

平成22年3月5日

『平成の合併』について」の公表

総務省は、これまでの平成の合併について現時点において総括するために取りまとめた『平成の合併』について」を公表します。

人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきました。

平成の合併推進も10年が経過し、市町村合併が相当程度進捗したことや市町村を取り巻く現下の状況等を踏まえ、全国的な合併推進に一区切りをつけることとし、平成22年通常国会に、国や都道府県の積極的関与を廃止するとともに、自主的な合併の円滑化のための特例措置を内容とする合併特例法改正法案を提出したところです。

本報告は、総務省として、これまでの平成の合併について現時点において総括するために取りまとめたものです。

(添付資料)

[『平成の合併』について」概要](#)

[『平成の合併』について」本文](#)

(連絡先)

自治行政局合併推進課

担 当：新田理事官、加藤係長、正木事務官

電 話：03-5253-5591

FAX：03-5253-5592

「平成の合併」について（概要）

平成 22 年 3 月 総務省

合併の進捗状況等

平成 11 年以来、基礎自治体の行財政基盤確立のため、全国的に市町村合併を推進

平成 11 年～平成 17 年：手厚い財政措置（合併特例債の創設や合併算定替の期間延長）
平成 17 年～：国・都道府県の積極的な関与

市町村数：3,232（H11.3.31）⇒1,730（H22.3.31 見込み）となり、相当程度進捗

平成の合併の評価

合併の本来の効果が現れるまでには 10 年程度の期間が必要であると考えられ、現時点では短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村の行政・住民、また世論の合併への評価は大きく分かれている。

《評価の背景》

合併による主な効果

- ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- ② 少子高齢化への対応
- ③ 広域的なまちづくり
- ④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など
行財政の効率化

合併による主な問題点・課題

- ① 周辺部の旧市町村の活力喪失
- ② 住民の声が届きにくくなっている
- ③ 住民サービスの低下
- ④ 旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失

今後の合併に対する考え方

- 平成 11 年以来の全国的な合併推進については、10 年が経過していること、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえ、現行合併特例法の期限である平成 22 年 3 月末で一区切り
- その上で、平成 22 年 4 月以降は、自主的に合併を選択する市町村に円滑化のための特例を用意
- 旧合併特例法及び現行合併特例法下の合併市町村については、引き続き、確実に支援

これからの基礎自治体の展望

地域主権改革の進展等により、基礎自治体である市町村の役割はより一層重要になる。

- ① 市町村合併による行財政基盤の強化
 - ② 共同処理方式による周辺市町村間での広域連携
 - ③ 都道府県による補完
- ⇒ それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択

「平成の合併」について

平成 22 年 3 月

総 務 省

目 次

はじめに

1	平成の合併推進・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	合併の進捗状況等・・・・・・・・・・・・・・	6
3	平成の合併の評価・・・・・・・・・・・・・・	10
(1)	合併の効果・・・・・・・・・・・・・・・・	15
(2)	合併の否定的評価とその背景・・・・・・・・	19
4	今後の合併に対する考え方・・・・・・・・・・	26
5	基礎自治体に係る今後の課題・・・・・・・・	28
6	これからの基礎自治体の展望・・・・・・・・	33

はじめに

人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。

平成の合併推進も10年が経過し、市町村合併が相当程度進捗したことや市町村を取り巻く現下の状況等を踏まえ、全国的な合併推進に一区切りをつけることとし、平成22年通常国会に、国や都道府県の積極的関与を廃止するとともに、自主的な合併の円滑化のための特例措置を内容とする合併特例法改正法案を提出したところである。

本報告は、総務省として、これまでの平成の合併について現時点において総括するために取りまとめたものである。

1 平成の合併推進

我が国においては、これまで2回にわたり大合併が行われた。いわゆる、明治、昭和の大合併である。

明治の大合併は、近代的地方自治行政を実現するための基盤を整備することを目的として、小学校や戸籍の事務処理を行うため、戸数300～500戸を標準として進められた。その結果、明治21年に71,314あった市町村が、明治22年には15,859と大きく減少した。

昭和の大合併は、戦後の地方自治、特に市町村の役割を強化する必要から、中学校1校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として進められた。その結果、昭和28年に9,868あった市町村が、昭和36年には3,472と約3分の1となった。

その後、我が国は高度経済成長を経て、国民生活も大きく変容し、成熟した社会となったが、その後約40年近くにわたり、市町村数はほとんど変化しなかった。

市町村合併による市町村数の変遷

○ 我が国の市町村数は、明治21年(1888年)には7万を超えていた町村が、明治、昭和、平成と3度の大合併を経て、現在では1,730市町村にまで減少。

	年 月	市	町	村	計
明治の大合併 ○小学校や戸籍の事務処理を行うため、300～500戸を標準として、全国一律に町村の合併を実施。	明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314
	22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
昭和の大合併 ○中学校1校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。	昭和20年(1945年) 10月	205	1,797	8,518	10,520
	28年(1953年) 10月	286	1,966	7,616	9,868
	31年(1956年) 4月	495	1,870	2,303	4,668
	36年(1961年) 6月	556	1,935	981	3,472
	40年(1965年) 4月	560	2,005	827	3,392
平成の大合併 ○地方分権の推進等のなかで、与党の『市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする』という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進。	60年(1985年) 4月	651	2,001	601	3,253
	平成11年(1999年) 4月	671	1,990	568	3,229
	18年(2006年) 3月	777	846	198	1,821
	22年(2010年) 3月(予定)	786	757	187	1,730

この間、経済成長の反面、東京一極集中が進み、国民の生活形態や意識も多様化し、特に、これまで地域で支え合いの機能をもっていた、家族やコミュニティが大きく変容し、公共サービスの担い手としての市町村に対する負荷が増大してきた。

加えて、これまでのような右肩上がりの経済成長が期待できない中で人口減少・少子高齢化が進展し、国・地方を通じた巨額の債務等の深刻な財政状況下において、複雑・多様化する住民サービスを提供しなければならないなど、市町村を取り巻く環境は厳しさを増してきた。

少子高齢社会の進展

◇ 総人口は、平成16年12月をピーク(1億2,783万8千人)に、減少に転じている。(総務省推計; H17国調結果による補間補正)

2005年に比べ、**2030年には10%減少、2050年には26%減少**することが予想される。

(H14推計: 8%減少)

(H14推計: 21%減少)

◇ **生産年齢人口(15～64歳)**は、2005年に比べ、**2030年には20%減少、2050年には42%減少**することが予想される。

(H14推計: 18%減少)

(H14推計: 36%減少)

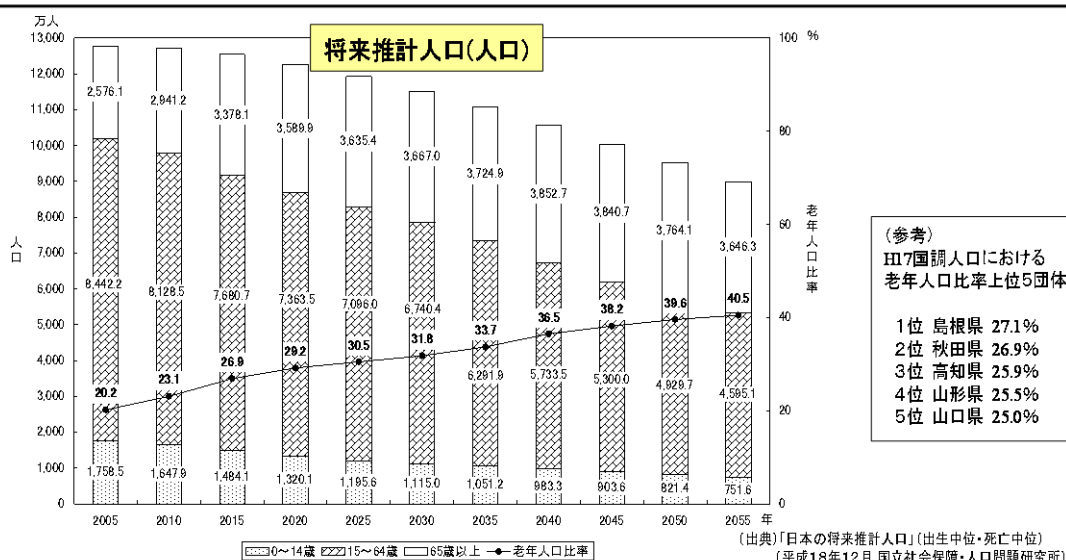
◇ **年少人口(14歳以下)**は年々減少し、2005年に比べ、**2050年には53%減少**ことが予想される。

(H14推計: 39%減少)

◇ 一方、**老年人口(65歳以上)**の割合は年々高まり、**2005年の20%が、2050年には40%**になることが予想される。

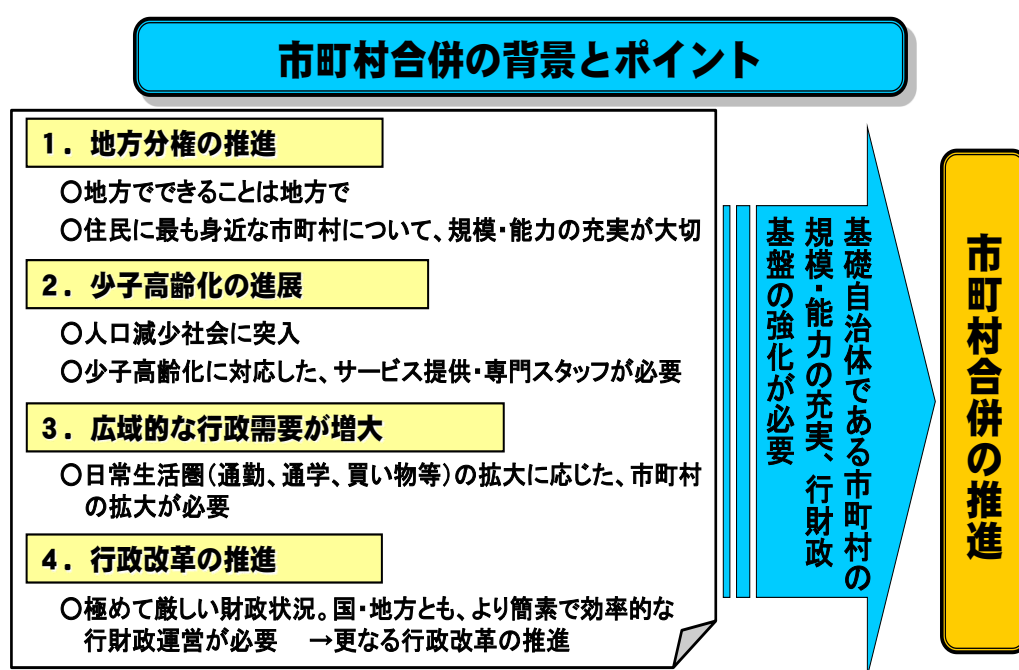
(H14推計: 20%)

(H14推計: 36%)

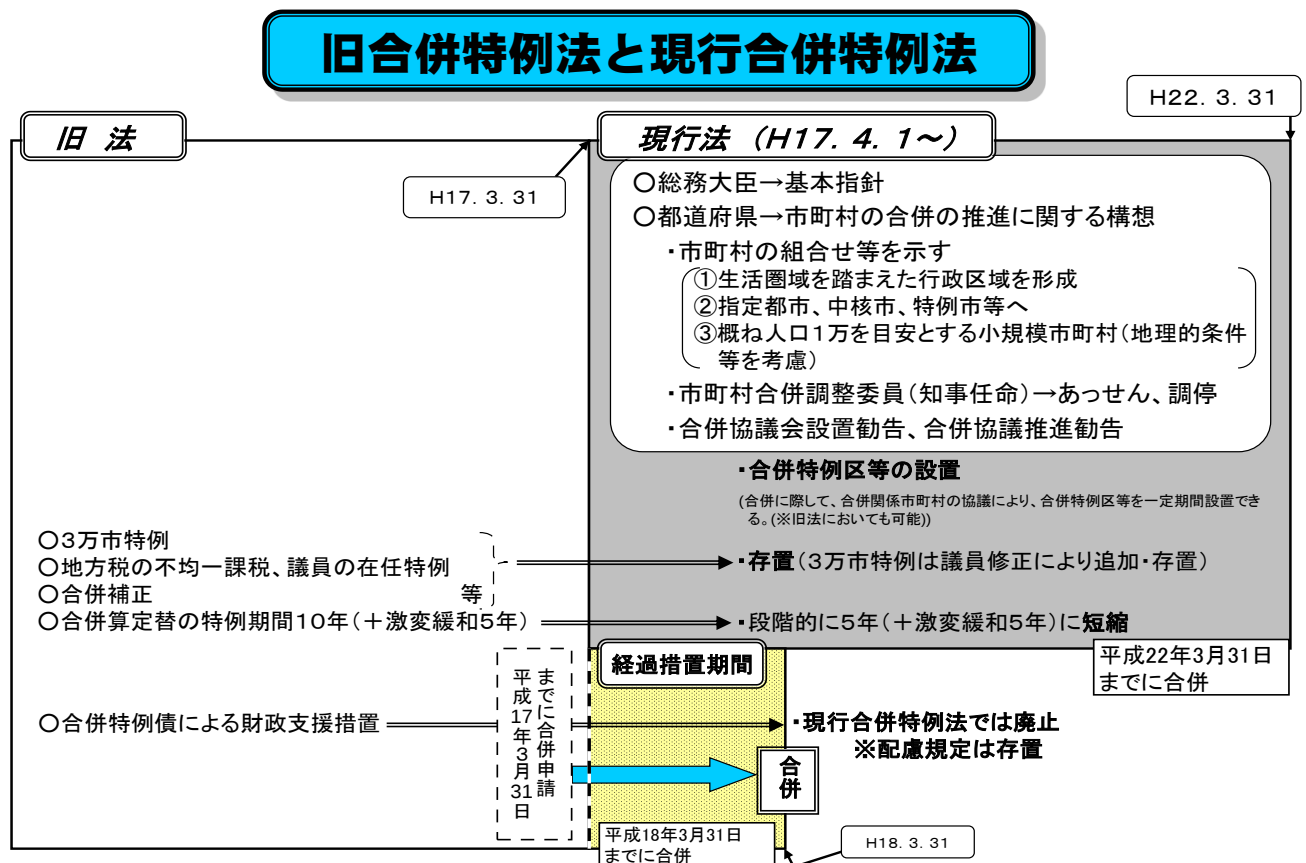


以上のような状況を背景に、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた。

なお、平成12年には当時の与党であった自民党・公明党・保守党の与党行財政改革推進協議会において「基礎的自治体の強化の視点で、市町村合併後の自治体数を1000を目標とする」との方針が示されていた。



平成の合併は、具体的には、市町村の合併の特例に関する法律（以下「旧合併特例法」という。）に基づき、平成11年から平成17年までは合併特例債や合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により、また、平成17年以降は、市町村の合併の特例等に関する法律（以下「現行合併特例法」という。）に基づく国・都道府県の積極的な関与により、推進されてきた。



併せて、この平成の合併推進と同じ時期に、地方分権の観点から、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革をその内容とする三位一体改革が進められたが、そのうち地方交付税については平成16年から平成18年の3年間でおよそ5兆円程度抑制され、これが先述の巨額の債務や社会福祉経費の増大などと相俟って、地方財政を大幅に悪化させる結果となった。

加えて、合併特例債に代表される手厚い財政措置の期限が平成17年度までの合併となっていたこともあり、各市町村の合併時期は、平成17年度に集中し、財政的な理由で合併を選択する市町村が多かったと考えられる。

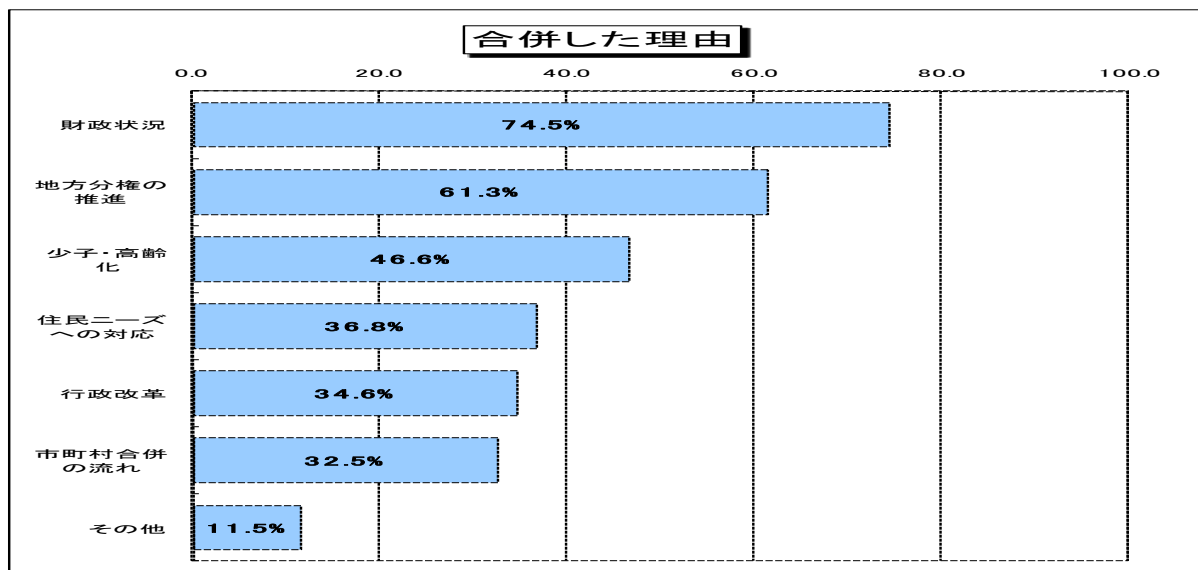
合併件数（H22. 3. 31）

	件数	合併関係 市町村数	市町村数	
			前年度末	当年度末
H11年度	1	4	3,232	3,229
H12年度	2	4	3,229	3,227
H13年度	3	7	3,227	3,223
H14年度	6	17	3,223	3,212
H15年度	30	110	3,212	3,132
H16年度	215	826	3,132	2,521
H17年度	325	1,025	2,521	1,821
H18年度	12	29	1,821	1,804
H19年度	6	17	1,804	1,793
H20年度	12	28	1,793	1,777
H21年度 (H22.3.31まで)	28	75	1,777	(1,730)
計	640	2,142		

※H17年度には、現行合併特例法による合併1件を含む。

※H21年度はH22.3.31までの数字。

※H22.1.12までに合併の官報告示を終えたもの。



※（財）日本都市センターの「市町村合併に関するアンケート調査」（H20 年度、416 団体より回答）の結果により作成。

2 合併の進捗状況等

平成の合併推進の結果、市町村数は3, 232（平成11年3月31日現在）が1, 730（平成22年3月31日見込み）となった。当時の与党の目標であった1, 000には及ばないものの、平均人口は36, 387（平成11年3月）から68, 947（平成22年3月）に、平均面積も114. 8 km²から215. 0 km²にいずれもほぼ倍増しており、また、人口1万未満の市町村は1, 537から459と大幅に減少するなど、全体として見た場合には、市町村合併は相当程度進捗したものと考えられる。



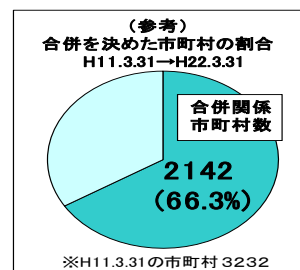
■市町村数等の推移

	S28.9.30	S37.1.1	H11.3.31	H22.3.31
市 町 村 数	9,895	3,466	3,232	1,730
人口1万人未満	—	—	1,537	459
平均人口(人)	7,864	24,555	36,387	68,947
平均面積(km ²)	37.5	106.9	114.8	215.0

■合併市町村件数

	合併 件数 (合併関係 団体数)	H11.4.1 以降の 減少 団体数
旧法下 H11.4.1~	581 (1,991)	1,410
現行法下 H17.4.1~	59 (151)	92
計	640 (2,142)	1,502

(注)
・H22.1.12までに合併の官報告示を終えたもの
・H18.3.31の数値には、現行合併特例法による合併1件を含む(H18.1.10に高松市が牟礼町を編入)
・人口 H11.3.31…H17年国調より
H22.3.31…H17年国調より
・面積 H11.3.31…全国市町村要覧(H10年度版)より
H22.3.31…全国市町村要覧(H21年度版)より



なお、今回の合併により全般的に市町村の人口規模は大きくなっているものの、地方自治法上の市の人口要件である5万人に達しない市町村が、1, 185と、全体の約7割を占めている。これを旧合併特例法及び現行合併特例法で特例的に市の要件とした人口3万という基準で見た場合でも、これに満たない市町村が926と半数以上有り、特に人口1万未満の小規模な市町村が459とそのまた半数を占めている状況である。

人口段階別の市町村の人口・面積の変化

	H11.3.31				H22.3.31		
	団体数	人口	面積(km ²)		団体数	人口	面積(km ²)
50万人以上	21	24,459,688 (20.8%)	7,910 (2.1%)		27	30,406,053 (25.5%)	14,206 (3.8%)
30万人以上50万人未満	43	16,672,731 (14.2%)	11,025 (3.0%)		45	17,334,198 (14.5%)	16,251 (4.4%)
20万人以上30万人未満	41	10,139,015 (8.6%)	7,624 (2.1%)		41	10,082,356 (8.5%)	12,109 (3.3%)
10万人以上20万人未満	115	15,609,766 (13.3%)	13,901 (3.7%)		154	21,252,161 (17.8%)	41,139 (11.1%)
5万人以上10万人未満	227	15,738,410 (13.4%)	24,690 (6.7%)		278	19,314,878 (16.2%)	63,710 (17.1%)
3万人以上5万人未満	262	10,015,674 (8.5%)	30,248 (8.2%)		259	10,015,061 (8.4%)	56,026 (15.1%)
1万人以上3万人未満	986	16,620,311 (14.1%)	101,818 (27.4%)		467	8,480,508 (7.1%)	84,580 (22.7%)
1万人未満	1,537	8,347,037 (7.1%)	173,826 (46.8%)		459	2,393,126 (2.0%)	83,930 (22.6%)
全国計	3,232	117,602,632 (100.0%)	371,040 (100.0%)		1,730	119,278,341 (100.0%)	371,950 (100.0%)
(参考)全国平均		36,387	114.8			68,947	215.0

※ H11.3.31の人口は、平成7年国勢調査人口による。

※ H22.3.31の人口は、平成17年国勢調査人口による。

※ H11.3.31の面積は、「全国市町村要覧(平成10年度版)」の面積による。

※ H22.3.31の面積は、「全国市町村要覧(平成21年度版)」の面積による。

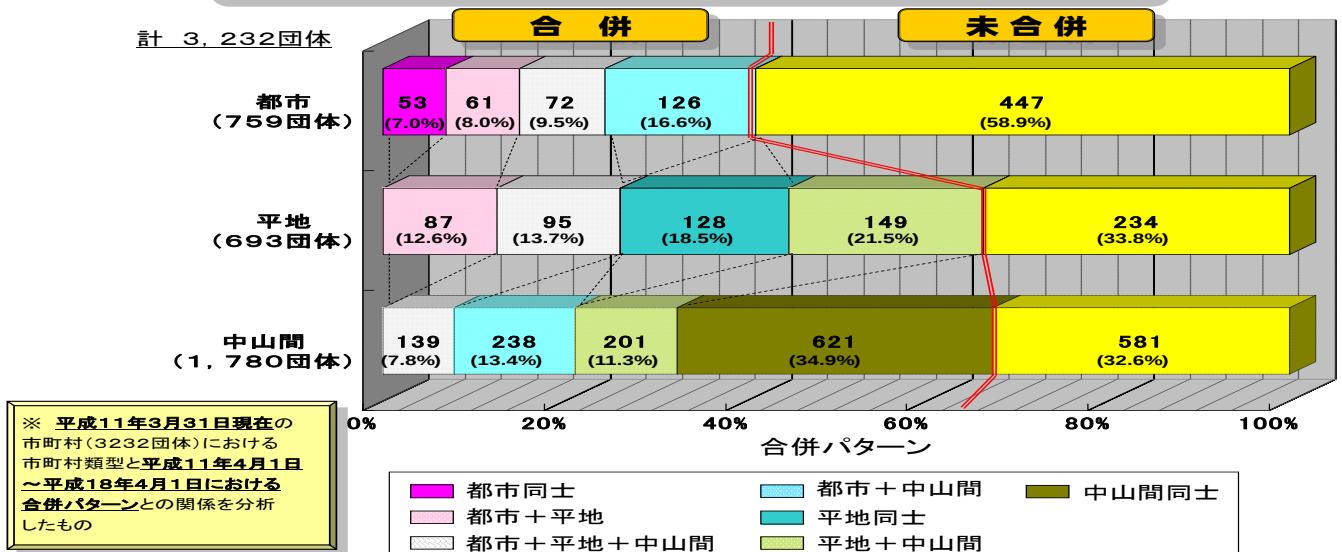
※ H22.1.12までに合併の官報告示を終えたもの。

合併の組合せについては、2市町村ないし3市町村の合併が全体数の3分の2を占める一方、10以上の市町村が合併した事例もある。

市町村の地域類型別の合併パターンを見た場合、平地及び中山間の7割弱が合併したのに対し、都市で合併したのは4割にとどまっている。また、中山間で合併したもののうち半数以上は、中山間同士の合併であった。なお、合併に都市が含まれる場合には、編入合併の割合が高くなり、平地同士、平地と中山間、中山間同士の合併の場合には、新設合併の割合が高い。

市町村類型別 合併パターン

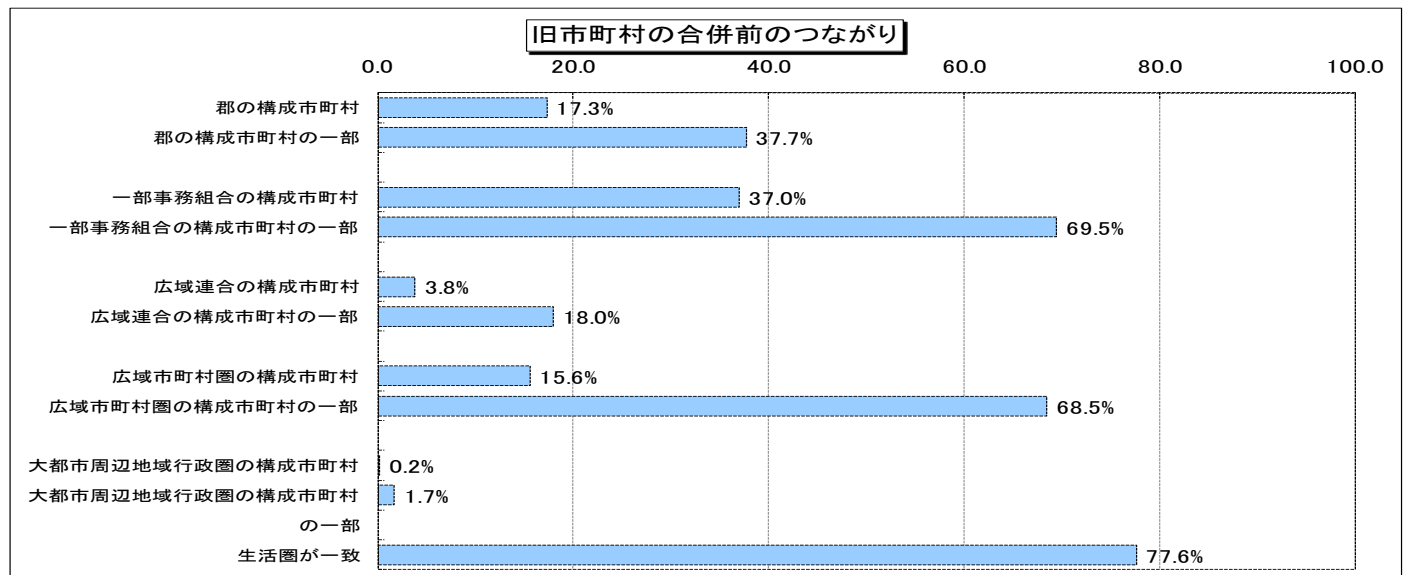
計 3,232 団体



※ 総務省調査（平成 18 年度、対象：平成 11 年 3 月 31 日現在の 3,232 団体）より

※ 「都市」「平地」「中山間」の定義は世界農林業センサスの「農業地域類型」による

旧市町村の合併前のつながりを見てみると、一部事務組合や広域市町村圏など日常生活圏を基本とする枠組みを元に合併した事例が多く見られた。今回の合併は、行政運営の単位を住民の日常生活圏に近づけることに寄与したと考えられる。



※（財）日本都市センターの「市町村合併に関するアンケート調査」（H20 年度、416 団体より回答）の結果により作成。

更に、今回の合併により、政令指定都市、中核市、特例市となり、権限の強化が図られた団体もある。

合併により政令指定都市等へ移行した市

	市名	合併関係市町村	合併日	移行日
政令指定都市 (6 団体)	さいたま市 (埼玉県)	浦和市、大宮市、与野市	H13. 5. 1	H15. 4. 1
	静岡市 (静岡県)	静岡市、清水市	H15. 4. 1	H17. 4. 1
	堺市 (大阪府)	堺市、美原町	H17. 2. 1	H18. 4. 1
	浜松市 (静岡県)	浜松市、浜北市ほか計12市町村	H17. 7. 1	H19. 4. 1
	新潟市 (新潟県)	新潟市、新津市ほか計15市町村	H17. 10. 10ほか	H19. 4. 1
	岡山市 (岡山県)	岡山市、御津町ほか計5市町	H17. 3. 22ほか	H21. 4. 1
中核市 (8 団体)	函館市 (北海道)	函館市、南茅部町ほか計5市町村	H16. 12. 1	H17. 10. 1
	下関市 (山口県)	下関市、豊浦町ほか計5市町	H17. 2. 13	H17. 10. 1
	青森市 (青森県)	青森市、浪岡町	H17. 4. 1	H18. 10. 1
	盛岡市 (岩手県)	盛岡市、玉山村	H18. 1. 10	H20. 4. 1
	前橋市 (群馬県)	前橋市、大胡町ほか4市町村	H16. 12. 5	H21. 4. 1
	柏市 (千葉県)	柏市、沼南町	H17. 3. 28	H20. 4. 1
	大津市 (滋賀県)	大津市、志賀町	H18. 3. 20	H21. 4. 1
	久留米市 (福岡県)	久留米市、田主丸町ほか計5市町	H17. 2. 5	H20. 4. 1
特例市 (7 団体)	つくば市 (茨城県)	つくば市、荃崎町	H14. 11. 1	H19. 4. 1
	熊谷市 (埼玉県)	熊谷市、大里町ほか計4市町	H17. 10. 1ほか	H21. 4. 1
	鳥取市 (鳥取県)	鳥取市、気高町ほか計9市町村	H16. 11. 1	H17. 10. 1
	伊勢崎市 (群馬県)	伊勢崎市、境町ほか計4市町村	H17. 1. 1	H19. 4. 1
	上越市 (新潟県)	上越市、柿崎町ほか計14市町村	H17. 1. 1	H19. 4. 1
	太田市 (群馬県)	太田市、新田町ほか計4市町	H17. 3. 28	H19. 4. 1
	長岡市 (新潟県)	長岡市、越路町ほか計10市町村	H18. 1. 1ほか	H19. 4. 1

※H11.4.1以降の合併により、必要な要件をみたし、政令指定都市等へ移行した事例

※神奈川県相模原市はH22.4.1より政令指定都市へ移行する予定。

※熊本県熊本市はH22.3.23に城南町、植木町と合併することにより政令指定都市へ移行する予定。

3 平成の合併の評価

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、その本来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。したがって、大半の合併市町村で合併後3～4年しか経っていない現時点においては、短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村において、合併の評価は大きく分かれている。

特に、行政側の評価と住民側の評価が必ずしも同じものとはならず、各種アンケート等によれば、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思わない」、「良いとも悪いとも言えない」といった声が多く、「合併して良かった」という評価もあるが、相対的には合併に否定的評価がなされている。

なお、平成の合併の評価については、全国町村会が「平成の合併をめぐる実態と評価」（平成20年10月）をまとめている。その中で、合併によるプラス効果として、「財政支出の削減」、「職員の能力向上」を挙げる一方、マイナス効果として、「行政と住民相互の連帯の弱まり」、「財政計画との乖離」、「周辺部の衰退」を挙げ、「市町村を合併に向かわせたのは、財政問題、国・府県の強力な指導」であり、国の合併推進策の問題点を指摘している。その上で、今後の市町村の課題として、地域共同社会の実現が必要であるとしている。

読売新聞が実施した全国世論調査結果
【調査時点】平成20年2月時点

合併で住民サービスが良くなったか

良くなったと思う	25 %
良くなったと思わない	63 %

行政の無駄が減ったか

減ったと思う	42 %
減ったと思わない	49 %

※平成20年4月7日付け読売新聞朝刊より抜粋。

朝日新聞が実施した全国の有権者に対する調査

【調査時点】平成18年10月時点

【対象】全国の有権者3,000人のうち、「合併があった」と回答した38%の人の回答

合併について

良かった	42 %
悪かった	34 %

新潟経済社会センター（第四銀行系シンクタンク）による住民に対する調査

【対象】合併市町村居住住民1,153人

【報道時点】平成21年3月時点

合併について

良かった	4.9 %
どちらかといえば良かった	10.0 %
どちらとも言えない	42.9 %
どちらかといえば悪かった	11.8 %
悪かった	8.8 %
分からない	19.3 %
無回答	2.3 %

愛媛新聞が実施した愛媛県内の有権者に対する調査
 【調査時点】平成17年9月時点【対象】愛媛県内有権者2,132人の回答

合併について

良かった	22 %
悪かった	22 %
どちらとも言えない	49 %

香川県が実施した20才以上の県民3,000人に対する調査
 【調査時点】平成19年7～8月時点【有効回答率】43.0 %

合併について

良かった	24 %
悪かった	28 %
変わらない	37 %

(財)日本都市むかが実施した合併市に対するアンケート結果
 (合併後一定期間を経過した団体に実施)
 【対象】H10.12～H18.3に合併した421市 【回収数(率)】416市(98.8%)

合併の効果

行財政の効率化	84.6 %
広域的視点に立ったまちづくりと施策展開	65.9 %
サービスの高度化・多様化	42.8 %

合併後の残された課題

旧自治体の事業の継続・調整(公共料金の統一、市税の不均一課税、ごみ処理など)	43.8 %
旧自治体間の(新市の)一体化策	16.3 %
職員の削減・定数管理・給与の是正・人材育成等	11.3 %