

市町村合併の実像

青山学院大学経済学部 西川雅史

【要約】

本稿は、いわゆる「平成の大合併」の特徴を定量的に整理したものである。とりわけ、自治体の合併前の面積、合併後の面積、各都道府県ごとの合併数、合併に期待される財政支出の縮減額などの視点が入り入れられている。

「平成の大合併」は、財政力の弱い自治体が緊急避難的に合併へと駆け込んだ側面がある。しかしながら、面積の大きい自治体が合併をしにくかった点や、合併後の面積が結果として約400kmを上限の目安としていた点などを考えると、1つの自治体として一体感を醸成しうる範囲は物理的に制約されており、この点を意識せざるを得なかったとも言えそうである。また、市町村合併が進んだ県では、広域自治体として調整役を担う必要性が低下するなど実質的な変化が生じている可能性があるものの、そのことが未だ形式的な変化として現れていないと指摘する。なお、本稿は西川（『財政調整制度下の地方財政』第8章、勁草書房、2011年）の一部を抜粋し、加筆・修正したものである。

【キーワード】

自治体、生活圏、統治構造、市町村合併、財政効果

1. はじめに

市町村合併の必然的な帰結として、基礎的自治体の数が減少するとともに、個々の基礎的自治体で発揮しうる規模の経済性も強化される。また、自治体が広域化することで外部性の内部化が進むのであれば、自治体間の利害調整（集散的意志決定）も容易になる。もし、市町村合併によるこれらの効能が発現すれば、市町村を統括・補完する県の役割は幾分とも低下することになる。つまり、市町村合併は、行政コストの削減だけではなく、国・都道府県・市町村・地域住民から成るわが国の統治構造に変化を促すはずである。

まず、市町村合併の実態を把握するにあたり、単に自治体数の減少を確認するのではなく、面積という横串を設けて整理してみたい。表2は、2000年時点に存在していた自治体のうち「合併しなかった自治体」を1行目、「合併した自治体」を2行目以降に整理したものであり、合併した自治体については、新たに誕生した自治体がいくつの自治体の組み合わせによって形成されたのかを把握するために「合併参加数」という概念を設けてグループ化したうえで、面積にまつわる指標とクロス集計している。例えば、2行目の最右列を見ると、2つの自治体が合併した事例は合併後の団体数でみれば207団体あり、そこに関係した団体数は414であることが示されている。

表2の全体を概観すると、平成の大合併は3つの団体で合併した（合併参加数が3の）自治体が最も多く、その数は450団体となっている（つまり、150の自治体が完成した）。また、4以上の団体が合併した事例も多いが、それらには、政令指定都市を目指して合併した静岡県浜松市や新潟県新潟市、周辺自治体にすがられる形で広域な合併となった富山県富山市、さらには、長崎県の壱岐市、五島市、対馬市にみられるように島嶼地域がまとめて合併した事例などが含まれている¹。

平成の大合併後の市町村の面積をみると、その最大値は10の自治体が合併した岐阜県高山市の2179km²であり、東京都の面積（2187km²）に匹敵している。第2位は1511km²（静岡県浜松市）、第3位は1450km²（栃木県日光市）であるから高山市の大きさは格別であるが、大阪府（1893km²）や香川県（1862km²）と比較すると、これらの自治体の面積の大きさが理解されるであろう。そ

¹ 島嶼地域では必然的に合併が進むというわけではない。例えば、淡路島は、淡路市、洲本市、南あわじ市の3つの自治体へと分かれた形で合併が進んだし、鹿児島県の奄美大島は、名瀬市、笠利町、住用村が先行して合併し奄美市となったものの、他の2町2村は合併から離脱した。北海道の利尻島（利尻富士町、利尻町）や鹿児島県の徳之島（徳之島町、伊仙町、天城町）は、合併に至ることができなかった一例である。

の他、平成の大合併以前に面積が最も大きかった北海道余市町（1408km²）や、北海道別海町（1320 km²）、福島県いわき市（1231km²）は平成の大合併に加わることなく、現在でも面積の大きな自治体の十傑に連なっている。

次に、表2で合併前の面積の平均値を見ると、合併しなかった団体の平均値が137km²と最も高く、合併参加数が増えるほど合併前の面積が小さくなる傾向がある。こうした特性が反映されることで、合併後の面積の平均値は、合併参加数が10未満の場合には、650 km²程度で頭打ちになっている様子が見て取れる。表1を見ると、合併前の面積が600km²超の自治体は65あり、そのうち合併を選択したのはわずかに10団体であり、その割合は15%に過ぎない²。さらに目線を上げて400-600km²という面積のグループを見ても、合併に至る団体の割合は37%でしかない。これらよりも面積の小さい自治体のグループでは、総じて50%以上の自治体が合併していることを鑑みれば、面積が400km²を超えるような大きな自治体では、面積が大きいが故に合併が困難であったと理解すべきであろう³。同様の点について総務省がまとめた『平成の合併』の評価・検証・分析⁴では、面積が500m²より小さい自治体では、面積の大きさと合併動向に顕著な差はないと指摘している（9ページ、図表10）が、裏を返せば、面積が500m²より大きい自治体では、面積の大きさが市町村合併の阻害容認になっていることを意味しており、おおよそ同一の見解である。

表1 合併前（2000年基準）の面積と合併の可否

合併前の面積 (km ²)	合併しなかつ た団体数	合併した団体数	
			割合
0-20	189	206	52%
20-40	212	361	63%
40-60	158	302	66%
60-80	120	245	67%
80-100	86	189	69%
100-150	144	292	67%
150-200	86	154	64%
200-400	179	198	53%
400-600	46	27	37%
600-800	34	8	19%
800-1000	4	1	20%
1000-1250	5	1	17%
1250超	2	0	0%

NOTE：東京都23区、政令指定都市を含む。2000年4月1

² 該当する団体は以下である。静岡県静岡市（1146km²）、北海道静内町（801km²）、広島県広島市（741km²）北海道阿寒町（739km²）、北海道八雲町（735km²）、青森県青森市（692km²）、秋田県田沢湖町（672km²）、岩手県遠野市（660km²）、京都府京都市（610km²）北海道歌登町（606km²）。

³ 西川（2002）は市町村合併に対して、面積の大きさがディスインセンティブになりうることを示唆しているが、宮下（2009）はこれを否定している。

日時点の自治体数は3229（+23区=3252）であるが、田無市、保谷市、黒崎町が欠値のためサンプル数は3249。

1. 1. 生活圏としての面積

面積の大きな自治体では合併が進みにくい。こうした事象を合理的に解釈する1つの要素として「時間距離」という概念を用いることができよう。わたしたちが基礎的自治体として一体感を得られる面積の広さ、言い換えると「生活圏」といったものは、ある一定の時間で移動可能で、交流が容易な範囲に限られるのではないだろうか。かつて分村が実施されてきた理由もそのようなところにある。したがって、それを超えるほどに大きな面積を有する自治体では、合併という選択肢が想像できないのではないだろうか。

ここで言うところの「ある一定の時間で移動可能な範囲」とはどの程度なのであろうか。先に出てきた「400km²」という大きさを1つの目安として、1辺が20kmの正方形の自治体を考えてみよう。『道路交通センサス』（平成17年度版、国土交通省）によれば、一般国道の平均旅行速度は平地部で40.3km/h、山地部で43.0km/hであるから、平均旅行速度を40km/hと仮定すれば、一辺を30分で移動できるという算段になる。

この30分を生活圏と考えるとき、都市部の旅行速度が東京都特別区で18.2km/h、大阪市で15.9km/h、名古屋市で20.6km/h（以上、『道路交通センサス』）とあるように平地・山地部のおよそ半分（20km/h程度）であることを考慮すれば、都市部において30分で移動できる1辺の長さは10kmであり、面積に直すと100km²にしかない。

ここでの簡単な計算例から指摘したいことは、旅行速度の違いが私たちの認識する「生活圏」に影響を与えることにより、たとえ面積が等しい自治体であっても、移動時間がかかる都市的な地域と、それ以外の地域とでは、それを「広い」と感じるか、「狭い」と感じるのかには温度差が生じ、これが合併へのインセンティブに影響するという点である。都市部で平成の大合併が進まなかった主たる理由は、一般に指摘されているように、財政的余力のある地方自治体が多い都市部においては、市町村合併によって現状から変化しようとするインセンティブが強くなかったことにある。しかし、これに加えて、都市住民にとってみれば現在の自治体の面積を十分に大きいと認識しているが故に、合併へのインセンティブが削がれていたとの見方もできるのではないか。

図1は、都市的な自治体の多い千葉県（4996、25km²）と、都市的な自治体の少ない大分県（5099.15 km²）の面積が近いことから、両者の市町村のサイズを視覚的に比較しようとしたものである。旅行速度が速い大分県では自治体が大きくなり、旅行速度が遅い千葉県では自治体が小さいままなのである。なお、千葉県内だけをみても人口集積度の高く、交通渋滞などの移動制約が高い上部と、人口が比較的疎な半島の中央から下部とでは、自治体の面積に差があることを見て取ることができる。

このように、現実の世界には面積の大小という一側面から見ただけでも、合併を選好しやすい自治体とそうで

はない自治体とが存在している。例えば、北海道で合併を選択しなかった自治体の中には面積が 400km² 超である団体が 69 も含まれているが、これら 69 の団体では合

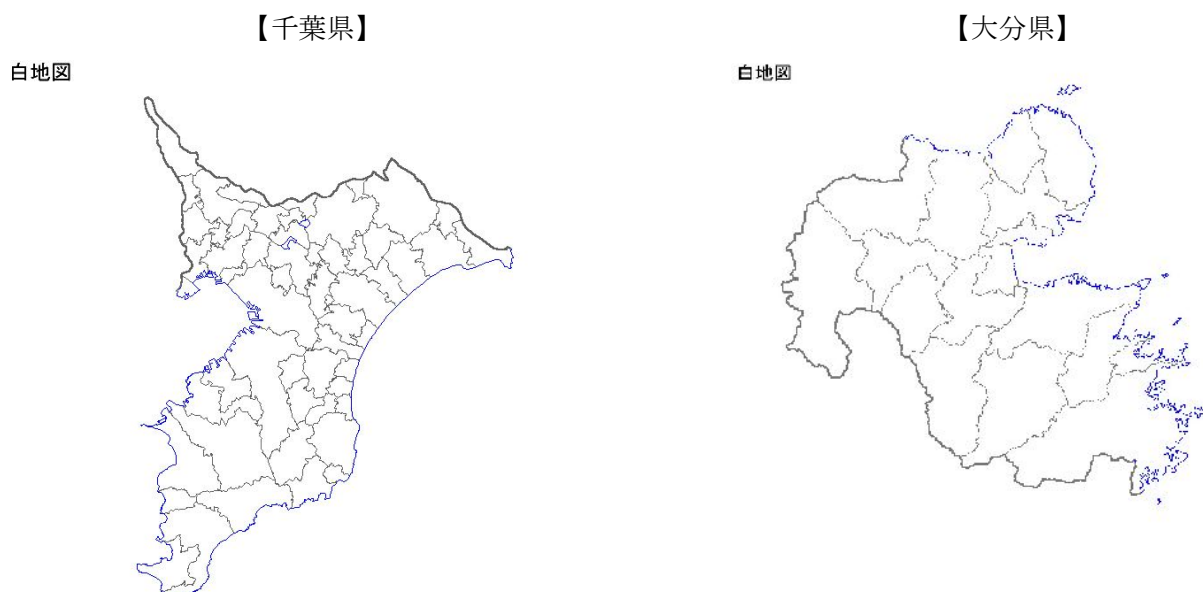
併への意欲が低かったと断じるより、物理的に困難であったと見る方が妥当かもしれない。

表 2 平成の大合併の概要

合併参加数 (A)	合併前の面積 (km ²)	合併後の面積 (km ²)			関係した団 体数 (B)	合併後の 団体数
	平均値	平均値	最大値	最小値		(B)/(A)
合併せず	137	137	1408	3	1,265	1,265
2	118	235	1148	15	414	207
3	102	307	1388	13	450	150
4	99	396	1428	30	332	83
5	94	470	1450	109	255	51
6	96	578	1311	240	150	25
7	93	653	1247	202	112	16
8	86	686	1209	170	96	12
9	72	651	903	353	63	7
10	101	1013	2179	683	60	6
12	80	965	1511	420	24	2
14	69	973	973	973	14	1
15	52	726	726	726	15	1

NOTE: 2000. 4. 1 の市町村数は 3229, 2007. 3. 31 の市町村数は 1804 自治体。ただし、2000 年の面積データは田無市、保谷市、黒崎町で欠値であり、かつ新たに西東京市が発足したため、3229+23-3+1=3250 がサンプル数である。2007 年は、1804+23 区-西東京市で 1826 となる。

図 1 千葉県と大分県の自治体のサイズ



NOTE: 帝国書院 HP より。

2. 合併による財政効果

市町村合併の目的の 1 つは、規模の経済性を発揮して行政を効率化するとともに、多様な行政サービスを担いよう「足腰」を強化することにあるとされている。図 2 が示すように、市町村の一人あたり歳出額は人口が増えるに従って減少することが知られており、これが合併による財政効果として指摘されるものの概要でもあ

る (1.6 万人以上の部分を省略)。市町村合併が私たちにどのような影響を与えるのかを定量的に検討するのは容易ではないが、以下では 1 つの試みとして、財政的な指標を用いてその影響の大きさを量り、かつ地域ごとの違いを考察してみたい。

図 2 に戻り、同程度の人口規模の地方自治体に比べて一人あたり歳出額が多い自治体として、2006 年に 3 村

の合併によって誕生した宮崎県美郷町を▲として示してある。この美郷町（2008年3月31日現在、6933人）を例にとって図2の含意を説明したい。美郷町の前身となる南郷村（2005年3月31日現在、2,573人）、西郷村（同、2,782人）、北郷村（同、2,081人）は良く似た特性の自治体であり⁴、それぞれの人口規模からして一人あたり歳出額はおおよそ45万円から200万円の範囲にあり、平均値は110万円程度であったと図2から読み取ることができる⁵。合併特例によって一定期間は地方交付税の交付額は合併前の水準が維持され、かつ合併にまつわる特例的な地方債を起債できることになっているから、合併後の美郷町の一人あたり歳出額が150万円程度になっている図2の姿は驚きではない。

さて、特例的な措置が終了する将来時点での美郷町の一人あたり歳出額は、人口が約7000人であるものとするれば、34～140万円の範囲（平均値は58万円程度）になるものと図2からは見込まれる。つまり、美郷町が7000人規模の自治体の平均値に近づこうとすれば、一人あたり歳出額を現状より90万円ほど減少させなければならないのである。これは財政的メリットというよりも、効率化へのプレッシャーとして解釈する方が自然であろう。この「プレッシャー」は、少なくとも人口増によって段階補正による上積み部分が縮減されることを通じて現実のものとなる。

これに対して、例えば、人口が8000の2つの団体が合併して16,000人の団体になった場合、一人あたり歳出額の平均値は60万円から45万円へ低下するため、15万円程度の支出削減が期待されることになるが、これは先的美郷町の例より小さくなっている。このような構造からすれば、地方自治体が合理的であるならば、大きな自治体への編入合併を別とすれば、小規模な団体ほど市町村合併を躊躇うはずである。市町村合併による「支出削減効果」ないし「削減額」は、合併による効率化の大きさとして解釈することもできるが、合併への障害の大きさとも解釈できる⁶。

2. 1. 削減効果の測定

市町村合併による支出の削減効果については、すでに総務省による『市町村合併による効果について-市町村合併に関する研究会 平成17年度報告書』（以下、「報告

書」）が推計している⁷。報告書では、計量分析を基礎としつつも、実際の役職員数の低下や合併以前に各自治体が有する効率的な側面が維持される可能性を考慮するなどして、平年度で1.8兆円の財政効果があると試算している。しかし、「報告書」の作業手順は細かい目配りの故に複雑である。そこで以下では、いわゆる最小効率規模を求める作業として発展してきた自治体の歳出関数を推計する手法を用いて支出削減効果を推定する。本稿の試算結果を先取りすると、支出の削減額は単年度で約1.1兆円と推定される。ただし、本稿の推計では政令指定都市と東京都特別23区を推計から除外している。この理由は後述するが、基本的にはデータ制約によるものである。

図3は、以下で行う支出削減額の推計作業の手順をフローチャートで示したものであり、「本当の姿」を出発点として、右回りの作業と、左回りの作業とに分かれている。この図に沿って手順を説明したい。まず右回りの作業として、自治体の「本当の姿」である2000年のデータを用いて式(1)のような重回帰分析（分散不均一性を考慮した頑健推計）を行う。なお、2000年のデータを選択したのは、合併などの地方分権一括法にまつわる影響をさほどは考慮しなくて済むことと、国勢調査が実施されたことでデータが豊富なこと等の理由からである。

$$(1) \quad y_i = \alpha + \sum_{j=1}^H \beta_j x_j + \varepsilon$$

式(1)で、 y_i は自治体*i*の歳出総額、 α は定数項、 x_j は表4が示す説明変数郡、 β_j は x_j についての回帰係数郡であり、 ε は通常の仮定を満たす誤差項である。また、市制の自治体と町村制の自治体とでは、人口規模や財政の実態や担うべき行政サービスが異なることから、両者を「市モデル」と「町村モデル」とに区分して2つの推計を行っている。同様に、政令指定都市と東京都特別23区についても担うべき行政サービスの範囲が異なるために別途で推計を行う必要があるが、これらだけを別途で回帰分析するにはサンプル数が少ない等の理由から、本稿ではこれらを計量分析から除外した。また、表3にある33自治体は、推定値の計算に必要なデータが欠落しているために削減額を算定することができなかったものである。

⁴ 合併協議会のHPに三村の資料が掲載されている

(<http://www.town.miyazaki-misato.lg.jp/keii/3vill/index.html>, 最終確認日2010年2月10日)。

⁵ 図2からも読みとれるが、実際の作業としては、人口2000人から3000人の町村を抽出し、最大値、最小値、平均値を算出した。なお、2004年度決算（合併前）でみる3村の実測値も90万円から120万円である。

⁶ 宮崎・竹本（2008）では、財政効果が市町村合併へ正のインセンティブを与えると仮定した実証分析によって帰無仮説を棄却できなかった（正のインセンティブを観察できなかった）。これは、合併による行政コストの削減額に正負が入り混じっている点を区分しきれなかったためであろう。

⁷ 国の立場からすれば、合併の財政削減効果と、その過程で支出される交付税の増額措置や合併特例債の大きさとを比較することになる。上村・鷺見（2003）は、合併政策の費用対効果は、国の視点から見て必ずしもパフォーマンスが良くはないと評価している。

図 2 自治体の人口規模と 1 人あたり歳出の関係 (2007 年度決算)

一人あたり歳出 (千円)

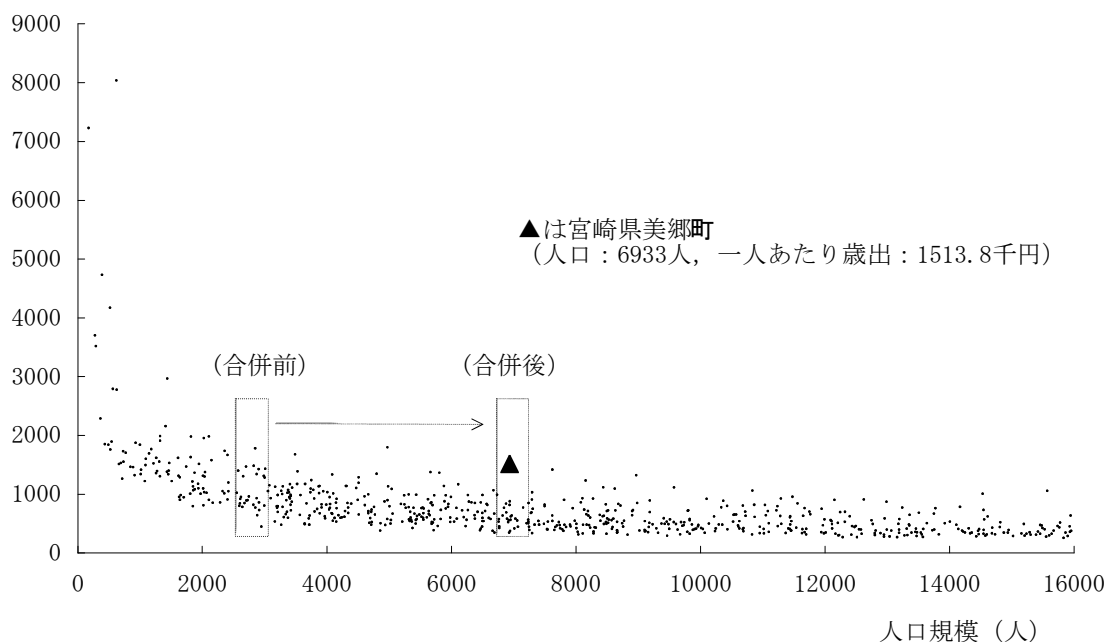


図 3 推定作業のながれ

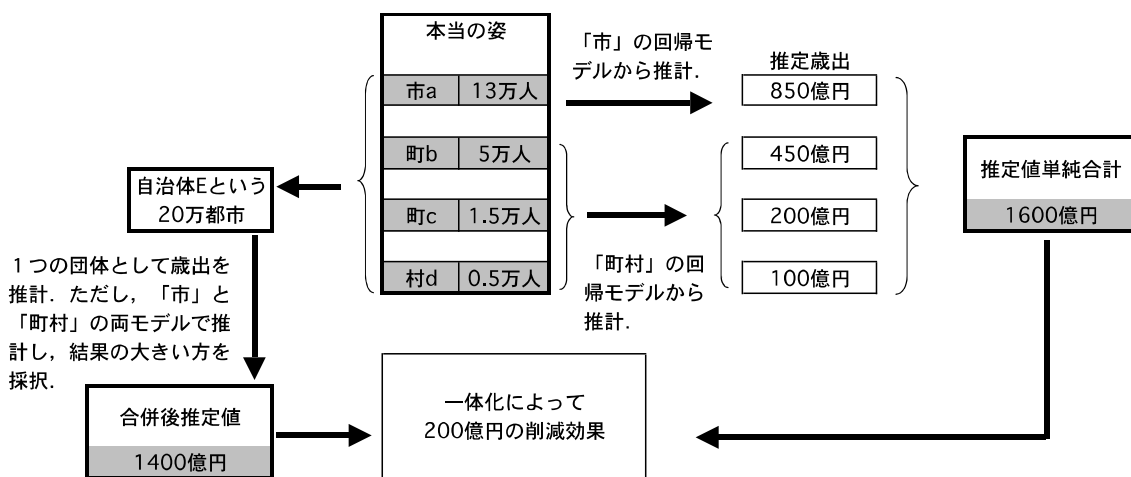


表 3 回帰係数を用いて「削減額」の推定値を求めることができなかった自治体の一覧

宮城県 加美郡加美町	石川県 かほく市	岐阜県 郡上市	長崎県 対馬市
茨城県 潮来市	福井県 あわら市	岐阜県 下呂市	長崎県 壱岐市
茨城県 守谷市	山梨県 南アルプス市	三重県 いなべ市	熊本県 上天草市
群馬県 多野郡神流町	山梨県 南都留郡富士河口湖町	滋賀県 栗東市	熊本県 球磨郡あさぎり町
千葉県 白井市	長野県 千曲市	広島県 安芸高田市	沖縄県 豊見城市
千葉県 富里市	岐阜県 山県市	広島県 豊田郡大崎上島町	沖縄県 島尻郡久米島町
東京都 西東京市	岐阜県 瑞穂市	山口県 周南市	
東京都 三宅島 三宅村	岐阜県 飛騨市	香川県 さぬき市	
新潟県 佐渡市	岐阜県 本巣市	香川県 東かがわ市	

表 4 最小二乗法による推定結果

OLS with robustness 被説明変数：歳出総額（千円）	市		町村	
	係数	t値	係数	t値
15歳未満人口	2.537E+02	(0.56)	1.354E+03	(5.13) ***
15-64人口	1.028E+02	(1.13)	-1.068E+02	(-1.62)
65歳超人口	1.304E+03	(2.80) ***	1.099E+03	(10.65) ***
15歳未満人口の二乗	6.779E-03	(0.87)	-6.866E-02	(-2.18) **
15-64人口の二乗	-2.004E-04	(-0.92)	4.804E-03	(2.98) ***
65歳超人口の二乗	-1.224E-03	(-0.19)	-7.554E-02	(-5.10) ***
人口密度（国調人口/面積）	6.513E+01	(0.26)	-1.169E+02	(-1.15)
第一次産業就業人口割合（当該就業者数/就業者数）	-7.179E+06	(-1.06)	5.597E+05	(1.77) *
第二次産業就業人口割合（当該就業者数/就業者数）	-1.240E+07	(-2.63) ***	-2.200E+06	(-5.86) ***
面積（km ² ）	2.648E+03	(0.44)	5.370E+03	(13.33) ***
可住地面積の割合（×10倍）	-1.139E+04	(-0.61)	-1.222E+03	(-0.81)
定数項	5.769E+06	(2.52) **	1.824E+06	(9.63) ***
Number of obs	644		2407	
F値	530.56	F(11, 632)	624.54	F(11, 2395)
Prob > F	0		0	
R-squared	0.961		0.805	
Root MSE	7500000		1100000	

NOTE：t 値横の*は t 検定による有意性を意味し、それぞれ***<1%，**<5%，*<10%の水準でクリアしている。

図3の「右回り」に戻り、回帰分析で得られた回帰係数を用いて、各自治体の平年度の歳出総額を推定する。これを「推定歳出」と定義する。推定歳出は、自治体の特性を示す一般的な指標（表3の説明変数郡）では説明できない固有の事情や一時的な変動が捨象され、地域横断的な比較が可能になる。なお、推定歳出の算定には、各自治体の合併前の制度（市、町村）に合わせた回帰モデル（市モデル、町村モデル）の回帰係数を用いている。こうして求められた推定歳出を足し合わせたものが「推定値単純合計」である。

他方で、左回りの作業では、まず各説明変数郡の合併後の値を求める。このとき、例えば、人口密度であれば、面積と人口のそれぞれを積算する形で合併時の値を求めてから、人口÷面積によって人口密度を算出している。同様の手続きは、すべての変数について行っている。こうして算出された合併後の値と、右回りの作業で得られた回帰係数とを用いて「合併後推定値」を求める。ただし、合併後推定値の算定にあたっては、市モデルと町村モデルの双方の回帰係数で計算を行い、歳出額が大きくなる方の値を採用する。「大きくなる方の値」の採用は、合併による効果を厳しく（少なく）見積もることを意味する。

最後に、推定値単純合計から合併後推定値を引き算することで、平年時における合併による支出の「削減額」を求めることができる。また、これを人口で除すことで1人当たりの削減額を算出することもできる。

2. 2. 都道府県別に見る削減効果

以下では、市町村合併による支出削減額を各都道府県が県下の市町村合併から受けた副次的影響（足下の地殻変動の大きさ）を量る指標と考えて、都道府県間で横断的に比較して見たい。

まず、県下の市町村が合併したことで発生する支出削減額を都道府県ごとの歳入決算額（2005年）で除した

値を求め、これを相対的なインパクトの大きさを測る指標として「削減率」と定義する。表5は削減率の上位10団体を一覧にしたものであるが、合併した自治体については、「合併参加数」の視点から整理し、合併の様相の一端を把握できるようにしてある。

表5には、秋田県のみが関東以北の県として含まれており、2000年4月に県下に存在した69団体のうち59団体（86%）が2007年3月末までに合併している。それらのうち、8つの自治体が合併したケース（＝合併参加数が8のケース）が3つ（横手市、由利本庄市、大仙市）もあったことが特徴的である。中でも、新設となる由利本庄市と大仙市は、小規模自治体同士による合併であったため、合併せずに行政サービスを提供する場合に比べて規模の経済性が大きく働くため、支出の削減額が大きく推定される。

山梨県でも北杜市（5町3村）、笛吹市（5町2村）、南アルプス市（4町2村）という3つの大型合併がなされたが、これらも小規模自治体による合併であったため、支出の削減額は大きくなった。ただし、南アルプス市は表4の一覧に含まれており、支出の削減額としてはカウントされていない。

鳥取県は鳥取市が6町2村を編入した事例以外は、2つないし3つの自治体による小規模な合併となっている。一般に、鳥取市のように大きな市が小規模自治体を編入合併するようなケースでは財政の削減効果が上がりにくい。直観的には、1人当たりの歳出関数（ないし図2）を考えると良い。1人当たり歳出額は、他を一定とすれば、規模（主として人口）に関していわゆる「U字形」ないし「L字形」に近い形状になることが知られており（原田・川崎[2000]、西川[2002]、中井[1988]）、UないしLの底辺となるような規模（一般に10～15万人）以上になると、規模を拡大しても1人当たりの行政コストの低下（＝支出削減）が見込めなくなる。鳥取市の場合、合併前人口が15万人、合併後でも約20万人であり、U字ないしL字のボトムに近い都市に該当する

ため、支出削減とはなりにくい。しかし、鳥取市の場合、編入した自治体の中に人口が5000人以下の団体が4つもあったことから、支出の削減額が大きくなっている。

鳥根県の合併参加数をみると、2から8まで多様だが、合併後の自治体の面積がおおよそ300～600km²で均質化されており、市町村の配置状況は整然としたものになった（地図を見ると明らかである）。また、もともと小規模町村が多いことから、合併による規模の経済性が働きやすいため、後述する愛媛県よりも、合併に参加した自治体の割合こそ低い、削減率は高くなっている。

岡山県は、中規模（4～6自治体）の合併が他の自治体よりも多いことが目につく。5町4村が合併した真庭市は、合併に参加した団体数が多いだけではなく、小規模自治体の合併であったという事情もあり支出の削減額は大きい。他方で、2町を編入合併した倉敷市の削減額は大きくない。これは、鳥取市のところで言及した大都市の特性（合併効果が上がりにくい）が顕在化した結果である。

愛媛県は、2000年時点で70市町村が存在していたが、2007年までに68自治体（97%）が合併に参加した⁸。今治市に9町2村が編入された事例は、表5でも目立った存在だが、合併後の面積は約420km²であり、極端に大きいわけではない（表1、表2も参照のこと）。合併後の自治体の面積は、総じて200～500km²におおよそ収まっており、鳥根県と同様に自治体の配置のバランスが良い。

2. 3. 支出削減効果（九州地方の場合）

表5に4つの県が含まれている九州地方に注目して考察を一步掘り下げてみよう。表6にあるように支出削減額を九州地方全体で積算して見ると、年間当たり2306億円になることがわかる。この金額の政策的な意味を確認するためにいくつかの情報をあげてみよう。例えば、九州地方に属する県（沖縄県を除く）の地方法人2税の税収は、2005年度決算では3600億円であり、2306億円の1.5倍（1.5年分）相当ということになる。また、九州地方整備局の財政規模は、2001年度の1.5兆円から2007年度の1.1兆円へと減少基調にあったが、近年は再び1.5兆円規模に膨らんで来ている。1.5兆円を参考にすれば、これは2306億円の約7ヶ年分に相当している。表7で九州地域の公的投資の金額について見てみると、九州地方の高速道路網のうち産業発展の潜在的な余地が高いと思われる北九州市と大分市を結ぶために必要な投資額の残りは、苅田北九州空港～豊津および椎田南～宇佐を結ぶための2400億円である。九州新幹線の長崎ルート（武雄～諫早）と、鹿児島ルートの未整備区間（博多～新八代）の建設費は、それぞれ2700億円と7900億円である。そのほか、知名度の高い九州地域の公共事業として川辺川ダム建設費や諫早湾の干拓

事業の事業費は、それぞれ3300億円（予定）と2500億円である。また、第三セクターによる観光開発としては最大規模の破綻（会社更生法適用）となった宮崎シーガイアの負債総額は、更正法申請時で3261億円と報道されている。これら懸案の事業を実施するための財源であれば、単年度ではやや不足するものの、2年から5年程度の蓄積で賄うことができる。

財政指標を用いて市町村合併がもたらした影響の大きさを量り、かつ広域的な積算をしてみると、これまで国家的プロジェクトであると考えられていたものが、「地域」のレベルでも実現可能なものに見えてくる。もちろん、合併による支出削減効果は、大規模プロジェクトへ投下できる資金ではない。ここでの解釈のしかたは、財政指標で見てどれほど大きな変化が潜在的には発生しているのかを相対的な大きさと認識することにある。それは、いずれ私たちの身近な行政サービスに変化を求めてくる「津波」の大きさを規定する震源地のマグニチュードを量る試みなのである。

⁸ 合併に参加しなかった2つの自治体のうち、松野町は殆どが山岳地帯であるような典型的な中山間地である。他方で、松前町は県都松山市に隣接する平地であり、合併しうる素地はある。

表 5 財政削減率（対県歳入）の大きかった県

都道府県名	2000年の 団体数	合併しなかつ た団体数	合併した団体数		合併参加数別の集計（合併後の自治体数）												削減額 (億円)	2005年度決算 (県の歳入額)	削減率
			割合		2	3	4	5	6	7	8	9	10	12					
秋田県	69	10	59	86%	3	7	2	.	.	.	3	.	.	.	.	.	417	6,722	6.20%
山梨県	64	15	49	77%	2	8	.	.	1	1	1	.	.	.	.	.	287	4,747	6.05%
鳥取県	39	9	30	77%	6	3	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	262	3,854	6.79%
島根県	59	6	53	90%	6	4	1	1	2	.	1	.	.	.	.	.	414	5,624	7.36%
岡山県	78	10	68	87%	2	7	2	4	1	.	.	1	.	.	.	.	470	7,807	6.02%
愛媛県	70	2	68	97%	5	4	6	2	.	.	.	.	.	.	1	.	473	6,546	7.22%
佐賀県	49	13	36	73%	3	4	1	1	.	.	.	1	.	.	.	.	263	4,254	6.18%
長崎県	79	10	69	87%	1	1	2	3	3	1	2	.	.	.	.	.	569	6,926	8.21%
熊本県	94	32	62	66%	5	3	3	3	1	.	.	.	1	.	.	.	426	7,359	5.79%
大分県	58	6	52	90%	1	5	2	1	1	1	.	1	.	.	.	.	422	5,902	7.14%

NOTE：削減額，歳入決算額の単位は億円。合併参加数別の集計における各県別のセル内の値は，合併後に完成した自治体数である。

表 6 九州地方（除沖縄）の財政削減効果

	合併前の 団体数	合併後の 団体数	人口	推定値単純合計	合併後推定値	削減額（=単純合 計-合併後）	1人当たり削 減効果
				(億円)	(億円)	(億円)	(千円)
福岡県	95	64	2,662,758	4,139	4,070	70	3
佐賀県	49	23	876,654	2,643	2,380	263	30
長崎県	69	21	1,441,755	5,487	4,919	569	39
熊本県	85	46	1,806,279	3,404	2,978	426	24
大分県	58	18	1,221,140	4,619	4,198	422	35
宮崎県	44	30	1,170,007	3,240	3,100	140	12
鹿児島県	96	49	1,786,194	6,260	5,843	417	23
						2,306	

NOTE：政令市および，2000-03年度に合併した対馬市と壱岐市（長崎県），上天草市，あさぎり町（熊本県）を除く。なお，単位を億円で直すときの四捨五入によって，一部の積算は一致しない。

表 7 主たる公共投資の予算規模

事業内容	事業の距離 (km)	建設費 (億円)	
北大道路	苅田北九州空港（小倉JCT）～豊津	24	1,361
北大道路	椎田南～宇佐	28	1,052
新幹線（長崎ルート）	武雄～諫早	45	2,700
新幹線（鹿児島ルート）	博多～新八代	121	7,900
川辺川ダム			3,300
諫早湾干拓			2,500
宮崎シーガイア	会社更生法申請時の負債総額		3,261

NOTE：九州地方整備局や各県庁のHP などから筆者作成。

3. 自治体数の減少と財政削減効果

市町村合併の進展度を量る指標の代表例は，財政指標ではなく，自治体数の変化である。以下では，財政指標の変化だけではなく，合併による自治体数の変化も検討材料に加え，市町村合併の定量的なインパクトを複眼的に捉え直す。まずは，自治体数の変化を捉える指標として第*i*県の自治体数の減少率（ $M_{i,2007}$ ）を以下のように定義する⁹ここで $M_{i,t}$ は，ただし，県と市町村との関係

⁹ 減少率は，多くの自治体が集まって1つの自治体に合併するほど上昇する指標である。例えば，4つの自治体A，

に注目するのであれば，自治体数の減少よりも，相対的に自立性が低い町村数の減少幅の方が重要な指標となるであろう。町村数の減少率を自治体の減少率と同様の手順で求め，その上位と下位の10団体を列挙したものが表8である。2000年から2007年にかけて，最も町村

B, C, Dが存在するとき，A+Bで1つの自治体，C+Dで1つの自治体が形成されると，2つの自治体が残るので減少率は50%（ $= [4-2]/4$ ）となる。ところが，A+B+C+Dが合併して1つの自治体になると，残った自治体は1つなので，減少率は75%（ $= [4-1]/4$ ）になる。この値が上昇するほど県下の自治体の数は減少し，平均的な規模が大きくなったことを意味する。

数が減少したのは大分県であり、その減少率は 91.5% である。これに続くのが広島県の 87.6%、第三位が長崎県で 85.9% になっている。

大分県の合併動向を立ち入って確認してみよう。表 9 で「合併の動向」が空欄になっている自治体は、2000-07 年の間に合併していないことを意味しており、大分県では、別府市、津久見市、玖珠郡九重町、同玖珠町、速見郡日出町、東国東郡姫島村の 2 市 3 町 1 村が該当している。

合併した自治体の中でまず目につくのは、佐伯市が 5 町 3 村を編入合併した事例であるが、そこでは 90 億円超の支出削減効果が見込まれている。豊後大野市は 5 町 2 村が合併して新設された自治体で、ここでも約 60 億円の支出削減効果が見込まれている。日田市が 2 町 3 村を編入合併した事例は、豊後大野市よりも合併参加数は少ないが、支出の削減額は 75 億円と大きいものと推定されている。大分市が 2 町を吸収した事例は、大都市効果によって支出の削減額が約 7 億円に抑えられてしまっている。合併後の面積を見ると、佐伯市は 903km²、豊後大野市は 603km²、日田市が 666km² であり、大分市がちょうど 500km² である。

合併しなかった団体のうち、同一の郡に属し隣接し合う玖珠郡の九重町と玖珠町は、合併協議会の設立までこぎ着けながらも九重町がこれを望まず、合併に至ることはできなかった。九重町は面積が 271km²、玖珠町は面積が 286km² であるから、合併後の面積は 550km² を超えてしまうことになる。また、合併後の人口が 3 万人程度にしかならないことも併せ考えれば、合併をしないという自治体の選択にも妥当性がある。この他、姫島村は離島なので例外とすれば、大分県内の合併はおおよそ可能な範囲で相当程度進んだものと考えられる。

次に、広島県の合併動向を表 10 でみてみよう。最も支出の削減額が大きかったのは、三次市が 4 町 3 村を吸収合併した事例であり、その額は 95 億円と推定されている。これに続くのが、庄原市が 6 町村を編入合併した事例であり、支出の削減額は 88 億円と推定されている。呉市が 8 町を吸収合併した事例は、合併参加数で見れば最大であるが、支出の削減額は 55 億円に留まる。福山市が 4 町を吸収合併した事例はさらに特殊で、合計人口が 45 万人を超えており、支出の削減効果は期待できない（推定の上では、むしろ支出が嵩む）。これは、先述した歳出関数の U 字形の右上昇部分に、福山市が位置していることを示唆している。広島県の場合、もともと町村数が多いこともあるが、9 つの町が合併後も残っており、大分県に比べて、支出の削減額は多いものの、県として町村の行政を支えるという役回りは依然として残されているといえよう。

最後に、紙幅の理由から表は割愛したが、長崎県を見てみると、2000 年の時点で市制であった団体のうち他の自治体を吸収しなかったのは大村市だけであった。また、町村制であった団体のうち島嶼部で大きな合併が進み、それらの団体が市制（対馬市、壱岐市、五島市、西海市）へ移行した点に長崎県の 1 つの特徴がある。新上五島町は島嶼部で 5 団体が合併したものであるが、合併

後の人口が 2.3 万人程度であり、市制に移行することはできなかった。町村でありながら合併をしなかった 9 団体を見てみると、西彼杵郡に属する 2 団体、東彼杵郡に属する 3 団体、北松浦郡に属する 4 団体に分かれている。これらの団体のうち北松浦郡の小値賀町を除く団体は、郡ごとに陸続きで隣接していることと、わが国の町村は郡単位で横並びする傾向にある（西川[2006]）こと等を勘案すれば、近い将来にこれらの団体間で合併が進んでいく可能性はある¹⁰。

長崎県において支出削減が大きくなるのは、大分県・広島県と同様に、小規模町村同士が合併した事例であり、8 町が合併した南島原市（86 億円）、7 町が合併した雲仙市（79 億円）、1 市 4 町が合併した五島市（77 億円）、上五島町が 4 町を編入したもの（56 億）である。ただし、長崎市が 7 町を編入した事例でも 50 億円の支出削減が見込まれている。合併後の人口が 47 万人を超えることから、福山市の事例と非常に似ているのであるが、合併相手の中に、効率化の余地が大きい小さな島（伊王島町、高島町）が含まれていたことが大きかった。ただし、当然のことであるが、これら小さな島において、行政コストを劇的には削減できない。

4. おわりに

三位一体の改革は、地方自治体の財政を締め付けるものであったが、こうしたムチの効果が基礎的自治体である市町村には「合併」という形で顕在化した（第 1 章 2 節を参照）。しかし、合併による支出削減による効能という一断面だけを捉えるとしても、現行の財政制度は、これを当該の市町村へ永続的に与えてくれるわけではない。市町村合併が地方自治体ないし国にとって望ましいか否かの判断は本稿の枠外である。

最後になるが、市町村合併を通じた広域自治体の変質への「風圧」には地域差があることを踏まえれば、風圧の強い地域で先行的に広域自治体の役割を見直すの是一案であろう。「道州制特区」などは、その具体的施策に該当する。しかし、国が「道州制特区」（特定広域団体）として指定した北海道は、市町村の面積が広すぎるなどの理由から市町村合併が進まなかったため、北海道の「道」としての役割にあまり大きな変化は生じ得ず、表 13 では下位に属していた。「口卒啄同機」という禅語を引くまでもなく、変化への胎動が相対的に大きな地域こそ優先的な取り計らいが必要なのに、国および北海道の為政者は「道州制特区」をかつての開発支援政策の代替物として見ているような気がしてならない。

¹⁰ 江迎町と鹿町町は、2010 年 3 月 31 日に佐世保市に編入合併した。

表 8 町村数の減少率 (2000→2007 年)

減少率下位の10団体		減少率上位の10団体	
都道府県	町村数の減少率	都道府県	町村数の減少率
東京都	0%	大分県	91%
大阪府	9%	広島県	88%
北海道	19%	長崎県	86%
神奈川県	22%	愛媛県	84%
奈良県	27%	新潟県	84%
山形県	29%	岡山県	82%
沖縄県	30%	兵庫県	82%
埼玉県	39%	茨城県	82%
長野県	40%	富山県	81%
宮崎県	40%	秋田県	80%

NOTE：総務省 HP にある「都道府県別市町村数の変遷」より作成。

表 9 大分県の合併状況

合併の動向	自治体名 (2007)	合併に参加した団体数	合併の動向	自治体名 (2007)	合併に参加した団体数
吸収	大分市	3	吸収	宇佐市	3
	別府市	1	新設	豊後大野市	7
吸収	中津市	5	新設	由布市	3
吸収	日田市	6	新設	国東市	4
吸収	佐伯市	9		東国東郡姫島村	1
吸収	臼杵市	2		速見郡日出町	1
	津久見市	1		玖珠郡九重町	1
吸収	竹田市	4		玖珠郡玖珠町	1
吸収	豊後高田市	3		合計	54
吸収	杵築市	3			

NOTE：上記の表では、「主たる自治体の名称が変更されず、自治体コードが維持されている（＝町村の場合は市制などへの昇格もない）形での合併を「吸収」と呼び、その他の合併を「新設」と呼んでいる。合併の動向が空欄の自治体は、2000-07 年の間に合併していないことを意味する。

表 10 広島県の合併状況

合併の動向	自治体名 (2007)	合併に参加した団体数	合併の動向	自治体名 (2007)	合併に参加した団体数
吸収	広島市	2		安芸郡府中町	1
吸収	呉市	9		安芸郡海田町	1
	竹原市	1		安芸郡熊野町	1
吸収	三原市	4		安芸郡坂町	1
吸収	尾道市	5	新設	山県郡安芸太田町	3
吸収	福山市	5	新設	山県郡北広島町	4
吸収	府中市	2	新設	豊田郡大崎上島町	3
吸収	三次市	8	吸収	世羅郡世羅町	3
吸収	庄原市	7	新設	神石郡神石高原町	4
	大竹市	1		合計	63
吸収	東広島市	6			
吸収	廿日市市	5			
吸収	安芸高田市	6			
新設	江田島市	4			

NOTE：表 9 に同じ。