

平成大合併に対する再考～長野県小川村を事例に

徐 一睿

はじめに

日本は、これまで明治、昭和、平成の3回にわたる大きな市町村大合併が進められてきた。明治、昭和の大合併はその時代における人口増に加え、急速な都市化に伴う激しい人口移動と住民たちの生活基盤の変化によってもたらされたものであるのに対して平成の大合併は、バブル崩壊後の経済の長期停滞に、各地域における人口の減少、さらに地域経済の縮小のなかで行われたものである。平成20年6月、総務省が主催した「市町村の合併に関する研究会」がまとめた『平成の合併』の評価・検証・分析」という報告書において、地域住民の合併に対する否定的意見も相当多かった。

総務省が平成22年3月に公表した『『平成の合併』について』という報道資料において、「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」と言及し、国による合併特例債に代表される手厚い財政措置という誘引策（アメ）が取られていることが認めている。こうした国による強力な関与のもとで自治体における再編が急ピッチで進められ、多くの自治体は歴史の舞台からその姿を消すようになった。

今回の社研調査を訪れた長野県は平成の大合併という荒波の中で、合併件数から見ても全国において下位グループにあり、直接ヒアリング調査を行った小川村は財政力の弱い村でありながら、国の誘導政策に乗らず、住民直接投票で自立の道を選んだことは極めて調査価値が高い存在である。

本稿では、平成大合併の経緯を再確認しながら、住民投票で自立の道を選んだ長野県小川村を考察する。

1、平成大合併の経緯

バブル崩壊後、長期にわたる経済の停滞に陥り、少子高齢化社会への加速に加え、地域コミュニティは崩壊の危機に瀕しており、住民サービスの担い手としての市町村の負担は大きくなる一方である。それに加え、景気の回復の兆しが見えてこないなかで、各市町村の地方税収の増加が見込めず、国の地方交付税に対するマクロコントロールが強化されているなか、多くの市町村は深刻な財政危機に陥っていた。「平成の大合併」は市町村の規模・能力の充実、行財政

基盤の強化といった名実のもとで、平成 11 年（1999 年）以降に国による強力な推進のもとで進められてきた。

従来地方自治体間の合併を財政的に支援するために昭和 40 年に「市町村の合併の特例に関する法律」（旧併旧特例法）という時限法が制定されており、様々な合併に関する特例措置が規定されていた。平成の大合併を推進するにあたり、合併旧法の更新時限に合わせ、平成 7 年にさらに 10 年間の時限延長とともに、新たな財政支援措置として地方債に関する合併算定替という特例措置を設けた¹。そして、平成 11 年からは、合併した市町村において、円滑な合併に関する市町村建設計画を推進する目的として、従来地方債の発行が認められない経費についても合併市町村に限って地方債の発行が認められる特例措置が追加された。この特例措置を活用して各自治体が発行した地方債を「合併特例債」と呼ばれ、合併後の 10 年度に限って発行することが認められ、そして、元利償還に要する経費の 70%が交付税措置として、国が肩代わりして負担する²。また、旧合併特例法に認められた合併算定替もその適用期間をさらに 5 カ年延長するなど、合併を推進するために国が地方に対する「アメ」をさらに増やしたのであった。

平成 17 年(2005 年)3 月末で延長期切れを迎える旧合併特例法に変わる新法として、平成 16 年(2004 年)3 月 26 日には「市町村の合併の特例などに関する法律」（新合併特例法）が成立し、平成 17 年 4 月 1 日より施行された。その新合併特例法において、平成 11 年に合併の促進措置として国が地方に与えた「アメ」としての合併特例債が廃止され、その代わりに「合併推進債」の発行を認めることとなった。しかし、その「合併推進債」は「合併特例債」と比べると、これから合併しようとする自治体にとって明らかに不利である。というのは、「合併特例債」では交付税措置として元利償還に要する経費の 70%が基礎財政需要額に算入されるのに対して、「合併推進債」ではその比率は 40%に大きく下げられたのであった。これに加え、合併算定替の期間も段階的に 5 カ年短縮されることとなった。国の基本方針は従来の合併促進から引き締めへと大きく方向転換した。

また、合併を考えている市町村に最後の猶予期間として、平成 17 年（2005 年）3 月 31 日までに都道府県知事に合併を申請した市町村が平成 18 年（2006 年）3 月 31 日までに実施する合併については、旧合併特例法の条件を適用できるという経過措置が認められた。これは事実上、国による合併を考えている自治体に対する最終通告となった。これを受けて、経過措置に設定された平成 17 年度の一年間は 325 件の駆け込み合併が進められ、市町村の減少数は 700 団体も

¹ 合併算定替とは、県内の合併について、合併後 10 年間は、合併前の市町村ごとに算定した普通交付税の総額を配分するものである。その配分額は合併 11 年目から段階的に減らされ、16 年目には純粋に 1 つの自治体として算定される。

² 合併特例債の償還時に元利償還額がそれぞれの自治体の基準財政需要に加算される。普通交付税の決定は当該自治体の基礎財政需要と基礎財政収入の差によって算出されるため、基礎財政需要と基礎財政収入の差が大きければ大きいほど、普通交付税額も増えるという仕組みである。

上る。また、その前年度である平成 16 年度も 125 件の合併が進められ、合計 611 の市町村が減らされたのであった。総務省の市町村合併資料集から確認できるように、市町村の合併のピークは平成 16 年と平成 17 に集中していることが確認できる。

平成大合併の全体を見てみると、平成 11 年（1999 年）4 月 1 日から旧合併特例法のもとで、3232 あった市町村が 1821 団体に合計 1411 団体が減らされ、582 件の合併が行われた。平成 18 年以後、特例措置の廃止と縮小が進めた後の新合併特例法下でも引き続き合併が進められ、平成 21 年度までさらに 60 件の合併が進められ、154 の市町村が姿を消し、44 の新しい市町村が誕生した。そして、平成 22 年(2010 年)4 月 1 日新合併特例法はさらに 10 年間の期限延長が行われると同時に、その目的は従来「合併の推進」から「合併の円滑化」と大きく方向転換を遂げるようになった。それを受けて、平成大合併もついに終焉を迎え、平成 22 年に行われた合併件数は平成 11 年以後初めてのゼロとなった³。平成 11 年度(1999 年)から平成 21 年度(2009 年)の 11 年間に市町村は約半分減らされた結果となった。

都道府県別合併の進捗状況を見ると、最も合併が進められたのは長崎県である。平成 11 年 3 月 31 日まで合計 79 団体だったものが平成 26 年 4 月 5 日までに 21 の団体に減少率は 73.4%も達した。そのうち、8 あった市が 13 市に増え、70 あった町が 8 まで大きく減り、1 つの村が合併により完全消滅となった。長崎県に続き、減少率が高かったのは広島県、新潟県、愛媛県、大分県である。その内、広島県、新潟県と愛媛県の減少率は長崎県とともに 70%を超えていた。それに対して、合併減少率下位に位置するのは、大都市圏の大阪府（2.3%）、東京都（2.5%）と神奈川県（10.8%）に加え北海道（15.6%）と奈良県(17.0%)の合併率も 20%以下であった。

今回調査で訪れた長野県では、1999 年の市町村の数は 120 だったが、2014 年 4 月には 77 の市町村に減らされ、その内訳は 17 あった市が 19 に、36 あった町が 23 に、67 あった村が 35 に、全体の減少率は 35.8%となる。また、町村全体の合併率は 48.5%で、市による吸収は 26.2%、市町創設は 22.3%と全国レベルで比較した際に、低い水準であることがわかる。その原因について、町田（2006）では、当時の田中康夫県政において、「全国的には市町村合併に関して県が総務省の優先機関化している中で、県知事が「自主合併」という枠を設定したことが影響している」と主張されている⁴。

2、自立を選択した小川村

小川村は、長野市と白馬村のほぼ中間に位置する面積 58.07 km²という小さな村である。表 1

³ 平成 22 年以後も幾度の合併が進められたが、平成 26 年度では市町村合計数は 1719 団体である。

⁴ 町田俊彦（2006）P.34

と図1から確認できるように、小川村の財政指標を読み取ってみると、市町村の財政力を示す指標で、行政運営に必要な支出を住民税などの自主財源で賄える割合を示した「財政力指数」では、平成12年度(2000年)合併推進当初において、小川村の財政力指数はわずか0.11で、周辺の中条村、信州新町と比べても低い水準にあり、長野県内の町村平均、及び県平均より大きく下回る水準となっている⁵。ちなみに、平成12年時点において、長野県内120の市町村のうち、財政力指数0.1未満の市町村は3つの市町村、0.1以上0.2未満は30市町村となっており、小川村の財政力指数は0.11から考慮すれば、長野県内において、財政力は極めて弱い地域であることがわかる。また、一般財源のうち、人件費・物件費・公債費など毎年決まって出す経費に充てられる財源の比率を表す「経常収支比率」を見ても、小川村は周辺自治体、そして県内町村平均よりも高い比率を示していた⁶。そして、地方債関連で見ると、公債費(借入金)の一般財源に占める割合で財政構造の健全化をみる「公債費比率」では、小川村の公債費比率は周辺自治体よりも高く、長野県の町村平均よりも高い比率を示した⁷。更に、平成12年度の予算に占める地方交付税及び市町村税の割合における比較から確認できるように、小川村の地方交付税に対する依存度は極めて高く、全予算に占める地方交付税割合は64.3%、長野県の町村平均の38.7%を大きく上回り、周辺の中条村と信州新町と比べても、極めて高い水準である。以上の一連の数字から確認できるように、小川村は長野県内において、財政力が極めて弱く、国の地方交付税に対する依存度が極めて高い自治体である。

表1 小川村及び周辺町村の財政指標

項目	2000年					2013年
	小川村	中条村	信州新町	町村平均	県平均	小川村
財政力指数	0.11	0.12	0.22	0.31	0.35	0.13
経常収支比率(%)	82.7	79.8	79.6	74.9	74.9	84.9
公債費比率(%)	17.3	15.6	14.0	15.6	15.6	12.0

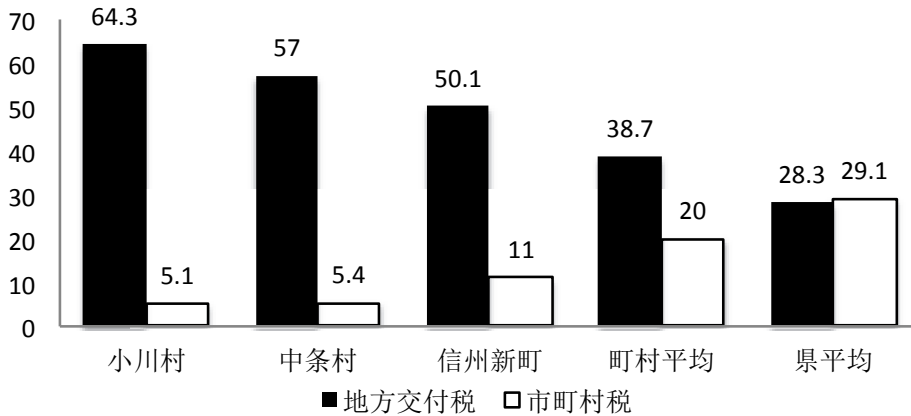
出所：『広報おがわ』2002年7月号及び市町村決算カードより筆者作成

⁵ 財政力指数では「1」に近い、あるいは「1」を超えるほど自主財源が充実、逆に「0」に近づけば近づくほど自主財源が乏しいことを意味する。

⁶ 経常収支比率は一般財源が経常的経費にどれだけ充てられているか、財政構造の弾力性を見る指標であり、比率が低いほど良いとされている。

⁷ 公債費(借入金)の一般財源に占める割合で財政構造の健全化を見る指標であり、比率が低いほど良いとされている。

図1 平成12年度予算に占める地方交付税及び市町村税の割合



出所：『広報おがわ』（2002年7月号）により筆者作成

財政力の弱く、地方交付税に対する依存度が極めて高い小川村は一般的な考え方に従えば、国が推奨している合併は小川村にとって有利な選択であるはずが、なぜ、小川村の周辺自治体である中条村と信州新町は最終的に長野市との合併案を選択したが、より財政力の弱い小川村が合併せずに自立の道を選んだのだろうか。本稿では、小川村が自立宣言を発表するまでの一連の動きを注目したい。

そもそも、第1節で説明したように、国による合併推進のもとで、小川村も一気に合併の気運が高まった。2001年4月に刊行されている小川村の広報誌である『広報おがわ』は「市町村合併について考えてみませんか」という記事を皮切りに、地域住民に市町村合併の是非を考えようと訴え始めた。そして、第1回目の市町村合併に対する意識調査が村主導で行われ、2003年（平成15年）1月24日に発行した『広報おがわ』（臨時号）に「市町村合併問題に関する住民アンケート」結果を発表した。初回の意識調査では3083名の村民を対象に実施され、回収率は90.8%で、合計2800名の回答を得た。地域住民の合併問題に対する関心の高さを伺える。

小川村の住民に対するアンケート調査において、「あなたは小川村の合併問題についてどう思いますか」という設問に対して、「できれば今のままでいたい」と「いままででいたい」と回答した住民は1459名に達し、アンケートに答えた全体数の52.1%を超えた。それに対して、「合併する必要がある」と答えたのは全体の13.8%に止めた。さらに、「できれば今のままでいたい」と「いままででいたい」と回答した住民に対する意識調査で多くの方は福祉・医療、除雪などの行政サービスの低下を危惧しており、924名の住民がこの項目を選択し、全体の23.9%を占めた。その回答に続く高い回答率を示されたのは「合併しなくても市町村の広域で協力すればよいから」という項目である。その項目は465名の住民が選択し、回答数の12.0%を占め

た。この回答率の高さは、長野県の一つ大きな特徴と言えよう。

表2 市町村合併問題に関する住民アンケート

設問1 あなたは小川村の合併問題についてどう思いますか？

	回答数	構成比(%)
できれば今のままでいたい	887	31.7
いまのままでいたい	572	20.4
わからない	402	14.4
合併する必要がある	385	13.8
どちらかと言えば合併したい	266	9.5
どちらでもいい	168	6.0
無回答	120	4.3
計	2800	100.0

設問2 「今のままでいたい」、「できればいままでいたい」と考えた理由は何ですか。
(複数回答)

	回答数	構成比(%)
合併すると福祉・医療、除雪などの行政サービスが低下するから	924	23.8883144
合併しなくても市町村の広域で協力すればよいから	465	12.0
合併するともっと過疎がすすんでしまうから	424	11.0
現在のままで不安を感じないから	394	10.2
合併すると周辺部になり、さびれることが心配されるから	355	9.2
合併すると地域の歴史や文化が失われそうだから	334	8.6
合併すると役場が遠くなり不便になるから	302	7.8
合併すると議員数の減少により住民の声が届きにくくなるから	231	6.0
住民負担が増えてでも合併するより良いと思うから	171	4.4
合併すると職場や仕事が無くなりそうだから	109	2.8
合併すると教育環境が低下するから	49	1.3
合併すると商工業が衰退してしまうから	45	1.2
その他	35	0.9
無回答	30	0.8
計	3868	100.0

出所：『広報おがわ』臨時号 平成15年1月24日発行

長野県では早い段階で広域行政体制の構築に動き、1994年に広域連合制度が創設され、火薬類の許可などの事務の県からの移譲や2000年4月からの介護保険制度の導入、ごみ処理の広域化問題を契機に1998年から2000年にかけて広域市町村圏と同一の構成市町村の単位で広域連合の

設置が進んだ。県下全市町村を10の広域連合に組織化した⁸。小川村は長野市を中心とした長野広域連合に加入している。

長野県地方自治研究センターが行われた平成合併検証プロジェクトにおいて、平成合併の検証のために、旧市町村単位で合併・非合併を決断したときの全市町村長を対象に平成合併期における広域連合の存在が合併するか否かにどのような影響を与えたかについて問いを設けた。結論を言えば、広域連合の存在は、非合併を決断した首長にとっては平成合併期以降に地域を維持するためには有効なものだと考えられていた⁹。当時の小川村において、住民たちは長野県に実施されていた広域連合に対する期待の高さは当住民アンケートからも見て取れる。

では、小川村と合併協議を進めている周辺自治体の住民の合併意識はどうなっているだろうか。信州新町と中条村も合併に関する住民アンケートを行った。小川村の自立志向が高いのに対して、信州新町と中条村の住民の合併に対する意識が高く、信州新町において、「今のままでいいが合併もやむを得ない (27%)」、「どちらかと言えば合併した方がいい (17%)」、「合併する必要がある (16%)」を合わせて、合併を前向きに考える住民比率は全体の60%を占めた。中条村においても合併を前向きに考えるべきだと考える住民比率は全体の61%を占めた。

第1節で確認できるように、旧合併特例法は平成17年(2003年)3月末で延長期限切れを迎えるとして、平成16年(2004年)5月26日には新合併特例法が成立するようになったことで、国の合併を促進から引き締め(アメからムチへ)転じたことで、各自治体にとって合併を進めるか否かを判断する最終段階に突入したと言えよう。第1次住民アンケートにおいて、小川村の合併問題について、過半数の住民は「できれば今のままでいい」と「いまままでいい」と答えたが、国によるアメからムチへの政策転換もあって、小川村と周辺の中条村、信州新町との合併案に関する協議も粛々と進められてきた。10回に渡る合併協議会が行われたのち、2004年8月12日に開催された信州新町・小川村・中条村合併協議会において、3自治体の合併協議が終了し、新町名「信州西山町」も決定され、合併の期日も平成17年(2003年)7月1日に決定した。

一見、小川村、信州新町、中条村の3つの自治体の合併が順調に進められているように見えたが、その後、3つの自治体における合併について賛否を問う住民投票が行われ、小川村では、信州新町・中条村と合併することに賛成900票(37%)、反対1442票(60%)、反対票が賛成票を542票上回る結果となった。それに対して、中条村と信州新町において、合併に関する賛成票が反対票を大きく上回る結果となった。その後、第11回目(最終回)の合併協議会が行われたものの、3町村による合併案は最終的に暗礁に乗り上げる形となった。

⁸長野県内における広域連合体制の整備について、堀内(2012)を参考せよ。

⁹長野県地方自治研究センターが行われた平成合併検証プロジェクトについて堀内(2012)を参考せよ。

小川村の住民投票は3町村合併に大きな影響を与え、小川村の住民たちによる合併に対する「ノー」を言った結果、3町村による駆け込み合併案は実質に否定されるようになった。その後、中条村と信州新町は長野市による吸収合併という形をとったが、小川村は平成20年(2008)年6月10日告示、15日執行した「小川村の将来を方向づけるための住民投票」で「自立での小川村」(1280票、52.03%)が「長野市への合併」(1180票、47.97%)を上回った結果となった。その結果を受けて、「自立の村づくり宣言」が6月の定例議会で可決された(詳細はコラムを参照)。

3、平成の大合併に対する再考

青木(2006)では、「市町村合併において最も大切なことは何だろうか」と問いかけて、「市町村合併は、地方自治や民主主義の根幹に関わるだけに、地方の意向を無視した強制合併の行われるようなことがあってはならない」としたうえで、「合併の原則は、自治体・住民の自主的なイニシアティブと意向に基づく検討であり、自己決定である」と定義つけた。しかし、第1節ですで見えてきたように、平成の大合併の実態は財政的に制約を課されたうえでの他律的な決定であり、国は財政再建という大義名分のもとで、「アメ」と「ムチ」を駆使しながら、暗黙のうちに強いられた合併であると言えよう。

これは小川村が住民の合併を考えてみようと呼びかけた当初の「市町村が合併について考えてみませんか」という文章の中からも確認できる。文中で「合併促進の理由は？」というところにおいて、「財政難」を第1理由として上げて、「地方部の主要財源である地方交付税については、その財源の四割弱を国の借金に頼っている現状であり、制度的に限界が見えてきています」とし、国の地方交付税をカットしたいのは大合併を促進する重要な理由として上げている¹⁰。

「平成の大合併」は財政レベルの分権改革と併行して進められてきた。市町村合併の背景として①地方分権の推進、②少子高齢化の進展、③広域的な行政需要が増大、④行政改革の推進とされており、政府の説明によれば、基礎自治体である市町村の規模・能力の充実、行財政基盤の強化が必要であるため、市町村合併の推進が進められてきた¹¹。分権改革等により基礎自治体の行政事務が質的・量的拡大し、単独では遂行能力に限界が現れた場合には、もちろん合併は一つの選択肢であるが、もう一つの選択肢として、自治体間協力方式も存在しており、つまり、小規模な自治体間の多様な広域行政組織を構築することで、補完的役割を果たすことである。

¹⁰ 『広報おがわ』2001年4月号

¹¹ 詳細は総務省が平成22年3月に公表した『『平成の合併』について参照。

長野県において、こうした広域行政体制は早い段階で構築され、小川村における住民アンケートでも確認できるように、住民たちは広域な協力体制に対する期待も相当高かった。しかし、国は合併の促進に財政支援措置を設定したものの、広域連合のような市町村間の協力方式には何らの支援措置も用意してこなかったことから、極めて非中立的な政策を展開されてきた。町田（2006）で主張されたように、「住民投票制度や地域自治区の導入などを行っているが、あくまでも合併という一つの選択肢の中での住民参加にすぎない。この面からみても「自主的合併」の原則は決定的に踏みにじられているのである」。

平成の大合併は、国や都道府県が、合併特例債に代表される手厚い財政措置というアメを駆使して、強引な合併を進められ、「自立した自治体」と言えない官製「自治体」を量産したことから考えれば、今回社研調査で訪れた小川村が住民主導で自立の道を選んだことは大変重要な学術価値を持っていると言っても過言ではない。

コラム：自立の村づくり宣言

小川村は、民意を踏まえ、みんなの幸せを願うとともに、小さな村でも心豊かに暮らせる郷土を子や孫に引き継ぐため、みんなで手を携えて地方自治の本旨に基き、地域市町村と連携しながら、「自立の村づくり」を目指して邁進することをここに宣言します。

参考文献

1. 丸田勉（2008）「自立を目指す小川村の苦悩（長野県）」『住民と自治』（545）、26-29、2008-09 自治体研究社
2. 青木宗明（2006）「「平成大合併」から学ぶべきこと」町田俊彦編著『「平成大合併」の財政学』公人社 2006年
3. 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『「平成大合併」の財政学』公人社 2006年
4. 堀内匠（2012）「長野県における市町村広域連合のその後－「平成の合併」による変化を中心に－」『自治総研通巻』2012年2月号
5. 『広報おがわ』各号