に分析しておくべき項目であるともいえる。市町村合併により必要となる議会の数は減少するはずであるし、職員数も削減が進むはずであるから、以下の仮説が想定される。

仮説②：市町村合併によって、住民一人当たりの人件費が減少する。

③ 職員給について

この項目は「職員数」「人件費」ともに関係の深い項目である。「職員給」とは、「人件費」に含まれるもので、市長や議員以外の職員に対して支払われる賃金を示す。したがって、上記 2 項目の削減が達成されていれば、この項目も減少しているといえるだろう。よって、以下の仮説が想定される。

仮説③：市町村合併によって、住民一人当たりの職員給が減少する。

以上、3つの仮説が成立していれば、市町村合併の効果、すなわち行政の効率化は少なくとも人件費に関する部分については達成されていると結論付けることができるだろう。人件費の削減方法は、職員数の削減、もしくは職員給料の削減である。上記の 3 つの仮説によって、人件費の削減がどちらの方法を採って行われているのか、そしてその効果は実際に現れているのかを見ることができる。

また、本論文で検証しようとしている人件費に関する行政効率化のほかに、サブ項目として収支の項目から実質単年度収支、歳出の項目から公債費と物件費・維持補修費の合計、ストックの項目から地方債現在高、財政調整基金を選び、分析の対象に加えることにした。これらの項目は財政の健全度の一端を示す。

第4章 実証分析

第1節 市町村合併効果の分析

この節では、市町村合併がそれに関わった市町村にどの程度の影響を与えたか（市町村合併効果）を Differences-in-Differences アプローチによって分析する。

市町村合併効果について分析する場合、合併した市町村について合併前後で比較する方法が考えられる（Before and After アプローチ）。このアプローチは、個別市町村についての時系列データがあれば可能であるためデータ収集が容易である。その反面、市町村合併が成されていないならばその市町村に変化は無かったという前提に基づいて、合併前後の差をそのまま市町村合併効果とみなす分析であり、マクロ変動の影響やその他の政策効果による影響が取り除かれないという点において瑕疵がある。

そこで、同じようにマクロ変動の影響やその他の政策による影響を受ける市町村合併を行っていない市町村と、行った市町村とを設定した合併期間前後で比較し、両者の差を市町村合併効果とする。これによりマクロ変動やその他の政策による影響をコントロールすることができる（Differences-in-Differences アプローチ）。しかし、このアプローチには複数の市町村についての複数時に渡るデータ（プーリングデータ）が必要であり、データ収集に多少の手間を要する。また、この場合はマクロ変動やその他の政策効果の影響は合併を行った市町村と行わなかった市町村の間で違いは無いという前提に基づいている。

第1項 データの収集

前述の通り Differences-in-Differences アプローチによる分析を行うためには複数の市町村についての複数時に渡るデータ（プーリングデータ）が必要である。データについては本論文を通して用いている『市町村別決算状況調』（（財）地方財務協会）によった。本節の分析においてはサンプルとなる市町村を、合併事例の多い中国・四国・九州（沖縄を含む）の各地方に限定した。その上で、合併した市町村については合併以前から各々を合計し、擬似的に1つの市町村として扱った。合併期間は改正合併特例法が施行された以降の1999年から2004年までの5年間とし、合併期間開始前を1996年、合併期間終了後を2004年とした。その結果、サンプルとなる市町村数は733、うち合併期間に合併してできた市町村数は126となった。このデータを用い、期間8年で2時点間の Differences-in-Differences アプローチによる分析を行った。

分析の対象とした項目は本論文が焦点を当てている人件費、職員給、職員数の他に実質単年度収支と、公債費、物件費と維持補修費の合計の各歳出項目、地方債現在高、財政調整基金の各ストック項目とした。

第2項 モデルの設定

Differences-in-Differences アプローチによる分析を定式化すると以下ようになる。

$$\text{合併効果} = (Y_{i2}^1 - Y_{i2}^0) - (Y_{i1}^1 - Y_{i1}^0)$$

$$Y_{it}^j = \text{各従属変数} \quad j = \begin{cases} 0: \text{合併しない市町村} \\ 1: \text{合併する市町村} \end{cases} \quad t = \begin{cases} 1: 1996\text{年} \\ 2: 2004\text{年} \end{cases} \quad i: \text{市町村}$$

本節では以上のような分析をプーリングデータによって行うためにダミー変数を用いて以下のようなモデルに設定し、最小二乗法により分析することとした。

$$Y_i = \alpha + \beta_1 D_i + \beta_2 T_i + \beta_3 (D_i \times T_i) + e_i$$

$$i: \text{市町村} \quad \text{合併ダミー} : D_i = \begin{cases} 0: \text{合併しない市町村} \\ 1: \text{合併する市町村} \end{cases} \quad \text{合併前後ダミー} : T_i = \begin{cases} 0: 1996\text{年} \\ 1: 2004\text{年} \end{cases}$$

このモデルにおいて、係数 β_1 は合併期間開始前の1996年における合併する市町村と合併しない市町村との差を、係数 β_2 は市町村全体の合併前と合併後での差を表し、係数 β_3 が市町村合併効果を表している。係数の意義と各ダミーと対象市町村の関係について整理したものがそれぞれ(図4-1)と(表4-1)である。

図 4-1

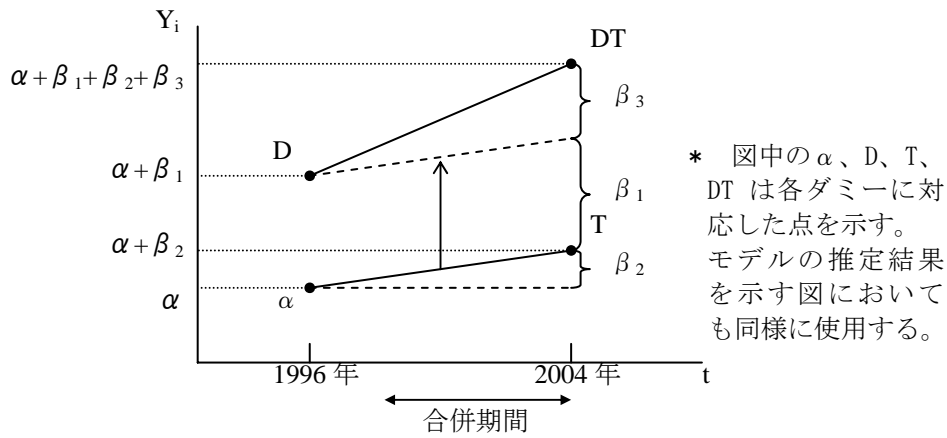


表 4-1

	合併期間開始前 (1996 年)	合併期間終了後 (2004 年)
合併する市町村	$D_i=1$, $T_i=0$, $D_i \cdot T_i=0$ $Y_i = \alpha + \beta_1$	$D_i=1$, $T_i=1$, $D_i \cdot T_i=1$ $Y_i = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$
合併しない市町村	$D_i=0$, $T_i=0$, $D_i \cdot T_i=0$ $Y_i = \alpha$	$D_i=0$, $T_i=1$, $D_i \cdot T_i=0$ $Y_i = \alpha + \beta_2$

第3項 モデルの推定

設定したモデルの推定を行う。推定に際しては中国・四国・九州の各地方の市町村全てを対象とした。サンプルサイズはクロスセクションで 733、プーリングデータでは 2 時点のため、その 2 倍で 1466 である。ただし、従属変数によっては欠損値が存在するためこの限りではない。パネル分析においては、市町村に固有の効果を取り除くために固定効果モデルを選択している。(表 4-2) は本論文において焦点を当てている 3 つの項目について、(表 4-3) はそれ以外の 5 つの項目についての推定結果である。有意水準 1% で有意なものには***を、5%のものには**を、10%のものには*をそれぞれ係数に付してある。

表 4-2

Dependent Variable: 人件費(千円)		Sample: 1996 2004		
Method: Panel Least Squares		Cross-sections included: 733		
Date: 11/08/06	Time: 15:31	Total panel (unbalanced) observations: 1257		
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
α	***3239697	214899.2	15.07543	0
D _i	-401023.7	1055930	-0.379783	0.7043
T _i	** -108901.7	52862.6	-2.060089	0.0399
D _i T _i	*206986.1	108129.5	1.914242	0.0561
Cross-section fixed (dummy variables)		F-statistic		155.2259
R-squared	0.995454	Adjusted R-squared		0.989041

Dependent Variable: 職員給(対数値)		Sample: 1996 2004		
Method: Panel Least Squares		Cross-sections included: 733		
Date: 11/08/06	Time: 15:47	Total panel (unbalanced) observations: 1257		
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
α	***13.89236	0.023816	583.3315	0
D _i	-0.146385	0.11702	-1.250938	0.2115
T _i	***-0.077448	0.005858	-13.22017	0
D _i T _i	***0.065133	0.011983	5.435431	0
Cross-section fixed (dummy variables)		F-statistic		258.9908
R-squared	0.997271	Adjusted R-squared		0.99342

Dependent Variable: 職員数(人)		Sample: 1996 2004		
Method: Panel Least Squares		Cross-sections included: 733		
Date: 11/08/06	Time: 15:37	Total panel (unbalanced) observations: 1440		
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
α	***333.1687	17.98904	18.52065	0
D _i	-19.94492	101.6516	-0.196209	0.8445
T _i	***-22.94492	4.213595	-5.44545	0
D _i T _i	*-18.59108	10.01383	-1.85654	0.0638
Cross-section fixed (dummy variables)		F-statistic		179.8276
R-squared	0.994702	Adjusted R-squared		0.98917

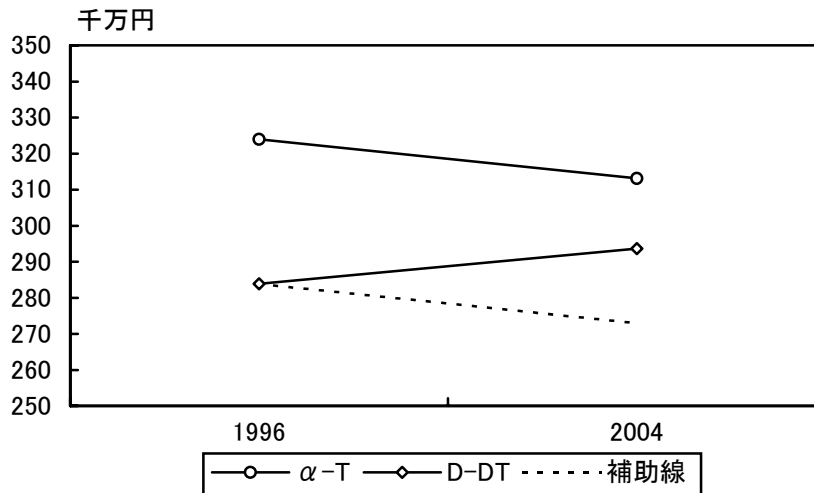
表 4-3

<共通の情報> Method: Panel Least Squares Date: 11/08/06 Sample: 1996 2004 Cross-sections included: 733 Cross-section fixed (dummy variables) 単位は全て千円			Dependent Variable: 実質単年度収支 Total panel (unbalanced) observations: 1260		
Variable	Coefficient	t-Statistic	Variable	Coefficient	t-Statistic
α	***590984.5	4.100161	α	***1739900	12.53122
D_i	***-2632118	-3.7073	D_i	-554223	-0.694014
T_i	*-67890.92	-1.917243	T_i	***108428	3.347934
D_iT_i	***-224728.2	-3.093749	D_iT_i	***775791.6	9.898739
Adjusted R-squared			Adjusted R-squared		
0.184717			0.184717		
Dependent Variable: 公債費 Total panel (balanced) observations: 1466			Dependent Variable: 物件費+維持補修費 Total panel (balanced) observations: 1466		
Variable	Coefficient	t-Statistic	Variable	Coefficient	t-Statistic
α	***1658737	5.130821	α	***1739900	12.53122
D_i	722862.7	0.388758	D_i	-554223	-0.694014
T_i	***276139.7	3.661882	T_i	***108428	3.347934
D_iT_i	***693860.7	3.802308	D_iT_i	***775791.6	9.898739
Adjusted R-squared			Adjusted R-squared		
0.946866			0.987308		
Dependent Variable: 財政調整基金 Total panel (unbalanced) observations: 1249			Dependent Variable: 地方債現在高 Total panel (unbalanced) observations: 1257		
Variable	Coefficient	t-Statistic	Variable	Coefficient	t-Statistic
α	***898756.7	5.460701	α	***15746529	2.958461
D_i	-351781.9	-0.437791	D_i	3772731	0.144257
T_i	***146047.1	3.603151	T_i	***3855617	2.944836
D_iT_i	***-262812.6	-3.1882	D_iT_i	***7086980	2.64626
Adjusted R-squared			Adjusted R-squared		
0.850064			0.921104		

第4項 考察

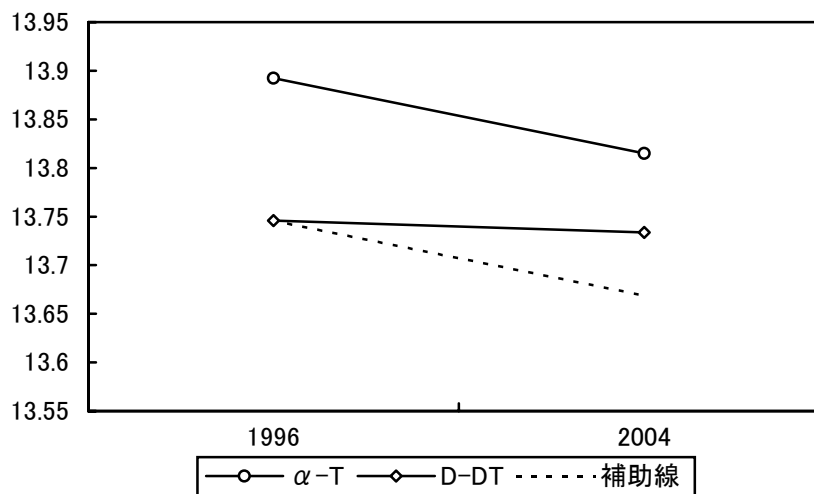
(表 4-2) および (表 4-3) の結果から市町村合併効果について考察する。特に、本論文において焦点を当てている 3 つの項目については推定結果を (図 4-1) のような図に示した。図中の記号については (図 4-1) と同じように付けている。(図 4-2)、(図 4-3)、(図 4-4) にある補助線は線分 $\alpha - T$ の平行線である。よって、点 DT と補助線の終点との差が全体の市町村と合併した市町村との差となり、市町村合併効果とみなすことができる。

図 4-2 人件費



人件費の推定結果は（図 4-2）のようになった。（表 4-2）にあるように図中でD点を示す変数 D_i の係数については有意水準 10%においても有意ではない。（図 4-2）を見ると、人件費は分析期間とした 1996 年と 2004 年の比較において市町村全体としては減少傾向にあることが分る。一方、補助線と線分D-DTの差から、合併した市町村では合併以前の単純合計よりも合併終了後に増加していることが分る。よって、人件費においては、市町村合併は人件費を増加させると言うことができる。

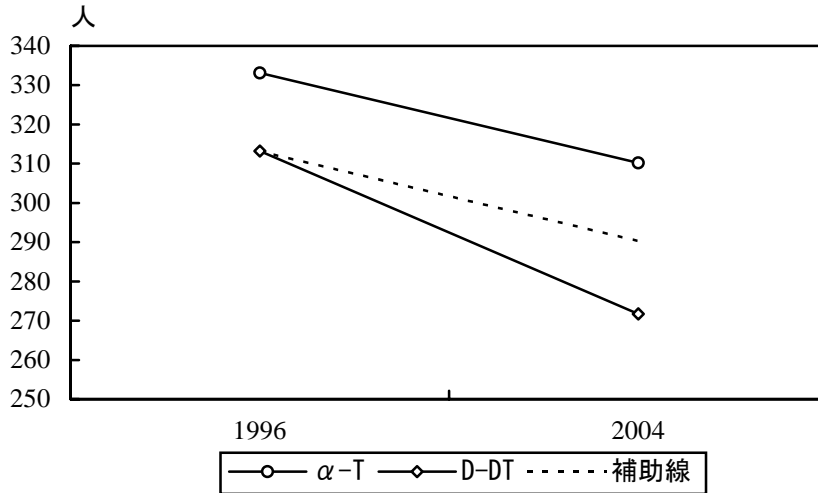
図 4-3 職員給（対数値）



職員給（対数値）の推定結果は（図 4-3）ようになった。変数 D_i の係数（図中D点）については有意水準 10%においても有意ではないが、その他は全て 1%で有意である。（図 4-3）を見ると、職員給は市町村全体と合併した市町村のどちらにおいても 1996 年と 2004 年の比較で減少傾向にあることが分る。しかし、補助線と線分D-DTの差から、合併した市町村

における職員給の減少は合併しなかった市町村における減少と比べて緩やかであることが分る。よって、職員給においても、市町村合併は職員給を増加させると言うことができる。

図 4-4 職員数



職員数の推定結果は（図 4-4）のようになった。ここでも変数 D_i の係数（図中D点）については有意水準 10%においても有意ではない。（図 4-4）を見ると、職員数も職員給と同じように、市町村全体と合併した市町村のどちらにおいても 1996 年と 2004 年の比較で減少傾向にあることが分る。しかし、補助線と線分D-DTの差から、職員数においては合併した市町村の減少幅は合併しなかった市町村における減少幅と比べて大きいことが分る。よって、職員数においては、市町村合併は職員数を減少させると言うことができる。

以上が本論文で焦点を当てている人件費、職員給、職員数の 3 項目における市町村合併効果の推定結果である。結果は、2 つの費用項目から市町村合併は財政削減の効果をもたないという結果となり仮説とは異なるものであった。しかし、職員数は減少が見られることから、行政の効率化は達成されているのかもしれない。人件費については、議員歳費なども含まれているため、合併直後では整理されておらず、一時的に増加している可能性がある。これは前にも引用した読売新聞のアンケート調査の結果、合併特例法に用意されている在任特例または定数特例を 73.6%の市町村が利用していることから裏付けられた。さらに、このアンケート結果では議員報酬を高い水準に合わせた市町村が 47.5%と最も多かったことから、このあたりの事情も関係しているものと思われる。また、職員給の増加と職員数の減少が同時に見られたことについては、職員一人あたりの給与が増加したことが考えられる。可能性としては、合併を見越して新規の職員採用数を減少させ、合併後の新市町村の賃金体系を合併以前の市町村の中で賃金の高い市町村に合わせて設定した場合が挙げられる。この場合は、新規採用の減少により職員数が減少すると共に、職員の平均勤続年数が上昇し、公務員の賃金体系から一人あたりの給与が増加する。さらに、賃金の高い市町村に合わせて相対的に賃金の低かった市町村の職員の賃金が増加する。これにより合併しなかった市町村に比べて職員数が減少する一方で、職員給は合併しなかった市町村に比べて増加するという結果が得られた可能性がある。

次に、補足として分析した実質単年度収支と公債費、物件費+維持補修費の 2 つの費用項目と財政調整基金、地方債現在高の 2 つのストック項目について合併効果を示している D_iT_i

の係数に着目し、まとめて考察する。(表 4-3) から分るように D_iT_i の係数については何れも有意水準 1% で有意である。実質単年度収支については D_iT_i の係数の符号は負であり市町村合併は収支を悪化させる方向に作用している。物件費+維持補修費については D_iT_i の係数の符号は正であり、市町村合併による施設の転換費用があることが伺える。公債費と地方債現在高については D_iT_i の係数の符号は共に正であり、市町村合併によって地方債が発行され、利払いが増加していることがわかる。財政調整基金についても D_iT_i の係数の符号が負であることから、基金の取り崩しが行われていることが分る。

以上の補足として分析した項目の推定結果から市町村合併効果は財政面では負の効果をもたらすことが分る。よく市町村合併効果としていわれる「必要な施設の減少(住民の利便性を損なわない分野において)」による効果も物件費+維持補修費の項目から見ると、合併直後では効果が現れないようである。

これまでの推定結果を単純に見ると市町村合併は財政面での削減効果をもたらさないように思えるが、総務省を始め一般に「合併当初は様々な費用がかかり、一時的に財政は非効率化する」と言われている通りの推定結果であり、本当の市町村合併効果は市町村合併後の推移を見なければ判断することはできない。そこで第 2 節では市町村合併後の推移がどのようになっているのかを分析する。

第2節 市町村合併後の推移の分析

第 1 節の分析から市町村合併の前後ではその財政面での削減効果は得られないことが分った。では、一般に言われるように合併後市町村は財政面での削減効果が見込める方向へ推移していくのだろうか。本節では市町村合併後の推移について、その傾向を合併していない市町村も含めた全ての市町村における合併した市町村の相対的位置の変化によって分析する。合併した市町村の相対的位置を表す指標として各々の項目を住民一人あたりに直し、その偏差値を採用する。さらに、その偏差値の合併後の経過年数による推移を見るために最小二乗法による回帰分析を行う。

第1項 データの収集

第 1 節の分析では分析対象を中国・四国・九州の各地方に限定した。しかし、本節では合併後経過した年数の長い市町村、つまり合併期間内で比較的早いうちに合併した市町村のデータをより多く得るために分析対象を全国の市町村とした。その結果、合併市町村の偏差値を算出する段階でのサンプル数は 1996 年で 3254、1997 年で 3255 と、1998 年で 3256、1999 年で 3252、2000 年で 3251、2001 年で 3246、2002 年で 3236、2003 年で 3155、2004 年で 2541 となり、合計では 28446 となった。実際に回帰分析に用いた合併した市町村の偏差値データは 105 である。分析項目は第 1 節と同様とした。

第2項 モデルの設定

合併した市町村の相対的な位置を捉えるために各年度で全国の市町村を対象に各項目の住民一人あたりの値を偏差値に直す操作を行った。

$$Y_{it} = \frac{y_{it}}{p_{it}}$$

i :市町村 t :年度 y :項目 p :人口 Y : y の住民一人あたりの値

$$\frac{Y_{it} - \bar{Y}_t}{\sigma_t} \times 10 + 50 = Y'_{it}$$

\bar{Y} : Y の平均 σ : Y の標準偏差 Y' : Y の偏差値

次に、合併後の市町村の偏差値のみを取り出して合併後 1 年目を基準とした値に直し、合併後の経過年数を独立変数として回帰分析を行う。

$$\frac{Y''_{iT}}{Y''_{iT=1}} = Y'''_{iT}$$

Y'' : Y' のうち合併後の市町村の値 T :合併後の経過年数
 Y''' : Y'' を合併後1年目を基準にした値

$$Y'''_i = \alpha + \beta T_i + e_i$$

このモデルにおいて、 β は合併した市町村の偏差値が、合併後年数を経るうちにどう変化していくかを示す回帰直線の傾きを表す。

第3項 モデルの推定

モデルの推定結果は（表 4-4）の通りである。有意水準 1% で有意なものには***を、5% のものには**を、10% のものには*をそれぞれ係数に付してある。

表 4-4 モデル推定結果①

Dependent Variable: 人件費				
Method: Least Squares		Sample: 1 105		
Date: 10/26/06	Time: 18:51	Included observations: 105		
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
α	***1.047286	0.013356	78.41411	0
T	***-0.035664	0.006189	-5.762591	0
Adjusted R-squared		F-statistic		33.20746

Dependent Variable: 職員給				
Method: Least Squares		Sample: 1 105		
Date: 10/26/06	Time: 18:52	Included observations: 105		
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
α	***1.010717	0.004311	234.4327	0
T	***-0.006184	0.001998	-3.095166	0.0025
Adjusted R-squared		F-statistic		9.580053

Dependent Variable: 職員数				
Method: Least Squares		Sample: 1 105		
Date: 10/26/06	Time: 18:56	Included observations: 105		
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
α	***0.99926	0.001912	522.5362	0
T	***0.003483	0.000886	3.930858	0.0002
Adjusted R-squared		F-statistic		15.45164

表 4-5 推定結果②

＜共通の情報＞			Dependent Variable: 実質単年度収支		
Method: Least Squares			Variable	Coefficient	t-Statistic
Date: 10/26/06			α	***0.97877	47.02353
Sample: 1 105			T	0.013494	1.399075
Included observations: 105			Adjusted R-squared		0.009122
Dependent Variable: 物件費+維持補修費			Dependent Variable: 公債費		
Variable	Coefficient	t-Statistic	Variable	Coefficient	t-Statistic
α	***1.008764	282.7829	α	***1.003728	266.9026
T	***-0.008644	-5.229489	T	0.000352	0.201939
Adjusted R-squared		0.202133	Adjusted R-squared		-0.009309
Dependent Variable: 地方債現在高			Dependent Variable: 財政調整基金		
Variable	Coefficient	t-Statistic	Variable	Coefficient	t-Statistic
α	***1.0081	98.40178	α	***1.000523	178.2573
T	-0.00187	-0.393889	T	***0.006971	2.680266
Adjusted R-squared		-0.00819	Adjusted R-squared		0.056123

第4項 考察

(表 4-4) 及び (表 4-5) の推定結果から合併後の市町村の推移について考察する。

まず、本論文で焦点を当てている 3 つの項目についてみると、人件費と職員給で共に T の係数が負であり、合併後年数が経過するにつれて相対的に減少していることがわかる。これは仮説どおりの結果出たといえる。一方、職員数については T の係数が正であり僅かながら相対的に増加している。

人件費や職員給については合併直後の増加の後に年を経るにつれて合併しなかった市町村に比べて減少することから、一般に言われるような企画部門の統合や議員歳費の減少などの効果が時間の経過と共にあらわれるものと思われる。一方、職員数の合併しなかった市町村と比べての増加は、合併直後に職員数が減少していることから、合併しない市町村は徐々に職員数の削減を行うが合併した市町村は合併時にその効果を取っているため、相対的には合併後削減がなかなか進んでいないように見えるのではないかと。

第3節 合併効果のシミュレーション

本節では、10年後に得られる合併効果についてシミュレーションを行う。シミュレーションの方法は合併後の市町村について1年間にどの程度の割合で人件費、職員給、職員数が削減されるかの平均を算出し、その削減割合が10年間続くと仮定して10年後までに削減される人件費、職員給、職員数を計算する。さらに、ここで求めた削減幅を「市町村の合併に関する研究会 平成17年度報告書」(総務省)で算出されている数値と比較する。

シミュレーションに用いたデータは第1節の分析と同様に中国・四国・九州の各地方である。シミュレーションのモデルは以下のようなものである。

まず、合併した市町村についてそれぞれに1年間の増加率を求める。

$$\frac{Y_{it} - Y_0}{Y_{i0} \times t} \times 100 = Y'_i$$

i :市町村 t :合併後の経過年数 $t=0$:合併年 Y' :一年間の増加率

次に、求めた Y' の平均を算出し $t=0$ の時点を基準にして10年後に残る割合を算出する。

$$\left(\frac{100 + \bar{Y}'}{100} \right)^n = \hat{Y}$$

\bar{Y}' : Y' の平均 n :求める経過年数 (今回ならば10年)

\hat{Y} : $t=0$ を基準とし n 年後にのこっている割合

この \hat{Y} を基準年の中国・四国・九州で合併した市町村の合計した人件費、職員給、職員数に掛けることで、10年後にどのくらいの費用もしくは人数になっているかを予測することができる。(表4-6)に各々の計算結果を示す。基準年は2004年である。

表4-6 シミュレーション結果

	1年間の増加率平均	費用(人数)合算	削減額(人数)
人件費	-1.661%	8717億円	1344億円
職員給	-1.467%	5778億円	794億円
職員数	-1.453%	91013人	12397人

次に、総務省の試算結果との比較を行う。総務省の試算結果は全国の合併による効果を見積もっているため、比較するためには中国・四国・九州の値に直さなければならない。そこで、ここでは簡便に全国の人件費、職員給、職員数のうち、何%をこれらの地域が占めているのかを算出し、その割合を利用してこの地域の合併効果の総務省試算を求めることとする。全国ベースの総務省試算と当該地方の割合、当該地方に直した総務省試算は(表4-7)である。

表 4-7 総務省試算

	全国での試算	当該地方の割合	当該地方試算
人件費	5400 億円	21.6%	1167 億円
職員給	4100 億円	20.7%	848 億円
職員数	12 万 7 千人	21.6%	27432 人

以上の結果から分るように、人件費を除くと合併の効果は総務省試算よりも少なくなる
ことが分った。今後、期待通りの合併効果を得るためには更なる工夫が必要なのではないか。

第5章 政策提言

第1節 合併効果を向上させるための制度設計

第4章の実証分析より、合併をした市町村の場合、財政調整基金や実質単年度収支、物件費と維持補修費をあわせた指標は悪化している。また、職員総数と職員給は、総務省の効率化効果の試算案に到達しないことが判明した。合併の効果は理論面で規模の経済性・範囲の経済性による期待が出来るものの、このように現実的には望ましい結果を挙げていない。確かに合併直後に一時的に悪化するのは考慮できるが、財政状況が改善される保障は全く無い。合併が“水ぶくれ”で終わる可能性は大いにある。

考えられる原因として、合併した後に期待される財政効率化を達成できなかった場合、誰が責任をとるのかといった問題がある。合併時には多くの行政機関を通して市町村の合併が実現される。その際、当時の都道府県知事や市町村の代表、議員などがその可否を決定するが、彼らがアカウンタビリティを負う仕組みにはなっていない。これでは、合併特例債等の優遇措置を目当てに合併を意のままにしておきながら、一向に財政状況の改善が見られなくとも、責任が追及されないという事態が生じかねない。

市町村合併の真の目的である行財政の効率化を実現させるためにも、合併効果の責任所在を明確にすること、それに付随してその合併運営を担う部門を評価する部門と、評価する基準、そして地方政府を監視する機関も必要である。以下は上述を踏まえた政策提言の流れである。

- ① 合併する際、市町村の首長が具体的な数字にもとづいた合併効果を、期間を定めてマニフェスト公約をする。
- ② 中央政府は総務省の管轄のもと合併監査委員会（仮）を設立する。この委員会は合併する地方政府に対して、合併効果の試算案を提示する。そして、期待される合併効果を着実にあげているかどうかを絶えずチェックする。
- ③ また合併審査会（仮）なるものもつくる。これは、法定合併協議会と任意合併協議会のメンバーを折半し、地域住民側からも地方政府の行政運営をチェックする。

これらを詳しく説明する。

「市町村の首長がマニフェスト公約をする。」

公約するのは、編入合併の場合はその大元の首長。新設合併時は、合併する市町村の首長達が統一案を出す。公約とは沿わない政策をするとき、期待された合併効果とは別の財務状況になったときは、その都度住民に対して会議を開くことを義務付ける。これによって、財務状況の透明性が向上し、合併効果を正しく発揮できるかを絶えずチェックすることができる。

「総務省による合併監査委員会（仮）を設立する。」

民間の有識者や官僚が構成員となる。合併した市町村を九州地方、四国地方等の地域に分けて、メンバーは各地域の担当を負う。役割は、中央政府が地方政府は財政の効率化に励んでいるかをチェックすること、地方の恣意に左右されない客観的な目標値を設けることである。また、合併審査会による合併の効果についての地域住民アンケートを、時系列的に行う統計調査も行う。地域住民自身の声を集めて、合併効果を統計的に図る。全国規模でのデータを集められるので、合併効果の検証、“良い”合併の模索に役立つ。

これによって、合併した市町村の財務の透明性が向上し、実際に効果が上がっているかの評価ができる。後で述べる合併審査会と地方政府の馴れ合いを防止することもできる。

「地域住民による合併審査会（仮）ものを設立する。」

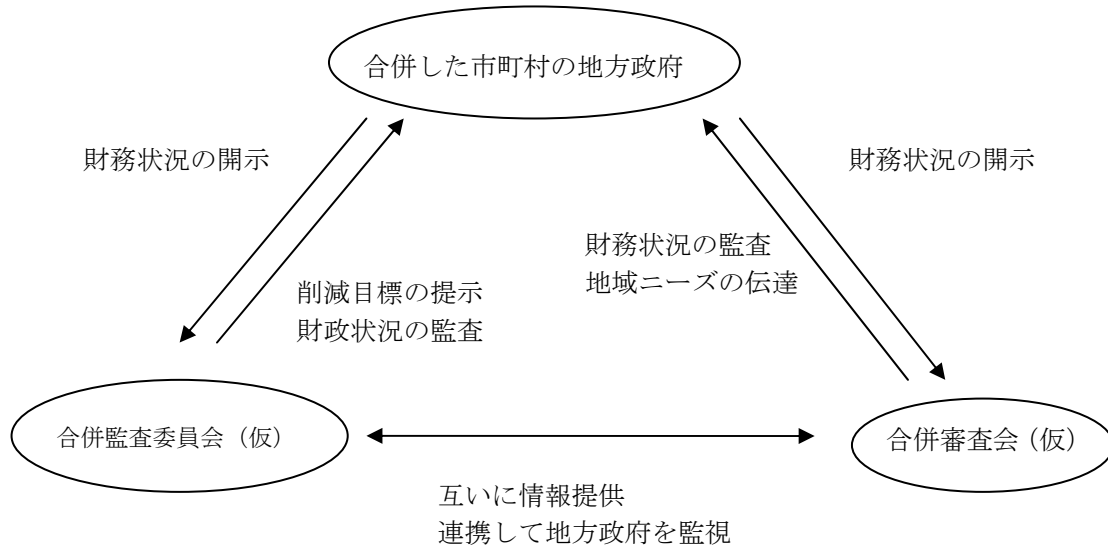
構成員は法定合併協議会と任意合併協議会のメンバーを折半して選出する。合併監査委員会（仮）と連携して、情報の交換や地方政府の透明性の追及を行うこと、合併した市町村の政府に対して地域住民側からニーズを訴えることが役目である。これによって、地域住民のニーズを踏まえた政策を、地方政府に伝達しやすくなる。そして、全国合併市町村監査委員会（仮）と地方政府の馴れ合いをチェック。

つまり、全国合併市町村監査委員会《中央》・地方政府・合併審査会《地方》のトライアングルを作ることによって、お互いの馴れ合いも防げるようになる。

表 5-1 合併監査委員会と合併審査委員会

	合併監査委員会	合併審査会
構成員	有識者（大学教授、実業家などによる民間人）と官僚	合併市町村の地域住民（法定合併協議会と任意合併協議会のメンバーを折半して選出）
管轄	総務省	特になし
役割	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方政府の行政運営を監視 ● 合併効果の削減目標値を提示 ● 地域住民のアンケート調査を時系列的に行う ● 合併審査会と情報交換をするなどの連携 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方政府の行政運営を監視 ● 地域住民のニーズを伝達 ● 合併監査委員会と情報交換をするなどの連携
目的	<ul style="list-style-type: none"> ● 合併した市町村の財務の透明性の向上 ● 合併効果があるが明確に判断できる ● 地方政府と合併審査会の馴れ合いを防止 	<ul style="list-style-type: none"> ● 財務の透明性を確保 ● 地方政府と地域住民との間の情報の非対称性を取り除く ● 地方政府と合併監査委員会の馴れ合いを防止

図 5-1 新制度のイメージ



おわりに

これまで、市町村合併の現状を見てきたわけであるが、効果が表れていない指標も数多く見受けられた。せっかくよい効果を見込んで行った市町村合併であるのに、よい結果が見られないということは非常に残念なことである。合併によって長年愛してきた自分の郷里が失われてしまう住民もいるに違いない。愛してきた郷里を失ってまで進めた合併が効果を生まないなどということになれば、新設された市町村に不信感を強めることにはならないだろうか。

市町村合併が行財政効率化という目的を果たすことになれば、住民は自分の住む地域の自治体を信頼し、合併して生まれた新たな都市を自分の故郷として愛することにつながるだろう。きっとそのような市町村では、住民一人ひとりが活気に満ちた生活を送れるようになるし、自治体も住民のよりよい住環境を実現しようと努力するに違いない。それこそが安倍政権のめざす「美しい国 日本」のあるべき姿ではないだろうか。市町村合併が日本全体を活気づけることにつながれば幸いである。本論文がその一助となることを願ってやまない。

三田院棟にて

金本班一同

《先行論文》

- 佐藤賢志 (2002) 「市町村合併が地方財政に与える効果の実証分析」『地域政策研究』Vol.6
- 峯岸直輝 (2006a) 「平成の市町村大合併の経緯と効果」『内外経済・金融動向』No.18-4 信金中央金庫総合研究所
- 峯岸直輝 (2006b) 「地方財政の仕組みと市町村の財政健全度」『内外経済・金融動向』No.17-12 信金中央金庫総合研究所
- 吉田博光 (2003) 「市町村合併による経済効果の再検討」JCER REVIEW Vol.46 日本経済研究センター

《参考文献》

- 土居丈朗 (2004) 『三位一体改革 ここが問題だ』東洋経済新報社
- 樋口美雄・太田清・新保一成 (2006) 『入門 パネルデータによる経済分析』日本評論社
- 平野正樹(2002) 『地方財政論』慶應義塾大学出版会
- 井堀利宏 (1996) 『財政』岩波書店
- 石川裕三 (2001) 『地方財政システムの研究』高城書房
- 岩田暁一 (2002) 『経済分析のための統計的方法』東洋経済新報社
- J.E.スティグリッツ (2003) 『スティグリッツ公共経済学 上・下』東洋経済新報社
- 松浦克己・Colin Mckenzie (2005) 『Eviews による計量経済学入門』東洋経済新報社
- 佐々木信夫(2002) 『市町村合併』筑摩書房
- 佐々木信夫(2004) 『地方は変わるかーポスト市町村合併』筑摩書房
- 須賀晃一・緒方隆・三浦功(2006) 『公共経済学』勁草書房
- 和田八束・星野泉・青木宗明 (2004) 『現代の地方財政』有斐閣
- 山澤成康 (2004) 『実践 計量経済学入門』日本評論社
- 吉村弘 (1999) 『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社
- 井出信夫 (2006) 『図説 地方財政データブック (平成 18 年度版)』学陽書房
- 土居丈朗 (2002) 『入門 公共経済学』日本評論社

《データ出典》

- 総務省 『地方財政白書』各年度版
- 総務省 「市町村の合併に関する研究会 平成 17 年度報告書」
- 『読売新聞』2006 年 11 月 15 日朝刊 「平成の大合併 本社アンケート」
- 財団法人地方財務協会 『市町村別決算状況調』