

市町村合併検証研究の論点

今 井 照

1. 平成の大合併研究の動向

いわゆる「平成の大合併」と呼ばれる中央政府による自治体再編が、地方自治の今後に対して大きなインパクトを与えたことは誰も否定しようがない事実である。その影響の大きさに比例するかのように、自治体関係者や研究者による市町村合併への言及は膨大な量にのぼっている。国立情報学研究所が主管する学術コンテンツポータルを活用して、平成の大合併に関連する単行本や論文等を検索したところ、約200の単行本と約2,800の論文等がヒットした⁽¹⁾。

単行本については、資料や記録が多く、研究論文にあたるものの割合は小さい。一方、論文等について、タイトル、著者、媒体などの情報を参考にしながら、これらの論文等が扱っている分野とその性質に応じて分類したものが表1である。論文等のうち、解説記事や雑誌記事を除き、合併研究の動向を調べるために必要と思われるものだけでも約1,900本を数えていることがわかる。

これらの論文等について発表された年次で区分してみると、表2のようになる。論文等の本数の量からいけば、2003年をピークとして、減少傾向にある。2008年にはピーク時から半減している。合併協議時期に雑誌記事が増加し、その後減少するのは当然としても、研究論文や調査報告も2003年から2006年までをピークとして減りつつある。今回の合併の過半は、2003年度から2004年度にかけて法定の合併協議会が設置され、2004年度から2005年度末にかけて実際の合併が行われている⁽²⁾。このことから推測すると、平成の大合併

(1) 2008年末現在、国立情報学研究所の学術コンテンツポータル (GeNii) において、「町村合併」等、いくつかのキーワードで検索した上で、重複等を取り除いた数。したがって、このほかにも、当初から登録されていない論文や著作、あるいはキーワードによって検索できなかった論文等が多数存在すると考えられる。

(2) 今井照『「平成大合併」の政治学』（公人社、2008年）11頁。

に関連する論文等は、合併前の時期に合併時や合併後のことを議論する内容が大部分を占め、合併後を検証する論文等は、相対的に少ないのではないかと思われる。

平成の大合併に関する研究の総量を昭和以前の合併研究と比較すると、少なくとも量的には多いということがわかる。『都市問題』第47巻第5号（1956年5月号）に「町村合併関係文献目録」が資料として掲載されている。解説を書いているのは、当時、東京市政調査会の研究員であった高木銈作（後に國學院大學教授）である。ここでは町村合併関係の文献が、「雑誌論文」と「単行本・パンフレット・資料」との2種類に分けられ、それぞれについて発表の時期に応じ、「戦後」と「戦時中まで」に区分されて掲載されている。それぞれの掲載本数は表3のとおりである。

このうち「単行本・パンフレット・資料」の大部分は自治省、各県庁、合併市町村などの資料、記録、建設計画などであり、研究書と呼べるようなものは少ない。雑誌論文は1956年3月末時点を目安としているが、「戦時中まで」に分類されるものについては、当

表1 平成の大合併関連の論文等

	1 研究論文	2 調査報告	3 インタビュー・シンポ	4 解説	5 雑誌記事	6 その他	合計
1 政治・行政・地域自治	591	116	71	70	289	1	1,138
2 財政・経済効果・税財務	117	23	6	16	27		190
3 個別調査・住民意識調査・首長	28	319	52	2	294	2	700
4 地理・地域社会・都市構造	65	17	1	2	3		88
5 都市計画・公共事業・交通	91	45	5	10	3	1	155
6 保健福祉・環境・安全安心	65	50	1		23	2	141
7 教育文化・情報・産業	125	95	5	10	19	2	256
8 歴史	11	6					17
9 官公庁・審議会		1	2	9	18	73	103
10 その他	1	9		6		1	17
合計	1,094	681	143	125	676	82	2,801

表2 平成の大合併関連の論文等の発行年

	1 研究論文	2 調査報告	3 インタビュー・シンポ	4 解説	5 雑誌記事	6 その他	合計
1992	1						1
1993	3						3
1994	4	1		1	1		7
1995	2			1			3
1996	2	1					3
1997	25	10	1	1	19	1	57
1998	19	3		2	17		41
1999	20	5	2	6	24	1	58
2000	48	24	18	9	21	5	125
2001	51	27	6	4	26	11	125
2002	128	96	39	24	56	14	357
2003	148	111	30	19	126	13	447
2004	135	102	17	16	127	10	407
2005	167	110	11	19	97	7	411
2006	138	99	11	8	63	9	328
2007	114	51	6	13	41	6	231
2008	89	41	2	2	58	5	197
合計	1,094	681	143	125	676	82	2,801

表3 「町村合併関係文献目録」に掲載された本数

	戦時中まで	戦後
雑誌論文	79	317
単行本・パンフレット・資料	127	444

〔出所〕『都市問題』第47巻第5号（1956年5月号）から筆者作成

然ながら昭和の大合併に関する論文等は含まれていない。この資料を掲載した『都市問題』が発行された時期は、まさに昭和の大合併が進められている渦中にあたり、この後にも昭和の大合併に関する論文等が発表されていると思われる。そこで、前述と同様の方法により、昭和の大合併に関する論文等で、かつ1956年以降に発表されたものを検索すると約250本程度が該当する。表3の戦後の雑誌論文に加えると、昭和の大合併に関連する論文等の数はおよその目安で550本程度と推測される。

以上のことから、平成の大合併に関連する論文等は、昭和の大合併に関連する論文等に

比べて、既に3倍以上の数の蓄積があるということがわかる。もちろん、当時と今とでは地方自治に関係する研究者や大学生の絶対数が格段に違うことが推測されるので、この数字を比較すること自体にはそれほど意味はない。だが少なくとも、平成の大合併に関連する論文等が少ないとはいえない。文献リストをみれば一目瞭然だが、幅広い分野において多様な人たちが平成の大合併に関連して文章を記している。政治・行政の分野や関連する学界はもとより、税財政、都市計画、医療福祉、学校教育、生涯学習、産業など、ありとあらゆる政策分野と、地理学、社会学、建築学などの学界においても論じられていることがわかる。

しかし、平成の大合併に対する総合的で包括的な調査研究や分析が行われているかという点、必ずしも見当たらないというのが現状である。また、合併前の執筆が多いと思われることから、合併後に合併の検証をしたものが十分に多いというわけでもない。昭和の大合併については、定評のある代表的な研究がいくつか存在しているが、これらに匹敵するほどの総合的で包括的な平成の大合併に関する研究は、管見の限り、見当たらない。

いいかえると、個別の政策分野や特定の地域社会における事例的な研究はある程度蓄積されているが、そもそも平成の大合併とは、市民自治にとってどういうことだったのか、国家統治構造にとってどういうことだったのか、歴史的文脈においてどういうことだったのか、というような骨太の内容を説得的に展開しようとする研究が存在しないのである。平成の大合併に関連する論文等にはそういうスケールの大きさを感じさせるものが少ないように思える。

この背景には、一般的に骨太の研究がしにくくなったという研究環境や研究者自身の資質の変化という問題も無視できないが、おそらくそれよりも平成の大合併そのものの性質にかかわっている可能性が高い。さらに敷衍してみると、「市町村合併」という自治体再編手法そのもの、もう少し大きくいうと、日本の地方自治制度の歴史そのものに起因する問題かもしれない。もしそうだとすれば、明治の大合併に関する研究にさかのぼってサーベイしておく必要がある。

本稿では、これらの問題意識に基づき、平成の大合併研究において何が不足していて何をしなければならぬのかという喫緊の課題を析出することを目的としながら、明治の大合併以降の市町村合併研究の動向を概観することとする。昭和の大合併に関する定評ある研究成果が、いずれも市町村合併の中心期から5年以内にまとめられていることからわかるとおり、平成の大合併研究はそろそろ時間的限界を迎えつつある。合併の効果は長期的にみなければわからないというのは弁明にすぎないばかりか、検証を先送りしようとする

る政治的意図があるように感じる。

また、自治体関係者などの合併当事者にとっては、合併は既に過去の話であり、実務的にはそれほど高い関心を継続させていくことができるような課題ではない。これ以上時間が経過すれば、表面的な資料に残されていないことがらを収集できなくなるばかりか、表面的な資料でさえも簡単には入手できなくなりつつある。たとえば、既に合併市のホームページに新市建設計画が残されている自治体を見出すことはできなくなっている。合併協議の過程を開示していた合併協議会のホームページも順次閉鎖されている。本稿のテーマがいかに関緊の課題であるかということ踏まえ、荒っぽい整理になることをあらかじめご寛恕願いたい。

2. 明治の大合併研究の整理

(1) 自然村と行政村

明治の大合併をどのようにみるかということは、いまなお、地域史や行政史の分野でのホットな論争になっている。研究業績の蓄積についても、昭和期や平成期の合併と比較すると量的に豊富である。現在に至る日本の地方自治制度がこの時期に生成したことを考えれば当然ともいえる。

ごく簡単に歴史を振り返れば、「藩政村」→「戸籍法」→「大区小区制」→「三新法体制」→「連合戸長制」→「市制町村制」という流れの中で、明治の大合併が準備されてきた。一般的には、村落共同体を基礎とした「自然村」と、それが町村合併によって再編される「行政村」との相克として理解されている。自然村を「民」とすれば、行政村は「官」であり、あるいは自然村を内発的自発的とすれば、行政村は擬制的外的とも規定できる。いずれにしても、明治初期の20年弱の間に、自然村と行政村との間を制度設計と運用実態が右往左往しつつ、最終的に明治の大合併で日本の地方自治制度の基礎が形成されるというのが通説といえるだろう。

ところが、膨大な研究業績の蓄積は、そのように単純な理解をすることに対して批判的なようにみえる。特に、明治の大合併をどのように理解するかということは、日本の地方自治制度はもちろん、日本の政治・行政体制全般をどのように評価するかというところまでつながりかねないほど、重大な問題になっている。逆にいうと、その評価によって、ひとつひとつの歴史的な制度改正や個別的な地域の事例をどのように

解釈するかが異なってくるからであろう。

もっとも一般的な理解は、幕藩体制で培われてきた「自然村」が、明治の大合併によって「行政村」として飲み込まれ、集権国家体制が確立したというものである。つまり、明治の大合併によって町村の性格が一変したということになる。たとえば、自然村としての「村寄合」から行政村としての「町村会」への転換にその象徴をみる。世帯単位の代表者で構成される村寄合は全会一致原則とそれによる共同体的な拘束に特徴がある。一方、町村会は高額納税者等の男子による選挙で公選される近代的な代議制である。公的な意思決定が町村会に集約されたことで、村寄合は極私的な事項を扱うだけの存在に制約され、実質的に無機能化する。自由民権運動に対する政治的譲歩（ガス抜き）をしつつ、またそれを取り込みながら天皇制を基本とした集権的国家体制を確立し、国家による資本主義経済化を推し進めるための一環であったということになるだろう。

このような理解は単線的であるがゆえにわかりやすく、また、実際にこの間の歴史をコンパクトに整理すれば、その他のさまざまな見解も大なり小なりこのようなまとめにならざるを得ないという点で、まさに通説となりうる性質をもっている⁽³⁾。しかし、この通説にはいくつかのバリエーションが生まれている。

第1の考え方は、藩政村であっても（だからこそ）、「行政単位としての村」と「生活共同体としての村」のふたつの性格を共存させていたというものである。明治の大合併は、村が内包していたふたつの機能を前者と後者に分離したものであり、行政村は前者の性格を引き継いで再編され、後者はそれ自体として維持されたということになる。つまり、自然村と行政村は排他的に存在するようなものではなく、自然村といわれるものであっても、しだいに行政村としての機能を果たしてきたと考えられる。たとえば、島恭彦は江戸時代の村と明治初期の村との村費の財政比較をしながら「合併前の村が既に半ば『行政村』の性格をもち、合併前の『行政村』の問題をいくつかその中に宿していたといえよう」と指摘する⁽⁴⁾。したがって、自然村が行政村に転換したといわれるほど単純なものでもないし、自然村がそのまま消滅したということでもないということになる。

(3) 通説を確立した研究者として、中田薫、亀卦川浩、徳田良治、藤田武夫の名前が挙げられている（松沢裕作『明治地方自治体制の起源』（東京大学出版会、2009年）19頁）。ただし、当然ながら、個々の研究者がここで整理した単線的な通説をそのまま展開しているわけではない。

(4) 島恭彦編『町村合併と農村の変貌』（有斐閣、1958年）6頁。

第2の考え方は、明治の大合併によって形成された行政村は大区小区制という人為的区画を出発点としているが、単に外在的で近代的な制度として維持されたのではなく、むしろ自然村に起因する村落の共同性を規範的に取り込みつつ形成されたというものである。つまり、単純に行政村を近代、自然村を反近代とし、その対立を軸として歴史をみるのではなく、自然村にある濃密な人間関係をイデオロギーとして導入することで近代的な制度を支えてきたということになる。

たとえば、大島太郎は「町村制はそれに先立って強行された町村合併によって数旧町村を一つにした行政町村をつくり、それを統治上の底辺とした。したがって、構構的には新町村が国家の基礎なのである。にも拘らず、他方では、プロイセン的自治観念とゲマインデの観念導入によって、旧来の部落共同体を国家の基礎とみなした」とする⁽⁵⁾。大島は町村合併以前に制定された大区小区制に注目し、既にここで町村規模を超えた行政区画が意図されていたことを重視する。一般的には、大区小区制が失敗して三新法による町村回帰につながると考えられているが、大島はそうではなく、大区小区制こそが新政府の基本路線であり、町村規模を拡大して町村を大区小区制に一致させようとしたのが明治の大合併ということであろう。

通説のバリエーションは論者の数だけ存在するかもしれないが、概括すると、共通しているのは村落共同体的な自然村と、近代化の過程で行政能力を期待される行政村の2種類の性質があり、それらがどの時点でどのように絡まりあいながら展開したかという点で、論者の重心の置き方が異なるということになるかと思う。これらの通説は、石田雄、藤田省三、丸山真男といった錚々たる研究者たちによって豊富化されていく⁽⁶⁾。松沢裕作のこぼれを借りれば「こうして、国家の意思を地主・共同体を通じて貫徹させる装置としての明治地方自治体制という通説的イメージが形成される」のである⁽⁷⁾。

これらの通説に弱点があるとすれば、後に荒木田岳が指摘するように、「藩政村」→「戸籍法」→「大区小区制」→「三新法体制」→「連合戸長制」→「市制町村制」

(5) 大島太郎『官僚国家と地方自治』（未来社、1981年）59頁。

(6) たとえば、丸山真男は次のようにいう。「底辺の共同体的構造を維持したままこれを天皇制官僚機構にリンクさせる機能を法的に可能にしたのが山県の推進した地方『自治』制であり、その社会的媒体となったのがこの共同体を基礎とする地主＝名望家支配であり、意識的にその結合をイデオロギー化したのが、いわゆる『家族国家』観にほかならない」丸山真男『日本の思想』岩波新書、1961年、45頁。

(7) 松沢、前掲書、23頁。

というジグザグとした流れを全体として包括できず、どちらかに重点を置いた揺り戻し、試行錯誤、断絶としてしか理解できないというところにある⁽⁸⁾。もしそうであれば、個別の地域研究でさえも、論者の立論を補強するために取捨選択されかねないことになる。

第3の考え方として、通説的な理解を共有しつつ、丸山、石田、藤田らを批判し、自由民権運動や後の大正デモクラシーなどの動きと連動した構造的な理解に挑んだ大石嘉一郎がいる。大石は丸山、石田らに対する批判を次のように展開する。

「このような理解は、『官＝公』・『民＝私』という二元論に立って、行政村の公共性をもつば『国家的公共』として設定し、それを伝統的な村落共同体の共同性（＝『隣保共助の旧慣』）と結びつけようとした明治官僚の理念を、そのまま無批判的に理論化したものにほかならない。たしかに、自由民権運動の思想や行動、さらに町村合併に反対し町村制を批判した民党運動の理念には、伝統的な村落共同体の共同性が色濃くまつわりついていたが、にもかかわらず、その中から近代市民的公共性の理念と自治の公共関係が芽ばえつつあったことを無視してはならない」⁽⁹⁾

大石の丸山、石田らに対する批判のポイントは、「町村制（行政村）——村落共同体（自然村）の二重構造の固定的把握」⁽¹⁰⁾という点であろう。その意味するところのひとつは、自然村と行政村を異質な原理とし、その二重構造の接合と理解するのではなく、行政村は数個の自然村＝大字を内包しつつ存立し、機能しているものとして考えるべきだということである。もうひとつは「固定的」というところがキーポイントであり、政治構造による流動性や時間的成熟による変化を見逃すなということではないかと思う。丸山、石田に対する批判のトーンは高いが、遠目にみれば、通説のバリエーションのひとつとして考えられる。したがって、明治の大合併に対する次のような大石の見解は、必ずしも通説と決定的に異なるというものとは思えないが、その背景に経済的基盤の変化やそれに伴う地域社会における実質的な権力主体の変化をみているところが新鮮である。

(8) 荒木田岳「『大区小区制』下の町村合併と郡区町村編成法」『史学雑誌』第108巻第8号（1999年）。

(9) 大石嘉一郎『近代日本地方自治の歩み』（大月書店、2007年）14頁。

(10) 大石、前掲書、15頁。

「町村制の施行の前提として行なわれた町村合併は、行政村の規模を旧来の自然村の規模より拡大し、行政村の自然村からの分離を明確にしたが、自治制の生みの親である山県有朋が、有力な反対論＝漸進論をおさえてそれを強行した理由には、二つの矛盾した意図が含まれていた。すなわち、『隣保団結の旧慣』を基礎として自治体を樹立しようという意図と、町村の自治能力を強化するために町村の規模を旧町村よりも拡大しようという意図、換言すれば、旧来の村落共同体的秩序を維持し、それを基礎として自治体を構成しようという要求と、町村財源を国庫へ吸い上げながら町村をして国政委任事務を有効に遂行させるために、旧町村を合併して町村経費を節約しようという要求とが、これである」

「町村合併による拡大された規模での新町村の設立は、地主＝商人資本による旧町村の規模をこえての土地所有の集中・集積、および商品流通の独占的支配の一定程度の進展を前提としてはじめて有効であったが、また逆に、それは地主＝商人資本の旧来の村落の規模をこえての支配を強化し安定させる役割を果たした」

「町村を最下部の行政単位・公法人とし、その内部の部落の存立を公法的に否定することを基本原理とする新たな自治制にあつては、新町村は新たな統一的秩序と組織をもつ、旧村落共同体と無関係な自治体であり、連合戸長役場制＝連合町村制のごとき数個の村落を包括した部落連合体ではありえず、部落有林野の所有権も新町村の公法的単独所有権に転化された（入会権は存続）」

「しかし、新町村が住民の本来的な自治の機能に基づく近代的自治体ではなく、官僚制的支配を下から支える小宇宙の村落の支配者たる地方有力者を行政へ参加させる機関であるかぎり、村落共同体的秩序をなんらかの形で温存し、利用しなければならなかった」⁽¹¹⁾

大筋として大石の枠組みを継承しつつ、自然村と行政村という設定そのものに疑問を呈しているのが山中永之佑である。山中は、合併後の旧村は「『自然村』（伝統的な村落共同体）といった用語でとらえられるような性格のものではなくなってしまっていた」「『行政村』の下の『自然村』として二重構造的に把握されるべきものではない」⁽¹²⁾と次のように指摘する。

(11) 大石、前掲書、78、83-84頁。

(12) 山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』（弘文堂、1999年）56-57頁。

「旧村がたとえ『伝統的な村落共同体』的=『自然村』的様相をとってはいても、その中には地主的土地所有の秩序・運動法則に依拠した行政村や行政区あるいはそれと類似の、行政村の下請機関としての役割を果たす機関や組織の枠組みに規定された論理が厳然として旧村全体を貫徹していることは決して看過されてはならないからである」⁽¹³⁾

山中論文のこの後には、明治の大合併で行政村に包括された自然村が、自然村的性質を失い、行政村における行政区に化していく姿が史料から提示される。以上のように、明治の大合併を経て、日本の地方自治制度が自然村と行政村との二項対立的に存在するのか、あるいは補完的に並立するのか、むしろ積極的にイデオロギー装置として接合されるのか、また自然村が行政村に飲み込まれていくのか、それぞれに論者の強調の度合いは異なるが、これらが全体として通説を構成していることはまちがいない。

(2) 「組合村」「惣代」への注目

これらの通説に対して、1980年代以降の研究は新しい視点を加えた。近世後期における「組合村」とその「惣代」の存在への注目である。「惣代」に自治的、民主的な性格があったとすれば、村を超えたレベルでの大区小区制に連なっていく。歴史研究における「惣代」の発見は、大区小区制から連合戸長制、そして明治の大合併へという流れの動因の発見でもありうる。大区小区制が単に村を否定したものではなく、一定部分については村をそのまま引継ぎ、そうでない場合でも村の「代表」性を繰り込んで成立したとも考えられるからである。

たとえば奥村弘は「公論」をキーワードとして考える⁽¹⁴⁾。明治政府は地方権力を編成する基準のひとつとして「公論に基づく地域運営」を掲げていた。この場合の公論とは、統治者が内在して所持しているものではなく、地域社会を構成する集団（被統治者）が議論から導き出す至当の議とされる。ただし、最終的に至当であるかどうかを判断するのは統治者の専権であり、公論を実現するのも統治者である。つまり、ここで重要なことは公論が統治者にとっては外在的であるということが、統治者自身によって認知されたことであり、その公論が地域社会の中から紡ぎだされるという点

(13) 山中、前掲書、57頁。

(14) 奥村弘「近代地方権力と『国家』の形成」『歴史学研究』638号（1992年）。

にある。

奥村はさらに公論概念を三分割し、公論A⁽¹⁵⁾、公論B⁽¹⁶⁾、公論C⁽¹⁷⁾と規定した上で、最終的に明治政府は公論Aを一国社会編成原理として採用し、地方権力機構にも適用させるような制度設計を行っていくが、しだいに公論Cとの敵対的な関係を深めていくことになるとする。なぜなら「明治政府は、中央権力とは異なる原理による地方権力形成をおこないながら、その地方権力の正統性を住民固有の権力から導き出さないという二つの条件を同時に満たす社会編成原理を取らなければならない」⁽¹⁸⁾からである。そこで明治政府が編み出した論理が『市制町村制理由』に「人民ノ義務」とあるように、自治を住民の国家に対する義務とする論理であったという。

一方で、大区小区制以降に「惣代」が下級官僚化していくことについては、ほぼどの研究者も同意している。松沢の整理に従えば、大区小区制は近世後期の組合村と「同一の編成原理によって形成され」、組合村の代表者である「惣代」という制度的地位は「代表制の一形態と位置づけられる」。ただし、「惣代」の代表機能は「近代的代議制の代表機能と一般的に混同してはならない」。その代表制は村の代表制であって「抽象的『公民』citoyenの利害ではない」からとする⁽¹⁹⁾。

(3) 第3の機能としての「政治村」

これらの研究業績の蓄積から明治の大合併とは何であったのかということについて私なりに整理してみたい。あらためて確認すれば、概念規定のあいまいさから研究者の間では不評のことば使いではあるが、一般的には自然村と行政村というふたつの性格があると考えられている。それらが、あるときは反発しあい、あるときは補完しあって、この間の流れが形成されたというのが通説の理解である。

しかし、その後の「組合村」と「惣代」の発見は第3の要素を抽出しているかのように見える。自然村と行政村に対比するためにあえて名づければ「政治村」の存在で

(15) 統治と被統治の二元的に分離する社会を前提とした公論のあり方。公論の存する社会の委任を受けた統治とは考えていない。

(16) 維新政府と諸藩との関係における統治身分集団内での公論のあり方。廃藩置県によって解体される。

(17) 固有の権利を持つ人々が一定の領域をみずからの公共の範囲とし、議会と執行機関を設けて権力運営をはかる方向。奥村は、現実の地方権力の運用は公論Cに基づいていたとする。

(18) 奥村、前掲論文、105頁。

(19) 松沢、前掲書、118頁。

ある。つまり、自然村と行政村との二項対立という図式ではなく、政治村を加えた3つの要素の関係として明治の大合併に連なる地方自治制度の生成を分析すべきなのではないか。

政治村とは近代的な代表制を原理とする社会とする。村落共同体における世帯代表者による全員一致制（とそれに基づく拘束）を原理とする自然村や、統治機構の末端として中間的な官僚機構として存在する行政村とは別に、討議による合意形成と個々の意思表示に基づく多数決を原理とするのが政治村である。奥村のいう公論Cという概念に親和的といえるだろう。これらの3つの要素が絡まりあう過程として明治の大合併を考えると整理しやすく、また現在まで引き続く合併史（地方自治制度史）を理解しやすくするのではないかと思われる。

もちろん政治村は、自然村や行政村と同様に実体的な概念ではない。村は地理的に区分された領域的概念であるが、その性格の重心は時代性（時間的）、地域性（空間的）に応じて変化していく。仮に同一領域の集団であっても自然村的から行政的に展開することはありうる。もちろん、経済構造の発展に伴って、集団の個々の成員は領域外との関係を深めていくのであって、それが村の地理的領域の意味を希薄化することも考えられるし、村の性格を変えていくこともある。

したがって政治村は、自然村や行政村と同様に要素であり、機能である。政治村と自然村は意思形成能力という点において共通であり、意思外在的な行政村とは異なる。政治村と行政村は社会契約的であるという点において共通であり、共同体的な自然村とは異なる。自然村と行政村は集団に規範があるという点において共通であり、個体に規範がある政治村とは異なる。

「藩政村」→「戸籍法」→「大区小区制」→「三新法体制」→「連合戸長制」→「市制町村制」という明治の大合併を準備した流れは、自然村、行政村、政治村の3要素が地理的区分に基づくひとつの領域に収まりきれない矛盾として展開された。明治政府の基本的な誤解は村を中央政府の行政機構のひとつとして連ねようとしたところにあった。近世後期において、既に自然村は行政村的でもあり、また集団規範的でもあったから、自然村の要素と機能を活用しながら、自然村を集めて行政村化するということにそれほどの抵抗感がなかったにちがいない。もちろん、本稿では紹介していないが、それ以上に国家財政的見地が強かったことも、数々の研究論文で指摘されているところである。

しかし、自然村は政治村への旅立ちも始めていた。なぜなら、地理的な意味での村

の領域を超えて経済構造が発展しつつあったからである。明治政府にとって政治とは内戦という暴力でつかみとった上意下達のシステムにすぎない。自然村の中から、経済構造の発展に応じた個々の構成員を基本とした自治性、民主性が芽生えるということは想定外のことであったであろう。

いや正確に表現すれば、自然村の構成員による公論が発生するという事態は承知していたかもしれないが、奥村のいう公論Aのように、あくまでも統治—被統治という二元的構造の中で許容されるものであり、さらにいえば、それを利用することで安定した統治を実現しようとする手段として考えられていたと思われる。つまり、あくまでも自然村の範疇での公論という理解であり、それが政治村に連なっていくものなどは考えなかったし、たとえ考えていたとしても、天皇制国家原理と接合するためには認められなかったのである。

大区小区制は自然村とは別に人工的に行政区画をつくりだすという統治機構の再編成であったが、現実には自然村を完全に無視して再編成することは困難であった。また自然村には自然村に残るべきものがあるという抵抗も起きるであろうし、同時に、大区小区制が自然村から旅立つ政治村のステージにもなりかねないという新たな課題にも直面することにもなる。自由民権運動に対抗しながらも一定の配慮をしなければならなくなったのは、自由民権運動が自然村と同根の村から出発し、なおかつ自然村とは異なる原理に基づく新しい政治村的な展開をみせたからであろう。

こうして3要素の矛盾がせめぎあう地域統治構造を一挙に解決するために編み出されたのが明治の大合併という設計図であったとみるべきではないか。すなわち行政村と政治村との統合である。自然村は連合体として行政村化するが、行政村化しきれない自然村固有の領域は、むしろ行政村から断絶される。再び奥村から引用すれば「明治地方自治制は、藤田のいうような基底的な社会の秩序を国家の制度として整序していくものではない。むしろ基底的な社会に形成されつつある秩序が国家的なものへと転化することを切断するために、これと対抗するかたちで形成されてくる巨大な法体系の根幹のひとつとして導入された」のである⁽²⁰⁾。

(4) モッセと町村合併

その傍証がモッセと明治政府との間に繰り広げられた合併をめぐる論争にみられる。

(20) 奥村、前掲論文、106頁。

1886年（明治19年）に御雇外国人モッセが来日する。坂井雄吉によれば、モッセこそが「連合方式を厳しく却けつつ、明確に合併による町村規模の拡大を提唱した」とされる⁽²¹⁾。確かに、モッセが関与する前の町村法草案では、いずれも連合戸長役場制で広域化に対応することを基本としていた⁽²²⁾。しかし、研究論文で言及されている地方制度編纂委員議事録や意見書、井上毅らとの対話などを読む限り、明治政府側とモッセ側との会話が成り立っていないもどかしさを感じる。町村合併のイメージ、すなわち町村という自治体のあり方について、理解が共有されていないようにみえるからである。

モッセは国家のガバナンスの安定化にとって地方自治がいかに重要かを説く。この点では明治政府もモッセも共通認識のようにみえる。モッセにとっての自治体とは行政村と政治村が分離せずに溶け合った状態の自治体である。そもそも行政村と政治村が機能分割するという事態そのものが想定されていないといっただろう。これは現在においても、欧米の地方自治制度が決定と執行との基本的一致（さらに補完性原理によって文字通り補完される）を前提としていることから想像ができる。井上毅が連合戸長役場制の問題点を挙げ、以前の村に戻すか、あるいは中間行政組織を設置すべきかをモッセに問うた時、モッセは井上のいうように維新以前の村に自治の萌芽があるのであれば、連合戸長役場制を廃止して村に戻すべきと回答したのも、そもそもモッセが行政村と政治村との一致を前提としている限り当然のことである。

これに対して、当時の自治制度は既に大区小区制から連合戸長役場制へと展開されている。通説に従えば自然村と行政村が分離され、あるいは接合されている状態であり、私の解釈によれば、それらとは別の次元で政治村が空中浮遊している状態となっている。つまり、明治政府にとってはもう元に戻れない状況なのである。そうなれば、井上にとっても、山県にとっても取りうる手段はひとつしかない。擬制として存在した連合戸長役場制を町村制に転化することが唯一の対応策である。擬制の側を実態に

(21) 坂井雄吉「明治二十二年の町村合併とモッセ」『大東法学』第19号（1992年）70頁。ただし、松沢によれば、このような主張は「井上毅との対話において、モッセが明確に町村合併に反対している点から考えて再検討が必要」とのことである（松沢、前掲書、295頁）。

(22) ただし、その時点での三新法体制、すなわち郡区町村編成法でも、例外的な意味で区域の変更が認められている（明治13年改正）。しかし、市制町村制直前、すなわち明治の大合併直前の1880年（明治13年）から1885年（明治18年）までは、ほぼ一貫して町村数が増加している（島、前掲書、53頁）ことから、この規定が合併に使われたというよりも、分村に活用された可能性が高い。

してしまえば、モッセの自治論と明治政府の自治制度構想が一致する。

この擦り合わせ作業の象徴が選挙区制度をめぐるモッセの提案と明治政府によるその段階的無視である。モッセが起草した「自治部落制草案」によれば、モッセは合併時に旧町村を単位とする選挙区制度の設置を提案していた⁽²³⁾。なぜ旧町村単位に選挙区が必要なのかという理由について、モッセは「多数人の圧制を防ぎ」「区の利益を保護し」「区の独立を保全」するためだとしている⁽²⁴⁾。

モッセの草案に対する山県らの地方制度編纂委員の修正案が8月12日案と9月17日案として残されている。8月12日案では選挙区制度そのものは残されているものの、それが旧町村単位のものであるという規定が削除された。つまり、人口や面積という一般的な事由に還元されたのである。その後、元老院に法案をかけるまでに内閣が修正案を作成している。そこでは、「選挙区」が「選挙分区」、そして最終的に「選挙分会」へと変遷している⁽²⁵⁾。選挙分会とは、現在でいう投票区のことであるという。つまりモッセの提起した選挙区という文言は、漢字を一文字ずつ入れ替えつつ、全く別のものに落ち着いたということになる。

モッセが町村合併に際して選挙区制度にこだわったとすれば、基本的な自治の単位を旧来の村に求め、合併後の町村を連合町村的性格と考えていたことが想像される。しかし、既に自然村と行政村を分離し、紆余曲折を経ながら連合戸長役場制に展開してしまった明治政府にとっては、旧来の村を基底的な自治の単位とすることはできなくなっている。また、そうしなければ、天皇制国家原理と接合するために、プリミティブな共同体から自治の正統性を導くことを回避し続けてきた努力が水泡に帰する。したがって、自然村と行政村と政治村を一体化する擬制としての町村を合併によって建設するという選択肢に結びつくのである。

このことは副次的な効果をもたらした。それが昭和の大合併、平成の大合併に続いていくイデオロギーのひとつとなる。すなわち、自治の境界は変更するという経験

(23) 市町村合併と選挙区制度については、昭和の大合併や新産都市法による大規模合併、さらに平成の大合併における経緯を調査しており、その出発点がここにあったことに驚く。今井、前掲書のほか、今井照・荒木田岳「市町村合併に伴う選挙区制度に関する研究」『自治総研』通巻第294号、第295号（2003年4月号、5月号）、今井照「『小さな自治』『大きな自治』と市町村合併」『自治総研』通巻第306号（2004年4月号）、今井照「市町村合併に伴う選挙区制度設置と自治体内自治組織論」日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略』（敬文堂、2003年）、参照。

(24) 坂井、前掲論文、86-87頁。

(25) 坂井、前掲論文、91頁。

である。もしも合併ではなく、連合町村制という選択肢であれば、現在の日本の地方自治制度も欧米の制度に似通っていた可能性がある。しかし、地理的区分を恣意的に変更できるという経験は自治体概念における大きな転換である。

もちろん、地域史を紐解けばすぐにわかるとおり、合併町村の地理的区分は人工的に区画された大区小区制や連合戸長役場制の区域そのままではない。町村合併には当時でもいまでも、ある種の力学が働くので、必ずしも合理的な結果を呼ぶわけでもないし、人工的な区画が合理性を持っているとも限らない。だが、重要なことは境界を変更したという経験である。どんなに非合理的な区分であろうと、たとえ飛び地であろうと、境界を変更したという事実のほうが重い。この経験こそが、その後、現在に至るまで続いている数度の自治体再編への導入路といえよう。

3. 昭和の大合併研究の整理

(1) 2つの代表的研究

次に昭和の大合併に関する研究動向を概観しておくこととする。昭和の大合併に至るまで、すなわち明治の大合併と昭和の大合併との間にも決して短くない歴史が横たわっている。この間にも市町村数が約3分の2になっていることからわかるとおり、幾多の地方自治制度の変容などに伴う市町村合併があった。たとえば1900年（明治33年）から1902年（明治35年）までの間、1906年（明治39年）から1908年（明治41年）までの間、1921年（大正10年）から1926年（大正15年）までの間、そして戦時中に、それぞれ市町村減少数のこぶができていく。いずれの時期にも、郡制改正、郡制の廃止、戦時体制などのインパクトに伴う自治体再編や東京市や名古屋市など大都市部への周辺都市の編入などの事由が存在し、日本の地方自治制度史においても無視できない問題が内在している。ただし、本稿では紙幅と能力の関係で、この期間をテーマとする合併研究の動向については割愛することとする⁽²⁶⁾。

昭和の大合併の研究を代表するものが次の二つであることはほぼ衆目の一致するところであろう。

① 行政学研究会「町村合併の実態(1)～(9)」『自治研究』第36巻第1号～第10号

(26) この期間の地方自治制度史に関する研究も豊富である。たとえば、大石、大島、山中などの前掲書を参照願いたい。

(第3号を除く) (1960年1月号～10月号(3月号を除く))⁽²⁷⁾

② 福武直編『合併町村の実態』(東京大学出版会、1958年)⁽²⁸⁾

①は、辻清明を代表者とする錚々たる当時の行政学者たちによる共同調査であり、②は福武直を代表者とする、こちらも錚々たる社会学者たちによる共同調査である。①は「文部省試験研究費」に基づくもので、②は「静岡県からの委嘱」によっている。①には千葉県四街道町と東京都五日市町の合併事例がきめ細かく調査され記録されている。②は静岡県湖西町の合併事例が①以上にさらに詳細に調査され記録されている。あえていえば、①は合併をめぐる政治過程と政策過程に重心があるのに対して、②は経済構造と行財政、地域社会構造に重きがおかれているが、いずれも各地の地域史にもみられないほどの詳しきで合併事例を追求している点において、他の研究を圧倒している。

(2) 行政学的視点

まず①の実態調査において、昭和の大合併に関するどのような知見が得られたのだろうか。実は『自治研究』に報告された文章の中では、必ずしも調査報告全体を包括しての知見が明示的に掲げられているわけではない⁽²⁹⁾。そこで執筆者の一人でもある佐藤竺が最近整理した内容にあわせてまとめておきたい⁽³⁰⁾。

佐藤は昭和の大合併の手法の特徴として3点を挙げている。第一は、地元の意向を無視して作成された都道府県による合併案、第二は、各省が出した65項目の合併支援策(「すべて空手形」)、第三は、統一地方選挙における争点の回避(1955年の「選挙の前に、全部合併を議決している」)、である。平成との対比でみると、平成では

(27) メンバーは、辻清明、赤木須留喜、阿利莫二、井出嘉憲、小島昭、佐藤竺、柚正夫、高木銆作、高柳信一、大島太郎、河中二講、渡邊保男。このうち、本稿を執筆したのは、阿利、赤木、高木、佐藤とされる(佐藤竺『日本の自治と行政(上)』(敬文堂、2007年)97頁)。

(28) 調査団員は、福武直、北川隆吉、河村望、蓮見音彦、平野秀秋、石川淳志、高橋明善、倉沢進、後藤和夫、神谷力、山手茂、結城利三、園田恭一、中山義男、大熊貞夫、小沢裕、佐竹洋人、森士郎、野呂龍雄、山本利秋、柳井満、片山聖三、新保赫子、鈴木勇作、矢崎修一、持田栄一、伊ヶ崎暁生、市川昭午。

(29) 「町村合併の実態」の構成は次のとおり。第1部1章四街道町の成立、2章北部五集落と分町運動の背景、3章分町運動の展開と指導、4章分町反対運動と町政の再編、第2部1章五日市新町の成立、2章財産区設定の歴史的背景、3章財産区の設定、4章財産区をめぐる外圧と内圧、結び。

(30) 佐藤竺「昭和の大合併」『都市問題』第97巻第7号(2006年7月号)

総務省の支援策が「全部」で、それは昭和のときに「各省が全部蹴飛ばし、住民は怒った」からという。また、平成では「どんどん住民投票をやっている」し、選挙の争点にもなっているという点で異なるとされる。

さらに合併の実態について佐藤は、第一に「住民の意思に反しても合併する」（＝「お上のご意向」）、第二に「現場でのモラルハザード」（＝「財産を皆で山分けするだけでなく、合併に当たって、できるだけ借金をして、公共施設をつくってしまう」）と述べている。平成との対比で考えてみれば、合併市町村での説明に頻発された「合併は避けて通れない道」「時代の要請」という理由なき理由もまた、一種の「お上のご意向」に屈する考え方であると思われるし、財政運営上のモラルハザードが起きたことは既に別稿で立証したところである⁽³¹⁾。つまり、これらは、たまたまうまくいかなかった合併の事例ではなく、むしろ合併に伴う不可避の現象と考えたほうがよいだろう。また佐藤は、昭和の大合併が市町村側に受容された要因として、第一に「国が約束した65の施策メニュー」、第二に「市の要件の緩和」、第三に「支所の設置」を挙げている。

市町村合併の実態調査から得られた佐藤の知見を総合すると、第一に「まだ伝統的な農村社会であることを痛感した」、第二に日本の自治体というのは「国の支配の行政区画にすぎない」、第三に区域と機能の一体化（＝「区域を固定し、一体性を保ったまま、機能を動かしていけばいい」「機能に合わないからとどんどん広域化すれば、結局全国1本にせざるをえない」）とされる。昭和の大合併がこのようなものだとしたら、既にまとめたような明治の大合併の特質から、強い影響を受けていると感じざるを得ないし、また、平成の大合併に継承されるものを汲み取ることができる。二度も三度も歴史が繰り返されているとともに、二度目、三度目の歴史の積み重ねがあるというのも確かなことのように思う。

①の「町村合併の実態」には関西版として、加藤一明、兵頭泰三、福島徳寿郎の三氏の執筆による「町村合併実態調査」『法と政治』第11巻第2号（1960年）が存在する。これは①と同じ「文部省試験研究費」による調査研究の一環であり、関西学院大学、京都大学に勤務する三氏による京都府T町（地図から丹後町と推測される）の詳細な実態調査である。①と同様に、合併過程における1町4村の旧町村間の政治的力学の記述が中心になっている。加えて、合併後の町長選挙、議会議員選挙、地

(31) 今井、前掲書。

区代表者、役場機構、新町運営上の問題を分析した後、合併後の焦点となる中学校敷地問題の推移を詳細に展開している。ある意味では、どこにでもありそうなできごとであるが、それだけにどこにも記録され損ねてしまうような事例ともいえる。このような記録自体が貴重な研究業績となるにちがいない。

この調査を読んでも、まだこの時代は「伝統的な農村社会」であったという佐藤の実感を感じ取ることができる。明治から大正、昭和初期にかけての大合併から「町村合併とは結局日本の農村問題である」⁽³²⁾という視座が得られるとすれば、昭和の大合併はその最後の姿をみせているのかもしれない。そのように考えると、都市型社会化以降の平成の大合併とは、地方自治制度上の歴史的観点からみれば何であったのかが問われることになるのではないか。

(3) 社会学的視点

続いて、②の『合併町村の実態』を代表とする社会学者による昭和の大合併の検証を整理しておくことにする。②は前述のように静岡県から「委嘱された調査」ではあるが、その冒頭のはしがきでは、次のような結論が書かれている。

「町村合併は、財政規模を拡大し、税収入等の歳入を効率化し、消費的経費を節減して投資的経費を増大させ、公務員の資質を高め役場事務処理を能率化するといわれるが、果たしてこのことは合併のみによって直ちに可能であろうか。われわれの経験によれば、必ずしもそうではないように思える」⁽³³⁾

研究の発注主である静岡県に配慮して、やや控え目な表現になっているが、ここで概括されていることは町村合併に対する否定的評価といっても差し支えないであろう。文面からみても、そのまま平成の大合併の概括としても活用できるかのようであり、繰り返される歴史を感じ取ることができる。

②では、まず合併前の2町3村のそれぞれについて、歴史、経済構造、社会構造、政治構造が記述される。次に合併過程と合併後の新町の産業経済、社会構成、政治行政、教育文化が整理された後、新町の課題が、産業構造、町政、教育文化の3点にわたって提起されている。①と比較すると、産業経済、社会構成、教育文化に調査研究の重心があるということがわかる。

しかし構成比としては手薄な感じがする政治行政の分野においても、かなり詳細な

(32) 島、前掲書、3頁。

(33) 福武、前掲書、1頁。

分析が行われている。たとえば、役場職員の人事、支所制度、議会議員の出身地域別、職業別構成なども調べられている。財政分析も詳しく行われており、合併後の「町民の税負担はかなり軽減されるかと思われたが、必ずしもそうになっていない」⁽³⁴⁾とか、「各町村とも合併をみこんで起債を決定したものが多い」⁽³⁵⁾「統合によって経費は節減されるどころか、役場費の大部分をしめる人件費、需用額は合併前に比して増大した」⁽³⁶⁾などの結果が得られている。

社会学者が昭和の大合併に注目するポイントのひとつは生活圏の拡大というテーマであった。平成のときにもしばしば合併理由のひとつとして掲げられた生活圏の拡大というテーマは、明治の大合併時点ではあまりみられず、それ以降、昭和の大合併までの間に大きくクローズアップされた合併理由である。得られた知見の結論として、新藤慶は「社会学的な検討においては当然に指摘される生活圏の拡大への対応という背景が、実際の『昭和の大合併』ではほとんど考慮されていないことが明らかとなった」という⁽³⁷⁾。

だが、生活圏と行政区画がずれるという現象は、合併過程における政治的行政的な力学の結果、すなわち具体的にいえば、合併後の役所の位置に象徴されるような旧市町村間の駆け引きの結果によってゆがみが生じることから起きたのであろうか。もしそうであれば、生活圏と行政区画とがずれないように合併をすればよいことになる。

しかし、生活圏と行政区画とのずれには、技術的には解決のつかない本質的な問題が隠されているのではないか。つまり、生活圏の多層化である。市民社会が成熟するのに伴って、単一的な生活圏は解体し、個々の生活に着目してみても、たとえば、通勤、通学、買い物、医療など、それぞれの課題ごとに生活圏が多層化していく。ある程度、生産と消費と流通が完結的であった農村型社会から、地球の裏側で獲れた魚が加工されて食卓に並ぶような都市型社会に転換しているからである。

社会学者の新明正道も生活圏と行政区画とのずれについて本来的に二律背反であることを示唆する。新明は「行政的な形式的地域を設定してみても、事実上両者の完全

(34) 福武、前掲書、320頁。

(35) 福武、前掲書、330頁。

(36) 福武、前掲書、340頁。

(37) 新藤慶「『昭和の大合併』研究の動向と『平成の大合併』研究の課題」『地域社会学会年報』第17集（2005年）、99頁。

な一致を求めることは困難である。この意味では今回の合併に対しても形式的地域と実質的地域との一致をしいて強く求めるのは注文として無理であった」という⁽³⁸⁾。その一方で「合併が曲りなりにも形式的に完成に近づいてしまった以上、「よかれあしかれこれを既成の事実として受け入れ、これを基盤としてさらに形式的地域社会を実質的地域社会として育成してゆくほかはない」と悟る⁽³⁹⁾。それは「形式的地域も形式的統制力の作用によって内部の結合を強化され、やがて実質的地域に変化する」からであるが、「今回の合併において」は「事後的な統合には相当の困難が予想される」とする⁽⁴⁰⁾。

②においても、今後の課題を整理する終章である第3章において、行政区画と生活圏との乖離が取り上げられている。ここでの提案は湖西町の内部に生活圏に応じた合理的な区画を設けるべきだとするものであるが、現在の視点で読むと、どうしても統計数値や地図から導いた俯瞰的観念的な議論のようにみえる。さらに「町政運営上の諸問題」としてまとめられているものをみると、第一に「行政機関としての役場機構の問題」として、「支所はできる限り早期に廃止して、町政の一元化を計り、役場を中心に統一した町政を運営することが望ましい」とする。第二に「不健全な旧町村意識」を打破するために「町会議員の選挙方法を、できるなら大選挙区制に改める必要」があるとし、そのためには「労働組合をはじめ幾つかの階層的・経済的・文化的機能集団がそれぞれの構成原理に従って、正しく機能」することと、「町民の自発性と民主的行動を促進する社会教育を積極的に行うことが必要」とされる⁽⁴¹⁾。

これらのことから、当時の社会学者たちが、町村合併の経緯には問題ありとしつつも、それを機に、旧町村、すなわち農業から「工業が第一義的なものとして優先させられる」近代化過程に即して、市民社会における民主性や近代化を志向しているようすがわかる。つまり、町村合併は「いわば上からの行政的一方的統轄」を強めたが、それだけに「末端町民の間に様々の生活上の不満や要求が底流として横たわって」おり、それに対しては「町民の諸要求をいわゆる『下から上へ』正しく反映させる機構的保障を作り出し、「それらによって町民の一人一人が能動的に町政に参加することが町政発展の基礎条件」になるだろうとしている⁽⁴²⁾。

(38) 新明正道「市町村合併による地域社会の変質」『都市問題』第50巻第3号（1959年）、4頁。

(39) 新明、前掲論文、7頁。

(40) 新明、前掲論文、5頁。

(41) 福武、前掲書、458-459頁。

(42) 福武、前掲書、460頁。

社会学者たちのこのような期待は果たして実現されるのであろうか。福武は合併によって「当分の間、村落社会の構造を旧態にひきもどし、部落の結合と強制力をつよめる方向にはたらく。すなわち、マイナスの方向に作用する公算が大きい」とする一方で、「旧来の村落—部落を弱体化してゆく要因もひそんでいる」という。このように旧来の村落社会の社会構造を強める面と弱められる面とが並立する中で「われわれは、どちらを促進すべきなのであろうか」と問いを立て、「それは、いうまでもなく、旧来の部落を解体させる方向である」と断言する⁽⁴³⁾。

このように多くの社会学者たちの立場は明確である。すなわち、旧来の村落社会の閉鎖性、封建制、非民主性に着目し、近代化をはかることで、開放的で自由な民主主義社会の招来を期待する。したがって、新明も福武も、合併の企図については「肯定しうる」「ある程度必然的」と判断するものの「もっと慎重に行なわれるべきであった」という総括になる。つまり、考えはよかったがやり方がまずかったというわけである。しかし本当にそうであらうか。繰り返される合併が同じような結果しか生まないのであれば、やはり考え方そのものから「反省」をすべきなのではないか。

(4) 階層的対立

社会学者が昭和の大合併に注目したもうひとつのポイントは農業と農村の行く末であった。福武は「今次の町村合併によって行政地域別に都市と農村をわけることが決定的に不可能になった」とする⁽⁴⁴⁾。「農業出身議員・村落部出身議員の後退につれて、今後は市政における農政の比重が低下してゆくことが十分予測できる」からである⁽⁴⁵⁾。

神奈川県金目村の平塚市への合併過程における紛争について、中農層と通勤者層・貧農層との争いとして詳細に分析したのは、横山桂次・小林丈兒・木暮正義であった⁽⁴⁶⁾。この調査は金目村の「委嘱」に基づき、合併問題の政治運動の実態を明らかにしようとしている。中農層は「計画合併」を主張し、「農村建設連盟」を組織する。通勤者層・貧農層は「即時合併」をめざし「民主連盟」に結集する。農村建設連盟が文字通

(43) 福武直「合併新市域における社会構造の変容」『都市問題』第50巻第3号（1959年）、12-13頁。

(44) 福武、前掲論文、8頁。

(45) 福武、前掲論文、10頁。

(46) 横山桂次・小林丈兒・木暮正義「農村における町村合併問題の展開過程(一)(二)」『自治研究』第35巻第2号—第3号（1959年）

り金目村の農村建設をめざし、「村が平塚の郊外化し農村の荒廃することを恐れ」たのに対して、民主連盟は「村の支配層の非民主的支配、みせかけの民主主義から村民を解放しよう」とした⁽⁴⁷⁾。

この背景には前述のような生活圏の分裂がある。平塚市は戦後復興において工業都市、商業都市として発展しようとしていた。その郊外にある農業中心の金目村もしだいに平塚市やその先の京浜工業地帯のベッドタウン化を始める。金目村の農業自体も多様な方向に分かれていく。片方に農地改革によって生み出された自作中農層の専業農家が「村づくり」の中心的存在となり、もう片方に「換金作物栽培の増加と搾乳農家の増大」による兼業化と企業化を生み出す。後者に、村政の中心から疎外された旧地主層や通勤者層（ホワイトカラー層）、貧農層（建設業に臨時雇用されるなどの脱農民層）が加わり、合併をめぐる対立軸が形成される。

農村建設連盟と民主連盟との分裂は必ずしも政党支持によるものではないとされる⁽⁴⁸⁾。農村建設連盟は民主連盟に対して「時局便乗派の中心は共産党」というチラシを撒いて、共産党が運動の中心にいるかのような印象を与えようとする。確かに即時合併の民主連盟に共産党員も加わっているが、どちらかといえば都市派對農村派の対抗関係が濃厚であり、あえて政党支持者でいえば、自民党＋社会党＋共産党の近代派と社会大衆党から右派社会党へ流れたグループとの対抗という色合いになっている。

この構図は平成の大合併をめぐる政党枠組みと比較すると興味深い。この当時のような近代化論対農本主義というイデオロギー対立は現在ではほとんどみられない。あえていえば、矢祭町の根本前町長のように、地域にこだわった保守主義だけが合併反対の旗幟を鮮明にできたのであって、国政与党の自民党はもちろん、国政第1野党の民主党も近代化論に基づいて合併促進の立場を掲げていた。青年会議所などの地域企業家層や労働組合は、全国組織で統一した方針があったわけではないが、事実上、昭和の大合併と同様に地域内では合併の促進力となったケースが多い。

もちろん、現在でも金目村のあった地域には水田が広がり、決して住宅や商店が密集しているわけではない。しかし日用品の買い物のために、コンビニや郊外型のショッピングセンターに行くのはどこの地域とも同じである。たとえ産業が農業中心であっても、農村型社会とはいえない。また、金目村のような対立構図の事例が全国にも多かったことは予測されるが、日本中の合併をこのような近代化論と農本主義と

(47) 横山他、前掲論文(一)、70-72頁。

(48) 横山他、前掲論文(一)、81-82頁。

いう構図で描くことができるかどうかはわからない。少なくともいえることは、平成の大合併にはほとんどみられなくなった構図ということであり、その意味で、昭和の大合併によって「都市と農村をわけることが決定的に不可能になった」という前述の福武の発言は立証される。

農村建設連盟は「商工都市平塚市と純農村金目村の合併は純農村金目村の低俗なる平塚化では絶対がないという態度」をとらなければならないと主張する⁽⁴⁹⁾。すなわち、農村建設連盟の計画合併論は、平塚市と合併する前に、金目村が農村として存続するための条件を整備しなければならないとして、具体的には、財産区としての水道組合設立、合併前の道路建設などを訴えている。これが単純な合併反対ではなく「計画合併」と主張する内容である。

村議会は農村建設連盟派がやや優勢であり、知事の合併勧告を受けて可決された「知事の勧告に対する答申」には、「世上行なわれております商工地区と農村地区の合併には農村地区の計画的近代化を前提として都市農村の共存共栄の実を挙ぐるといふ本旨には必ずしも副わないようなものもある」「農村地区の低俗な都市化に結果してしまったという例が必ずしも絶無ではない」とつづられている⁽⁵⁰⁾。

しかし、この村議会決議からわずか3か月後に金目村は平塚市と合併するという「奇妙なエピソード」を迎える。このことは一見、即時合併論の民主連盟が勝利したかのようにみえるが、現実には合併後、民主連盟は内部分裂を重ねる。横山・小林・木暮論文の最後には「かつて、民連の幹部が情熱をもって交々に語った『村のブルジョアデモクラシーの夜明けだ』『思想的に正当性を感じている』との言葉は、民連分裂の波濤の中に流星の如く消えうせた」と、やや情緒的に書かれている⁽⁵¹⁾。農村建設連盟や分裂した民主連盟の人たちは、それぞれに合併後の平塚市の市議会議員候補を推したてることしかできない。つまり、合併をめぐる激しい対立を繰り返した旧金目村の人たちは誰もが合併後には政治の表舞台から去ったのである。こうした経緯からみえてくるのは、昭和の大合併が農村型社会から都市型社会に転換していく統合過程にあったということであろう。

(49) 横山他、前掲論文(二)、76頁。

(50) 横山他、前掲論文(二)、79頁。

(51) 横山他、前掲論文(二)、82頁。

4. 平成の大合併検証の現在

(1) 公的機関による総括

前述のように、平成の大合併に関する論文等は、明治、昭和のそれと比べても、量的には相当な蓄積が既に存在する。また、その中には公的な機関に設置された研究会がまとめた包括的な合併検証の報告書もある。たとえば、次のようなものである。

- ① 全国町村議会議長会・第3次地方（町村）議会活性化研究会「大規模市町村合併後における基礎自治体のあり方と町村議会のあるべき姿」2009年5月
- ② 全国町村会・道州制と町村に関する研究会「『平成の合併』をめぐる実態と評価」2008年10月
- ③ 総務省・市町村の合併に関する研究会「『平成の合併』の評価・検証・分析」2008年6月
- ④ 日本都市センター『平成の大合併都市要覧』2008年3月

④はほとんどすべての合併市（町村を除く）に対するアンケート調査で構成されており、今回の合併の概要を知るための基本的情報が網羅されている。ただし、合併を進めた当事者の見解が基本であるから、結果についてはある程度のバイアスを差し引いて受け止める必要がある。③は合併を推進する立場にあった総務省に置かれた研究会がまとめたものであり、合併による成果を強調するものとなっている。①と②は、町村会と町村議長会に置かれた研究会がまとめたもので、基本的には合併町村への聞き取り調査を素材にまとめられている。

以上のように、これらの報告書はそれぞれの立場を反映した内容になっている。たとえば、2009年3月、全国町村会は地方制度調査会に提出した意見書の中で次のように総務省の研究会の検証報告書を批判している。

「国は、『自主的な合併』を建前としながらも、それを『推進する』と称して、地方交付税や補助金、地方債などの財政措置をもって誘導する一方で、地方交付税総額を大幅に削減し、知事を使って、多くの町村を半ば強制的に理念なき合併に走らせた。

その結果、『合併して良かった』という声はほとんど聞こえず、むしろ、『住民と行政との距離が遠くなり、周辺部が寂れ、地域間格差が拡大した』というのがこれまでの合併の実情ではないか。また、中には、人口と面積のずれが拡大し、むしろ行政

の効率的運営が困難になったところ、役所組織の縦割りが進み、住民との距離が拡大したところもあり、合併が住民自治の拡充とは裏腹の結果をもたらしている側面があることに留意すべきである」

「しかるに、総務省の研究会がまとめた、『合併の検証』の報告書は、こうした合併に対する怨嗟の声に耳をふさぎ、合併のメリットだけが強調されており、しかも、そこにある評価は、主観的・情緒的なものであって、到底『強いられた合併』の実態を明らかにしているとはいえない」⁽⁵²⁾

ある意味で、市町村合併の検証においては、主観的・情緒的要素も重要な要素になる。しかし、研究者として取り組むのであれば、少なくとも根拠を明らかにしながら検証していく必要がある。検証の手段や方法を概観しつつ、現時点における主な合併検証に関する研究動向をテーマ別に整理しておきたい。

(2) 意識調査・聞き取り調査

合併検証に関する研究の基本は合併をめぐる政策アクターに対する意識調査と聞き取り調査である。合併に関する政策アクターとして想定できるのは、市民、地域団体、自治体政治家（首長・議員）、自治体行政組織（役所・県庁）、国政政治家、中央府省、有識者（研究者）、企業団体などであろう。それぞれに対して網羅的な意識調査と個別具体的な聞き取り調査がありうる。

また調査のポイントとしては、合併前（合併論議中）のスタンスとそれに対する合併（非合併）後の評価（「合併して（合併しなくて）よかったか」）、合併論議中のそれぞれの政策アクターの行動（「誰がどうして合併を推進したのか」）、今後の考え方（「これからも合併をすべきか」）などが考えられる。以下には、現在までに実施されている代表的な調査について概観しておきたい。

① 市民意識調査

合併に伴うアンケート調査は多岐にわたっている。ここでは、合併後に実施され、合併検証を意図した質問を含む社会調査の状況をまとめることとし、合併前や合併

(52) 2009年3月9日に、全国町村会が会長名で第29次地方制度調査会専門小委員会に提出した意見書「基礎自治体等のあり方について」。

協議過程におけるアンケートや住民投票などについては割愛する⁽⁵³⁾。第29次地方制度調査会第4回専門小委員会（2007年12月4日）に提出された資料をもとに、さらに各種の検索をして加えると100を少し上回る数のアンケート調査が全国各地で行われている。

合併検証の社会調査の実施主体は、マスコミ、研究機関（研究者を含む）、自治体（都道府県・市町村）、労働組合に分かれる。また調査対象は、市民、市町村（首長）、職員などに分かれる。市民については、マスコミの世論調査や自治体自身による調査のように、無作為抽出によるもののほか、来庁者、市政モニター、合併協議会委員など、特定の人たちに聞いているものもある。

量的にみると、圧倒的に多いのは合併市町村自らが市民を対象にして実施するもので、その中でも多くは、合併後の総合計画策定の参考とするために行われているものである。日本都市センターが合併市に対して実施したアンケートによると、合併後、住民に対して合併についてのアンケート調査を「実施した」のは1.4%（6市）、「まだ実施していないが、実施する予定はある」が9.1%（38市）で、合わせると10.5%（44市）になる⁽⁵⁴⁾。定期的に行われている市町村の世論調査でも合併についての質問が行われることがあるが、それらを含めても、調査をしている合併市町村は少数にとどまる。

合併市町村が市民を対象に実施しているアンケートの項目をみると、ほぼどの市町村においても、合併によってどのようなことがよくなったか、またどのようなことが悪くなったか、という質問が中心になっている。これは、主目的が合併後の総合計画策定におかれているため、住民がどの政策分野に不満を覚えているかを探るためと推測される。合併市町村としては当然かもしれないが、合併そのものへの評価を聞いているものはほとんどみられない。合併自体は前提条件としてとらえられている。一方、非合併市町村が、非合併そのものへの評価、すなわち、合併しなくてよかったか、合併すべきであったかというような質問をしているアンケートも、管見の限り、存在しない。

(53) 合併前に実施された、合併に向けての住民意識調査や住民投票の概要については、武田真一郎「市町村合併をめぐる住民投票の動向と問題点」『月刊自治研』第46巻通巻541号（2004年）、山田茂「市町村合併関連住民意識調査の最近の実施状況と結果の公表状況」『政経論叢』2006年第2号、市町村自治研究会編『市町村合併全データ集』（『別冊都市問題』2005年）所収の「住民投票・アンケートの実施状況」、参照。

(54) 『平成の大合併都市要覧』（日本都市センター、2008年）100頁。

数少ない事例のひとつとして、合併自体の評価をたずねている福島県の会津美里町の「住民満足度調査報告書」を取り上げてみる⁽⁵⁵⁾。会津美里町は会津高田町、会津本郷町、新鶴村の3町村が、2005年10月に合併してできた。調査は合併から約3年を経た2008年8月から9月に、合併後の振興計画策定に向けた資料とするために実施されている。

合併の結果について、「会津美里町になって良かったと思いますか」という問いに対して、「どちらともいえない」がいちばん多く、49.4%、「良かった」「どちらかといえば良かった」を合わせて18.3%、「どちらかといえば悪かった」「悪かった」を合わせて29.0%となっている（表4）。どちらともいえないが約半数を占め、良かったが2割程度、悪かったが3割程度となっている。

このような合併評価の結果は、マスコミの世論調査を含めた他の合併市町村の市民向けアンケートでも、ほぼ似たような傾向を示している。たとえば山陽新聞は、2006年から2008年にかけて、岡山県内の市町村別に、ほぼ同じ内容のアンケートを実施している（表5）。ここでも、大まかにみて、約半数が評価を示さず、「悪かった」が「良かった」を少し上回るという結果になっている。

ただし、個々をみていくと、少しずつ傾向が異なり、特に美作市、鏡野町、美咲町、吉備中央町では「良くなかった」が「分からない」を超えるなど、合併結果への評価が一段と厳しくなっている。逆に総社市では他市町村に比べて肯定的評価が高くなっているなど、評価の微妙な相違がどのような要因に基づくものなのかは興

表4 合併の結果について（会津美里町）

	回答者数	構成比
良かった	121	6.3%
どちらかといえば良かった	232	12.0%
どちらともいえない	954	49.4%
どちらかといえば悪かった	333	17.2%
悪かった	229	11.8%
未記入	64	3.3%
合計	1,933	100.0%

〔出所〕会津美里町総合政策課『会津美里町住民満足度調査報告書』（2008年12月）

(55) 会津美里町総合政策課『会津美里町住民満足度調査報告書』（2008年12月）。20歳以上の住民2,500人を対象とし、回収率86.6%。合併前3町村の人口比率により、住民基本台帳から無作為抽出。この報告書は会津美里町のホームページに全文が掲載されている。

表5 岡山県内合併市町村における合併評価の世論調査

	良かった	分からない	良くなかった
津山市	21.2%	54.0%	22.8%
総社市	34.5%	49.9%	15.4%
新見市	21.3%	40.3%	37.4%
備前市	16.8%	44.2%	38.2%
赤磐市	21.4%	43.5%	34.9%
美作市	12.5%	21.2%	65.7%
浅口市	22.1%	44.1%	32.4%
和気町	27.4%	44.5%	27.7%
鏡野町	26.1%	29.3%	43.5%
美咲町	25.1%	26.7%	47.8%
吉備中央町	18.5%	不明	49.0%

〔出所〕『山陽新聞』2006年8月26日ほか。

味深いところであるが、新聞報道の限りでは、それ以上の分析はむずかしい。とりあえず、ここでは、例外はありつつも、市民の合併評価については、どの合併市町村においてもほぼ近い数字が出ていることを確認しておきたい。

山陽新聞では、同様に非合併市町村についても世論調査を実施しており、こちらも興味深い内容を含んでいる（表6）。合併自治体の市民意識と比較すると一目瞭然であるが、合併を選択しなかった市民たちは、合併しなくて良かったと感じているようすが顕著である。ただし、今後もそのままいけるかという点については、いずれ合併せざるを得ないという意見も少なくない。合併を選択しなかった市町村の住民に対する調査はあまりみられないが、合併検証研究をする際には、非合併評価との比較も重要な観点になるものであり、今後、追求すべきテーマのひとつになるであろう。

会津美里町の調査では、男女別、年齢別、地区別（旧町村別）の内訳が示されている。男女別には大きな差異はないが、年齢別にみると特徴があらわれ、地区別（旧町村別）にみると大きな差異が現れている。年齢別では40歳代、50歳代が合併評価について否定的であるのに対し、60歳以上が肯定的である（表7）。ただし、その60歳以上でも、肯定と否定はほぼ同数であり、その他の世代はいずれも、「悪かった」のほうに重心がある。特に50歳代では、「悪かった」が「良かった」の約3倍となる37.9%にのぼり、「どちらともいえない」の45.1%の水準まで近づいている。まちづくりの中心世代では合併の評価が低いということがわかる。

地区別（旧町村別）では、さらに顕著な傾向がみとれる（表8）。高田地区に対して、本郷地区、新鶴地区の合併評価が低いということがわかる。本郷地区では「悪かった」が38.7%、新鶴地区では「悪かった」が40.8%となり、いずれも約4割の住民が合併の結果について否定的である。ただし、3地区の中ではもっとも合併に肯定的な高田地区でも、「良かった」は「悪かった」とはほぼ同数にすぎない。

地区別の結果がこのように異なる要因は比較的分析しやすい。旧3町村の人口は、調査時点の2008年9月時点で、旧会津高田町14,302人、旧会津本郷町6,375人、旧

表6 岡山県内「非」合併市町村における非合併評価の世論調査

	合併しなかったことについて 「良くなかった」	合併しなかったことについて 「良かった」
早島町	9.0%	69.9%
勝央町	4.6%	80.8%

〔出所〕『山陽新聞』2008年11月2日ほか。

表7 合併の結果について（会津美里町・年齢別）

	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳以上
良かった	4.5%	5.6%	4.4%	4.7%	11.9%
どちらかといえば良かった	12.3%	13.1%	10.3%	9.0%	15.5%
どちらともいえない	56.7%	53.7%	49.8%	45.1%	42.4%
どちらかといえば悪かった	14.2%	11.8%	19.2%	22.7%	17.5%
悪かった	8.9%	12.6%	13.5%	15.2%	8.6%
未記入	3.4%	3.2%	2.7%	3.2%	4.1%

〔出所〕会津美里町総合政策課『会津美里町住民満足度調査報告書』（2008年12月）

表8 合併の結果について（会津美里町・地区別（旧町村別））

	高田地区	本郷地区	新鶴地区
良かった	7.8%	4.1%	3.5%
どちらかといえば良かった	14.2%	6.4%	11.4%
どちらともいえない	51.9%	47.8%	42.1%
どちらかといえば悪かった	13.1%	23.8%	23.7%
悪かった	9.3%	14.9%	17.1%
未記入	3.7%	3.0%	2.2%

〔出所〕会津美里町総合政策課『会津美里町住民満足度調査報告書』（2008年12月）

新鶴村3,821人である。およそ、7対3対2という割合になる。面積は、旧会津高田町195.67km²、旧会津本郷町40.16km²、旧新鶴村40.54km²であり、本郷地区と新鶴地区がほぼ同じで、高田地区はその5倍程度となる。これらの数字からみても、3町村の中での中心地は旧会津高田町であることはまちがいない。

しかし、旧会津本郷町や旧新鶴村にも、小なりといえども中心地があり、会津藩時代から続く会津本郷焼など、それぞれに文化や歴史があって、まちづくりの取り組みもあった。中心地である高田地区に対し、本郷地区や新鶴地区の合併評価が低いというのも、こうした背景から説明することができる。

前述の山陽新聞の世論調査においても、旧市町村別の評価が明示されている5市町村については、いずれも中心地区よりも周縁地区のほうが合併結果に対する評価が低くなっている。たとえば、新見市では中心地である旧新見市では「良くなかった」が24.2%であるのに対して、大佐町65.0%、神郷町53.1%、哲多町66.6%、哲西町48.7%となっており、周縁地区の合併結果への評価は顕著に低いものとなっている。また新見市については、市民に対して合併前のスタンスを聞いており、合併前は合併に「賛成」だったのが45.2%、「反対」だったのが32.5%となっている。合併前に期待が高かったからこそその失望感なのかもしれない。

合併結果への評価について、継続的に複数回調査したものは、管見の限り、愛媛新聞を除いて存在しない。愛媛新聞では2005年9月と2007年7月に、それぞれ、直近の国政選挙に絡めて世論調査を実施しており、その質問項目のひとつとして合併評価が問われている（表9）。2005年から2007年にかけて、21.9%から16.5%へと、合併への肯定的評価が低くなっているようすがうかがえる。合併後、年数を経るにしたがって合併結果への評価が低くなっているとすれば、合併直後の当面の混乱という理由だけで否定的評価の要因を説明するわけにはいなくなる。いずれにしても、経年変化を観察する必要性は明らかである。

表9 合併評価の経年変化（愛媛県内）

	良かった	どちらとも言えない	悪かった
2005年9月	21.9%	48.8%	22.0%
2007年7月	16.5%	54.5%	24.7%

〔出所〕『愛媛新聞』2005年9月9日ほか。

② 市町村長・議会議員・役所対象の意識調査

合併の検証に関連して、市町村長やその役所に対するアンケート調査は、決して数が多いわけではないが、市民意識調査に比べると大規模に実施されている。役所に対する調査のうち、代表的なものは、日本都市センターが実施してきた「市町村合併に関するアンケート調査」である⁽⁵⁶⁾。これは1999年度から2005年度に合併した421市を対象に、2003年12月から2006年11月まで、合併順に実施されてきた（回答率98.8%）。

質問項目だけでも61項目があり、その他に決算等の基礎情報を回答するようになってきている。回答率の高さからみても、合併市における合併直後のようすはこの調査でほぼ全容を知ることができる。足りないとすれば、対象が市に限られており、町村が除かれていること、合併直後の調査なので、合併時に先送りされた課題についてどのように処理されているかがわからないこと、合併そのものに対する評価項目がないことなどが挙げられる。調査の目的からみて、非合併市町村が調査対象から除かれているのは当然であろう。

マスコミによる市町村に対する調査には、たとえば2006年9月に実施された読売新聞の「全国市町村アンケート」（回収率97.6%）がある⁽⁵⁷⁾。財政事情により合併した市町村が多いにもかかわらず、合併後も非合併自治体と「大差なく」財政状況が厳しいという認識が明らかにされている。

研究機関、研究者が実施した例では、沖縄地域政策研究会により、沖縄県内の全41市町村を対象として2006年10月に実施された「地方分権と市町村合併」に関するアンケート調査（回収率100%）、「市町村合併と地域福祉」研究会により、全国合併市町村を対象として2004年11月から2006年5月まで、3期にわたり実施された全国市町村合併実態調査（回収率58.0から66.7%）がある⁽⁵⁸⁾。いずれも、その成果は単著にまとめられている。

次に市町村長に対する合併評価を含む調査については、共同通信が2006年5月から6月にかけて加盟新聞社とともに、全国首長アンケートを実施している（全国の知事、市町村長、特別区長対象。回答率99.7%）。ただし、この調査の全体像は公

(56) 『平成の大合併都市要覧』（日本都市センター、2008年）。

(57) 『読売新聞』2006年11月15日。

(58) 沖縄地域政策研究会『地方分権と市町村合併』（社団法人沖縄対米請求権事業協会、2007年）、川村匡由編著『市町村合併と地域福祉』（ミネルヴァ書房、2007年）。

刊されておらず、一部の加盟新聞社の記事で明らかにされているだけである⁽⁵⁹⁾。

県庁が合併新法による新たな合併構想づくりのために県内の首長アンケートを実施している事例もある。たとえば香川県では、合併後のもう一段の合併の必要性について、各首長の記名入りでその意思を明らかにしている⁽⁶⁰⁾。今後も「合併を進める必要がある」が2町長、「合併を進める必要はない」が6市長6町長（計12市町長）、「どちらとも言えない」が2市長となっており、市町村長の間には合併に対する忌避反応が強く出ている。

全国の市長に対して、合併の評価を聞いているものとしては、都市センターの市役所事務機構に関するアンケート調査の中の首長アンケートがある⁽⁶¹⁾。これは2007年11月から2008年1月に全国の市長と特別区長を対象に実施された（回収率74.0%）。ここでは、非合併を含む全国の市長（特別区長を含み、町村長を含まない）に対して、合併の評価を10点満点でたずねている。表10のとおり、5点と7点にピークが分かれていることがわかる。

村松岐夫はこの数字の分析として「彼らは、合併の成功者であり、合併した新市において市長の座を得た人であるが、合併をしなかった市長も、合併をしないことによって現在の地位にあるという意味で勝者である」としている⁽⁶²⁾。そうであるとすれば、全体として合併肯定的になる傾向は避けられないと思われるが、気になるのはふたつのピークである。この評価を人口規模別でみたのが表11となる。

どの規模でも0～5点と7～10点の分布を比べると、0～5点のほうが多いが、傾向としては小規模市区長のほうが合併に厳しい評価をしていることがわかる。このようなパターンについて村松は「地方分権改革の評価ときわめて類似している」としている⁽⁶³⁾。

(59) たとえば、『山陽新聞』2006年8月2日、では、岡山、広島、香川3県の結果が詳述されている。

(60) 香川県ホームページ「合併構想に関する市町長アンケートの結果について」（2009年4月最終閲覧）。

(61) 『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』（日本都市センター、2008年）。また、同調査をもとにしたものとして、村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）、がある。

(62) 村松他、前掲書、13頁。

(63) 村松他、前掲書、15頁。

表10 全国市区長の合併評価（10点満点）

0点	1.3%
1点	0.8%
2点	2.5%
3点	8.1%
4点	6.7%
5点	25.2%
6点	16.4%
7点	20.8%
8点	14.4%
9点	0.8%
10点	0.3%
無回答	2.5%

〔出所〕『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』（日本都市センター、2008年）

表11 全国市区長の合併評価（人口規模別）

人口規模別	0～5点	6点	7～10点
5万人未満の市区長	49.2%	20.8%	30.1%
5万～20万未満の市区長	47.0%	14.7%	38.2%
20万以上の市区長	40.7%	19.8%	39.6%

〔出所〕村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）

提言・実践首長会の研究会のひとつとして設置された合併市町村における新たな自治構築研究会では、2005年11月から12月にかけて、全国の合併市町村の首長に対してアンケートを実施している⁽⁶⁴⁾。対象は「任意」とされているため、どのように選択されたのか不明であるが、297市町村が対象となっているので、合併市町村全体からみても過半を占めていると思われる（回収率61.3%）。項目としては、他の調査と同様に合併の成果や課題などが問われている。

議会議員に対しては、2006年11月から12月にかけて、森脇俊雅が篠山市をはじめ、近畿地方の31合併自治体の議員に対して興味深い調査を行っている（856議員、回

(64) 水昭仁「市町村合併についての一考察」『るびゅ・さあんとり』第6号（2006年）。

答率57.7%)⁽⁶⁵⁾。たとえば、合併前のスタンスとして、合併に「賛成だった」が67.0%、「反対だった」が24.9%と圧倒的に差があるのに対し、合併してよかったかという問いには「よかったと思う」が45.5%、「よかったと思わない」が30.8%と近接する。対象は合併後の議会議員であるから、先の村松のことばを借りれば「勝者」ばかりであり、合併肯定的であるのは当然といえるが、合併後の評価については否定的な議員が増加している。

福島県内だけであるが、合併前の議会議員全員を対象にした調査もある。この調査には、合併して失職した議員も対象として含まれており、合併前と合併後の変化を動態的に把握できる⁽⁶⁶⁾。

③ 事例報告・インタビュー

以上のような統計的調査に対し、合併事例ごとの報告や調査研究については数多くの文章が公表されている。なかでも秀逸なのは、葉上太郎によるルポ「検証！市町村合併の現場を歩く」である⁽⁶⁷⁾。市町村合併を取り巻くさまざまなシーンが数多く抉り出されている。また北日本新聞による連続特集記事「地域再び」も、富山県内の詳細な事例報告がまとめられている⁽⁶⁸⁾。

ただし、前章で触れたように、昭和の大合併の検証に際し、行政学や社会学の学界が実施した集团的総合的な事例研究や、関係者の聞き取り調査をていねいに記録している研究はほとんど見当たらない。組織的な聞き取り調査としては、前述のとおり、全国町村会に置かれた道州制と町村に関する研究会のものや、当事者自身の報告として、前真鶴市長や足助町企画課長の講演録が残されている程度である⁽⁶⁹⁾。

だが、地域ごとの地道な取り組みがないわけではない。たとえば、新潟県内の合併市町村、非合併市町村、合併論議中の市町村ごとの35人の当事者と前知事などの

(65) 森脇俊雄「合併と地方議会」『選挙研究』第23号（2008年）、森脇俊雅「地方議会における合併の影響とその効果についての議員アンケート調査結果」『法と政治』第58巻第3・4号（2008年）。

(66) 今井照・柏村秀一「市町村合併期の政策主体間関係の変化について」『自治総研』通巻第369号（2009年7月号）。

(67) 葉上太郎「検証！市町村合併の現場を歩く」『ガバナンス』通巻第73号（2005年）より現在まで連載中。また、葉上太郎「市町村合併が地域を周辺から滅ぼす」『月刊自治研』通巻592号（2009年）も参照。

(68) 北日本新聞のホームページで読むことができる。

(69) 三木邦之「市町村合併の制度と現実」『研究年報』第23号（2005年）、青木信行「足助のまちづくりと市町村合併」『コミュニティ政策研究』第7号（2005年）

「証言」をとりまとめた記録は、将来に向けても貴重なものといえるだろう⁽⁷⁰⁾。ただ、このような証言を字句のとおり受け止めることがいかに困難かは、同書のあとがきの中に「多忙な中、時間を割いて執筆していただいたのに苦言を呈するわけではないが、本音を文字にすることの難しさを痛感した」と書かれていることからでも想像できる⁽⁷¹⁾。当事者が直接執筆したものよりもむしろ聞き取り調査のほうが事実に近いという場合もありうる。

また宮城県庁市町村課のホームページには「旧市町村長リレー寄稿 平成の大合併～首長の決断～」が掲載されている。これは合併によって職を辞すことになった旧市町村長のエッセーである。彼らはいずれも結果的に合併を推進した首長であり、しかも県庁による企画であるから、合併評価についても肯定的であるのは当然であるが、それでも個々には微妙なニュアンスの違いがあり興味深い。

合併を推進した国政の政治家に対する合併検証についてのインタビューはきわめて少ない。管見の限り、野中廣務に対するインタビューが2件、見出せるだけである⁽⁷²⁾。そのうちのひとつで、野中は次のように語っている。

「ところが私は今になって、やや、やりすぎたかなと思っているのです。後悔しています。というのはあの当時は、いくらやっても1,000以上は合併できないだろうと思っていたのが、今では1,800まできて、なお法律が切れてからも合併が進んでいこうとしているのです。これはもう三位一体の改革など地方切り捨ての財政が進んだために、小さな市町村が自分たちだけでは生きていけない状態に追い込まれて、やむを得ず合併していくという姿にまでなってきたということです。

小泉内閣の一番悪い点は、やはり地方自治を根底から崩してしまったことだと私は思っています。そこが格差社会をつくる最大の要因だったと思います」

野中は合併の目標を1,000市町村とする与党の方針を政府の方針として肯定した2000年の行政改革大綱をとりまとめた豪腕の政治家であり、合併推進のキーパーソン

(70) 羽貝正美監修『平成大合併新潟県の軌跡』（(社)新潟県自治研究センター（発売 新潟日報事業社）、2007年）。

(71) 羽貝監修、前掲書、243頁。

(72) 菅沼栄一郎『村が消えた』（祥伝社新書、2008年）。野中廣務「蜷川革新京都府政との対峙」『都市問題』第97巻第12号（2006年12月）。

ンのひとりであることはまちがいない。その野中がこのような発言をすること自体が事件ともいえるが、またそれだけに素直にうなずけない要素もある。他の国政の政治家やその意を受けて強力に合併を推進した総務省官僚に対するインタビューは、いずれ合併検証にとって不可欠となるのではないかと思われる。

④ 福島県内の聞き取り調査

地域内における聞き取り調査の一例として、以下に福島大学の学生が県内で行った調査の概要を紹介しておくこととする。これらの証言は聞き取り相手の最終的な校正を経たものではないため、誤りが含まれている可能性も排除できないが、そのことを承知の上であれば、むしろ学生相手の率直な証言として貴重ではないかと思われる。聞き手の学生は同一ではなく、また、聞き取り調査であるから、ここから何事かを一般化できるというものではないが、文字の記録として残す意義は大きい⁽⁷³⁾。聞き取り相手は次の4者であり、聞き取り日はいずれも2008年11月から12月にかけてである。

ア 合併自治体の議員（合併前から合併中心自治体の議員で、合併を推進してきた）

イ 合併自治体の旧首長（合併によって吸収された自治体の首長で合併を推進してきた）

ウ 合併自治体の旧議員（合併によって吸収された自治体の議員で合併に慎重だった）

エ 非合併を選択した役所の職員

まず、合併協議が各地で進んでいるときにどのような考えをもっていたかについて、それぞれの聞き取り内容をまとめる。(ア)(イ)は推進、(ウ)(エ)は慎重と分かれる。

(ア)は自分が合併推進派であったことを明らかにしつつ「合併によるデメリットというもの存在は知っていたがここまでだとは想像しなかった。つまり、きちんと合併を理解できていなかったのだと思う」と述懐する。しかしそれでも合併を推進したのは「人口が増加することで地方交付税が増加することは欲しいものだった。

(73) 以下の聞き取り内容の引用については、学生が起こした原文をもとにしているが、一部、合併地域が特定されるような表現などについて修正している。聞き取りにあたった学生は、いずれも2008年度の演習（公共政策論）に属していた4年生で、佐藤浩規、東條有香、藤嶋昂太である。

その他としては周辺地域が衰退していく姿を放っておけなかったという、変な正義感のようなものがあつたのかもしれない」という。自治体が合併を決断した理由について「大きな要因となつたのは財政だと思ふ。交付税を削減されて首を絞められている」「合併によって住民と行政の距離が離れてしまうということについては、地域内分権を進めることで解決できるのではないだろうか。そもそも、自治体の規模が大きくないと出来ないこともある」とする。

合併を推進した首長である(イ)は合併への動機について「直接的には市町村合併の推進という国の方策というか、大きな流れというものがあつた」「合併が決定的になった事柄は、先にあげた4つの課題(地方分権の受け皿、少子高齢化への対応、生活圏の拡大、行財政の効率化)に対応するために、市町村の自治体としての力をつけることが必要だという結論に至つたためである」とする。そこで、学生が、合併をすることで自治体の力をつけられるのかと聞き直すと「収入と支出の面では、合併することによって財政規模が大きくなるのでスケールメリットが働き、より効率的な施策が行えるようになると思ふ。具体的にどこがといわれると、いろんな状況によって異なってくるので困ってしまうところがある」と答えている。

合併慎重派の議員であつた(ウ)は合併協議期のころについて「私は、一応反対という立場を取っていたのだが、住民の七割から八割の人たちが賛成となると何で反対なんかするんだというような雰囲気が出ていて、戦争のときのような、戦争反対の人は非国民のような感じがあつた」「もちろん議会では反対ということを唱えたのだが、少数意見ということで否決されてしまった」と回顧する。戦争期の非国民扱いに重ねるといふのは、やや大げさにも感じるが、小さな町の中ではそれに匹敵するような事柄だつたのかもしれない。

合併協議過程における問題点としては「住民の意思を聞かなかつた」とし、具体的には「住民発議によって合併協議が始まつたわけだが、最初はアンケートをとるといいながら隣町が抜けたときにはアンケートを用意していたにもかかわらず実施せずに住民の意思を聞くことなしに、以前の住民発議の意思が有効だということにしてそのまま進めていった。それは住民の意思を捻じ曲げた意見ではないのだろうか」とする。多少の説明を付け加えると、(ウ)の場合の合併協議は、当初3自治体の合併協議に向けた住民発議によって開始されたが、途中でひとつの自治体が離脱し、その後の新たな枠組みにおいては、住民意思の確認がされず、また住民発議そのものの継続性、有効性も疑われるのではないかという意見のようである。

さらに重要な指摘は「もしかしたら職員の保身などもあったのではないかという感じはした。職員さんは反対という立場ではなかった」という発言に含まれている。交付税の無茶苦茶な削減などに代表されるような「そんな無理な政策を国がやっていくはずがないと私は思っているのだが、町の考えは違うらしく、合併しなければ未来は無いというような説明だった」というところからの推測である。

(エ)は非合併を選択した自治体の職員の発言であるので、(ア)から(ウ)までの政治家の発言とは性質が異なるということを踏まえて読み取るべきであろう。(エ)はその自治体が非合併を選択した理由について「合併を望む住民が少なかった」としている。その後、(エ)の自治体に隣接するふたつの自治体が合併することになるが、当初、それらをふくめた3自治体での合併を望む声もあった。ただしその声は「青年会議所の方々が中心で少数であり、合併を望む人たちが率先して開いた集会などでも人が集まらないという現状であったので、合併へ向けては動きませんでした」とする。また「合併の可能性があった隣町はかなりの財政難であったため、合併のメリットが見出せないということも理由に挙げられます」と続けている。その中で合併協議をすると「歴史的にも友好関係にある隣町なのでその町の悪いところを指摘し、結果的に非難しなければならぬということが億劫であるということも正直なところあります」という。

合併協議期についての聞き取りについて小括すると、合併・非合併を問わず、財政が合併・非合併への判断材料になっていることが推測できる。逆にいうと、合併論議がそこに収斂されていることそのものに問題点がなかったかと思われる。しかも、その根拠となるのは「合併すれば」という漠然とした期待であり、したがって「きちんと合併を理解できていなかった」という合併推進派のことは重く受け止められる。いずれの発言においても住民の意思は常に意識されているが、必ずしも具体的な調査が行われているわけではない。(ア)の事例では、中心自治体でのみ住民投票が実施されているが、賛否は割れている(投票率59.39%、賛成55.0%、反対45.0%)。(ウ)の事例は住民発議による合併協議開始であるからある程度の住民意思があったことは確かであるが、それが多数派かどうかまではわからず、まして、その後、合併の枠組みが変わってからの調査は行われていない。

次に合併・非合併の前後の変化とそれに対する評価について聞き取り調査からまとめおきたい。(ア)から(ウ)までは合併した自治体の事例であり、(エ)は非合併の事例となる。

(ア)の事例においては合併前後における財政規律の破綻が明らかになっている。たとえば、合併が決定されていたにもかかわらず、合併前の自治体で文化ホールつきの役所が建設されている。これらのことについて(ア)は「一般的に言われるような駆け込み事業だったと思う。実際、合併しなかったとすれば、10億円もの建設費をかけて支所を建設したとは考えにくい」、その他の合併した自治体でも、光ケーブル事業、統合小学校が「駆け込み事業といえる面はある」とする。

どうしてそういうことが止められなかったのかという学生の質問に対して「合併協議を行う際に本当に様々なデータを把握し、それに基づいて議論がなされていると思いますか。実際の協議の際には、協議に参加している人々が本当にこと細かく自治体の状況を把握して協議することは不可能だと思う」と答えている。新市建設計画についても「各旧自治体の議員としては、自身の選出母体の事業を削ることは出来ず、なんでもありの計画になってしまった」、しかも合併市では「新市建設計画に盛り込まれた、旧自治体の事業全部を行おうとしている。一方、現在の財政状況ではとても実現できるものではないため、矛盾を抱えながら計画を少しずつ実行している」としている。

合併後の評価について、(ア)は合併推進派の議員として活動しながらも厳しい評価を下している。たとえば、合併して「良かった点としては、行政の効率化が挙げられると思う。実際、首長、議員を減らし、管理部門を統合し、そこの職員を違う部署に配置することも出来ている。しかし、これくらいが良い点として挙げられるのみで、その他は思い当たらない。合併して悪くなった点としては、合併に伴う水道料金の値上げがあると思う。また、固定資産税について旧中心市は1.14の税率をかけており、その他の周辺自治体は1.40だったものを段階的に1.45にあわせることが悪い点といえるかもしれない」という。

しかし、合併しなければよかったというわけでもなさそうである。それは合併していない自治体についてどのように考えるかという質問に「15年20年先もそのままの状態で行っていくことはできないと思う」「やはり、小規模な自治体は国からの交付金が無いとやっていけない。そのなかで交付金が減らされてしまっているのだから。また、若い人が地域に残らなくなっているような状況を考えても難しいと思う」と答えていることから想像できる。

編入された自治体の首長であった(イ)は合併協議において重視した点について「住民自治においては、希薄になるという恐れが無いとはいえない」「その点を重

視して合併を進めたつもりである」という。編入されたことによる地域の衰退化については「重要なのは合併した後の話であって、編入された地域にこれから、どのような施策がなされるかによって変わってくるものだと思う」とし、今回の合併については、いままでの自治体の計画が「合併した後も十分生かされる内容になっている。合併して寂れるとは思っていない」としている。合併協議そのものについても難航した点は「思い当たらない」が、それは編入された自治体と生活圏が「ほぼ同じ」で「違和感の無い合併であった」からだとする。

合併後の評価について(イ)は「これからの施策にかかっているところが大きいので最初からプラス効果ということをはっきりいうことは難しいところがあるが、やはり、団体自治の面についてはプラスの効果を期待できると思う。逆に、住民自治の面では、規模が大きくなるので、地域に対する愛着が失われてしまう恐れがあるが、そのようなことにならないように、住民自治を強化していくことが必要不可欠になってくると思う。そこが克服できれば、良い合併であったと評価されるものであると思う」とする。プラス・マイナスの合併効果は明示的ではないものの、条件を整えばプラスに転化するという評価である。

(ウ)はもともと合併慎重派であったので、編入された後の市民生活の変化について、具体的な事例を数多く挙げている。たとえば「公共施設を使う際に、今までは電話一本で使えるようになっていた」が、中心市の制度に合わせたため「前もって申請しておかないと使うことができないということになってしまった」。したがって「体育館を誰も使っていないのに」使えない。また「乳児検診などは中心地で行なうことになったため、車をもっていないと不便」になった。「今は支所にも23人くらい職員がいるのだが、三年後には、7人くらいになるという」が、たとえば、社会福祉協議会に「専属の職員がいたのだが、合併に伴い職員が減り、支所の職員が兼務」になったため、「もろもろのサービスができなくなってしまった。福祉というものが切り捨てられていく現状」があるという。

合併で強調されるスケールメリットについては「いいことがあるとすれば、葬場費がタダになるということぐらい」で、たとえ利用できるような制度があったとしても、これまでのように「役場の人に来てくれるわけでもなく、自分で調べて申請しなくてはいけないので、特に高齢者の方は、制度を利用できる立場にあったとしても知らないままになってしまうということが増えてくると思う」と指摘する。

(エ)の事例では、非合併を選択した時期に「自立計画」を策定している。この計

画の軸のひとつとして「定住人口の促進」が掲げられ、そのために「子育て支援や特色ある教育、住宅施設の充実」に力をいれているとする。経費の削減については職員人件費、各種団体や個人への補助金等、行政事務における経常的経費を挙げている。「やはり、自立を選んだからには、しっかりと村として運営していかなければならない」と決意を語る。

小規模であるゆえのメリットについては「小さな単位であるからこそスピーディーに政策の実現に至ることができた」とする。また「単純に計算して議員一人当たりが抱える住民の人数が市などよりは少ないため、住民の意見も聞きやすく、住民の要求に応えやすい」「村長が毎日頃言う言葉に『役場から目が届く、住民から手が届く行政』というものがあります」「子育て支援などはそういったように住民の要求を感じての政策です」という。

(エ)は非合併に対する評価として、合併しなかったことで困難なことや不便なことはありますかという問いに対し「特にあるとは感じていません」「むしろ住民の意見が聞け、ダイレクトに政策に結びつけることができるため、メリットのほうが多くあるのではないかと感じています」と答えている。

合併・非合併前後の聞き取りについて小括すると、まず計画の存在がある。合併前の合併に対する不安を解消するためには新市建設計画などに盛り込む必要がある一方で、実際に合併した後の将来への不安に対処するためには、新市建設計画などの計画の完全実施を避けなければならない。合併において「計画」を立てること自体には、このように二つの相反する性格が共存している。これらは個別の現象ではなく、合併の目的を実現しようとすれば避けられない必然的な矛盾といえるだろう。合併による効率化は投資を集中することによってしか得られないからである。

もうひとつの論点として役所の存在意義がある。(ウ)や(エ)において役所やその職員が地域の存立を維持するための不可欠な存在であることが描かれる。しかし、片方で合併のメリットは役所やその職員から地域社会が自立的に経営されることだという扱われ方もしている。いずれにしても、地域社会でやらなければならないことがあるということまでは共通しており、その業務を誰が担うのかということになる。いいかえればそもそもの自治体概念が問われているのである。

最後に合併・非合併後のこれからの展望について、それぞれの聞き取りをまとめておく。(ア)から(ウ)までは合併した後の課題であり、(エ)は非合併後の課題ということになる。

(ア)は「合併の良し悪しを決めるのは、合併後の首長の決断しだいだと思う。合併後に新自治体の首長が、新たな自治体としての将来像を確立し、各種事業について必要性を精査し、決定することが出来れば合併は良い方向に進むだろう」「新市としてはまだその状況に無い」という。前述のように、(ア)は新市建設計画の実施については懐疑的であり「費用と効果の面から考えて、合理的ではないと思う」と語っている。いいかえれば、合併前に取り付けた約束を反故にすべきだという主張になる。しかしもし首長がそのようにすれば、政治家としての一貫性に欠け、批判を受けざるを得ないだろう。つまり、新市建設計画を履行してもしなくても、いずれにしても、政治家としての首長には傷がつく。仮に、合併前にこのことが少しでも想像できていたとするならば、首長はもちろん、役所の職員たちも「粉飾」合併を進めたということになってしまう。

編入された自治体の首長であった(イ)は、前述のように合併後の住民自治の希薄化に問題意識をもっていた。そこで今後の展望もそこに重点が置かれている。「地域づくりの推進や、地域のコミュニティ、つまり、住民自治の強化の部分が一番の課題になってくると思う。これからは、『自治振興協議会』という組織が地域づくりの先頭に立って旧自治体地域の活性化について話し合っていく機会を設けてある」「この組織がしっかりした組織になって行くことが重要になってくる」とする。

合併前まで、この自治体では地域内に行政区を設け、その区長を非常勤の特別職として任命してきた。しかし、合併後は中心市の制度に合わせて行政区長制度を廃止し、原型である町内会に転換する。当然ながら町内会は行政組織ではないが、この町内会長に、PTA、婦人会、商工会、農業関係の団体、独自に地域づくりをしている団体などの代表を加えて、自治振興協議会を設置することになっているため、(イ)はそこに期待を寄せるのである。この組織は「町の執行部と議会がこれまでやってきたことを肩代わりするような重要な役目を負っている」とまでいう。ただし、中心市でこれまで制度化されてきた地域ごとの自治振興協議会が「この組織でまとまったものを市のほうに要望を出すという形になる。年に一回自治振興協議会の代表が市長と話し合う機会が与えられている」という程度の活動であることは、(イ)も承知しているようである。

(ウ)は合併慎重派であったが、大多数の議員、首長、職員が中心となって合併してしまったからには「やはり、合併してしまったものだからその中でどのようにしてこの地域を盛り上げていくかというところ」に方向性を転換せざるを得なくなっ

ている。「自治体は一回合併してしまったら元には戻らない。というのも、例えば、ここが分町したいと言い出しても、新市の議会で割り当てられた議席というのはたったの1議席しかなくて、その1議席ではどう頑張っても議会で否決されてしまう」からだという。今後の展望としては、地域自治組織が新市に対して「毅然とした態度で、意見を言うようにしていかなければならない」とする。ただし「合併協議に混ざっていた人たちがその構成員で、合併に対しては友好的な考えの人たちばかりだから、特別に何が無いという意見というものは出ないかもしれない」と悲観的でもある。

(エ)の場合は、自治体として選択した非合併という道であるから、今後の展望ははっきりしている。「農業の村であるために、耕作放棄地を解消することや特産品を開発することに本格的に取り組んでいこうと考えて始動しています」「自立を選んだからには、（財政破綻に陥らないように）自立計画に沿った行政運営を行うように努めていきたいです」とする。もちろん、この道が容易でないことは合併自治体と同様であるにちがいないが、少なくとも選択肢は絞られているといえるだろう。

合併・非合併後の展望についての聞き取りを小括しておく、いずれにしても明るい展望がどこかに開けているという状態ではない。また、外部的な環境条件に左右されるというのも共通している。合併市ではコミュニティレベルでの組織に期待をしている。しかし、既に指摘したとおり、このこと自体に市町村合併の論理的な矛盾がみえてくる。つまり、ある意味では、自治体であることをやめることによって、そこに自治体の原型を見出そうという倒錯した議論になっているからである。非合併自治体の展望も決して楽観的ではない。だが、方向性は鮮明であるし、客観的な財政条件としては、合併後10年から15年にかけて極端に財政が絞られてくる合併市に比べれば、まだましな条件を備えているといえよう。

市民意識調査とともに合併検証に関する社会調査を小括しておくこととする。合併検証に関する全国規模での市民意識調査はほとんど実施されていない。管見の限りでは、唯一、朝日新聞が2006年10月に、全国の世論調査の一項目として合併を取り上げているだけである⁽⁷⁴⁾。また地域別では、山陽新聞が市町村ごとに細かく市民意識調査をしているのが目につく。結果についての傾向は似通っており、合併市町村の市民は合併への評価が肯定・否定で半ばするのに対して、非合併市町村の市

(74) 『朝日新聞』2006年11月4日。

民は圧倒的に合併しなかったことを高く評価している。

合併後の全国規模での首長アンケートや役所に対する調査は数こそ少ないものの充実した成果がみられる。ただし、いずれも合併後の首長や役所に対してであり、当然のことながら現状肯定方向でのバイアスがかかっていると推測される。また町村長に対する意識調査は、現職であってもほとんど行われていない。合併前の市町村長が合併の結果をどうみているかという調査もみられない。議会議員対象の調査については、地域的なものしかみられないが、合併によって失職した議員や非合併自治体の議会議員に対する調査が欠けている。関係者への聞き取り調査については、市民をはじめ、自治体の首長、議員、地域団体など、どの対象分野においてもほとんど存在していないといっても過言ではない。

これらの現状を踏まえると、これから実施すべき市町村合併の検証研究の内容がみえてくるのではないかと思われる。

(3) 自治体政治・行財政分析

意識調査・聞き取り調査はそれぞれの政策アクターが市町村合併についてどのように評価しているかという包括的な把握であるが、その要因となっているはずの自治体の政治・行財政を分析することが次の課題である。主な視点としては、合併と非合併との比較、合併前と合併後との比較が考えられる。

① 自治体政治動向

合併（非合併）に伴う自治体政治動向分析の対象は、ひとつは自治体内の政治であり、もうひとつは都道府県政や国政へのインパクトがある。自治体内の政治の第一は選挙であり、市町村長選挙や市町村議会議員選挙の分析が求められる。また、広域化による首長や議員の属性の変化、あるいは首長の役割や議会活動の変化などの分析も必要である。第二には市民自治の変化があり、たとえば市民の政治参加や直接請求等の動向が考えられる。ここには自治体内地域自治組織として提起されている合併特例区、地域自治区、地域審議会などが自治体のガバナンスにどのように影響しているか（いないか）というテーマも含まれる。第三は地域社会における政治構造の変化であり、集落、有力者、業界団体などを節目に構成されてきた自治体政治構造がどのように変化したか（していないか）ということが論点になる。

都道府県政や国政へのインパクトとしては、市町村合併が都道府県政や国政の選挙にどのように影響しているか、また都道府県議や国会議員の行動にどのような変

化が現れているか、そのことが都道府県政や国政の意思決定にどのようなインパクトを与えているか、などが考えられる。

この分野においても優れた先行研究が散見される⁽⁷⁵⁾。私自身も自治体選挙や直接請求を通じた合併による政治動向分析や2007年参院選を通じた国政選挙へのインパクトについて継続的に調べてきた⁽⁷⁶⁾。しかし、自治体の政治構造の変化が市町村合併に即して分析し尽くされているというわけではない。計数的な処理での全国分析や個別地域の事例研究はそれぞれ不可能ではないが、これらをつなぎ合わせ、全国的な広がりの中でどのように一般化できるかというところに研究手法上の課題が残っている。

自治体政治動向の一例として、2009年春のミニ統一選において、合併市町村では現職の市町村長が次々と落選した問題を取り上げてみたい。今回の市町村合併の大部分は2004年度と2005年度に施行された。その内訳をみると、2004年10月以降がほとんどであり、なかでも2004年度末の2005年3月から2005年度初めの2005年4月にひとつめの山があり、2005年度後半の2006年1月から3月にふたつめの山がある。

このうち、ひとつめの山で新設合併した自治体が2009年春に2回目の市町村長選挙を迎えることになり、ミニ統一選と呼ばれるほど注目された。そこで目立ったのは、合併市町村における現職首長の落選である。表12のとおり、非合併市町村の現職落選率が23.3%であるのに対して、合併市町村の現職落選率は47.9%であり、ほぼ2倍になっている。

現職の市町村長が落選する要因は個別の自治体の事情によるが、合併・非合併でこれだけ差が出るということは、合併や合併に伴う自治体経営の問題が影響していると断定してもよいだろう。一般的に、合併初回の市町村長選挙は現職（新設合併の場合は統計上「新人」に分類されるので注意を要する）が圧倒的に強い。にもかかわらず、2回目では現職が敗退するということから、合併やそれに伴う問題が

(75) たとえば、田村秀「合併市町村にみる首長および新体制の特徴」『都市問題』2005年4月号、中條美和「合併市町村における首長選挙の動向と考察」『都市問題』2005年4月号、平野淳一「『平成の大合併』と市長選挙」『選挙研究』24巻1号 2008年、河村和徳『現代日本の地方選挙と住民意識』（慶應義塾大学出版会、2008年）、など。

(76) 「市町村合併に伴う自治体政治動向について」と題して、『自治総研』2005年3月号、2006年3月号、2007年3月号、2008年3月号、2008年10月号に掲載し、その概要を、辻山幸宣・今井照・牛山久仁彦編著『自治体選挙の30年』公人社、2007年、今井照『「平成大合併」の政治学』公人社、2008年、にも掲載している。

表12 2009年1月から7月までの市町村長選挙

市町村長選挙（2009年1月～7月）					現職落選		
無投票	115	非合併	67	現職	64		
				新人	3		
		合併	48	現職	40		
				新人	8		
選挙施行数	203	非合併	97	現職	56	17 市=9、町村=8	
				新人	41		
		合併	106	現職	37	34 市=26、町村=8	
				新人	69		

影響しているということを立証するものである。

合併自治体における現職市町村長の落選は、合併に対する住民の評価が厳しかった、あるいは少なくとも合併前の期待に対してその結果に不満であったということはいえるにちがいない。しかし、一般的に考えて、今後も継続して合併自治体に限り現職首長の落選率が高いとは想像しにくい。むしろ重要なことは合併によって何かが変わったということであり、その中身を確認していくという作業であろう。

ここから先は推測の域を出ないが、広域化すればするほど、市民は国会議員を選ぶように市町村長や議会議員を選挙するのではないかと思われる。つまり、市民と自治体の政治・行政との間の距離感、関係の意識が変化するのではないか。このことが選挙行動に影響するのではないか。また、さらにその先には、地域社会における国会議員の集票構造にも変化を及ぼすのではないかということである。

このことは市民自治のあり方に対する市町村合併のインパクトを計ることでもある。たとえば、東京都に匹敵する面積に有権者が8万人弱の高山市で、定められた期間内に、解職請求に必要な有権者の3分の1の署名を集めることは事実上不可能であろう。直接請求制度のいくつかは形骸化せざるを得ない。こうしたことも市民自治の希薄化を導く要素になるはずである。

2009年度の日本選挙学会で名取良太は、「市町村合併は、デモクラシーにマイナスの効果を与えた」と報告した。名取は市町村合併による政府規模の拡大が投票率

を低下させたという⁽⁷⁷⁾。もしも市町村合併が市民自治の希薄化をもたらしたのであれば、地方自治や自治体そのものを否定したといっても過言ではなく、その罪は決定的に重い。

② 自治体行財政動向

合併によって自治体政策がどのように変化し、財政がどのような影響を受けたかということは、合併検証の王道ともいえる⁽⁷⁸⁾。なぜなら合併推進の論理がここに集約されており、荒っぽくまとめれば、合併推進論者にとっては、合併によって市民生活や地域社会が豊かになるのであれば合併はよかったと総括できるはずであり、逆に合併慎重論者にとってはそれを否定することで合併全体の評価につなげられるからである。しかし、案外、この評価は難しい。

たとえば、水道料金や国保税など、合併する自治体間で市民の負担水準が異なる場合、多くの合併自治体では大きな変動が起こらないように経過期間を設け、現状を維持した。しかし、合理的な理由もないままにいつまでも不均衡状態にしておくわけにはいかないもので、いずれ新しい料金体系や税体系を導入しなければならない。自治体歳入の状況を考えれば、多くの場合、改定は値上げとなる。

ただし、市民にとっては値上げという事実があるだけで、それが合併によるものなのか、合併しなくても起きたことなのかは判断しにくい。合併する前は「サービスは高く、負担は低く」とっていたのではないかという批判もありうるし、合併したからこの程度の値上げで済んだという弁明も成り立つ。

畠山輝雄は群馬県内のふたつの合併事例を取り上げ、合併前後の高齢者福祉サービスや住民負担の変化をまとめた上で利用者数の変化をみている⁽⁷⁹⁾。サービス水準や住民負担の変化は旧市町村ごとに一律ではないが、利用者数の推移との関連では「向上したサービスでは、利用者数が微増した一方で、低下したサービスでは大幅に減少した」とまとめられている。また、「合併を契機に国や県の基準に準じた

(77) 地方自治総合研究所研究員の堀内匠も、市町村合併をした自治体では、議会議員選挙が平均2.55ポイント、市町村長選挙が平均3.31ポイント、投票率を下げたと分析している（堀内匠「『平成の大合併』の効果としての投票率の低下」『自治総研』通巻第368号（2009年6月号）。

(78) たとえば、町田俊彦編著『「平成大合併」の財政学』（公人社、2006年）、川村匡由編著『市町村合併と地域福祉』（ミネルヴァ書房、2007年）、小原隆治他編著『平成大合併と広域連合』（公人社、2007年）などがある。

(79) 畠山輝雄「『平成の大合併』後の高齢者福祉サービスの実態」『「平成の大合併」に伴う市町村行財政の変化と対応に関する地理学的研究』（（財）国土地理協会平成18年度学術研究助成研究成果報告書（研究代表者栗島英明）、2007年）

サービスの調整を行い、上乘せ・横出し部分を縮小することによりサービスの平準化を行った。つまり、市町村合併が行財政改革における歳出削減策の一環として、高齢者福祉サービスの統合のツールになった」という見方を示している。合併前に流布されたほど、合併後のサービス水準は高いほうに合わせられていないばかりか、むしろ合併が市民サービスの低下を導くツールとなったという評価である。

合併についての市民意識調査や自治体アンケートの多くには、合併によって何が変わったかという項目がある。表13は、宮城県を中心とした東北全域のローカル紙である河北新報が、2009年3月に宮城県内の合併4市（石巻、登米、栗原、大崎）の市民を対象として行った世論調査の一部であるが、ほぼ似たようなことが多くの調査で問われている。これらの調査は市民の「印象」に基づいたもので、科学的ではないという批判がありうるかもしれない。しかし、合併による自治体政策の変化に確たる指標が見出せない以上、市民の感覚を問うことは重要である。少なくとも、合併前の期待に対する合併後の満足度が計られるのは間違いない。

表13 宮城合併4市住民アンケート

【問】 合併後の行政サービスについて、あなたが最も良くなったと思うことは何ですか。

①	窓口サービス	7.6%
②	市役所などへの交通手段	4.4%
③	除雪や道路清掃などのきめ細かさ	3.1%
④	医療体制	4.4%
⑤	公共施設の広域利用	13.9%
⑥	特に良くなった点はない	63.8%
⑦	その他・分からない・無回答	2.9%

【問】 合併後の行政サービスについて、あなたが最も悪くなったと思うことは何ですか。

①	窓口サービス	6.6%
②	市役所などへの交通手段	7.2%
③	除雪や道路清掃などのきめ細かさ	17.0%
④	医療体制	23.5%
⑤	公共施設の広域利用	19.1%
⑥	特に良くなった点はない	21.1%
⑦	その他・分からない・無回答	5.6%

〔出所〕 河北新報「3月14-15日宮城合併4市住民アンケート結果速報」

合併による自治体の行財政動向の分析にとって拠り所となるのは合併協議会で決定される「新市建設計画」である。新市建設計画で盛り込まれたことが着実に実施できているかどうかということは、合併の結果を検証する最初の作業になる。そこで、まずは新市建設計画を収集しておかなければならない。たとえば、合併の旗を振ってきた都道府県庁は都道府県内の合併に関する新市建設計画を集め、製本して記録に残すべきだろう。

自治体マニフェスト運動風にいえば、新市建設計画は合併に際しての市民への約束である。本来的には新市建設計画を承認して市民は合併へのゴーサインを出す。だが多くの自治体では、合併後、新市建設計画をそのまま忠実には実施できないということに気づく。正確にいえば、新市建設計画策定時点でこの業務に携わる職員は気づいていることが多い。そこでさまざまな「工夫」が施される。

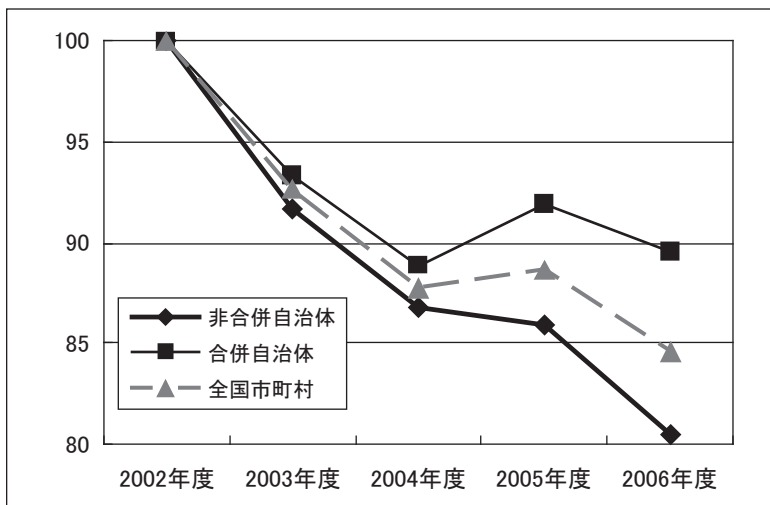
たとえば、具体的な年次計画を策定しないこととする。合併後、何をやるかについては、合併前市町村の総合計画から寄せ集めるが、それをいつやるかについては明らかにしないという方法である。新市建設計画上の財政シミュレーションでは、毎年いくらずつ実施するとか、何%ずつ実施すると仮定して計算し、収支を合わせる。盛り込まれている事業のうち、何を実施するかは明記されていないので、読む人の期待に任せるということになる。一種の詐称である。

このような新市建設計画では検証もできない。当初の行程をあいまいにしているのであるから、その成果を評価することができないのである。しかし、評価できないということを明らかにすることも重要になる。そのような新市建設計画をもつ合併自治体は、初めから市民を騙していたともいえるからである。「約束が違う」ということの政治的責任の追及は避けられない。

自治体の財政分析は数字でみえるだけに合併前後や非合併・合併での比較も容易であるが、この違いの中で合併による要因がどこからどこまでなのかを見極めることは難しい。たとえば、総務省の研究会報告書には「概ね合併後10年経過以降においては、人件費等の削減等により、年間1.8兆円の効率化が図られると推計」と書かれている。年間1兆8,000億円という金額は多いようにみえるが、地方財政計画でいえば2%ほどである。しかもその2%の削減効果も、少なくとも地方交付税制度上は、合併10年を経過しないと現れない。合併算定替という特例によって、合併後10年間は合併前の基準で交付されるからである。つまり、現時点では、外形的にみる限り、合併による財政上の変化はないということになる。

しかし、図1のように、現実の推移をみてみると、合併自治体と非合併自治体とは1人当たりの地方交付税額の推移に違いがみられる。未合併がほとんどである2004年度まで同じカーブできているように、本来は合併算定替があるため、非合併と合併の違いはないはずであり、あったとしても、逆に現れ、合併自治体のほうが縮減されるはずである。こうなる原因は、おそらく合併時に加算される交付税措置や合併関連事業に伴う交付税措置が影響しているのではないかとと思われる。いずれにしても、現実是非合併自治体のほうに財政効果が現れているのであって、決して合併自治体のほうではないということは明らかである。これもまた合併をめぐる詐称的言辞のひとつを暴く検証作業であるといえよう。

図1 人口1人当たりの普通交付税決算額（2002年度=100）



(4) 地域社会・都市空間の変化

昭和の大合併の検証では、前述のように福武直を中心に社会学者が集団で合併後の地域研究に取り組んでいるが、今回の合併については、管見の限り、そのような動きはみられない。日本社会学会の最近のテーマをみても、合併をテーマとした研究報告が散発的にみられるものの、分科会やシンポジウムで正面から取り上げているようにはみえない。特に集落や地域共同体の変化という視点はほとんどないといっても過言ではない。

社会学者の関心を引かないということ自体が、今回の合併の特徴を示しているとも考えられる。つまり、既に自治体の区域再編の問題は地域社会、特に集落や地域共同体という問題とは隔絶してしまったということなのである。言い換えると、自治体政府は基礎的な地域社会を体現するものではなくなったということなのではないか。

社会学者の中では、地域社会学会が合併をテーマとした年報を編集しているのが目立つ⁽⁸⁰⁾。またその後も年報の中で合併関連の研究が報告されている⁽⁸¹⁾。これらの中では最も包括的と思われる町村敬志の合併分析をたどっておきたい⁽⁸²⁾。

町村は、今回の合併について「大筋では従来の合併の延長線上」にあるが、「異なる側面」も見出せるとする。それは、次の3点の側面で考察されている。

- ① ガバナンス段階の市町村合併
 - ② リスケーリング段階の市町村合併
 - ③ 縮小社会段階の市町村合併
- ① ガバナンス段階では、「団体」中心の発想が「今日における地域社会の変動が実際には自治体組織の壁を大きく超えて」進行していることを軽視しがちであり、「『区域』という地理的広がりの上に展開する社会・文化全体の変容だという事実の見落としがある」という。そこで「行政学や財政学の議論においてこうした点にまで想像力が及ぶことは少ない。社会学とりわけ地域社会学が果たす役割は、この点で大きい」とする。
- ② リスケーリング段階では、単なる生活圏の広域化ではなく、ローカル、リージョナル、ナショナル、グローバルといった「それぞれの圏域は個人レベルでも集団レベルでも絶対性を失い、互いに重層し合い、また部分的に融合し合いながら、個人や集団を包み込んでいる」。このため、今回の合併は「ローカルからグローバルへ

(80) 地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンス — 多様化する地域（地域社会学会年報第16集）』（ハーベスト社、2004年）。

(81) たとえば、河原晶子「平成の合併過程に見る地域の『自治』の意味」、新藤慶「『昭和の大合併』研究の動向と『平成の大合併』研究の課題」、丸山真央「『平成の大合併』をめぐる地域社会の意思決定と自治体財政 — 岩手県大船渡市・三陸町合併を事例に —」（以上地域社会学会年報第17集）、丸山真央「ポスト『平成の大合併』のローカルガバナンスの条件 — ローカルデモクラシーの観点から —」、宮下聖史「『平成の大合併』政策下における『自律』の論理と地域社会の再建 — 長野県喬木村を事例として —」（以上地域社会学会年報第20集）

(82) 以下、町村からの引用はすべて、町村敬志「『平成の大合併』の地域的背景 — 都市間競争・『周辺部』再統合・幻想される広域圏」地域社会学会編前掲書（2004年）。

と連なる地理的スケールの実質的連続化、そしてそれらの重層的な切り直しの一部としての側面」をもつという。だから「今回の合併論議においては、生活圏域としてのローカル・コミュニティの重要性が指摘」されたのだとする。ただし、このようなりスケーリングの根底にある「社会の空間的編成に関する人々の想像力の再編」は、「市町村合併推進のイデオロギーに接合されている」と指摘する。

- ③ 縮小社会段階では、第一に今回の合併が「開発主義の、いわば後始末の役割を担っている」とする。開発主義とは「周辺部」（非成長部門）を「『中心部』につなぎとめていくための統合様式（制度とイデオロギーのセット）として」作動してきたが、開発主義の解体は「非成長部門への再分配政策の行き詰まりを意味」する。そこで今回の合併は「選別され切り捨てられる小規模自治体を、ぎりぎりの位置でシステムに再統合していくための『救済』策」という。第二には「縮小のフロンティアにある過疎地からのゆっくりとした撤退をいかにして実現していくか。また、そのコストをいかに分散しながら負担していくのか。持続可能性や資源管理といった思想」が組み合わされているとする。

町村はこうした視点から、巨大な浜松市に飲み込まれていく静岡県佐久間町の合併協議過程を検証する。そこで町村が感じたことは「住民の間に広がる一種の『宿命』感にも似たあきらめの感情であった」という。その根拠を探っていくと「地域社会と市町村とは互いに重なり合いながらも、しかし大きなズレを示し始めている」ところにぶつかる。現実であり、なおかつ幻想でもある「『村落—工業』連続体」「天竜川流域圏」「昭和の大合併以前の旧市町村」「新たな交流圏の模索」に言及しつつ、まとめとして町村がいうのは次のようなことである。

「新しい制度を構想する行政学者や財政学者、そして急激にその存在感を増した自治体経営コンサルタントたちの語りは、確かに変化する時代を象徴するものではあった。しかしながら、それら構想が参照する地域の実像は概して平板であり、合併に賛成であれ反対であれ、限られた先行事例だけがイメージ先行で使いまわされていくことが多い」

「地域社会に関する二番煎じのコンサルタントの地位に甘んじてしまう前に、また『公共性』や『ガバナンス』といった概念の前で判断停止をしてしまう前に、社会学者はまず批判的精神を持ちながら、地域社会の現実を徹底的に見つめていくべきだろう」

次に地理学の分野から、片柳勉と森川洋の業績を中心にまとめておく⁽⁸³⁾。片柳は平成の大合併が具体化するに際して「過去に合併を行った地域が合併後どのように変容したかを検証する必要がある」として、昭和の大合併以降、散発的に進んだ合併事例（富士市、上越市、いわき市、佐久市、南陽市）を取り上げて分析している。片柳によれば、合併問題に対する地理学的アプローチは「合併の枠組みの設定と合併後の地域構造の変容という空間的問題」だという。

森川は行政区域を考察しようとする行政地理学において、①人口増減（将来人口予測）、②集落構造、③財政事情、④生活圏・経済圏の変化、という4つの座標軸を提起し、具体的な事例で分析する。たとえば、「埼玉県における今回の市町村合併においては、都市圏や郡域などの地域的一体性よりも財政力がより強く影響している」とする。合併は「地域的な集落システムを変化させる」ので、「底辺部分の都市が衰退し、中上位のクラスの都市だけが発展する」から、「『平成の大合併』はそれ自体が全国的な地域格差を拡大する」とも指摘している。

また地理学会内の研究グループは、2007年11月に畠山前掲論文を含む「『平成の大合併』に伴う市町村行財政の変化と対応に関する地理学的研究」という報告書をまとめている⁽⁸⁴⁾。ここでは、①政府間財政関係、②地域行政体制と地域自治組織、③環境行政、④高齢者福祉サービス、⑤地域協議会、などのテーマで、地理学者たちによる合併検証が行われている。

地理学的視点からの合併検証で特徴的なのは、後述するように、合併の類型化が提起されていることである。どのように類型化するのが適切かは、必ずしも自明のことではないが、合併検証作業の基盤形成として、一定の合併類型が求められることはまちがいない。

(83) 以下、片柳と森川の引用は、片柳勉『市町村合併と都市地域構造』（古今書院、2002年）、森川洋『行政地理学研究』（古今書院、2008年）による。

(84) 「『平成の大合併』に伴う市町村行財政の変化と対応に関する地理学的研究」（(財)国土地理協会平成18年度学術研究助成研究成果報告書（研究代表者栗島英明）、2007年）。

5. 合併検証研究の基盤づくり

(1) データベース（合併の記録）

これまで述べてきたように、合併検証については多様な人々による多数の蓄積が生まれつつある。欠けているのは、それらを包括するような視点の形成であり、たとえば、平成の大合併が日本の地方自治にとって、政治的、歴史的、経済的、社会的にどのような意味を持つのかという議論の場である。

そのような場を形成するためにも、合併検証研究の基盤づくりとして必要なことは、合併記録のデータベース化と合併の類型化の試みであろう。昭和の大合併の時には、合併後、ほとんどすべての都道府県庁で合併誌（合併の記録、合併史とも呼ばれた）が刊行された。それぞれに特徴はあるが、一般的には合併の経緯、協議、争点、協定、新市建設計画などの資料が合併市町村別に詳細に記録されている。一方、今回の合併は、協議過程からホームページ上に資料が公開されることが多かったが、合併後にそれらをまとめて刊行している事例は少ない。また、合併が破綻した協議会の記録などは当事者の手元以外に残されることはない。

個別の事例研究にとってはもちろんのこと、包括的に合併全体をみようとするときにも、これらの合併（非合併）記録の収集やそのデータベース化は不可欠であろう。総務省のホームページには「合併デジタルアーカイブ」があり、合併した協議会の情報が収集され、また一定の条件で検索することもできる。情報量としてはこれ以上のデータベースはないと思われる。しかし歴史上の資料として将来にわたって残せるのか、あるいは研究上の資料として一覧性をもたせられないかという点からみると、出版物として整理し、刊行する必要もあるのではないかと考えられる。

そうしたことを踏まえて、まず、各都道府県庁に対し、今回の合併誌を昭和期と同様に刊行する予定があるのかどうかを確認しつつ、刊行を促す動きをつくり出す必要がある。既に刊行している都道府県もいくつかあるが、その内容は昭和期と比較すると見劣りするというのが実状である。昭和期の場合、特に生々しい議論のようすが克明に記録されているものも少なくなかったが、現況を考えると、都道府県側にそのような能力や意欲がないという可能性もあり、働きかけに応じない都道府県も多いと想像される。

そこで、次の対策として、都道府県庁以外の主体がその任を負えるかということ

考えなくてはならない。たとえば地方紙の出版部、地方出版会社、各地の自治研究センターなどである。たとえば、前述のように新潟県自治研究センターは新潟日報事業社から合併の記録を出している⁽⁸⁵⁾。合併誌としてはまだまだ不十分な分量と内容であるが、このような記録が残されるのとそうではないのとでは大きな違いがある。

さらに、全国規模の出版社や研究所が使命感を持って音頭をとるということも考えられる。たとえば、自治総研がそのような使命を担うという選択もある。いずれにせよ、この問題については、時間が経過すればするほど資料が散逸し、確かな証言も得にくくなっていくので、何らかの至急の対応が求められる。

(2) 類型化

市町村合併をどのように類型化して分析するかという点については必ずしも統一される必要はない。研究上の要請に応じて、類型化は多様な形態があっても良い。しかし、共通の類型を使って分析することで見えてくるものもあるので、各種の類型化のあり方には注意を払う必要がある。

農学者の小田切徳美や総務省に置かれた研究会が取っている類型化の方法は、農業センサスにおける「農業地域類型」（都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域）をもとにしたもので、合併類型を表14のように分けている。

表14 農業地域類型による合併類型

	合併後市町村数	構成比 %
都市のみ	23 (22)	4.1 (3.1)
都市+平地	48 (48)	8.6 (8.6)
都市+平地+中山間	58 (56)	10.4 (10.0)
都市+中山間	96 (96)	17.1 (17.2)
平地のみ	48 (47)	8.6 (8.4)
平地+中山間	97 (96)	17.3 (17.2)
中山間のみ	190 (193)	33.9 (34.6)
合計	560 (558)	100.0 (100.0)

〔出所〕小田切徳美「ポスト市町村合併と地域づくりの課題」（2009日本地域政策学会報告）。

（ ）内は総務省に置かれた市町村の合併に関する研究会の報告書に掲載されている数字。

(85) 羽貝、前掲書。

農業地域類型は昭和の大合併以前の地域区分にまでさかのぼることができて、細かな地域分析をすることができる。一方、あくまでも農業地域としての分類であり、今回の合併分析に適合的であるかどうかは分析のテーマにもよると思われる。

森川洋は前掲書の中で、市町村を商業従事者数に応じて8区分し、この8区分がどのような組み合わせで合併したかによって「新市形成」「新町村形成」「人口減少防止都市」「中規模都市」「大規模都市」という類型化をはかる⁽⁸⁶⁾。これらを都道府県の類型別（「中核地域」「中間地域」「縁辺地域」）とクロスさせて、地域ごとの合併パターンを分析する（表15）。

片柳勉は前掲書の中で、まず、合併する市町村の首位市と第2位市との間で、人口やD I D（人口集中地区）人口の比率を計算し、ともに4倍以上であるのを「編入型」、4倍未満を「合体型」とした。さらに、首位市のD I D人口、第2位市のD I D人口、お互いの中心地間の距離を一定の数式にあてはめ、得られた指数から「近接型」と「遠隔型」に分けている。その結果、表16のような類型を提起している。ただし、片柳の研究は平成の大合併が本格化する直前までにあった市同士の合併20件を対象としたもので、これを今回の合併を含めて一般化することができるかどうかはわからない。

表15 商業従事者数による合併類型

	新市形成	新町村形成	人口減少 防止都市	中規模都市	大規模都市	合 計
中核地域	59	31	1	79	15	185
	31.9%	16.8%	0.5%	42.7%	8.1%	100.0%
中間地域	48	71	13	92	10	234
	20.5%	30.3%	5.6%	39.3%	4.3%	100.0%
縁辺地域	20	56	10	48	8	142
	14.1%	39.4%	7.0%	33.8%	5.6%	100.0%
合 計	127	158	24	219	33	561
	22.6%	28.2%	4.3%	39.0%	6.9%	100.0%

〔出所〕 森川、前掲書、76頁。

(86) 森川、前掲書、36-39、74-79頁。

表16 人口比による合併類型

	首位市と第2位市		指 数	D I Dの接続
	人 口 比	D I D人口比		
近接編入型	4倍以上	4倍以上	15以上	有
近合体型	4倍未満	4倍未満	15以上	有
遠隔編入型	4倍以上	4倍以上	15未満	無
遠隔合体型	4倍未満	4倍未満	15未満	無

〔出所〕片柳、前掲書、24頁。

この他にも、森田朗による「政令指定都市指向型」「大都市周辺型」「地方都市拡大型」「小規模町村統合体型」のように、記述的な類型化もいくつかみられる⁽⁸⁷⁾。以上のように、農業地域類型、商業従事者、人口比など、さまざまな指標を用いた類型化が提起されている。いずれにしても、このような類型化によって何がわかるのかということがポイントであり、そういう意味では、いずれの類型化にも物足りないものを感じる。あるいは今回の合併はこうした類型化そのものを超えるほどの何かの力が働いたのかもしれない。もしそうであれば、いくつかの類型化を重ねても何も鮮明にならないということを立証するという砂をかむような研究をしなければならないことになる。

おわりに

本稿の目的は、明治の大合併以降の市町村合併研究の動向を概観しながら、喫緊の課題である平成の大合併の検証研究において何をしなければならないのかを整理するところにある。明治の大合併、昭和の大合併と比較しても、今回の市町村合併は茫漠としており、誰がどんな目的で始めて何が得られたのかという基本的事項すら明らかになっていない。もちろん、表面的な言辞は世の中にあふれているが、それぞれに一貫性や整合性が感じられない。

(87) 森田朗「市町村合併の課題とこれからの地方自治」『ジュリスト』第1203号（2001年6月15日号）。

今回の合併について調べていくと、多くの誤解によって成り立っていたことがわかる。たとえば、聞き取り調査のまとめでもあったように、合併前、首長は市民に対して「合併すれば地方交付税が減らないので、合併したほうが得」と説明していた。あるいは「苦しいけれど、国の財政をよくするためにはしかたない」という考え方もあった。「合併は時代の流れ」「避けて通れない道」ということばが一種の諦観とともに語られた。しかし、非合併よりも合併選択のほうが地方交付税は減額されるのであり、また合併による国の財政への効果は微々たるものしかなく、たとえ効果があるとしても制度的には10年後にならないと出ない。

最も大きな誤解は「合併すれば行財政の効率化につながる」というものだが、現実的には逆の結果が出ており、さらにそうした発想の背景にある企業合併との類似化という誤解もある。国政の与党が市町村合併の震源地であることは確かだが、当事者の総括によっても、市町村合併による自治体議員の減少が国政選挙に負けた要因と語られており、もしそれが事実とすれば、あまりにも非合理的な政策選択をしたということになる。

このように今回の市町村合併はわからないことだらけだといえる。しかし、実はそれこそが今回の合併の特徴であるとするれば、そこで何がいえるだろうか。地方自治という観念がいつのころからかずれていってしまったということを示していないだろうか。どこかで私たちは道を踏み外してしまったのではないか。今回の合併の検証はそういう意味で大きな役割を担うことになるのである⁽⁸⁸⁾。

(いまい あきら 福島大学行政政策学類教授)

(88) なお、本稿全体において、資料を引用する際、読みやすくするため、原文では「つ」と表記されている促音を「っ」と改めているところがある。