

2017年12月28日 全9頁

平成の大合併の成果と課題

10年超経過して行財政基盤の確立は達成できたか

政策調査部 研究員 亀井亜希子

[要約]

- 平成に行われた市町村合併(平成の大合併)は、行財政基盤の確立を目的に推進された。市町村合併の評価は賛否が分かれるが、本稿では、目的が達成されているかどうかを確認した。
- 平成の大合併による市町村合併件数は、市町村の財政事情を要因として特に 2003~2005年度に急増した。町村の多くが合併により一般市へ移行し、人口1万人未満の小規模な市町村も減少したため、行政基盤の強化は一定程度達成したと評価できる。
- 財政面に関しては、2011年度に合併特例債の発行期限が延長されたため、2015年度時点では、2005年度以前に合併した市町村に対する財政優遇措置が続いており、合併効果の評価はできない。しかし、合併してできた市町村について、各合併年度比の2015年度の財政力指数を確認すると、合併年度よりも指数が上昇している市町村が多い一方で、既に財政力指数が低下している市町村も確認できた。
- 合併市町村は、2018年度以降、合併特例債の発行期限のほか、合併算定替も適用期限を迎える。優遇措置が無くなれば、財政力に不安のある合併市町村では、財政悪化が懸念される。そのような市町村は、合併特例債の発行期限の延長等を求めているが、市町村合併の成功事例を基に、さらなる市町村合併による財務基盤の強化を追求することも必要と考えられるのではないかと。

1. 明治時代から長期にわたり進められている市町村合併

市町村合併は、直近では2003~2005年度に政府の強力な推進のもと急増した平成の大合併の印象が強いが、時代を更に遡った明治時代から長期にわたり政策的に進められている。

人口が継続的な増加期にあった明治及び昭和時代、そして人口増加期から減少期へと転換した平成時代、いずれの時代でも一貫して、合併により市町村数を減少させ行政区域を広域化する政策が取られてきたことになる。市町村合併を円滑にする措置を内容とする現行の「市町村の合併の特例に関する法律」の適用期限は2019年度(2020年3月31日)までとされており、市町村合併の取組みは現在も継続している。

市町村合併の結果、行政区域は市への集約が進み、町村数は、明治の大合併（1888～1889年）では市町村数が77.8%減少、さらに昭和の大合併（1953～1961年）では市町村数が64.8%減少した¹。その点、平成の大合併（1995年度以降）は、2014年度時点での減少率は46.9%²と、明治・昭和と比べて小さい。

この実績の違いは、政府が設定した市町村合併の目的の違いにあると考えられる。明治時代の市町村合併は市町村が近代的な行政事務を行うためであり、昭和時代は戦後新たに移譲された行政事務を市町村が効率的に行うためであったことから、市町村にとって、市町村合併は行政サービスを行うために必要不可欠な取組みであった。

他方、平成時代の市町村合併の目的は、人口減少・少子高齢化及び地方分権を見据えた市町村の行財政基盤の確立である³。しかし、現行制度において、市町村に不足財源が発生した場合は普通交付税による財源補填が行われる仕組みがあるため、市町村は財政健全化の必要性を認識しつつも、わざわざ市町村合併を選択する動機を持ちにくく、自主的な合併は進みにくい状況にある。実際、平成の大合併において市町村合併が進んだのは、市町村の普通交付税の削減期の前後であった。

2. 平成の大合併において市町村合併が進んだ要因

平成の大合併は、特に1999年度以降、3つの法律に基づき推進されてきた。2004年度までは「市町村の合併の特例に関する法律」（以降、旧合併特例法）、2005～2009年度は「市町村の合併の特例等に関する法律」（以降、新合併特例法）、2010～2019年度は改正・新合併特例法である。

いずれの法律も、市町村合併により市町村の行財政基盤の確立という目的を達成するため、合併準備段階及び合併後の市町村に、財政的な優遇措置を付与する内容であった（図表1）。

財政的なメリットは、特に、旧合併特例法における、次の2点の存在が大きかった。すなわち、普通交付税⁴の算定において合併年度及びそれに続く10～15年間は合併がなかったものと仮定する「合併算定替」の適用と、合併年度及びそれに続く10年間（東日本大震災被災市町村は15年間）⁵において市町村建設計画に基づく事業経費に対し発行でき、かつ、元利償還金の70%を国が普通交付税により負担する「合併特例債」の発行が可能となったことである。

¹ 1888年：71,314市町村、1889年：15,859市町村、1953年10月：9,868市町村、1961年6月：3,472市町村。（出所：総務省ウェブサイト「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」）

² 1995年4月：3,234市町村、2014年4月：1,718市町村。（出所：脚注1に同じ。）

³ 総務省「『平成の合併』について」（平成22年3月）

⁴ 大和総研ウェブサイト 亀井亜希子「[地方交付税](#)」（ESGキーワード、2013年10月7日）

⁵ 4月1日に合併した場合は、合併年度含み10年間。なお、2012年6月27日に「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律」が施行され、被災市町村以外は、合併年度とそれに続く10年度が15年度に、被災市町村は同15年度が20年度に延長された。

図表 1 市町村合併に関する法律別の財政上の優遇措置（1999～2019 年度）

法律	市町村の合併の特例に関する法律 (昭和40年法律第6号)	市町村の合併の特例等に関する法律 (平成16年法律第59号)	市町村の合併の特例に関する法律 (平成16年法律第59号)	
適用期間	1995～2004年度 (2005年度は経過措置)	2005～2009年度	2010～2019年度	
制定目的	自主的な市町村の合併を推進	自主的な市町村の合併の推進 による市町村の規模の適正化	自主的な市町村の合併の円滑化	
一般市の人口要件	緩和(5万人→3万人)	緩和(5万人→3万人)	5万人	
国の関与	・都道府県及び市町村に対する必要な助言、情報の提供等 ・合併協議会の設置勧告 ・内閣に市町村合併支援本部を設置し、市町村合併支援プランを策定	・市町村合併推進のための基本指針を策定	×	
都道府県の関与	—	・基本指針に基づき、市町村合併推進に関する構想を作成		
財政支援措置	普通交付税	・合併算定替 10年間(+激変緩和5年) ・合併補正	・合併算定替 段階的に5年(+激変緩和5年) ・合併補正	
	特別交付税	・合併準備経費 ・合併移行経費 ・公債費負担の格差是正 ・包括措置	・合併準備経費 ・合併移行経費 ・公債費負担の格差是正	
	地方債	・合併推進債 充当率:90%、交付税算入率:50% ・合併特例債 充当率:95%、交付税算入率:70%	・合併推進債 充当率:90%、交付税算入率:40%	・地域活性化事業債 充当率:90%、交付税算入率:30%
	補助金	・合併準備補助金 ・合併市町村補助金	×	×

(注) 表中の「市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）」は、最後の改正に基づく内容。
(出所) 総務省「『平成の合併』について」、長野県「旧合併特例法と合併新法との比較（財政支援措置）」より大和総研作成

しかし、このように特に1995～2005年度において、合併した市町村には新たな街づくりのために手厚い財政優遇措置が付与されたにもかかわらず、1995～2002年度において、市町村合併が大きな盛り上がりを見せることはなかった。2002年度までに合併を選択した市町村は、わずか32市町村であった（結果、12の合併市町村が成立）（図表2）。

図表2により、1999年度以降の地方行政の政策動向と市町村合併実績の関係を見ると、そのような状況下で、市町村合併が大きく前進したのは、2003～2005年度であった。要因は、図表1のような財政的にプラスとなるインセンティブ単体よりも、財政的にプラスとなるインセンティブと、同時期に三位一体改革による財政的にマイナスとなる普通交付税の削減措置が同時に作用したことである。三位一体改革とは、2004～2006年度に地方分権政策の一環として進められた国庫補助負担金の廃止・縮減、税財源の国から地方への移譲、地方交付税の一体的な見直しである。

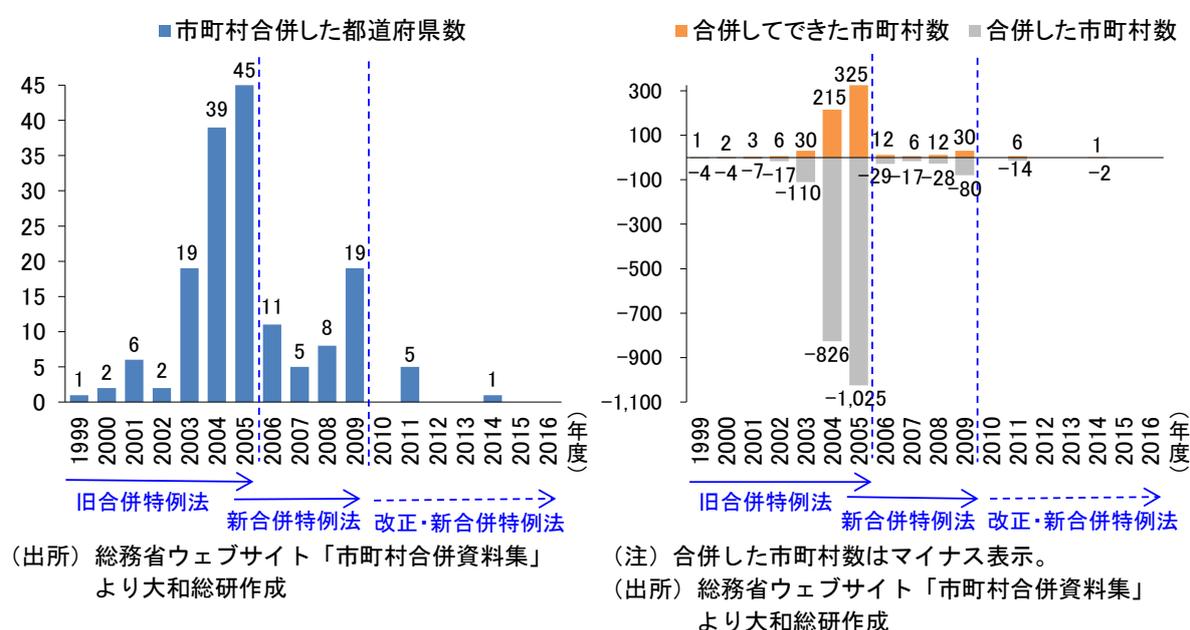
具体的には、2004年度の旧合併特例法の改正により、市町村が2004年度内に合併申請を完了させ2005年度内に合併成立できる場合には2005年度においても手厚い財政措置が適用延長されたこと、さらには、2004～2006年度に三位一体改革において普通交付税及び国庫補助負担金の削減が推進されることになったことが、市町村合併が進む契機となった。

当初は、旧合併特例法の期限直前とされた2003～2004年度及び、旧合併特例法の改正により経過措置となった2005年度の3年間の期間に、三位一体改革の地方交付税削減による財政悪化を危惧した財政力が低い市町村を中心に、新たな財源確保を目的とした市町村合併が急増する

こととなった。2003年度及び2004年度は、22道府県⁶において936市町村が合併を選択し245市町村が成立し、さらに2005年度には、財政優遇措置の期限終了前の駆け込み合併により45道府県において1,025市町村が合併を選択し325市町村が成立した（図表2）。

一方、その後の財政優遇措置が縮小された2006～2009年度では、新合併特例法に基づき、国や都道府県が積極的に関与し市町村合併を推進しても、合併を選択した市町村数は計154市町村と、それほど伸びなかった。2010年度以降は、市町村合併の一区切りとして、市町村合併に対する国・都道府県の関与は廃止され、市町村の自主的な取組みに委ねられている。合併案件は、2011年度に6件（5県の14市町村が合併）、2014年度に1件（1県の2市町村が合併）しかなく、2014年度の合併を最後に、現在に至っている。

図表2 市町村合併した都道府県数と市町村合併実績の推移（1999～2016年度）



3. 平成の大合併の目的である行財政基盤の確立は達成されたか

（1）行政基盤：町村の多くが合併により一般市へ移行

政府は、平成の大合併の目的に行政基盤の強化を掲げ、その進捗を測るための数値目標を設定していたものと思われる。第1の目標は、総務省が都道府県別の市町村合併の進捗状況を評価する指標として2010年3月に公表した報告書⁷において「人口1万人未満の団体数」及び「人口1万人未満の団体数の減少率」を用いていたことから、人口1万人未満の市町村数を減少させることであったと考えられる。第2の目標は、旧合併特例法及び新合併特例法において、市町村合併の特例措置として、町村が一般市となる人口要件を緩和（人口5万人→3万人）していたことから、一般市さらには一般市から中核市及び政令指定都市への市制変更に伴う都市機能

⁶ 2004年度に市町村合併した39道府県のうち17県が2003年度にも市町村合併の実績あり。

⁷ 脚注3に同じ。

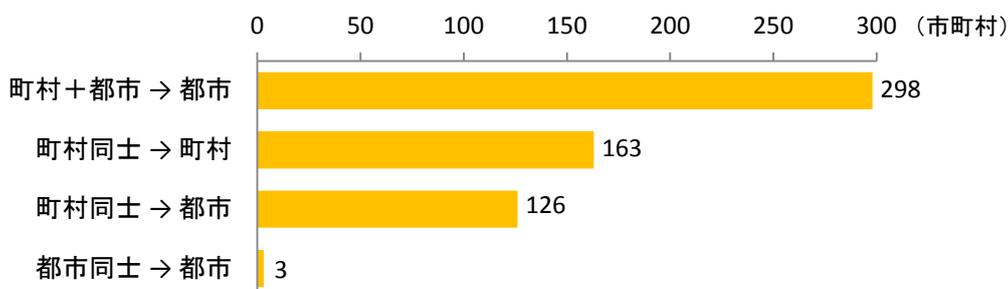
の向上であったと考えられる。

このような数値目標が設定されていたのは、行政単位としては、町村よりも都市（一般市、さらには中核市、政令指定都市）である方が、地方分権改革により国及び都道府県から移譲される行政事務権限が多く、自治体の行政基盤強化が実現できるからである。

2016年度において、人口1万人未満の市町村は、497市町村（3市⁸、494町村）であり、1998年度の1,537市町村から67.7%減少した⁹。合併有無を見ると、44町村は合併により誕生した町村、3市446町村は未合併の市町村であった¹⁰。市町村に占める人口1万人未満の割合も、2016年度、1998年度の47.6%から28.9%に18.7%ポイント低下した。

図表3により、2016年度の市町村合併のパターン別の合併市町村数を見ると、町村は、町村同士の合併により都市（一般市）になったパターンよりも、町村が都市（一般市、中核市、政令指定都市）との合併により当該都市の一部になったパターンが多かった。

図表3 市町村合併のパターン（2016年度）



（注1）合併により誕生した市町村数は590市町村。大和総研にてカウント。

（注2）合併後の人口増加による市制変更も含んだ2016年度時点の自治体区分。

（注3）「町村+都市→都市」の都市は、一般市が241、中核市が48、政令指定都市が9。「町村同士→都市」の都市は、全て一般市。

（出所）総務省ウェブサイト「市町村合併資料集」、総務省「中核市一覧」（平成29年1月1日現在）、「施行時特例市一覧」（平成29年1月1日現在）、「指定都市一覧」（平成28年10月26日現在）、「市町村数の推移表（詳細版）」（平成28年10月10日）より大和総研作成

総務省が2010年3月に公表した報告書¹¹によると、アンケート等による平成の大合併の評価としては、住民の反応としては「合併して悪くなった」、「合併しても住民サービスが良くなったとは思わない」、「良いとも悪いとも言えない」といった声が多く、行政（同報告書で触れられている全国町村会のまとめ（2008年10月））からも「行政と住民相互の連帯の弱まり」、「周辺部の衰退」等の声が上がっていた。この背景には、市町村合併が、都市と町村という合併パターンが多かったために、1つの市内において合併前に都市であった地域と町村であった地域の間で人口偏在が生じていることが影響していると考えられる。

⁸ 北海道の歌志内市、夕張市、三笠市。市は、人口減少により市の要件を満たせなくなった場合でも市として存続することができる。

⁹ 総務省「住民基本台帳に基づく人口」（1998年1月1日現在、2016年1月1日現在）

¹⁰ 総務省「住民基本台帳に基づく人口」（1998年1月1日現在、2016年1月1日現在）、総務省ウェブサイト「市町村合併資料集」

¹¹ 脚注3に同じ。

なお、市町村合併した数年後に市制変更した市町村は、町村と合併した一般市のうち 12 市¹²（中核市へ）、町村と合併した中核市のうち 7 市¹³（政令指定都市へ）、一般市同士の合併のうち 1 市¹⁴（政令指定都市へ）であった。合併により誕生した市町村の大半は、合併後、人口が急増するような魅力的な自治体にはなり得ていない。

（２）財政基盤：2003～2005 年度に合併してできた市町村の財政力指数は半数超が上昇

総務省が 2010 年 3 月に公表した報告書¹⁵によると、2010 年度以前に合併した市町村（財政優遇措置を受けている期間である 2008 年度時点の調査）が挙げている市町村合併によるプラス効果の 1 つは「財政支出の削減」である。

1999～2005 年度に合併した市町村（純計 555 市町村）について、2003～2015 年度の財政力の水準を表す「財政力指数」¹⁶の推移を見ると、合併年度以降の 5 年程度の財政力指数は、三位一体改革の国から地方への税源移譲による基準財政収入額の増額及び基準財政需要額の減額により、545 市町村¹⁷の合併市町村において上昇傾向を見せている。

しかし、市町村合併によるプラスの財政効果が表れるとされる 10 年程度¹⁸の 2015 年度において、それぞれ合併年度対比の 2015 年度の財政力指数の長期的な変化を見ると（図表 4）、1999～2005 年度に合併した市町村の財政力指数は、2005 年度に上昇している市町村もあれば、低下している市町村もある。数が急増した 2003～2005 年度の市町村合併について、2015 年度の財務力指数が合併年度よりも上昇している市町村の割合を見ると、合併年度が 2003 年度では 70.0%、2004 年度は 74.3%、2005 年度は 54.8%である。

合併年度対比の 2015 年度の財政力指数が上昇している市町村のほとんどは、合併年度から継続的に上昇しており、低下している市町村のほとんどは、2010 年度以降、継続的に低下している。つまり、合併市町村の財政状況の変化は、一時的ではなく、一応は構造的なものであると考えられる。合併特例債の発行期限が 15 年間に延長され、2015 年度時点でも財政優遇措置が継続していることも影響し、2003～2005 年度に大半が誕生した合併市町村の半数超は、合併を通じて、少なくとも現時点では財政力の向上に至っている。逆に言えば、それ以外の市町村は合併後 10 年程度が経過しても財政効果が表れていないということであり、現時点で財政力が向上している市町村についても、財政優遇措置が廃止されているわけではないため財政基盤の確立

¹² 青森県（青森市）、茨城県（つくば市）、群馬県（伊勢崎市、太田市）、埼玉県（春日部市、熊谷市）、千葉県（柏市）、新潟県（上越市、長岡市）、鳥取県（鳥取市、松江市）、佐賀県（佐賀市）。

¹³ 神奈川県（相模原市）、新潟県（新潟市）、静岡県（静岡市、浜松市）、大阪府（堺市）、岡山県（岡山市）、熊本県（熊本市）。静岡県（静岡市、浜松市）は、町村と一般市と中核市による合併であった。

¹⁴ 埼玉県（さいたま市）。

¹⁵ 脚注 3 に同じ。同報告書で触れられている全国町村会のまとめ（2008 年 10 月）による。

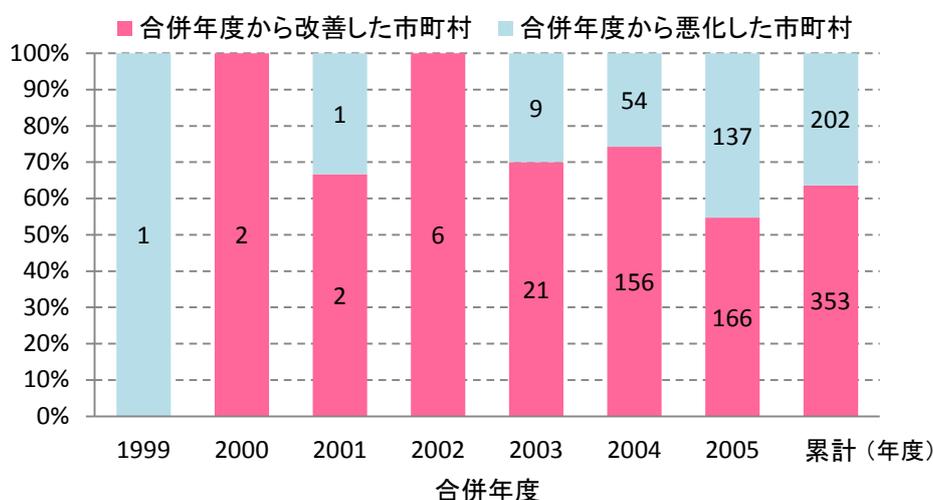
¹⁶ 大和総研ウェブサイト 亀井亜希子「[財政力指数](#)」（ESG キーワード、2014 年 5 月 15 日）

¹⁷ 合併後 5 年間に合併年度比で 2 年連続低下している 10 市町村（新潟県 新潟市、新潟県 新発田市、広島県 呉市、愛知県 田原市、高知県 高知市、福島県 会津若松市、北海道 洞爺湖町、青森県 青森市、福岡県 宮若市、徳島県 阿南市）を除く。

¹⁸ 「市町村合併は地域の将来を見据えて行われるものであり、その効果が現れるまでには、市町村建設計画等で一般的に定められている 10 年程度の期間が必要であると考えられる。」（出所：脚注 3 に同じ。）

が実現しているかどうかの最終的な評価はできない。

図表4 1999～2005年度に合併した市町村の合併年度比の2015年度の財政力指数の変化



(注1) 異なる年度で複数回合併した市町村は、最初の合併年度に含めてカウント。

(注2) 図表中の数字は、市町村数。累計は、1999～2005年度累計。

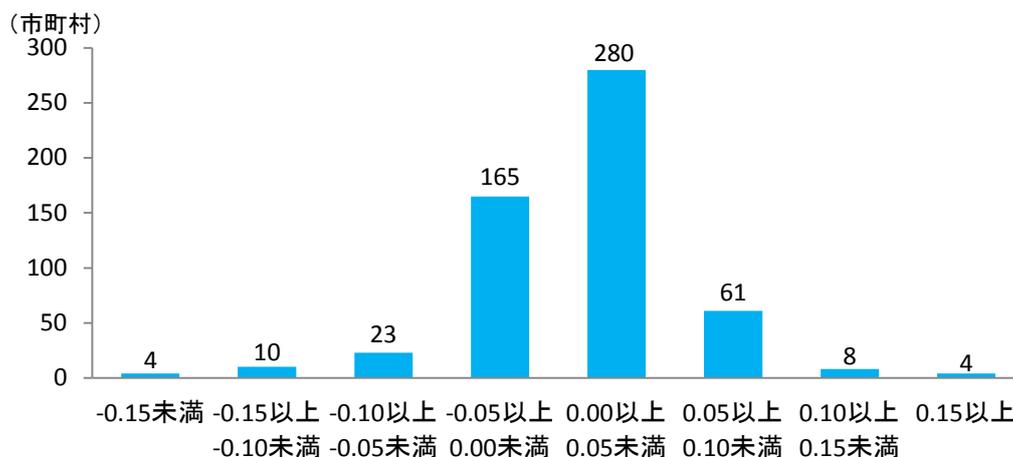
(出所) 総務省ウェブサイト「市町村合併資料集」、総務省「主要財政指標一覧」(平成15～27年度)より
大和総研作成

なお、特に2015年度の財政力指数が合併年度よりも0.10ポイント以上と大きく上昇した合併市町村は、12市町村であった(図表5)。

2003年度に合併した市町村では、三重県いなべ市(0.13上昇)、2004年度に合併した市町村では、島根県出雲市(0.34上昇)、三重県亀山市(0.15上昇)、新潟県上越市(0.13上昇)、広島県東広島市(0.13上昇)、愛媛県今治市(0.10上昇)、2005年度に合併した市町村では、和歌山県紀美野町(0.38上昇)、石川県志賀町(0.20上昇)、茨城県つくばみらい市(0.17上昇)、群馬県安中市(0.12上昇)、京都府京都市(0.12上昇)、茨城県下妻市(0.11上昇)であった。

その一方で、財政優遇措置を受けている期間中から財務力指数が低下している合併市町村もある。特に2015年度の財政力指数が合併年度よりも0.10ポイント超低下した合併市町村は、14市町村であった(図表5)。

2003年度に合併した市町村では、愛知県田原市(0.44低下)、広島県大崎上島町(0.11低下)、2004年度に合併した市町村では、静岡県御前市(0.17低下)、滋賀県野洲市(0.12低下)、茨城県取手市(0.12低下)及び稲敷市(0.11低下)、2005年度に合併した市町村では、愛知県豊田市(0.46低下)、徳島県阿南市(0.24低下)、神奈川県相模原市(0.13低下)、埼玉県神川町(0.13低下)、兵庫県西脇市(0.12低下)、千葉県成田市(0.12低下)、愛知県北名古屋市(0.11低下)、北海道安平町(0.11低下)であった。低下している合併市町村数の方が数は少ないものの、低下の程度は深刻である。

図表 5 1999～2005 年度に合併した市町村（累計）の合併年度比の 2015 年度の財政力指数


(出所) 総務省ウェブサイト「市町村合併資料集」、総務省「主要財政指標一覧」(平成 15～27 年度) より
大和総研作成

4. 2020 年度以降、懸念される合併市町村の財政悪化

前掲の図表 1 で示したように、旧合併特例法による合併後の市町村は、事業の元利償還金の 70%が国により補填される「合併特例債」を活用し、合併を象徴するような新しい庁舎や公民館・スポーツ施等の建設事業を行った。当初、1995～2005 年度に合併した市町村の起債可能期間は 10 年間（東日本大震災被災市町村は 15 年間）とされていたが、2012 年度の改正¹⁹により、15 年間（東日本大震災市町村は 20 年間）に期間延長となった。合併市町村の合併特例債の期限終了は、主に 2018～2019 年度に到来する。

行政サービスの集約化・効率化により必要経費が低減に向かうまでの必要期間として、2005 年度までに合併した市町村は 15 年間、2006 年度以降に合併した市町村は 10 年間において、合併がなかったと仮定した場合の財源不足額を基に普通交付税の交付額が決定される「合併算定替」が適用されている。つまり、合併市町村は、理論上は、実際の財源不足額以上の補填がされていることになるが、これも多くの市町村では 2018 年度以降に「合併算定替」の適用が無くなる。

財政優遇措置の終了後は、合併市町村において、市町村合併による財政効率化が実現していることを前提とした基準財政需要額に基づき普通交付税が算定されることになるため、行政効率化が実現していない合併市町村においては、急激な財政悪化が危惧される。2018 年度の政府予算案では、リーマン・ショック後の危機対応措置として地方財政計画の歳出に計上されてきた「歳出特別枠」が廃止になるなど、地方の財政にとっての厳しさも漂い始めている。市町村には財政悪化に備え多額の基金が積み立てられているとされるが、まち・ひと・しごと創生事業費のように、地方財政計画において明確な政策目的に基づき財源が計上されているにもかかわらず

¹⁹ 総務大臣「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律の施行について（通知）」(総行市第 44 号 平成 24 年 6 月 27 日)

わらず、実際には当該目的に使用されず基金として積み立てられている可能性も指摘されており、財務省は基金の増加要因を分析・検証する必要性を指摘している。2015年度に秋田県大仙市²⁰、2017年度には三重県や岐阜県等の11市²¹、熊本県²²等が、それぞれ合併特例債の発行期限の延長を求め始めた。特に、市町村合併により人口密度が低下した市町村においては、従来以上の行政運営の効率化が必要とされるだろう。

おわりに

1999～2016年度の市町村合併の結果、市町村は、町村が減少し、一般市への集約が進んだ。だが、一般市から中核市及び政令指定都市へのより上位への市制変更は少なく、行政事務の効率化による「行政基盤の確立」には十分にはつながっていないといえるのではないかな。

他方、財政基盤の面では、2001年以降に合併した市町村が受けている財政優遇措置の期限は、2016年度以降へと延長されたため、2015年度時点では、財政基盤の確立が実現しているかどうかの評価はできない。少なくとも、2015年度の財政力指数の合併年度比の変化を見ると、優遇措置が続いており、その間に財政効率化の時間的猶予があったにもかかわらず、合併年度に比べ既に財政力指数が低下している合併市町村が201市町村（合併市町村全体の36.4%）存在している。財政力指数が低下しているということは、普通交付税措置が増加していることも意味する。財政力に不安のある合併市町村では、合併特例債の発行期限の延長などを求めているが、市町村合併の成功事例を基に、さらなる市町村合併によって財務基盤の強化を追求することも必要と考えられるのではないかな。

以上

²⁰ 秋田県大仙市議会「合併特例債の適用期間の再延長を求める意見書」（平成27年3月17日）

²¹ 毎日新聞ウェブサイト「合併特例債：期限、国へ再延長要望 全国11市長会」（2017年8月10日）

²² 熊本県「平成28年熊本地震からの復旧・復興に係る要望」（平成29年6月）