

市町村合併による支出削減と市町村構成の変化： 市町村合併が都道府県に与える影響*

西 川 雅 史**

(青山学院大学経済学部准教授)

1. はじめに

地方分権一括法が施行される2000年以前には、市町村数は3200を超えていた。これが市町村合併を経て2007年には、1800を切るころにまで至っている。わが国の場合、これまでの苦い経験を踏まえ、市町村合併は地方自治体の自発性に委ねられてきたが、いわゆる「平成の大合併」では、地方交付税総額の急激な縮小と補正係数の見直しなどを通じた地域間再分配機能の低下とがあいまった財政的逼迫の中で、市町村は合併へと踏み切らざるを得なかったというのが正当な評価であろう。表1では、国への財政の依存度が高い（財政力指数が低い）自治体ほど、「名」を捨ててまで合併に踏み切った自治体（新設ないし吸収合併した自治体）の割合が高いことが示されている。

とはいえ、ポジティブな見方をすれば、市町村合併によって行財政運営における規模の経済性が発揮されるものと期待されるのも事実である。ここでいう規模を測る尺度は、行政区の面積を一定とすれば、財政力指数などの地方自治体の財政力を示す指標であっても、単に人口規模であってもおおそ同義である。より多くの人を引きつける自治体は、市場原理によって地価が上昇し、所得の高い人が居住するようになるため、固定資産税収や住民税収が大きくなる。表2が示すように、人口規模、平均所得、1人当たりの地方税収は、おおそ正の関係を有するのである¹⁾。

地方自治体の規模の違いが行政サービスに影響を与える例として福祉行政を考えてみよう。市制の自治体では福祉事務所の設置が義務づけられ、社会福祉主事を置いて生活保護などの事務を直接処理することができる。しかし、それを賄うだけの財政的（人的）基盤を保持できない町村については県がこれを代行している²⁾。身近な存在である基礎的自治体がサービスを提供すべきであるとの考えからすれば、町村はその役を担い切れていないことになる。また、財政のタームで考えれば話はさらに明快で、財政がより豊かな自治体ほど、国が定める基準以上に手厚い行政サービスを提供しうるであろう。その典型例は、東京

* 本稿は、日本経済団体連合会道州制タスクフォース（座長・林宣嗣関西学院大学教授）での研究成果を基礎とし、これを大幅に加筆修正したものである。タスクフォースの参加者からは、研究の土台となる部分について適切なアドバイスを頂戴した。また、本稿の草稿段階で青山学院大学大学院の富田玲奈さんから頂いた示唆と、日本経済政策学会（関西大学、2008年）で神野直彦教授（東京大学）、福重元嗣教授（大阪大学）より頂いたコメントならびに投稿段階で査読者から頂いた修正要求は、本稿の改善に直接に反映されている。記して謝意を表したい。なお、本稿に残されている過誤は筆者に帰す。

** 1970年生まれ。1992年法政大学経済学部卒業、1999年法政大学大学院博士後期課程単位取得退学。郵政省郵政研究所担当研究官、日本学術振興会特別研究員（PD）、埼玉大学専任講師、同准教授を経て現職。主要著作：『固定資産税の定量的考察1975-2001年』（『分権化財政の新展開』（第3章所収）、中央大学出版会、2007）、「地域住民の選好と地方政府の意志決定」（『分権化時代の地方財政』（第3章所収）、中央経済社『分権化時代の地方財政』、2008）など。

¹⁾ 一人あたりの交付税額と他の指標との間には負の相関が見られるが、これは当然に制度的な理由によるものである。

²⁾ 社会福祉法第14条によれば、町村は福祉事務所を設置し、生活保護などの行政を行うこともできるが、これを実施している団体は非常に少ない。厚生労働省の資料によれば、2004年4月現在で町村が設置する福祉事務所は全国で5カ所に過ぎない（「生活保護制度運営における地域間の較差の状況」、<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/05/s0527-9c.html>）。

都特別 23 区などで拡充されている児童手当や乳幼児医療費助成制度があげられる。さらには、国保などの財政運営におけるリスク分散などにも規模の経済性は貢献するであろう。

ただし、複数の市町村が合併すれば人口や財政規模は大きくなるが、これがそのまま規模の経済性に繋がるわけではない³⁾。場合によっては、合併後の面積が十分に広いために、小学校、消防団、市役所などの数を減らすことができず、ゴミ収集の手間も減らないなど、規模の経済性が削がれてしまうことがある⁴⁾。さらには、住民の視点からすれば、あまりに面積が大きくなってしまふような合併は、交流のない地域との統合を意味することから、基礎的自治体としてのアイデンティティーを共有できそうにないなど、違和感という名の精神的コストが発生することも考えられる(西川 [2002], 町田 [2006], 横山 [2006])。

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 2179 km² であり、東京都の面積 (2187 km²) に匹敵している。第 2 位は 1511 km² (静岡県浜松市)、第 3 位は 1450 km² (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 (1893 km²) や香川県 (1862 km²) 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、自治体としての一体感の喪失が絵空事ではないことがわかる。

表 3 をみると、合併前の面積が 600 km² 超の自治体は 45 自治体あり、そのうち合併を選択したのは、静岡県静岡市 (1146 km²)、北海道静内町 (801 km²)、広島県広島市 (741 km²)、北海道阿寒町 (739 km²)、北海道八雲町 (735 km²)、青森県青森市 (692 km²)、秋田県田沢湖町 (672 km²)、岩手県遠野市 (660 km²)、京都府京都市 (610 km²)、北海道歌登町 (606 km²) の 10 団体のみであり、その割合は 22% になっている。さらに目線を上げて 400-600 km² 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% であり、過半数を割っている。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 400 km² を超えるような大きな自治体では、面積が小さい自治体よりも合併に消極的にならざるを得なかったという程度のことは言えるであろう。

私たちの生活圏は、交通網の整備にしたがって広がりを見せており、市町村合併による行政区分の広域化は、時代に即した変化の 1 つであるとの主張には筆者も首肯する。ただし、ここで指摘された「400 km²」という自治体の面積を 1 つの目安とすれば、1 辺が 20km の正方形 (ないしは直径 22.6km の円) の自治体を想起できる。一般国道の平均旅行速度を 40km/h と仮定すれば⁵⁾、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平地・山地部のおよそ半分の 20km/h 程度であることを考慮すれば⁶⁾、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 100 km² にしかならない。ここでの簡単な計算例で指摘したいことは、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⁷⁾。

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

³⁾ 完全競争とのアナロジーから、地方自治体数が増えるほど行政サービスのコストは低下する (効率化する) というのが、Tiebout の「足による投票」にまつわる理論の指摘するところである。そうであれば、市町村合併によって自治体数が減少することで完全競争から遠ざかり、効率性が低下すると評価することも可能である。

⁴⁾ 林 (2002) で指摘されているように、人口規模が拡大しても、面積の拡大がそれ以上であれば、行政コストの改善は必ずしも期待できない。

⁵⁾ 『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。

⁶⁾ 『道路交通センサス』(平成 17 年度版, 国土交通省) によれば、都市部の平均旅行速度は、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 である。

⁷⁾ 都市部での通勤には、自動車ではなく、専ら電車が使用されているとの指摘がある。しかし、例えば、『埼玉県市町村合併推進構想』(埼玉県) を見ると、合併に前向きな久喜市等におけるパーソントリップ調査の結果では、通勤・通学ではなく、日常の買い物で行き来する自治体間で連携が進む様子がうかがえる。日常の買い物であれば、移動手段として、電車ではなく自動車を念頭におくことに違和感はなからう。

地方自治体が都市部には多く、これらの団体では、現状から変化しようとするインセンティブが高くは無かった点に求めることができよう。しかし、これに加えて、一見すると面積は大きくない都市部の自治体ではあるが、都市住民としてはそれでも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を削がれていたとの見方もできるのではないか。この指摘は、今後、都市部での市町村合併が容易に進むとは考えられないとの予測を強化するものでもある。

表 1 財政状況と自治体の合併傾向

財政力指数 2000	該当団体数	合併しなかった団体		吸収合併した団体		新設・吸収合併された 団体	
		数	(%)	数	(%)	数	(%)
0.1	3	1	(33.3%)		(0.0%)	2	(66.7%)
0.2	401	130	(32.4%)		(0.0%)	271	(67.6%)
0.3	757	231	(30.5%)	13	(1.7%)	513	(67.8%)
0.4	563	164	(29.1%)	32	(5.7%)	367	(65.2%)
0.5	409	145	(35.5%)	31	(7.6%)	233	(57.0%)
0.6	300	120	(40.0%)	47	(15.7%)	133	(44.3%)
0.7	262	122	(46.6%)	47	(17.9%)	93	(35.5%)
0.8	180	89	(49.4%)	47	(26.1%)	44	(24.4%)
0.9	127	77	(60.6%)	27	(21.3%)	23	(18.1%)
1	107	63	(58.9%)	25	(23.4%)	19	(17.8%)
1.1	46	38	(82.6%)	5	(10.9%)	3	(6.5%)
1.1以上	71	62	(87.3%)	3	(4.2%)	6	(8.5%)

NOTE：財政力指数を小数点以下第一位で四捨五入してグループ化。また、財政力指数のデータが欠損している東京都特別 23 区、田無市、保谷市、黒埼町を除く。なお、ここでいう「吸収合併した団体」とは自治体コードに変更のない自治体を指し、自治体コードが変更になった団体を「新設・吸収された自治体」と定義している。

出所：筆者作成

表 2 人口規模、地方財政、平均所得

人口規模 (万人)	1人当たり平均値（自治体あたりの値を平均化）				サンプル数
	歳入額	交付税額	地方税収	平均所得	
0~0.25	1890	872	123	3075	245
0.25~0.5	983	482	85	2932	454
0.5~0.75	732	330	94	2915	482
0.75~1	588	246	97	2956	362
1~1.25	493	189	103	2975	264
1.25~1.5	459	174	99	3011	180
1.5~2	429	149	105	3072	259
2~3	405	128	108	3177	265
3~4	367	96	121	3260	166
4~5	380	94	127	3231	96
5~7.5	355	72	133	3397	158
7.5~10	352	54	143	3525	70
10~20	334	44	146	3615	122
20~30	331	35	152	3592	39
30~50	344	33	160	3694	44
50~	338	34	158	3640	9
全体	671	275	108	3090	3215

NOTE：政令指定都市と東京都特別 23 区および上記のデータについて欠値を含む自治体を除く 2000 年のデータ。単位は千円、人。

出所：筆者作成

表 3 面積と合併という選択の関係

合併前の面積 (km ²)	合併しなかつ た団体数	合併した団体	
		団体数	割合
0-20	189	208	52%
20-40	212	362	63%
40-60	158	302	66%
60-80	120	245	67%
80-100	86	189	69%
100-125	85	159	65%
125-150	59	133	69%
150-200	86	154	64%
200-300	129	137	52%
300-400	50	61	55%
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%
	1265	1987	

NOTE：合併の面積は2000年データ。
出所：筆者作成

1. 1. 本稿の目的

視座を変えて、都道府県の立場から市町村合併を見ると、合併によって町村制の自治体が市制の自治体へと移行するのであれば、これまで県が町村に代わって提供してきた行政サービスを各自治体へ降すことができるし、都市計画法などに基づく事務を新設された市制の自治体へ移譲していくことができる。また、例えば、河川管理などについては、川下と川上の自治体が合併すれば、県（や国の機関）が利害調整の仲立ちをする必要がなくなるし、仮にすべての自治体が1つにならないとしても関連する自治体が少数に集約（合併）されさえすれば、意見調整は容易になるので、県などが出てくる必要性は低下する。こうして、市町村合併は都道府県のあり方をも問いなおす契機となる⁸⁾。同様の指摘はすでに多くの文献でなされているが、それらは単なる「指摘」で終わってしまう。なぜならば、合併の効果が都道府県に発現するまでにはいまだ十分な時間が経過しておらず、定量的な評価が技術的に困難なためである。例えば、町田（2006）が採用している合併後の団体を合併していない類似団体と比較するという手法は、合併した自治体で公共投資額が急増する状況などを明らかにできるものの、それは短期的な姿を捉えているに過ぎないし、より長期的な観察が必要な広域自治体への影響などにまで議論を敷衍させることはできない。野田（2006）は、数少ない例外的な研究として果敢にも合併が広域自治体に及ぼす影響を定量的に考察し、市町村合併のあった府県では相対的に歳出規模が拡大しており、財政は効率化していないという結果を指摘しているが、これは合併特例にまつわる財政的な上積み効果を「非効率性」として析出している側面がある。

こうした状況を踏まえて、本稿では、市町村合併が都道府県へ与えた影響ではなく、与えるであろう潜在的な影響について以下の2点から考察することを目的としたい。すなわち、(1) 合併市町村における支

⁸⁾ 他方で、市町村の広域化によるデメリットを補完するために、区民会議、地区協議会などが設置され、非公選の人々から意見を聴取する仕組みが動き出している。つまり、自治の最前線が都道府県から住民の手元にまで近づき始めている。ただし、その良否は本稿では検討しない。

出削減効果を都道府県ごとに集計した値の相対的な大きさの違いと、(2) 市町村合併による町村数の変化、依然として残されている小規模団体の数、および政令市などの大規模団体の数など、県下の構成市町村の実情の違い、という2つの視点から市町村合併が都道府県へ与える影響を横断的に比較する。

以下、(1) については、2章において、2007年3月31日時点までに発生した合併事例をもとにして、いわゆる「最適都市規模」を測定する手法を用いて、合併を通じた財政支出の削減効果を推定し、都道府県ごとに横断的に比較する。(2) については、3章において、町村数の減少、規模が小さいままの団体および大きな都市の存在状況などについて県ごとに整理する。この点については、その重要性に比して、これまであまり検討されてこなかったように思われる。4章では、(1) (2) の複合的効果について検討した上で、いわゆる道州制にまつわる議論との結節を図る。

なお、本稿の分析で使用するデータは、情報公開法によって総務省より収集した「市町村別決算状況調査」と、「市町村税課税状況等の調査」に掲載されている財政データの個表の一部、ならびに総務省HPにある「平成11年4月1日以降の都道府県別合併実績及び今後の合併予定市町村」と「都道府県別市町村数の変遷」に基づくものである。サンプル数の若干の違いなどに関心がある場合は、巻末に用意した「参考」を参照して欲しい。

2. 支出削減

市町村合併のメリットの1つとして、行政が効率化されることで支出削減が進む点を取り上げられる。ここでいう「支出削減」とは、「合併前の歳出－合併後の歳出」と定義することができ、もっぱら議員数および自治体職員数の縮減ならびに役場など公共施設の集約によってもたらされるものである。この捻出された財源を用いて一部の行政サービスは拡充されたり、より高度で専門的なサービスも提供可能になる。しかし、その一方で、役場が遠くなるなどの不便（サービスの低下）が生じることもある。

ところで、上記の姿は合併特例法が定める経過期間中のものであり、おおよそ10年後の経過期間終了後には違う様相が現れる⁹⁾。市町村における歳入は、主として地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債によって構成されているが、これらのうち国から市町村へ交付されている地方交付税は、経過期間が終了すると支出削減の効果を織り込んで減額されてしまう。つまり、合併によって捻出した財源の一部は、いずれは相殺されてしまう一時的なボーナスのようなものである¹⁰⁾。このボーナスを上手に活用しなければ、行政サービスの拡充は思いのほか進まないまま、将来時点においては、サービス水準の低下のみが目につくようになってしまう恐れがある¹¹⁾。そうならないために合併後の市町村では、規模の経済性を活かしつつ、民間資金の導入も含めて公共サービスのあり方を見直し、住民やNPOなどとの協力をすすめるなど、その体質改善を急いでいる。

市町村合併にともなう支出削減額は、国から見れば国庫負担の縮減度合いを測る尺度であるが、地方自治体から見れば、将来へ向けた体質変化への必需性、ないしは、体質強化の潜在的な可能性の度合いを測る代理指標の1つとしてみるほうが適当であろう。本稿は、こうした考えに立って支出削減額を検討することにしたい。

⁹⁾ いわゆる交付税の算定替えにまつわる特例措置は、激変緩和措置の期間を含めれば15年となる。なお、本文中で「おおよそ10年」とあるのは、2005年4月以降は、特例期間が段階的に縮減されるためである。詳細は、合併特例法（新法）を参照のこと。

¹⁰⁾ この上に、さらに合併特例債を上積みすることも可能であるが、近年では、その償還費用の将来負担を見越して、合併特例債の起債に慎重な自治体が増えている。

¹¹⁾ 長期で見れば、市町村合併の効率化による財政的余剰は国庫に帰着し、国税負担の低下（ないし上昇の抑制）に寄与することから、間接的にはその効能は持続する。

2.1. 合併による支出削減額

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¹²⁾。「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、合併後の面積が推定結果に与える影響を含め、類似団体との比較を主として用いた推計手順は、細かい目配りとは不相応に、推計結果をラフなものにしてしまっている。これに対して、本稿は、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定する手法を用いて支出削減効果を推計しており、細かい目配りに欠けるように見えるが、推計結果のパフォーマンスは高いように思われる。本稿の試算結果を先取りすると、支出の削減額は単年度の合計で約1.1兆円と推計され、「報告書」よりも小さい。この理由は、本稿の推計では、政令指定都市と東京都特別23区を支出削減額の推定から除外しているためであるが、詳細は後述する。

図1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。この図に沿って推計の手順を概説したい。まず、自治体の「本当の姿」である2000年のデータを用いて、以下の式のような重回帰分析(分散不均一性を考慮した頑健推定)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に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。

$$(1) \quad y_i = \alpha + \sum_{j=1}^{11} \beta_j x_{ij} + \varepsilon$$

ここで、 y_i は自治体*i*の歳出総額、 α は定数項、 x_{ij} は表4が示す11の説明変数、 β_j は x_{ij} の回帰係数であり、 ε は通常の仮定を満たす誤差項である。なお、市制の自治体と、町村制の自治体では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つの推定を行っている。また、政令指定都市と東京都特別23区については、担うべき行政サービスの範囲が異なることと、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との理由から計量分析から除外している。また、表5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。

図1に戻り、右回りの作業は、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している。この値を「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4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、平年度の財政状態を横断的に比較することができる値である。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、成立した合併状況を踏まえて、まずは各説明変数の合併後の合算値(データは2000年で固定)を求めている。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後の値を求めてから、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時の合計値を用いて、先ほど求めた回帰係数に

¹²⁾ 国の立場からすれば、合併による支出削減効果と、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を勘案することになる。上村・鷺見(2003)は、2003年1月までに合併した自治体における財政効果は、国が負担する政策コストと比較すると、そのパフォーマンスは必ずしも良くないと評価している。

よって「合併後推定値」を求める。この値は、合併特例による経過措置終了後の姿を「一本算定」によって求めたものと考えて良いであろう。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している。

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。

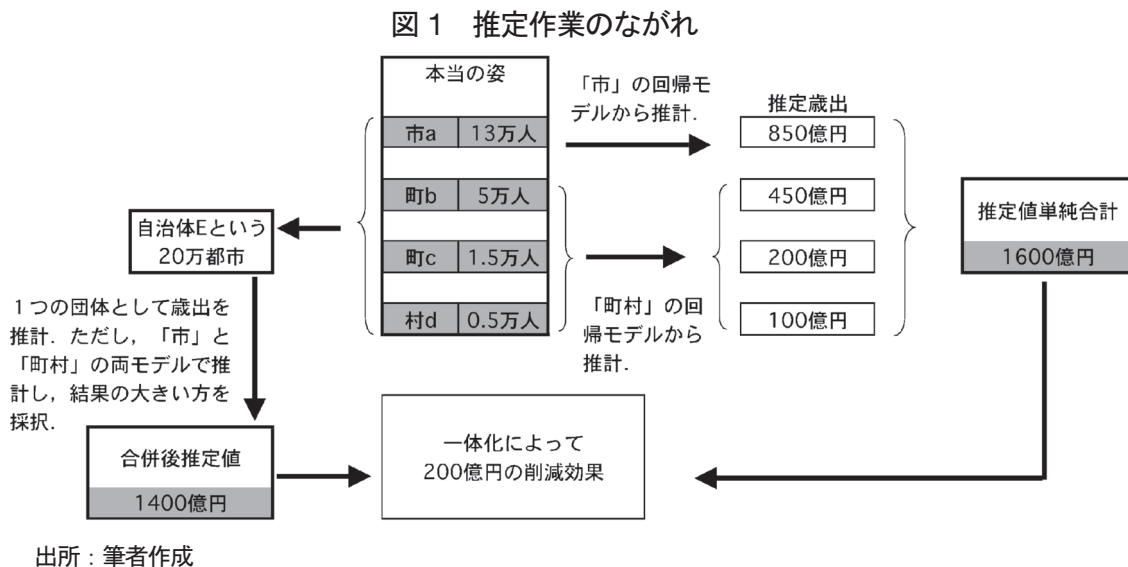


表4 最小二乗法による推定結果

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。
出所：筆者作成

表 5 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	

出所：筆者作成

2.2. 都道府県ごとに集計した支出削減額

市町村合併による支出の削減額を市町村の体質変化の尺度とすれば、これを都道府県ごとに集計し直した値は、それぞれの都道府県が直面している基礎的自治体の変化の大きさということになる。そこで、県下の市町村の支出削減額を合計し、これを県の歳入総額で除した「削減率」という値によって都道府県を横断的に比較してみたい。いま、入手可能な最新のデータである 2005 年度の都道府県別歳入決算額で支出の削減額を除して「削減率」を求め、この値の上位 10 団体と下位 10 団体を一覧にしたものが表 6 と表 7 である。

削減率の上位団体、すなわち県下の自治体で発生した合併の財政的な変化が大きかった上位 10 県を示す表 6 には、秋田県のみが関東以北の県として含まれている。秋田県では、2000 年 4 月に存在した 69 団体のうち 59 団体 (86%) が 2007 年 3 月末までに市町村合併に踏み切っているが、8 つの自治体が参加する大型合併が 3 つ (横手市、由利本庄市、大仙市) あったことが特徴的である。その中でも、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、それぞれが別々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ことで支出の削減額が大きくなっている。

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ている。ただし、南アルプス市は表 5 の一覧に含まれており、支出の削減額を算定していない。

鳥取県は、鳥取市が 6 町 2 村を編入した事例以外は 2 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、大きな市による小規模自治体の編入合併は効率化がさほど進まない。直観的には、1 人当たりの歳出関数を考えると良い。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 (川崎・原田 [2001], 西川 [2002], 中井 [1989]), 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、合併前の人口が 15 万、合併後の人口が約 20 万人であるから U 字ないし L 字のボトムに近く、効率化があまりにくいはずである。しかしながら、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、これらの団体での支出削減の効果が積み上がって大きくなり、これが鳥取県全体で見ても大きな役割を果たしている。

島根県の合併の組み合わせをみると、2 つの自治体によるものから 8 つの自治体によるものまで多様だが、合併後の自治体の面積がおおよそ 300 ~ 600 km² 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、合併した個数が多いだけでなく、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¹⁴⁾。今治市に9町2村が編入された事例は、その参加自治体数からして際だった存在だが、合併後の面積は約420km²であり極端に大きいわけではない。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、島根県と同様に自治体の配置のバランスが良い。

長崎県は、削減額、削減率がともに全国で最大となっている。長崎県の合併は、中・大規模（4～8自治体）の合併が多い点に特徴がある。この理由の1つは、壱岐市、五島市、対馬市にみられるように島嶼部で同一の島内にある複数の自治体が合併した事例が存在するところにある¹⁵⁾。熊本県と大分県は、長崎県に比べると小・中規模（2～5）の合併が多い。支出の削減額は、同じ九州地方の長崎県よりも小ぶりで、おおよそ400億円程度と見込まれている。大分県は、島根県と合併の特徴が似ているようにも見えるが、島根県のように合併後の自治体の面積が集約されているわけではない。

続いて、表7にある削減率が小さかった都府県には、東京都、神奈川県、大阪府が含まれている。これら3団体は、合併事例がありながらも支出削減額がゼロになっているが、これは以下の事情による。東京都は表5にある田無市と保谷市が削減額を算定できず、神奈川県相模原市と大阪府堺市は、ともに政令指定都市へ昇格する規模のため推定モデルの範囲外となり、これらも削減額を算定できなかった。そのほか、埼玉県さいたま市、静岡県静岡市、浜松市などの新設された政令指定都市も削減額も表7の削減額としてはカウントされていない。

これら大都市を抱える自治体が多い表7にあって、栃木県と富山県はやや異質な存在であり、本稿の主旨からして重要である。栃木県では57%の自治体が合併したのであるが、大きな支出削減には結びつかなかった。その理由の1つは、支出の削減額が大きくなりにくい大都市（宇都宮市）の事例が含まれている点にあるが、強調すべき他の理由として、町村が合併した後に3万人程度の自治体になった事例が多かった点をあげられる。3万人程度の自治体は、市の回帰係数を用いて合併後推定値を算定すると、市にしては規模が小さすぎて行政コストが割高になるため、合併せずにバラバラに支出した場合（推定値単純合計）と比べたときの削減額が、さほどに大きくはならないのである¹⁶⁾。富山県もほぼ同様の特徴を有しており、富山市による吸収合併があった一方で、合併後の人口が3万程度の自治体が多く、削減効果がさほどに上がらないものと推定されたのである。市町村合併を通じた都道府県への変化の圧力は、合併の多寡だけではなく、その内容にも依存しているものの、都道府県ごとの違いが小さくはないことが理解されよう。

¹⁴⁾ 合併に参加しなかった自治体のうち、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。

¹⁵⁾ 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。

¹⁶⁾ 図1の概説で触れたように、支出削減の効果を過大に評価することを避けるために、合併後推定値は、市モデルと町村モデルでの推計のうち、大きい方を採用している。

表 6 支出削減率（対県歳入）の大きかった県

都道府県名	2000.4 の団体数	合併しなかつ た団体数	合併した団体数 割合	合併した団体数を合併規模ごとにグループ化											削減率	削減額	2005年度 歳入決算額		
				2	3	4	5	6	7	8	9	10	12						
栃木県	49	21	28	57%	8	15		5									1.3%	102	8,065
埼玉県	92	57	35	38%	16	3	16										0.4%	54	15,170
千葉県	80	45	35	44%	10	6	12			7							1.0%	143	14,592
東京都	63	61	2	3%	2												0.0%	0	64,334
神奈川県	37	32	5	14%				5									0.0%	0	17,277
富山県	35	9	26	74%	6			5		7	8						1.1%	59	5,252
静岡県	74	28	46	62%	16	9	4	5						12			0.4%	47	11,079
愛知県	88	50	38	43%	12	15	4			7							0.2%	41	20,859
大阪府	44	42	2	5%	2												0.0%	0	26,293
福岡県	97	49	48	49%	16	18	4	10									0.5%	70	14,811

NOTE：削減額，歳入決算額の単位は億円。なお，政令指定都市（既設+新設）の自治体による合併は，「合併数」には含まれているが，削減額は「ゼロ」として計算している。たとえば，神奈川県は相模原市（1市4町）が編入合併をしたが，削減額はゼロになっている。

出所：筆者作成

表 7 支出削減率（対県歳入）の小さかった県

都道府県名	2000.4 の団体数	合併しなかつ た団体数	合併した団体数 割合	合併した団体数を合併規模ごとにグループ化											削減率	削減額	2005年度 歳入決算額		
				2	3	4	5	6	7	8	9	10	12						
栃木県	49	21	28	57%	8	15		5									1.3%	102	8,065
埼玉県	92	57	35	38%	16	3	16										0.4%	54	15,170
千葉県	80	45	35	44%	10	6	12			7							1.0%	143	14,592
東京都	63	61	2	3%	2												0.0%	0	64,334
神奈川県	37	32	5	14%				5									0.0%	0	17,277
富山県	35	9	26	74%	6			5		7	8						1.1%	59	5,252
静岡県	74	28	46	62%	16	9	4	5						12			0.4%	47	11,079
愛知県	88	50	38	43%	12	15	4			7							0.2%	41	20,859
大阪府	44	42	2	5%	2												0.0%	0	26,293
福岡県	97	49	48	49%	16	18	4	10									0.5%	70	14,811

NOTE：表6に同じ。

出所：筆者作成

3. 市町村の構成の変化

合併の必然的な帰結として，自治体が広域化することで外部性の内部化が進むとともに，自治体数が減少することで自治体間の利害調整（集会的意志決定）が容易になる¹⁷⁾。こうした基礎的自治体の数の変化は，これを統括・補完する広域的自治体の役割も変化させる（低下させる）ことになろう。とりわけ，県の役割の変化を考える上では市町村数の減少よりも，相対的に自立性が低い「町村」の数の変化の方がより直接的な指標となろう。以下では，市町村合併による町村数の変化，また，依然として残される小規模団体の数，都道府県の役割を担いうる大都市の現存数などについて都道府県ごとに整理し検討を加える。

3.1. 町村数の減少

県下の町村数の変化を把握する指標として，第 p 県の町村数の減少率 ($\dot{M}_{p,2007}$) を以下のように定義する。

$$(2) \quad \dot{M}_{p,2007} = (M_{p,2000} - M_{p,2007}) / M_{p,2000}$$

¹⁷⁾ 「集会的意志決定」についてはオルソン（1996）を参照のこと。また，自治体数の変化を地域間競争の視点から考察したものとして西川（2001）がある。

ただし、 $M_{p,t}$ は時点 t において第 p 県が抱える町村の数である。表 8 は、町村数の減少率の高低を比較し、下位と上位の 10 団体を列挙したものである。そこでは、2000 年から 2007 年にかけて最も町村の減少率が高かったのは大分県であり、その値が 91.4% になっていることが示されている。これに続くのが広島県の 87.6%、第三位が長崎県で 85.9% である。

さらに少し視点を変えて、町村数の動的な変化という視点を加えてみたい。表 9 は、2007 年の時点で県下の市町村のうち町村の割合が低い上位 10 都府県を示したものである。つまり、市の割合が高い都府県とも言える。表 9 には、2007 年の町村割合だけではなく、2000 年の町村割合も示されており、「平成の大合併」を経て、県下の市・町村の割合がどの程度変化したのかを比較することができる。

大分県は、既に言及してきたように、町村数の減少率が最も多かった結果、2007 年時点において県下に抱える町村制の自治体の割合は 81% となり、最も低くなっている。やや枠を広げれば、大阪府、茨城県、兵庫県も町村の割合が相対的に低いと言える。これら 4 府県で広域自治体として市町村合併から受けた影響を比較するならば、2000 年の時点から町村が少なかった大阪府よりも、2000 年時点では町村が多かった大分県などの方が、市町村合併から受けた影響は大きいはずである¹⁸⁾。東京都や大阪府などのように町村の割合が当初から少ない都府県における市町村合併とは、複数の「市」が合併して新たな「市」になるようなものが多いであろうし、仮に「町村」が合併して「市」になったとしても、もともと市制の自治体が多いのであるから、ここでの文脈における広域自治体としての役割りに大きな変化は生じないであろう。

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。
出所：筆者作成

¹⁸⁾ こうした視点は、佐賀県統轄本部政策監グループ南里隆副課長（当時）へのヒアリングを通じて考えさせられたものである。

表 9 2007 年の時点で県下の自治体のうち町村の割合が低い上位 10 自治体

都道府県	町村の割合	
	2000	2007
大分県	81.0%	22.2%
大阪府	25.0%	23.3%
茨城県	76.5%	27.3%
兵庫県	75.0%	29.3%
東京都	32.5%	33.3%
富山県	74.3%	33.3%
千葉県	61.3%	35.7%
広島県	84.9%	39.1%
山口県	75.0%	40.9%
京都府	72.7%	42.3%

NOTE：総務省 HP にある「都道府県別市町村数の変遷」より作成。
出所：筆者作成

3.2. 規模が小さいままの団体

市町村合併によって基礎体力が向上した自治体がある一方で、小規模な自治体も依然として存在している。第 1 節で言及したように、人口規模が小さい自治体では、1 人当たり地方税収などの財政指標においても相対的に劣位にあることが多い。そして、このことが他の団体との合併を困難にしてしまうこともある¹⁹⁾。ここでは、人口規模の小さい自治体（人口 5000 未満）を「支援を必要とする自治体」＝「要支援団体」と解釈し、こうした団体を広域自治体で支える場合の負担の大きさについて横断的に比較してみたい。

表 10 は、2000 年の人口をもとに、2007 年 3 月 31 日時点での合併状況を反映させたデータを作成し、人口が 5000 以上になる自治体と、人口 5000 未満でしかない自治体とに区分して、都道府県ごとに人口比や歳出比をクロス集計したものである。そこでは、高知県、北海道、長野県では、県下にある要支援団体（人口 5000 未満）に居住する人口の割合が 3% を超えていることが示されている。ラフな計算になるが 100 人で 3 人を支える構図であり、全国平均の 0.51% と比較すると、地域内での市町村間再分配は荷が重いかも知れない。奈良県や沖縄県は、歳出比こそ相対的に高いものの、人口比で見たときの値がさほど高くない点には留意して良いであろう。これは、極端に小さい自治体で 1 人当たり歳出が嵩んでいることを意味している。一方で、埼玉県、東京都、神奈川県などは小規模団体が残っているものの、人口比で見ても歳出比で見てもその値は全国平均を下回っており、県内で市町村間再分配を実施するとしても、その負担感は相対的に小さいといえる。市町村合併による基礎的自治体の強化は、自立の困難な自治体数を減らすことを通じて、都道府県で要支援団体への支援を担えるようにしつつあるのかも知れない²⁰⁾。現行制度の下では、市町村間への再分配を国が担っているが、例えば、神奈川県のように全国的な再分配（人口比で 0.51%）よりも、地域内での再分配（0.04%）の方が負担感が小さいのであれば、県で市町村間の財政調整機能を担っても良いと考えるかも知れない。

¹⁹⁾ ただし、表 1 が示すように、財政力指数で見ると限りにおいては、財政力が極度に低いことで合併が滞ったとの顕著な傾向は見いだせない。また、財政力指数が最も低い 20 団体を個別に見ても、島嶼地域が含まれているにもかかわらず、そのちょうど 50% が合併している。

²⁰⁾ ただし、ここでの情報からだけでは、どの程度であれば市町村間再分配を県内で実施可能であり、どの程度になると困難であるのかを議論することはできない。

表 10 支援を必要とする小規模団体（人口 5000 未満）の存在

	市町村数		人口比： B/(A+B)	歳出比： B/(A+B)		市町村数		人口比： B/(A+B)	歳出比： B/(A+B)
	(A) 人口 5000以上	(B) 人口 5000未満				(A) 人口 5000 以上	(B) 人口 5000未満		
北海道	125	55	3.30%	8.21%	滋賀県	24	2	0.71%	1.38%
青森県	34	6	1.27%	2.79%	京都府	23	3	0.34%	0.66%
岩手県	32	3	0.84%	1.87%	大阪府	43	0	-	-
宮城県	35	1	0.09%	0.32%	兵庫県	41	0	-	-
秋田県	21	4	1.24%	2.87%	奈良県	28	11	1.85%	6.29%
山形県	34	1	0.36%	0.80%	和歌山県	27	3	0.76%	1.62%
福島県	49	11	1.60%	3.85%	鳥取県	15	4	2.68%	4.70%
茨城県	44	0	-	-	島根県	17	4	1.57%	3.45%
栃木県	31	0	-	-	岡山県	25	2	0.15%	0.54%
群馬県	33	5	0.80%	1.94%	広島県	23	0	-	-
埼玉県	69	1	0.07%	0.13%	山口県	20	2	0.65%	1.19%
千葉県	56	0	-	-	徳島県	22	2	0.62%	1.86%
東京都	54	8	0.10%	0.56%	香川県	16	1	0.40%	1.13%
神奈川県	32	1	0.04%	0.08%	愛媛県	19	1	0.33%	0.75%
新潟県	34	1	0.02%	0.10%	高知県	24	11	4.14%	7.66%
富山県	14	1	0.19%	0.29%	福岡県	62	4	0.24%	0.56%
石川県	18	1	0.43%	0.83%	佐賀県	23	0	-	-
福井県	16	1	0.47%	1.07%	長崎県	22	1	0.26%	0.50%
山梨県	21	7	2.27%	4.89%	熊本県	43	5	0.82%	2.01%
長野県	57	24	3.16%	7.08%	大分県	17	1	0.23%	0.58%
岐阜県	40	2	0.27%	0.67%	宮崎県	27	3	0.65%	2.78%
静岡県	42	0	-	-	鹿児島県	45	4	0.31%	2.15%
愛知県	60	3	0.16%	0.42%	沖縄県	27	14	2.02%	8.17%
三重県	29	0	-	-	全国平均（総計）	1613	214	0.51%	1.52%

NOTE: 2000年の人口をもとに、2007年3月31日までの合併結果までを反映した自治体ごとのデータベースを作成。これを人口5000以上と5000未満に区分して整理したもの。

出所：筆者作成

3.3. 大都市の存在

小規模な自治体ほど合併する傾向の強かった平成の大合併において、「町村」の数が減少したことは必然的な結果といえる。その一方で、政令指定都市・中核市、特別市などの「大都市」もこの間に増加しており、これが都道府県の役割に与える影響も無視できない。例えば、県とおおよそ同じ権限を有する政令指定都市の場合、単により広汎な行政権限を有するというだけではなく、国から県へ譲与される道路財源は、その道路延長に応じて県と政令指定都市とで按分することになるなど、財政的にも県の裁量を縮減する側面がある。程度の差はあるものの、中核市や特例市についても同様の影響が県に与えられよう。

もちろん、これらの影響のすべてが本稿の注視する市町村合併によってもたらされた訳ではないが、「市町村合併支援プラン」が政令指定都市の指定についても、その運用を弾力化することなどを盛り込んでおり、合併後の人口が80万人程度の静岡市、堺市、新潟市、浜松市が政令指定都市に指定されてきたのである。また、中核市は、現在39団体存在し、そのうち18団体が2000年4月以降に市制から移行したものである²¹⁾。特例市の制度は、2000年11月から導入されているため、43団体のすべてが、地方分権一括法の

²¹⁾ 盛岡市、柏市、西宮市、久留米市は2008年4月1日に移行した団体である。したがって、他の分析と平仄を合わせて2007年3月31日で区切れば、これらを除く14団体となる。

施行以降に指定されている²²⁾。

表 11 は、表 10 と同様の作業によって政令指定都市、中核市、特例市の歳出規模を都道府県別に再集計し、「歳出比」として示したものであり、最右列の値で上位 10 団体と、下位 10 団体のみを抽出したものである。ここで注目したいのは下位 5 団体である。東京都特別 23 区を含む東京都を除くとすれば、島根県、徳島県、佐賀県、沖縄県だけが、政令指定都市、中核市、特例市を有していないことがわかる。1つの見立てとして、これら 4 県では、県が「主」、市町村が「従」という構図が相対的に強く働いている可能性がある。

表 11 歳出比でみる、政令指定都市、中核市、特例市の相対的な大きさ（都道府県別）

都道府県名	全体	政令指定都市		中核市		特例市		政令+中核+特例
神奈川県	30,339	19,481	64%	3,188	11%	3,060	10%	85%
大阪府	38,067	21,419	56%	2,583	7%	6,254	16%	79%
兵庫県	25,477	8,964	35%	3,722	15%	4,341	17%	67%
広島県	12,971	5,543	43%	1,482	11%	1,160	9%	63%
愛知県	25,425	10,551	41%	3,564	14%	1,691	7%	62%
福岡県	23,314	13,224	57%	1,048	4%	0	0%	61%
京都府	11,542	6,953	60%	0	0%	0	0%	60%
岡山県	8,369	0	0%	4,375	52%	0	0%	52%
静岡県	12,966	5,284	41%	0	0%	1,398	11%	52%
群馬県	7,565	0	0%	0	0%	3,707	49%	49%
・	・	・	・	・	・	・	・	・
・	・	・	・	・	・	・	・	・
・	・	・	・	・	・	・	・	・
山梨県	3,730	0	0%	0	0%	645	17%	17%
山形県	5,094	0	0%	0	0%	853	17%	17%
岩手県	6,443	0	0%	1,014	16%	0	0%	16%
三重県	6,734	0	0%	0	0%	1,002	15%	15%
茨城県	9,621	0	0%	0	0%	1,409	15%	15%
東京都	39,037	0	0%	0	0%	0	0%	0%
島根県	4,501	0	0%	0	0%	0	0%	0%
徳島県	3,738	0	0%	0	0%	0	0%	0%
佐賀県	3,571	0	0%	0	0%	0	0%	0%
沖縄県	5,409	0	0%	0	0%	0	0%	0%

NOTE：2008年4月1日現在の状況を反映している。脚注19及び脚注20を参照のこと。また、歳出額の単位は億円であり、歳出比のデータは、表10と同じ作業から算定した。
出所：筆者作成

4. 都道府県への変化の圧力

ここまで、第2節では、財政指標からみた市町村の変化、すなわち各合併市町村における支出削減効果の集積について、第3節では、市町村合併による町村数の変化などの構造変化が都道府県行政に及ぼす影響について考察してきた。これら2つのチャンネルを通じた複合的な影響が、広域自治体にどのような形になって現れるのかは近い将来にデータが揃うのを待って検証することになる。現時点で可能な作業は、これら2つの尺度から見て、また、これら2つの複合的な影響から見て、市町村合併から都道府県が受ける

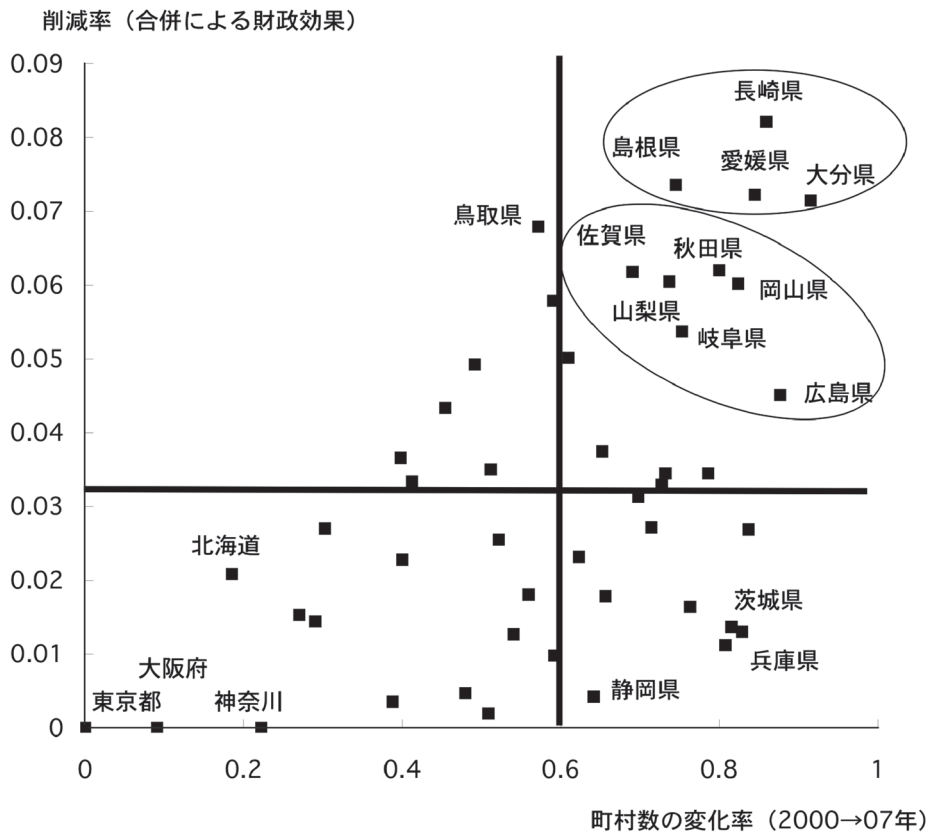
²²⁾ 2008年4月1日に、盛岡市と奥市が中核市へ移行し、春日部市が新たに特例市に加わった結果が43団体である。したがって、2007年3月31日で区切れば、44団体である。

影響を相対的に比較するところまでである。以下ではこの作業を試みる。

4.1. 支出削減と町村数の減少

図2は、市町村合併による支出の削減率（表6、表7）と町村数の減少率（表9）を縦軸と横軸の尺度として採用し、各県をマッピングしたものである。なお、47都道府県の平均値（支出の削減率=3.2%、町村の減少率=59%）に線を引き、図面は4分割されており、第一象限に含まれる都道府県ほど県下の市町村で大きな変化が生じていると考えられる。ここには、秋田県、石川県、山梨県、岐阜県、三重県、滋賀県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、愛媛県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、鹿児島県の17県がこれに含まれており、中・四国地方と九州地方の県が多いのが目につく。これらの中でも特に基礎的自治体の変化が大きいと考えられる第一グループは、長崎県、愛媛県、大分県、島根県であり最北東に位置している。これに続くのが、秋田県、佐賀県、岡山県、岐阜県、広島県で、いわば第二グループである。

図2 削減率（財政指標）と町村数の変化率（構造変化）から見た都道府県



4.2. 大都市を考慮した市町村構成の変化

市町村合併が都道府県に与えた影響として加味すべきではないかもしれないが、政令指定都市、中核市、特例市などが2000年以降に増加していることが県の役割を変化（縮減）させている一面がある。この点に配慮すれば、これら大都市を有さない佐賀県の相対的な位置（図2）は、過剰評価であるかも知れない。

また、その反対に、大阪府や神奈川県のように大きな政令市を抱える府県における、市町村と県との関係を見誤っているかもしれない。そこで、図2で用いた支出削減額、町村数の減少率という2つの指標に、歳出比で見た県下の政令指定都市・中核市・特別市の大きさの指標（表11）を加えた3つの指標による複合指標を作成し、これによって各県を横断的に比較してみよう。ただし、複合指標とは、3つの指標について、それぞれ都道府県ごとに偏差値を算出し、それらを単純に合計した値である²³⁾。表12は、求めた単純合計値の上位と下位の10団体を示したものである。そこでは、図2の第一グループと第二グループ間で順位の変動があるだけでなく、神戸を抱えている兵庫県が上位に入ってきているなど印象は変化

表 12 大都市の存在までを考慮した県への影響の多寡

	(a) 削減率	(b) 町村数の 変化率	(c) 政令+中核 +特例の歳出比	偏差値			
				(a)	(b)	(c)	$\frac{(a)+(b)+(c)}{3}$
長崎県	0.082	0.859	0.447	71.7	62.2	55.9	63.3
広島県	0.045	0.877	0.631	55.6	63.0	65.0	61.2
岡山県	0.060	0.824	0.523	62.2	60.6	59.7	60.8
大分県	0.071	0.915	0.294	67.1	64.7	48.4	60.1
愛媛県	0.072	0.845	0.262	67.4	61.5	46.9	58.6
兵庫県	0.013	0.829	0.668	41.6	60.8	66.8	56.4
秋田県	0.062	0.800	0.226	63.0	59.5	45.1	55.9
新潟県	0.027	0.837	0.470	47.6	61.2	57.1	55.3
鳥取県	0.068	0.571	0.310	65.6	49.2	49.2	54.7
山梨県	0.060	0.737	0.173	62.3	56.7	42.5	53.8
・	・	・	・	・	・	・	・
・	・	・	・	・	・	・	・
・	・	・	・	・	・	・	・
大阪府	0.000	0.091	0.795	35.9	27.4	73.1	45.5
岩手県	0.026	0.522	0.157	47.1	46.9	41.7	45.2
栃木県	0.013	0.541	0.246	41.4	47.8	46.0	45.1
宮崎県	0.023	0.400	0.256	45.9	41.4	46.5	44.6
埼玉県	0.004	0.388	0.438	37.5	40.9	55.5	44.6
北海道	0.021	0.185	0.351	45.0	31.7	51.2	42.6
奈良県	0.015	0.270	0.210	42.6	35.5	44.3	40.8
山形県	0.014	0.290	0.167	42.2	36.5	42.2	40.3
沖縄県	0.027	0.302	0.000	47.7	37.0	34.0	39.6
東京都	0.000	0.000	0.000	35.9	23.3	34.0	31.1

出所：筆者作成

4.3. 道州制にまつわる一試論

市町村合併を通じて、自立が難しい自治体の数は減少傾向にあるなど、地方分権の潮流は、広域自治体としての都道府県の役割に変化を迫っている。広域自治体の変化した姿の1つが「道州制」であるとすれば、その機能の1つとして、市町村間の財政調整に近接性の概念を導入し、州内での水平的財政調整を期待することもできよう。つまり、地域内扶助(市町村間再分配)という実務を行う受け皿としての「道州制」である。西尾私案(西尾 [2007,p135-6])では、いわゆる小規模団体を国ないし県が直轄するようなイメージが提示されている。地方自治体間の競争を促すのであれば、そこでの生き残りが難しい自治体の存在を

²³⁾ 第*i*自治体の指標*x*の偏差値*v_{ix}*は、わが国の慣例に倣い、 $v_{ix} = 50 + 10 * (x_i - \bar{x}) / \delta_x$ で算出した。

真摯に受け止め、こうした提案がなされることを私は肯定する。その上で、こうした団体への支援策を「分権的」に行うのかを考察されるべきであり、以下の試論は、そうした取り組みの1つとなることを意図している。

図2、表12の上位集団をみると、中国地方から岡山県、広島県、鳥取県、九州地方から長崎県と大分県、四国地方からは愛媛県、北東北から秋田県が入ってきている。これらの地域は、いわゆる「道州制」の議論で俎上にのせられることが多い地方である。以下では、北東北3県、中国地方、四国地方、九州地方をそれぞれ1つのグループ（いわゆる「州」）と見なして、市町村間の再分配をグループ内で行うような状況を考えてみたい。表13は、それぞれの地方（グループ）について「要支援団体」の人口および歳出のウエイトを示したものである（表10の再集計）。

まず、北東北3県および四国地方は、人口比と歳出比の2つの指標ともに全国平均よりも値が大きくなっており、市町村間の再分配を当該グループ内で行うとき、いわゆる支援側に回った団体の負担感は、全国規模で再分配を行う場合に比べて相対的に重たい。中国地方は、歳出比は全国平均を下回っているが、人口比では上回っており、北東北3県や四国よりはグループ内での市町村間再分配の条件が整っていると見ることができるかもしれない。ただし、四国地方を加えた「中四国地方」になると、人口比・歳出比の双方の指標で全国平均よりも負担感は大きくなってしまう。九州地方（除沖縄）は、これらの中で唯一、人口比と歳出比の双方で地域内での市町村間再分配が全国平均を下回っている。すなわち、九州圏内で市町村間再分配を実施することに前向きになりうる状況にある。表10を見ると、熊本県、宮崎県、鹿児島県の各数値は、全国平均よりも高く、これら3県だけでは、市町村間再分配への機運が高まらないものと推察するならば、九州でグループ化することの意義をここに見いだすことができよう。

ところで、北海道などは、図2が示すように市町村合併による支出削減が小さく、町村数の変化も乏しい。北海道の市町村の面積が既に十分に広いことを考えれば、今後市町村合併が劇的に進展するとも考えにくいし、表12を見ても、北海道の広域自治体としての役割が縮小傾向にあるとも見立てにくい。しかも、表10によれば、北海道における市町村間での再分配は容易ではなく、国による全国規模での再分配を北海道は志向する可能性が高い。地方分権一括法が施行された2000年以降、地方自治体のあり方が大きく変わりつつあるものの、その動向には地位差がある。それゆえ、全国一律ではなく、特区などの形で道州制を議論することには合点が行く。しかし、それは北海道からではなく、例えば、九州地方の方がより適当であることを本稿の分析結果は示している。九州地方であれば、全国規模で水平的財政調整を行うのではなく、グループ内で水平的財政調整を行うことに優位性を見だし、ここを接点として道州制が実現する余地が相対的に大きいのである。

表 13 表 10 の結果を「地方」で再集計したもの

	団体数		人口比： B/(A+B)	歳出比： B/(A+B)
	(A) 人口 5000以上	(B) 人口 5000未満		
北東北3県	87	13	1.12%	2.49%
中国地方	100	12	0.53%	1.20%
四国地方	81	15	1.17%	2.78%
中国・四国地方	181	27	0.76%	1.74%
九州地方（除沖縄県）	239	18	0.35%	1.11%
九州地方（含沖縄県）	266	32	0.50%	1.69%
全国平均（再掲）	1613	214	0.51%	1.52%

NOTE：北東北3県とは、青森県、秋田県、岩手県を指し、中国地方とは、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県を指す。着色で強調した値は全国平均を下回っている。

出所：筆者作成

5. まとめ

本稿では、市町村合併が都道府県へ与えた影響ではなく、与えるであろう潜在的な影響について、以下の2点から考察することを目的としていた。すなわち、(1) 合併市町村における支出削減効果を都道府県ごとに集計した値の相対的な大きさの違いと、(2) 市町村合併による町村数の変化、依然として残されている小規模団体の数、および政令市などの大規模団体の数など、県下の構成市町村の実情の違い、という2つの視点から市町村合併が都道府県へ与える影響を横断的に比較・検討した。

考察から得られた主要な結論を整理すると以下の3点になる。(A) 市町村合併がもたらす支出削減の効果は、合併した自治体の数とともに合併の組み合わせにも依存する。(B) 市町村合併によって小規模団体としての町村が減少した一方で、政令指定都市・中核市・特例市など、県の役割を割譲される自治体が増加し、各都道府県に属する基礎的自治体の構成が変化している。(C) 上記2つの考察を通じて得られた知見を総合的に勘案すると、市町村合併を通じた広域自治体の変質への「風圧」には地域差があり、例えば、九州地方などでは相対的に大きい。

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。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。本稿の主旨は、急速に進んだ基礎的自治体の変化が、広域自治体としての都道府県にどのような影響を与えつつあるのかについて検証し、議論の俎上にあげるところにあったといえる。

これまで、市町村合併にまつわる経済学からの研究は、主として、合併による支出削減額に注視したものが多かったが、現行制度の下では、支出削減効果が当該市町村に永続的にもたらされるわけではないこともあり、この短期的な財政効果に議論が偏重しすぎたとの認識が筆者にはある。そこで、本稿では、市町村合併による町村数の変化などの構造変化が都道府県行政に及ぼす影響を追加したのであるが、この議論は、合併によって体質が変化した市町に対して、国や県が権限移譲を進めることによって幕を開けることができる。もし、市町村への権限移譲が進まなければ、実質的な変化は市町村に生じず、これが都道府

県の変化へと波及していくこともない。裏を返せば、本稿は、自らの論のよって立つ「都道府県から市町村への権限移譲による行政改革」を前提としたまま、この前提そのものを批判的に検証してはいない。この点は、本稿に残された課題のうちもっとも大きなものの1つであり、データの蓄積を待って、この実効性を明らかにする必要がある。

参考文献

- 上村敏之・鷺見英司（2003）「合併協議会の設置状況と地方交付税」『会計検査研究』第28号，pp.85-99。
- オルソン・マンカー（1996）依田博・森脇俊雅訳『集合行為論・公共財と集団理論』ミネルヴァ書房。
- 中井英雄（1988）『現在財政負担の数量分析—国・地方を通じた財政負担問題』有斐閣。
- 西川雅史（2001）「市町村合併のメリット（1）」『郵政研究所月報』2001年2月号，pp.48-56。
- 西川雅史（2002）「市町村合併の政策評価—最適都市規模・合併協議会の設置確率」『日本経済研究』，pp.61-79。
- 西川雅史（2006）「保険税と保険料：国民健康保険制度における自治体の制度選択」『日本経済研究』第55号，pp.79-98。
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。
- 野田遊（2006）「市町村合併と府県の政策変容の関係に関する実証研究」『会計検査研究』第33号，pp.149-171。
- 林正義（2002）「地方自治体の最小効率規模：地方公共サービスの供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー』（61）；pp.59-89。
- 原田博夫・川崎一泰（2000）「地方自治体の歳出構造分析」『日本経済政策学会年誌』48巻，pp.191-99。
- 町田俊彦（2006）「地方交付税削減下の『平成大合併』」町田俊彦編著『「平成の大合併」の財政学』第3章，公人社。
- 横道清孝（2005）「都道府県と市町村の新しい関係—合併後の2層体制」『都市問題』96（3），pp.48-55。
- 横山純一（2006）「市町村合併が進まない北海道」町田俊彦編著『「平成の大合併」の財政学』第7章，公人社。

参考資料

- 『道州制に関する答申』（九州地域戦略会議道州制検討委員会，2006）。
- 第28次地方制度調査会第8回専門小委員会議事録。
- 道州制ビジョン懇談会第10回，第11回議事録。
- 『市町村合併による効果について』（総務省，市町村の合併に関する研究会平成18年度版報告書）。
- 『大都市部における市町村合併の推進』（総務省，市町村の合併に関する研究会平成19年度版報告書）。
- 『埼玉県市町村合併推進構想』（埼玉県総合政策部地方分権支援課）。

参考：使用したデータの特徴

1999年4月1日に兵庫県篠山市（篠山町，西紀町，丹南町，今田町）が合併して以降，1999年度内の合併はなかった。その後，2001年の1月から3月までの間に，新潟県新潟市が1月1日に黒埼町を編入

合併し、東京都田無市と保谷市が1月21日に対等合併して西東京市が新設されている。これらの4団体(ないし新潟市を除く3団体)は、2000年度中に合併したことになる。

このほか、2001年4月から2001年12月末にかけて、茨城県潮来市(潮来町+牛堀町)、埼玉県さいたま市(浦和市+大宮市+与野町)、岩手県大船渡市(大船渡市+三陸町)が合併しているが、これらは2001年度の合併である。

本稿で「2000年時点」というときに、2001年1月1日以降に合併した西東京市や新潟市の合併は含んでおらず、これらは合併前の形で取り扱われている。つまり、サンプル数の基本は、3252である(以下の表を参照)。しかしながら、統計によっては、西東京市の「2000年度」のデータが欠損し、新潟市のデータには黒埼町が含まれていない。そのほか、合併以外の事由(東京都特別23区や、全島民が退去した三宅村など)でデータが存在しない場合もある。したがって、本文中で使用したデータのサンプル数は、どの行政区分を対象としているのか、どのようなデータを使用しているのか、どの年度を分析対象とするのかに応じて若干のズレが生じている。

	2000年12月31日時点	2001年3月31日時点	2007年3月31日時点
政令市	12	12	17
市	659	658	765
町村	2558	2557	1022
東京特別23区	23	23	23
合計	3252	3250	1827