

政治経済研究所 二席

# 「平成の大合併」とその原因に関する研究

政経学部法律政治学科 4年 山内 洋平

## 目 次

1. はじめに
2. 先行研究
3. 仮説の提示
4. データ
5. 分析結果
6. 結論

## 1. はじめに

本論文の目的は「平成の大合併」における市町村の合併数が、なぜ都道府県ごとによってばらつきがあるのかという問題を、経済的要因と政治的要因の二つの側面から分析することにある。ここで言う経済的要因とは、都道府県ごとの「財政状況などの経済的な要因」のことである。他方、政治的要因とは、「平成の大合併」を推進した当時の政権与党議員（つまり自民党議員と公明党議員）が「政権与党という有利な立場を利用して行使したと思われる影響力」という意味で使っている。これら二つの要因が、平成の大合併にそれぞれどの程度の影響力があったのか（あるいはなかったのか）、ということ

を実証分析することが本書の目的といえる。

「平成の大合併」は、1995年に改定された合併特例法により、合併の議論が活発になっていった。住民の直接請求により合併協議会の設置を発議できる制度などが盛り込まれ、大規模な市町村合併が行われた。その結果、1999年時点で3232あった市町村数は、2008年時点では1821にまで激減した。2010年3月をもって「平成の大合併」が一区切りとする政府の見解<sup>①</sup>が発表されたこともあり、平成の大合併は2010年で終わったというのが一般的な理解であろう。

表1は「平成の大合併」前後（1999年と2008年）の二つの時点における47都道府県ごとの、それぞれの市町村総数と市町村の減少率を示している。1999年における市町村総数の平均は68.7であったが、合併後の2008年には38.7まで市町村総数の平均が減っていることから、「平成の大合併」が具体的にどの程度の規模で実施されたのかわかる。1999年に最も市町村総数が多かったのは北海道（212）で、最も少なかったのは富山県と福井県（35）である。最も市町村総数の減少率が大きい、つまり、最も大規模に市町村合併を行ったのは広島県で、その市町村総数の減少率は73.3%であり、他方、最も小規模に市町村合併を行ったのは大阪府で、その減少率はわずか2.3%であったことがわかる。

合併が地域住民にもたらすと期待された経済効果の検証も未だ十分には行われていないし、合併そのものに関する賛否両論も存在する。しかし、そもそも平成の大合併の原因は何か、ということ問い直す事は極めて重要であると私は考える。なぜ、都道府県ごとに市町村合併の減少率において、表1に示すような大きな幅があるのか？ 本論文は、その原因を政治的要因と経済的要因の二つの大きな要因に分類して統計分析を行い、平成の大合併をもたらした原因を探るものである。

本論文では、平成の大合併は、政治家（ここでは政権与党議員）の影響力とは無関係であり、マスコミなどで一般に言われているように「経済的要因」によって引き起こされたという結論が得られた。

第二節では、一般的に「平成の大合併」を引き起こすと言われている経済的要因と政治的要因に関する先行研究を紹介する。第三節では、経済的要因と政治的要因に関するそれぞれの理論から仮説を引き出して提示する。第四節では、本論文で使用するデータに関する解説とそのデータを使用する根拠を示す。第五節では、本論文で使う統計モデル（重回帰モデル）とその分析結果およびその解釈を行う。第六節では、本論の課題に基づいて、今後の研究方向とその課題について述べる。

表1 都道府県別市町村減少率（1999-2008）

都道府県	市町村総数 99	市町村総数 08	市町村減少率	都道府県	市町村総数 99	市町村総数 08	市町村減少率
北海道	212	180	15.1%	滋賀県	50	26	48.0%
青森県	67	40	40.3%	京都府	44	26	40.9%
岩手県	59	35	40.7%	大阪府	44	43	2.3%
宮城県	71	36	49.3%	兵庫県	91	41	54.9%
秋田県	69	25	63.8%	奈良県	47	39	17.0%
山形県	44	35	20.5%	和歌山県	50	30	40.0%
福島県	90	59	34.4%	鳥取県	39	19	51.3%
茨城県	85	44	48.2%	島根県	59	21	64.4%
栃木県	49	31	36.7%	岡山県	78	27	65.4%
群馬県	70	38	45.7%	広島県	86	23	73.3%
埼玉県	92	70	23.9%	山口県	56	20	64.3%
千葉県	80	56	30.0%	徳島県	50	24	52.0%
東京都	40	39	2.5%	香川県	43	17	60.5%
神奈川県	37	33	10.8%	愛媛県	70	20	71.4%
新潟県	112	31	72.3%	高知県	53	34	35.8%
富山県	35	15	57.1%	福岡県	97	66	32.0%
石川県	41	19	53.7%	佐賀県	49	20	59.2%
福井県	35	17	51.4%	長崎県	79	23	70.9%
山梨県	64	28	56.3%	熊本県	94	47	50.0%
長野県	120	81	32.5%	大分県	58	18	69.0%
岐阜県	99	42	57.6%	宮崎県	44	30	31.8%
静岡県	74	40	45.9%	鹿児島県	96	45	53.1%
愛知県	88	61	30.7%	沖縄県	53	41	22.6%
三重県	69	29	58.0%	平均	68.7	38.7	43.7%

（出所） 総務省『合併相談コーナー』HP 市町村合併関係資料から作者が作成

## 2. 先行研究

第一節でも述べたように「平成の大合併」を引き起こす要因としては、大別すると、「経済的要因」と「政治的要因」にそれぞれ原因を求める二つの理論に分類できる。「経済的要因」に原因を求める理論は、極めて厳しい地方の財政状況などといった経済的要因が市町村合併を促進させた、というものである（今川・馬場 2006, p. 172-173）。国も地方も極めて厳しい財政状況にある中、より一層簡素で効率的な行財政運営が求めら

れている。そのため、地方行政改革の推進が必要であり、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化するために合併が行われた、と「経済的要因」を使った理論は主張する（総務省 HP 合併相談コーナー『市町村合併の推進』）。今井は「平成の大合併の理由として、東京の一極集中に対する地域復興のために圏域の中心となる都市が必要であり、中心都市の拡張が必要である」と主張する（今井 2008, p. 23）。このような経済的要因が市町村合併を促進させた、という考え方が「経済的要因」によって平成の大合併を説明しようとする理論といえる。

政治的要因は堀内・斉藤の両者によって主張されている理論である（堀内・斉藤 2009）。堀内・斉藤は、与党自由民主党議員が選挙区の区割りを自らの選挙に有利になるように操作したことが平成の大合併の理由だとしている。1994 年の衆議院選挙制度改革に伴う戦略的状況の変化に対して、政権与党であった自由民主党が自治体境界を操作することで選挙での生き残り適応を計った、いわゆるゲリマンダリング行為であったと主張している（堀内・斉藤 2009, p. 2・14）。西尾は、「平成の大合併」は、官僚主導で始められたものではなく、政治主導でやみくもに始められたものであったとし、それ故にしっかりと設計図が描かれていなかったと主張している（西尾 2007 p. 126）。つまり、政治的要因が市町村合併を促進させたというのが堀内・斉藤、西尾の主張である。

以上が合併を説明すると考えられる二つの相反する理論である。この「経済的要因」と「政治的要因」を使ったそれぞれ相異なる理論のどちらがよりよく「平成の大合併」を説明するであろうか？ これ以降は、これら二つの理論からそれぞれ仮説を引き出し、データを使って仮説を検証したい。

### 3. 仮説の提示

まず、経済的要因を使った理論から導き出される仮説を提示する。財政力指数が低い都道府県は、より一層効率的な行財政運営が求められると考えられる。その手段として合併が促進され、市町村の合併数が多くなるので、市町村の減少率は大きくなるはずだ。この理論から次の仮説が導き出される。

仮説 1：都道府県の財政力指数が低いほど、都道府県別減少率が大きい。

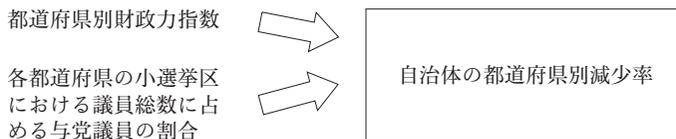
次に、政治的要因に関する理論から導き出される仮説を提示する。「平成の大合併」を推進したのは当時の自公政権であり、与党であった自民党と公明党は自らの生き残り

を確実にするため、ゲリマンダリング行為を行い「平成の大合併」を推進したというのが堀内・斉藤の理論が主張するところである。もしそうだとするならば、自民党と公明党の議席が占める割合が高い都道府県ほど、合併が促進されるはずである。従って、次の仮説が導き出される。

仮説2：各都道府県の小選挙区における議員総数に占める政権与党議員の割合が高いほど、都道府県別減少率が大きい。

図1は、本論文で使う統計モデルを示している。本論文で使う統計モデルの従属変数は「自治体の都道府県別減少率」である。従属変数に影響を与えていると思われる独立変数は二つある。一つは経済的要因である「都道府県別の財政力指数」、そしてもう一つは経済的要因である「各都道府県の小選挙区における議員総数に占める与党議員の割合」を独立変数として設定した。

図1 独立変数と従属変数のモデル



#### 4. データ

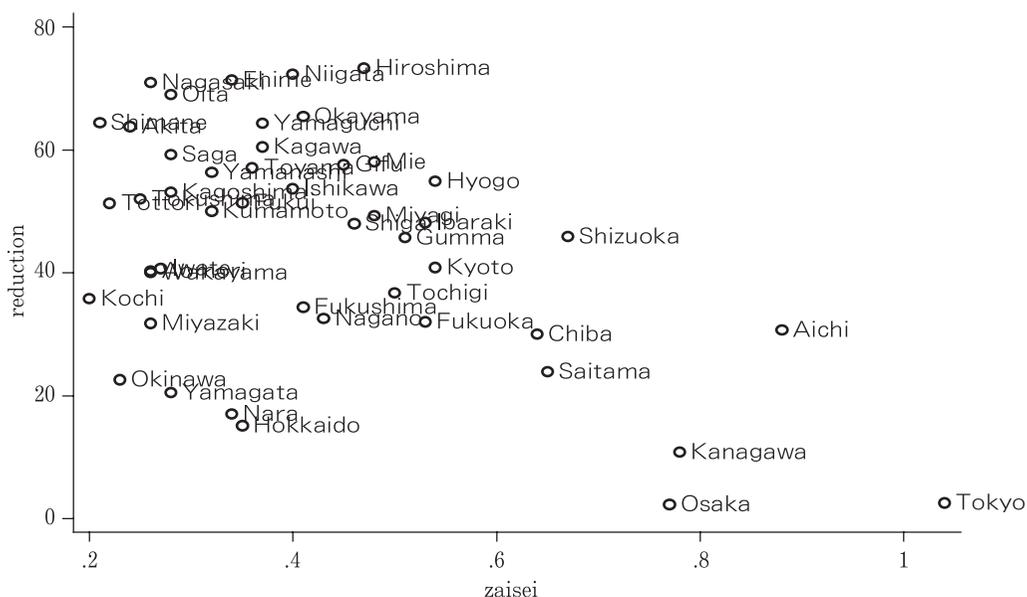
従属変数である自治体の都道府県別減少率は、市町村合併で減少した自治体数を減少率として表したものである。データは、総務省の『市町村の合併に関する研究会』を参照した。自治体の数都道府県別の減少率の求め方<sup>(2)</sup>については後注に記載しておく。

経済的要因として使用する財政力指数は、自治体の財政力を示す指標として用いられるものであり、基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値のことである。財政力指数の値が1に近い（あるいは1を超える）ほど財政に余裕があることを示している。ちなみに、本論文で使用した1999年度の財政力指数で47都道府県中1を超えている都道府県は、東京都のみである。財政力指数のデータは、総務省『地方財政状況調査関係資料決算カード』を参照した。財政力指数を求める計算式は次のとおりである。

$$\text{財政力指数} = \text{基準財政収入額} \div \text{基準財政需要額}$$

図2は、財政力指数と都道府県別自治体数の減少率の関係をグラフで示したものである<sup>③</sup>。縦軸の「reduction」は都道府県別自治体数の減少率（％）を表している。上に行くほど減少率は高くなり、より多くの市町村合併が行われたということになる。横軸の「zaisei」は財政力指数を表している。右に行くほど財政力指数の値は高くなり、財政状況が豊かであることを指している。図2を見るかぎり、「都道府県別自治体数の減少率（％）」と都道府県別の「財政力指数」の間には負の相関関係があると思われる。

図2 都道府県別財政力指数と市町村減少率の関係（1997年7月時点）



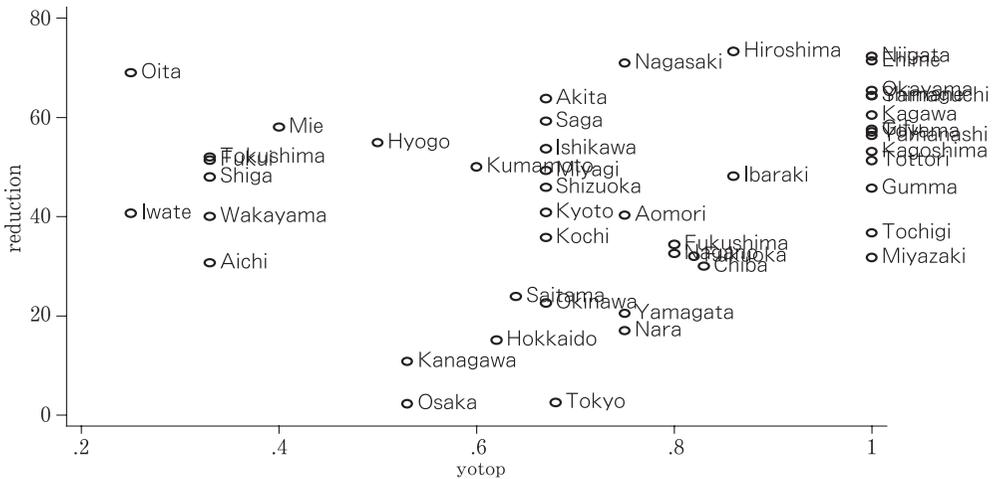
本論文では、1999年7月時点での各都道府県の小選挙区における議員総数に占める政権与党議員（自民党と公明党）の割合を政治的要因として使っている。当時は自自公連立政権であるため、後に政権を脱退する自由党議員はデータから除外した。また、比例代表で当選している議員については、都道府県を超えた大規模の北海道や東北などといった「ブロック」が選挙区であるため、データから除外した。分析に使用したデータは、『政治ハンドブック』35を参照し、自民党と公明党の議員のみを算出し、作者が独自に作成した。

政権与党議員の割合は次のようにして計算した。例えば、宮城県の小選挙区は全部で6選挙区あり、6人の代議士が当選している。そのうち2人が自民党議員、1人が公明党議員ならば、与党所属議員は合計で3名であるから、政権与党議員の割合は3/6となり、宮城県の政権与党議員の割合は50%ということになる。このようにして、全て

の都道府県の小選挙区での政権与党議員の割合を計算した。

図3は、政権与党議員の割合と都道府県別自治体数の減少の関係をグラフで示したものである。解釈の仕方は図2と同様、縦軸の「reduction」は「都道府県別市町村数の減少率(%)」を表している。横軸の「yotop」は「各都道府県の小選挙区における議員総数に占める政権与党議員の割合」を表している。右に行くほど政権与党議員の割合の値は高くなり、政権与党議員の圧力が大きいと思われる。「都道府県別自治体数の減少率(%)」と都道府県別の「各都道府県の小選挙区における議員総数に占める政権与党議員の割合」の間には、多少のばらつきはあるものの、正の相関関係があると思われる。

図3 都道府県別与党議員の割合と市町村減少率の関係 (1997年7月時点)



員の割合の平均値は 0.72 であり、最小値は 0.25（岩手県・大分県）、最大値は 1（栃木県・群馬県他 12 県）である。つまり、岩手県と大分県では、全議員のうち、政権与党議員がわずか 25%しか占めておらず、栃木県や群馬県など他 12 県では政権与党議員が 100%占めていることがわかる。

表 2 記述統計

	N	平均	標準偏差	最小	最大
減少率	47	44.84	18.52	2.3	73.3
財政力指数	47	0.42	0.18	0.2	1.04
与党議員の割合	47	0.72	0.24	0.25	1

以上のデータを使用して、「平成の大合併」に経済的要因と政治的要因どちらが影響を与えているのかを分析をしていくことにする。

## 5. 分析結果

分析結果は表 3 のとおりである。表の左から独立変数，分析予測，実際の結果という順番で示している。予測欄にあるそれぞれプラス・マイナス記号は独立変数の係数を予測したものである。結果欄の数値はそれぞれの独立変数の係数値を表している。二重線以下  $F$  値， $\text{Prob}>F$  の値，補正  $R^2$  の値，最下列にはデータのケース数を示している。

表 3 分析予測と結果

独立変数	予測	結果	P 値
財政力指数	-	-45.67***	0.001
与党議員の割合	+	13.08	0.202
$F$ 値		7.72	
$\text{Prob}>F$		0.001	
補正 $R^2$		0.226	
$N$		47	

有意確率 \*\*\* $p<.01$  \*\* $p<.05$  \* $p<.1$

観測された分散比 ( $F$  値) が 7.72,  $\text{Prob}>F$  が 0.001 であることから、このモデル全体の有意性に関する帰無仮説が 1%有意水準で棄却され、この回帰モデルは母集団でも一定の説明力を持つことがわかる。この重回帰分析から得られた結果は次のとおりである。

第一に、財政力指数が1増加すると、自治体の都道府県別減少率が約45.7%減少することがわかった。この結果は $P$ 値が1%未満(0.001)なので、1%有意水準でこの帰無仮説は棄却できる。即ち、都道府県の財政力指数が低いほど、自治体の都道府県別減少率が大きいという主張には統計的な根拠がある。当初の予測通り、都道府県の財政力指数が悪ければ合併し、良ければ合併はしないということが明らかになった。

第二に、分析結果を見ると、政権与党議員の割合が1単位(1%)増加すると、都道府県別市町村の減少率が約13.1%増加することを示しているが、この結果は $P$ 値が10%以上(0.202)なので、この帰無仮説は棄却できず、統計的には意味がないことになる。つまり、各都道府県の小選挙区における政権与党議員の割合は、減少率に影響を与えていないということである。

第三に、補正 $R^2=0.226$ なので、このOLS推定は約23%の説明力を持つことがわかる。財政力指数と与党議員という二つの変数によって「自治体の都道府県別減少率」の分散の約23%説明できたことになる。

## 6. 結 論

本論文では、経済的要因と政治的要因どちらがより「平成の大合併」に影響を与えているのかを取り上げた。本論文で行った分析の結果、2つの結論を得ることが出来た。

第一に、予測した通り、自治体の都道府県別市町村減少率と都道府県別財政力指数との間には統計的に有意な関係があることが分かった。財政力が乏しい都道府県は、一層簡素で効率的な行財政運営が求められ、いわば政府主導の合併政策に誘導された形となったと考えられる。

第二に、自治体の都道府県別市町村減少率と各都道府県の小選挙区における議員総数に占める政権与党議員の割合との間には統計的に有意ではないことが分かった。

本論文で試みた分析では、「平成の大合併」は政治的要因ではなく、経済的要因が大きく影響を与えていたという結論が得られた。そもそも私の問題意識は「平成の大合併」における市町村の合併数が、なぜ都道府県ごとによってばらつきがあるのかというものであった。都道府県の財政力指数が低いほど、市町村数の減少率が大きいという仮説と、各都道府県の小選挙区における議員総数に占める政権与党議員の割合が高いほど、市町村数の減少率が大きいという2つの仮説を立てた。経済的要因に関する理論から仮説を引き出して作業化し、各都道府県別の財政力指数を使用した。また政治的要因に関する理論からも仮説を引き出して、各都道府県の小選挙区における議員総数に占める政権与党議員の割合を使用し、この2つのデータに基づき重回帰分析を行った。

分析を行った結果、予測通り経済的要因が「平成の大合併」に大きな影響を与えていたのに対し、政治的要因は影響を与えていないということが分かった。従って、「平成の大合併」は、政権与党政治家の影響ではなく、官僚主導で引き起こされたものと確認された。

本論文の今後の課題としては、「平成の大合併」を引き起こしたであろう、政治的要因と経済的要因以外のコントロール変数を含んだ重回帰分析を行う必要がある点を指摘しておかねばならない。本論文では、合併の引き起こす要因として経済的要因と政治的要因だけを使ったが、社会的要因などの要因を加えることで、より説明力の高いモデルを使って、さらに有益な実証分析が可能となるはずである。「平成の大合併」に影響を与え、私が見落している独立変数を探り、さらに分析していきたい。

#### 《注》

(1) 第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」2009年6月16日発表。

(2) 例えば、東京都の場合において、自治体が40から39になった。1減少したということになる。まず、求めたい減少率を $x$ と置き、合併前の40を100%として考える。

$$100/40 = x/1$$

$$40x = 100$$

$$x = 10/4$$

$x = 10/4$  は、2.5であるから、よって減少率は2.5%となる。

(3) 本論文では、記述統計、作図、重回帰分析に関しては統計ソフトStata10を使用した。

#### 参考文献

今井照『平成大合併の政治学』東京：公人社，2008

今川晃・馬場健『市民のための地方自治入門』東京：実務教育出版，2006，総務省，“市町村合併の推進”，合併相談コーナー

<http://www.soumu.go.jp/gapei/shinten01.html>（参照2009.8.25）総務省，“地方財政状況調査関係資料”，決算カード

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/card.html>（参照2009.8.25）総務省，“地方制度調査会”，第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」2009年6月16日発表

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000026968.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000026968.pdf)（参照2009.10.5）西尾勝『地方分権改革』東京：東京大学出版会，2007

堀内勇作・斉藤淳「疑似ゲリマンダリングとしての平成大合併 選挙制度改革と政権与党資源配分最適化からの分析」日本選挙学会発表論文，2009.10.13

宮川隆義『政治ハンドブック35』東京：政治広報センター，1999