

平成大合併の帰結と合併特例措置の「実質的」延長

町田 俊彦

平成大合併を促進した国の「アメ」としての合併算定替の特例期間が終了し、激変緩和期間に入ってくる自治体は、2010年度及び2011年度には各々各1市町村、2012年度2市町村、2013年度4市町村であったが、2014年度には24市町村、2015年度には215市町村と急増し、2016年度には337市町村が見込まれている¹。

市町村合併の主要な効果としてあげられてきた行政効率の向上が達成されるならば、合併算定替の特例の段階的解消は受け入れられるはずである。ところが多くの合併市町村から合併算定替の特例期間が終了したことによる地方交付税減少の影響が大きいと、地方財政運営に大きな支障が生じかねないとして、何らかの対応を求める要望が寄せられた。2013年6月には、自民党において「合併算定終了後の新たな財政支援措置を実現する議員連盟」が設立された。次いで2013年10月には、241の合併市により国の「合併算定終了に伴う財政対策連絡協議会」が設立された。

これらの要望を受けて、総務省は2014年度以降、5年程度の期間で合併算定替の特例期間の終了による地方交付税の減少を補填する地方交付税の上積み措置を採用することになった。「自主合併」の推進を標榜しながらも、「アメ」と「ムチ」の財政措置を講じるとともに、道府県の強力的な指導を媒介としつつ「半強制的」合併を推進してきた国が、平成大合併による行政効率化の失敗を率直に反省することなく、地方交付税措置で糊塗しようとしている。

本稿では、合併算定替特例期間の終了を迎えつつある平成大合併の問題点と国の「合併算定終了に伴う財政対策」を明らかにする。併せて広域化政策の市町村合併以外の選択肢である広域連合に積極的に取り組むとともに、平成大合併に際して県が国の指導に無条件に追随することなく、「自立支援」という独自の政策を打ち出した長野県および非合併＝自立の途を選択した長野県小川村の実態を明らかにする。

1 平成大合併に駆り立てた「三位一体の改革」と財政特例措置

（1）平成大合併の狙いと大合併を促進した「三位一体の改革」

平成大合併の皮切りとなったのは1999年度の合併特例法の改正（以下、旧合併特例法と呼ぶ）であった。同法の適用期限切れ近くの「駆け込み」申請により2004年度下期から2005年度に

¹ 前田 [2015]、85～89頁。

かけて合併件数は急増した。市町村数は、2000 年 4 月の 3,229 から 2004 年 4 月の 3,100 に減少した後、2005 年 4 月 2,395、2006 年 4 月 1,820 と急減した。2005 年 4 月には新合併特例法が施行されたが、市町村合併は鈍化し、2010 年 10 月に 1,727、2015 年 10 月には 1,718 となった。市町村数は 2004 年 4 月から 2017 年 10 月までにほぼ半減したことになる。減少が著しいのは町村であり、2000 年 4 月の 2,578 から 2015 年 10 月の 928 まで約 1/3 に縮小した。

平成大合併を促進した要因として合併特例措置があげられるが、それよりも強烈に作用したのが「三位一体の改革」による国から自治体への財政移転の大幅削減である²⁾。2004～2006 年度の 3 年間に、分権化に資する国庫負担金・補助金の廃止ではなく、国庫補助負担率の引き下げを中心に行われた国庫支出金の削減額は 4.4 兆円にのぼるが、所得税から地方税としての個人住民税への移譲はその 2/3 の 3.0 兆円にとどまった。よりドラスティックであったのは普通交付税の削減であり、6.0 兆円に達した。

2000 年の地方分権一括法に帰着した第 1 次分権改革は、戦後、国による自治体コントロールの主要な手段となってきた機関委任事務の廃止を中心としてきたものであったから、全国知事会など地方団体は国から地方への税源移譲を柱とする財政レベルの分権化を要求した。「三位一体の改革」として実施された第 2 次分権改革は、小泉構造改革の一環として「小さな政府」をつくるために自治体にスリム化を強制するものとして行われた。分権システムは、地方財政調整機能が整備された北欧・ドイツなどの「協調型」と地方財政調整機能が不十分か不在（アメリカ）で課税自主権に重きを置く「競争型」に二分されるが、「三位一体の改革」は集権システムという大枠を堅持した上で、地方財政調整機能の弱体化により「競争型」分権システムの要素を強めようとするものであった²⁾。

地方交付税の削減率は都市と比較して町村で大幅であった。基準財政収入額の減少率には差がなく、投資的経費を中心に行われた基準財政需要額の削減が、投資的経費のウエイトが高い町村で強く現れた。「三位一体の改革」を契機とする地方財政の危機、財政硬直化は、地方交付税依存度が高い町村では都市よりも深刻化であり、多くの町村を合併に駆り立てたのである。

（２）過大な合併特例措置への期待

平成大合併には財政上の「ムチ」と「アメ」が用意された³⁾。「ムチ」として機能したのは、小規模町村に対する地方交付税上の「段階補正」の見直しである。「段階補正」は人口規模の小さな自治体ほど人口 1 人当たり行政コストが高くなることを考慮して、高い係数を適用して、基準財政需要額の上積みを図るものである。見直しでは、第 1 に適用の最小区分が人口 4,000

²⁾ 2つの分権システムについては、町田 [2014]、87～91 頁を参照のこと。

³⁾ 合併特例措置については、町田 [2006Ⅱ]、27～32 頁を参照のこと。

人から 8,000 人に引き上げられた。人口が 8,000 人を下回る市町村は、8,000 人の自治体と比較すると人口 1 人当たり行政コストは割高であるにもかかわらず、割高は基準財政需要額に反映されないことになった。その他に補正係数割増限度が設定され、その引き下げと対象費目の拡大が行われた。「段階補正」見直しの影響は、人口 3,000 人以下の小規模町村に集中して現れた。

影響が大きかった「アメ」としては第 1 に「合併特例債」がある。合併後 10 年間は市町村計画に基づく特に必要な事業に充当する。起債充当率は 95% と高く、元利償還金の 70% を普通交付税の基準財政需要額に算入する交付税措置が講じられる。基準財政需要額に①需要項目「公債費」に算入される単位費用方式、②該当費目に算入される事業費補正方式により交付税措置が講じられる地方債は多様化し、自治体は「優良な」地方債と認識してきた。しかし交付税措置の対象となる地方債の元利償還金の算入分だけ各自治体の普通交付税が純増となるわけではない。2000 年度以降地方交付税は抑制基調に入っており、元利償還金の基準財政需要額の増額は、他の需要（主に投資的経費）の削減により相殺されてきた。

第 2 に普通交付税の「合併算定替」がある。合併により人口規模が拡大すると、段階補正が縮小するなどして、基準財政需要額が合併前の旧市町村の需要額の合計よりも小さくなる。「合併算定替」は、合併後 10 年間は合併前の旧市町村の需要額の合計を新市町村の需要額とするものであり、その後 5 年間の激変緩和期間に特例による上乗せ額は漸減し、16 年目から通常の算定（「一本算定」）になる。新合併特例法では特例期間を 5 年間に短縮した（激変緩和期間は 5 年間）。

国は市町村合併が必要な理由として、分権の受け皿づくりをあげたが、そのためには事務遂行能力と行政効率の面からみて、市町村は一定程度の人口規模が必要であるという考え方である。「規模の経済」効果が発揮されるのは自治体をとるべく条件が変わらないという条件の下においてである。合併により人口規模が増加したとしても、人口増加の割に行政面積の拡大が過大である場合には、効率性が低下する可能性が大きい。

2 平成大合併の地方財政への影響

（１）「規模の経済」の効果の計量分析

（公財）後藤・安田記念東京都市研究所（旧・市政調査会）は平成大合併の影響について、行政体制、地域政治、財政の側面について総合研究を行い、2013 年に都市調査報告 16 として刊行した。財政面の影響は、「規模の経済」の検証と住民負担の変化を検討している。「規模の経済」については、2009 年 3 月時点での合併状況を基準として、1,800 の市区町村を合併自治

体と非合併自治体に区分する。財政指標は 2001 年度と 2008 年度、職員数は 2002 年と 2008 年の計数を使っている。

第 1 に合併有無の違いが財政指標や職員数の変化にどのような違いを与えているかを回帰分析により検証している。①普通会計歳出総額、②普通会計歳出総額と公営企業等歳出総額を合計した総合、③性質別歳出の変化率をみると、性質別歳出のうちの補助費等を除いて大きな違いではないが、非合併自治体の方が合併自治体よりも増加率が低く、効率化していると結論づけている⁴。

第 2 は「最小効率規模」に基づく「非効率度」の分析である。横軸に人口規模、縦軸に 1 人当たり行政費用をとると、U 字型のカーブになる。最も効率的な人口規模を「最小効率規模」と呼ぶ。各自治体における「最小効率規模」からの距離を行財政上の「非効率度」と呼ぶ。合併前後の「非効率度」の分布の変化を比較すると、非合併自治体は合併自治体と比較して「非効率度の変化」の値が小さく、効率化しているケースが多い⁵。

あくまでも 2008 年時点における暫定的結果と留保をつけながらも、合併前後の期間において、非合併自治体は合併自治体に比べてより効率化していたと結論づけている。非合併自治体が「三位一体の改革」等による厳しい財政状況の中で、より財政を切り詰めざるをえなかった反面、合併自治体は合併特例債の発行が認められたことにより歳出入額の減少が緩和される「ソフトバジェット化」が進行した。合併に伴う「ソフトバジェット化」は「規模の経済」効果を上回り、合併は財政の効率化という面では逆効果をもたらしたとしている。

（２）合併特例債の影響と人口密度の低下に伴う「効率性」の低下

上記の統計分析によると、合併前後で地方債と投資的経費は減少しているが、減少度合は合併市町村の方が小さく、合併特例債の影響が窺われる。その結果、公債費は非合併自治体では減少しているのに対して、合併自治体では増加している。

平成大合併の初期の段階で合併を実現した自治体には、合併特例債を最大限活用したケースが多くみられる。兵庫県篠山市はその典型で、合併特例債を活用して豪華な箱物を整備し、マスコミに「合併バブル」としてとりあげられた。愛媛県さぬき市も同様である。この 2 つの市に共通しているのは、実質公債費比率が起債許可団体の基準である 18%ラインを上回り、「公債費負担適正化計画」の策定を義務づけられたことである⁶。2010 年度の実質公債費比率をみると、篠山市は 22.5%で全国 784 都市の中で第 5 位、さぬき市は 20.8%で第 20 位の高さを示

⁴（公財）後藤・安田記念東京都市研究所 [2013]、89 頁。

⁵ 同書、92 頁。

⁶ 町田 [2012]、89 頁。

した。

上記の統計分析の結論である合併特例債によるソフトバジェット化による相対的に低い財政効率化という指摘は説得的である。ただし合併に伴う「ソフトバジェット化」は「規模の経済」効果を上回り、合併は財政の効率化という面では逆効果をもたらしたという結論は、合併に伴い「規模の経済」効果はあったが、それを「ソフトバジェット化」が打ち消したことを意味しているが、そもそも「規模の経済」効果は発揮されたのであろうか。

興味深いのは、前記のU字曲線を合併前の期間について描くと、非合併自治体の方が合併自治体よりも全体として、下方に位置していることである。これは、同じ人口規模で比較すれば、合併前の期間において非合併自治体の方が合併自治体よりも効率的であったことを示唆していると分析している。

人口密度が低い、険しい山坂により集落が分断されている等の理由でより効率性が低い自治体が合併を選択したといえる。平成大合併では、近隣の町村の編入合併により中心都市の市域拡大が人口密度の大幅な低下を伴ったケースが多い。効率性が低い小規模自治体の対等合併を含めて、人口規模の拡大が「規模の経済」効果を発揮することなく、効率性の低下をもたらしたケースが多い。比較的フラットな地形で険しい山坂により集落が分断されていない隣接市町村の合併は、「行政効率の向上」をもたらす。こうした合併は、自主的合併の形をとるのが通例であり、事実、平成大合併以前には「行政効率の向上」をもたらす自主合併が進行していた。地方交付税の大幅削減による財政悪化と財政面での合併促進措置により駆り立てられた「半強制的」な平成大合併では、新たな行政区域の隅々まで行政サービスを及ぼそうとすれば、「規模の経済」効果が発揮できないケースが多い点に注意しなければならない。

3 長野県の広域化行政と小川村における非合併自治体の選択

（１）国の広域化行政のサイクル

経済活動や社会活動が自治体の枠を越えて広域化したり、地方財政が悪化すると、①市町村合併または②自治体連携の方式で、広域化に対応するための政策（広域化政策と呼ぶ）が推進される。広域化行政を主導したのは国であり、市町村レベルでは国の指導の下で都道府県も強力な推進主体となってきた。

1950年代以降の国の広域化政策は市町村レベルでは、「合併から連携へ」、「連携から合併へ」、そして再び「合併から連携へ」というサイクルを繰り返してきた⁷。第2次大戦後の占領改革を経て、市町村は新制中学校の設置管理など新たな事務を担うことになったが、既存の市町村の

⁷ 伊藤正次 [2015] 55 頁。

規模は小さいとされ、町村合併促進法（1953）に基づき、いわゆる「昭和の大合併」が行われた。合併前に 9,868 を数えた市町村数は約 1 / 3 に圧縮された。

高度成長期以降、人口の地方圏から大都市圏への大量移動により過疎・過密問が激成し、モータリゼーションの進展による生活圏域と市町村の行政圏域が乖離する中で、広域化政策が進められたが、主軸は自治体連携である。主な政策は下記の通りである⁸。

1969 年 広域市町村圏の設定（新全総に盛り込まれる）

1973 年 市町村連合法案の再提出（複合的事務組合創設）

1977 年 大都市地域広域行政圏の設定

1979 年 新広域市町村圏計画（共同処理からソフト事業へ）

1994 年 広域連合制度創設

主軸が市町村合併に転換する契機となったのは、市町村合併特例法の 1995 年改正においてであった。法律の時限の到来を控えて自治省行政局に設置された「市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査委員会」の報告書では、これまでの「合併を<円滑>にする」特例ではなく、「合併を<推進>する」という考え方を初めて打ち出した⁹。委員会では広域行政圏施策について体制上の問題点が指摘されてきたことも否定できないとして、自治体連携に消極的姿勢を示している。しかし市町村合併への転換をもたらしたのは、広域化行政における自治体連携の限界ではなく、市場原理主義を基調として「小さな政府」を指向する政策の一環としての位置づけである。2000 年 12 月に閣議決定された「行政改革大綱」では、市町村合併後の自治体数は 1,000 を目標とするという与党行財政改革推進協議会の方針をそのまま数値目標として取り入れた¹⁰。

平成大合併の進展により、圏域構成市町村数が減少し、広域行政機構を設置していない広域行政圏も増加したことから、市町村連携の中核を占めてきた広域行政圏施策はその役割を終えたと判断された。広域行政圏・ふるさと市町村圏は 2009 年 3 月末をもって廃止され、40 年に及ぶ広域行政圏施策に終止符が打たれた¹¹。広域連合については、民主党政権下の野田内閣では 2012 年 11 月に、2 以上の都道府県で構成する「特定広域連合」に国の出先機関をまるごと移管する法案が閣議決定されたが、2012 年 12 月の政権交代後は頓挫した。結局、広域連合はこれまで通り、主に一部事務組合でも担当できる事務を担ってゆくことになった。

2013 年 3 月末で全国的な合併推進運動は一区切りとされた。2014 年 1 月にまとめられた「基礎自治体における行政サービス提供に関する研究会報告書」では、市町村が「フルセットの行政」から脱却し、市町村間や市町村・都道府県間における新たな広域連携を推進することが必

⁸ 小原隆治・長野県地方自治研究センター [2007] 224 頁。

⁹ 同書、225 頁。

¹⁰ 町田 [2006] 24 頁。

¹¹ 伊藤正次 [2015] 54 頁。

要であるとしており、総務省は「合併から連携へ」舵を切った¹²。2014 年 5 月には地方自治法が改正され、「事務の代替執行制度」に加えて、「連携協約制度」が創設された。連携協約は、人口減少・超高齢社会に対応するために、「地方中枢都市」と近隣市町村が「地方中枢拠点都市圏」を形成するための手段として位置づけられている。2014 年 8 月に総務省は「地方中枢拠点都市」とは、原則として三大都市圏以外の地方圏に存する人口 20 万以上、昼夜間人口比率がおおむね 1 以上である市とし、61 市が要件を満たしているとした。

2014 年 12 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、総務省の「地方中枢拠点都市圏」構想は、国土交通省の経済産業省の「都市雇用圏」構想等と統合され、「連携中枢都市圏」構想に一本化され、連携手法としては地方自治法の連携協約制度等を活用するとしている。

（２）長野県における広域化行政

長野県は平成大合併期以前から小規模自治体が多く、それを支え合う仕組みとして広域連合制度を活用してきた県である。2000 年以降県内すべての市町村が広域連合に組み込まれており、「広域連合先進国」と言える¹³。

長野県における広域連合設置は、1994 年法改正を受け急ピッチで進められた。長野県地方課長は伝統的に自治省からの 30 歳前後の若手キャリアの「天下り」で占められてきた。ここでも地方課長は大きな指導力を発揮し、全国でもまれな県下全市町村を 10 の広域市町村圏に対応した広域連合に組織化した¹⁴。

広域連合設置では総務省の方針に沿って県地方課が強力に市町村を指導したのに対して、平成大合併では県は総務省の方針に一定の距離を置いた。2000 年 10 月に長野県知事に就任した田中康夫氏は、国主導の平成大合併に慎重姿勢をとり、上からの押し付けではなく、「長野県市町村『自律』支援プラン」を打ち出した¹⁵。①市町村自治の充実のための取り組みと②小規模町村に対する補完体制（人的支援や特例事務受託など）の構築を柱にしていた。市町村「自律」支援プログラムは、合併する、しないにかかわらず、すべての市町村が「自律する自治体」を目指していけるよう県の方針を示した。自立支援の「長野モデル」と呼ばれ、総務省の指導に追随して合併を市町村の「半強制」した他の多くの県とは異なるスタンスに立っていた。

平成大合併（1999 年 4 月～2010 年 3 月）により、長野県内市町村は 120 から 77 へと再編された。県内市町村のうち合併を選択した自治体の比率は地方圏では低い方で、県の「自律」支

¹² 同論文、48～49 頁。

¹³ 長野県地方自治研究センター [2012] 6 頁。

¹⁴ 小原隆治・長野県地方自治研究センター [2007] 34～37 頁。

¹⁵ 長野県地方自治研究センター [2012] 6 頁。長野県地方自治研究センター [2012] 6 頁。

援の方針も影響したと考えられる。人口1万人未満の町村は40、うち5,000人未満が22となっており、多くの小規模町村が非合併を選択したことがわかる。

長野県地方自治研究センター[2012]では、非合併を選択した市町村をそこに至る過程に着目して、①法定協議会設置まで、②任意協議会設置まで、③研究会設置までに区分している。長野県内の非合併市町村の内訳は①16市町村、②17市町村、③26市町村となっている。法定協議会設置に至ったものの非合併を選択した市町村は非合併自治体の1/3にすぎないが、次に検討する小川村はこのタイプに属する。

（３）長野県小川村の非合併の選択

小川村は、1955年4月、南小川村と北小川村の合併により誕生した¹⁶。上水内郡に属し、県都長野市から25kmに位置する。国勢調査人口は、1990年4,133人、1995年3,888人、2000年3,620人、2005年3,371人、2010年3,041人と減少している。2013年10月1日現在の住民基本台帳人口は3,000人を割って2,942人である。

小川村が合併ではなく、非合併＝自立の途を選択した経緯は4期に区分される¹⁷。

第1期は2002年11月～2003年3月で、市町村合併問題研究会を立ち上げるとともに、合併の是非について住民アンケート調査が行われた時期である。2002年11月、小川村は村長の委嘱により、議員、区長、各団体の代表者らが合併について論議する市町村合併問題研究会を立ち上げた。同月、小川村、大岡村とともに西山地域を構成する信州新町と中条村も同様の委員会を立ち上げた。同年12月、小川村は18歳以上の全村民を対象とした市町村合併に関するアンケートを実施し、投票率は60%で成立した。「合併問題についてどう思いますか？」の設問については、「今のままでいい」20.4%と「できれば今のままでいい」31.7%で併せて52.1%と合併に否定的な回答が過半を占め、「合併する必要がある」13.8%、「どちらかといえば合併したい」9.5%を併せた合併に肯定的な回答23.3%を大幅に上回った（「わからない」14.4%、無回答4.3%）。合併に積極的な意見の合併の相手先としては、長野市が37.2%で最も多く、西山地域は27.2%、中条村は19.0%にすぎなかった。

他方、信州新町と中条村の住民アンケート調査では、合併または任意合併協議会の設置に肯定的な回答が多数を占めた。信州新町では「合併する必要がある」16%、「どちらかといえば合併した方がよい」17%、「今のままでいいが合併もやむを得ない」27%で合併肯定の回答が60%を占め、「合併しない方がよい」12%、「どちらかといえば合併しない方がよい」11%、併

¹⁶ 小川村の概要については、『小川村村勢要覧 資料編』2013年による。

¹⁷ 小川村が非合併＝自立を選択した経緯については、長野県地方自治研究センター[2012]、142～146頁；『広報おがわ』2003年2月号、2004年9月号、2004年11月号、2008年7月号による。

せて 23%の合併否定の回答を大幅に上回った。中条村では、任意合併協議会で合併を検討することについて意向を調査しており、「検討が必要」34%、「どちらかといえば必要」27%で合併検討肯定の回答が 61%と「検討は必要ない」7%、「どちらかといえば検討は必要ない」8%の併せて合併検討否定の回答 15%を大幅に上回った。ただし信州新町の合併肯定の回答の合併相手先では、長野市が 51.9%で過半を占め、西山地区 38.1%を大幅に上回った。中条村で合併検討肯定の回答の相手先では、長野市が 44.3%で西山地区の 19.5%を大幅に上回った（長野市・西山地区 16.7%）。

第 2 期は 2003 年 3 月～2004 年 1 月で、西山地区 3 町村で実質的な任意協議会を設置した時期である。大岡村は、2003 年 2 月 6 日、長野市に任意協議会設置を申し入れることを決定し、西山地区の 4 町村の枠組みから離脱した。2 月 13 日、小川村市町村合併問題研究会は西山地区 3 町村の合併を望むという報告書を村長に提出した。2 月 24 日、小川村議会は西山地区 3 町村で任意協議会を設置するという結論をまとめた。

2003 年 3 月 24 日、西山地区 3 町村（小川村・信州新町・中条村）は実質上の任意協議会として機能する合併研究協議会を設立した。ただし、その直前、中条村は長野市との合併に重点を置き、長野市へも任意協議会設立を申し入れるという両にらみの方針を決定していた。中条村の合併検討委員会において、「自主財源のない村同士が合併してもやっていけないので、長野市と合併すべきだ」「地域的なつながりが深く、独自施策も残せるのは西山」と意見が割れたことによる。

第 3 期は 2004 年 2 月～12 月で、法定協議会が設置され、解散に至った時期である。2004 年 1 月 28 日、西山地区 3 町村の各議会は臨時会を開き、法定合併協議会の設置議案を賛成多数で可決した。2 月 10 日、3 町村は法定合併協議会の設置に調印し、その後開いた初会合で、合併方式は対等の「新設合併」、2005 年 5 月までの合併を目指すとした。

2004 年 8 月 12 日、信州新町・小川村・中条村の住民投票前最終会となる第 10 回合併協議会が開かれ、新町名を信州西山町とし、合併の期日を 2005 年 7 月 1 日とすることなどが決定された。

2004 年 10 月、3 町村では合併の賛否、合併の相手先などを問う住民投票が実施された。小川村では、信州新町、中条村との合併に「賛成」「反対」の二者択一で、投票率は 78.8%であったが、反対が 60.4%で賛成の 37.7%を大幅に上回り、3 町村合併は否決された。

信州新町と中条村の投票結果は小川村とは異なった。信州新町では、投票総数 3,911 票（投票率 75.71%）のうち「合併せず自立」は 775 票で 19.3%にすぎず、中条村では投票総数 1,980 票のうち「合併せず自立」は 64 票（3.2%）とさらに少数派であった。信州新町では、3 町村合併は 2,030 票（51.9%）で過半数を獲得したが、「長野市と合併」が 1,107 票で 28.3%と高い

比率を示した。中条町では3町村合併は942票（47.6％）を獲得したが過半数に達せず、「長野市と合併」が963票（48.6％）で3町村合併を上回った。小川町が突出して自立指向が強いものに対して、信州新町と中条村は合併指向が強かったものの、合併の相手先として長野市を選択する意向がかなり強いことが特徴的であった。

2004年11月1日、中条村長は中条村と小川村で「3町村合併」以外の選択肢が多数を占めた以上、3町村法定協議会は解散せざるをえないとし、小川村長も法定協議会存続は難しいとの認識を示した。3者3様の住民投票結果となり、3町村合併は挫折した。11月8日に3町村村の首長会議における確認を経て、11月26日に第11回信州新町・小川町・中条村合併協議会（最終）で3町村合併を行わないことが決定され、12月20日に解散した。

第4期は3町村法定協議会解散以降2008年6月までで、小川町の非合併＝自立が確定した時期である。2006年3月に新村長に選出された井出玄明村長は、行財政改革を推進するとして12月に議員定数を10から8に削減する条例案を提出、可決された。2007年4月、定数削減後初の村議会議員選挙が行われた。2008年2月、信州新町と中条村は長野市に合併協議を申し入れた。これを受けて同年3月、小川村長は合併に関する住民投票案を3月定例会に提出した。村長は、「(両町村と)歩調を合わせるということではなく、自立するために住民の意思を的確に把握したい」と強調したが、議会内に議員提案で長野市との合併の賛否を問う住民投票条例案を提出する動きがあり、それも提案の理由の1つと述べた。

2008年6月15日、小川村では長野市との編入合併の賛否を問う住民投票が実施された。投票総数は2,474票、有効投票数は2,460票で、有効投票数の内訳は「自立での小川村」1,280票（52.0％）が「長野市への合併」1,180票（47.8％）を大幅に上回り、非合併＝自立を選択することが確定した。豊野町、大岡村、戸隠村、鬼無里村の第1次編入合併に次いで、信州新町と中条村は長野市に第2次編入合併された。

小川村が非合併＝自立の途を選択した要因として、第1に長野県の「自律」支援の後押しがあげられる。第2に市町村連携型の広域連合が整備されている。小川村が属しているのは長野広域連合であり、長野市、須坂市、千曲市、埴科郡・上高井郡・上水内郡全市町村により構成されている¹⁸。第1と第2の要因は長野市への編入合併の途を選択した信州新町・中条村と共通しており、第3に低い財政力という制約の中で、小川村が住民の意思をかなり尊重した行政を展開してきたと推測される。

¹⁸ 小原隆治・長野県地方自治研究センター [2007] 250頁。

4 国の「合併算定替終了に伴う財政対策」

(1) 基本方針

合併替の特例期間終了後の財政運営の支障が指摘され、国による対応が合併市町村から要望されるとともに、この問題が国会審議でもとりあげられるようになった¹⁹。2012年6月7日の衆議院総務委員会において、野田総理（当時）は、①算定替の期間が、平成の合併期間を除き従来から5年としてきたこと、②すでに特例期間を終えた合併市町村や非合併市町村との公平をも考える必要があることを理由として、特例期間の更なる延長は難しいとの判断を示した。政権交代後の2013年3月14日、衆議院本会議において新藤総務大臣は、特例期間のさらなる延長は難しいとした上で、今後は平成の合併後に平均面積が拡大していることなどに伴う市町村の行政需要を把握し、地方交付税の算定において適切に対応したいと答弁している。

結局、特例期間の延長は行わず、合併時点では想定されていなかった財政需要を地方交付税算定に反映させることとした。平成大合併により市町村の面積が拡大する等市町村の姿が大きく変わった面があり、市町村の安定した財政運営を可能にするとともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するために、支所機能を適切に活用する等の取り組むことができるようにすることが必要であるとしている。合併算定替の特例期間は10年で終了するものの、それによる基準財政需要額の縮小を算定方法の見直しによるカバーしようとする方針であり、合併特例の「実質的」な延長である。

(2) 財政対策の概要

財政対策としては、①支所に要する経費の算定、②人口密度が低い自治体等への密度補正の充実・新設による需要の割増、③標準団体の面積の見直しを単位費用に反映が3本柱であり、2014年度以降5年程度の期間で見直しを行う²⁰。

2014～2016年度…地域振興費で支所に要する経費を加算。合併団体への影響額3,463億円
2015～2017年度…消防費で人口密度による補正を充実し、清掃費で人口密度による補正を新設。消防費で標準団体の出張所数等を見直し、旧市町村単位の消防署・出張所に要する経費を加算。地域振興費で離島、属島の増嵩経費を反映。合併団体への影響額1,000億円程度。

2016年度以降…保健衛生費・小中学校費・徴税費等で人口密度による補正を充実・新設。

上記以外の費目で標準団体の面積の見直しを踏まえて単位費用を充実等。合併団体等へ

¹⁹ 国会における合併算定替終了後の対策をめぐる政府答弁については、前田一浩 [2015] 85頁。

²⁰ 前田一浩 [2015] 88～89頁。

の影響額 1,500 億円程度。

合併団体への影響額（需要額の割増）は計 6,700 億円程度であり、合併算定替による割増額の約 2/3 がカバーされる。合併算定替の特例は廃止されるとはいえ、合併特例は「実質的」には延長される。合併算定替は、合併後一定期間が経過すれば、「規模の経済」効果が働いて「行政効率の向上」が図られるという考え方に基づく。合併算定替による特例の財政効果の多くが、別の形態で継続するということは、市町村合併の正当性を疑わせる。財政対策で支所経費の加算と人口密度による補正の充実・新設が柱となっていることは、地方交付税の大幅削減と財政上の合併特例措置によって駆り立てられた平成大合併では、大幅な行政区域の拡大により周辺部の住民の要望が役所に届かず、サービスが切り捨てられるとともに、大幅な人口密度の低下が行政効率の劣悪化をもたらす無理な合併を多く含んでいたことを示している。

【参考文献】

- 伊藤正次 [2015] 「自治体連携の時代?—歴史的な文脈を解きほぐす」『都市問題』第 106 号。
- 神野直彦 [1998] 『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- （公財）後藤・安田記念東京都市研究所 [2013] 『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』
- 小原隆治・長野県地方自治研究センター [2007] 『平成大合併と広域連合—長野県広域行政の実証分析—』公人社。
- 高木健二 [2005] 『三位一体の改革の検証』公人社。
- 辻山幸宣 [1994] 『地方分権と自治体連合』敬文堂。
- 飛田博史 [2013] 『財政の自治』公人社。
- 長野県地方自治研究センター [2012] 『長野県における「平成の合併」—合併・非合併の記録と検証—報告書』
- 前田一浩 [2015] 「平成 27 年度地方交付税法の改正について」『地方財政』第 54 巻第 5 号。
- 町田俊彦 [2006 I] 「<三位一体改革>の到達点」『とうきょうの自治』第 60 号。
- 町田俊彦編著 [2006 II] 『「平成大合併」の財政学』公人社。
- 町田俊彦 [2012] 「<平成大合併>後の地方財政—香川県さぬき市を事例として—」『専修大学社会科学研究所月報』第 587・588 合併号。
- 町田俊彦 [2014] 「2 つの分権論と分権システム」日本財政学会編『<社会保障・税一体改革>後の日本財政』（『財政研究』第 10 号）、有斐閣。