

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月31日現在

機関番号：11601  
 研究種目：基盤研究（B）  
 研究期間：2009～2012  
 課題番号：21330028  
 研究課題名（和文） 小泉内閣期の行政区画再編が地域社会に与えた影響についての総合的研究  
 研究課題名（英文） A Comprehensive Study on Municipal Restructuring effect to the Local Communities during the Period of Koizumi Government.  
 研究代表者  
 功刀 俊洋（KUNUGI TOSHIHIRO）  
 福島大学・行政政策学類・教授  
 研究者番号：60153318

研究成果の概要（和文）：小泉内閣期に行われた行政区画再編（「いわゆる「平成の大合併」は、地域社会に深刻な影響を及ぼした。行財政的には、当初期待されたものとは逆に財政状況が悪化したり、将来の財政破たんにつながる恐れのある合併自治体が増えている。政治領域においては、行政区画再編に伴い選挙区や定数が変化し、自治体議員の数は半減した。その結果、各種選挙に対する自治体議員の影響力が弱まっており、合併を進めた自民党政権にとって地方基盤を脆弱化させるという皮肉な結果が生まれている。地域コミュニティについては、本来行政区画と地域コミュニティとは一致しないものであるにもかかわらず、そのことを理解しないまま行われた区画再編が行われた。その結果、市町村合併後の基礎的自治単位として期待された「地域自治組織」は著しく「自治」機能を欠いた存在となっている。

研究成果の概要（英文）：The Municipal restructure under the Koizumi government gave significant effects to the local communities. In many merged municipalities, public finance becomes worse, which possibly leads to the bankrupt. In the political area, members of local assemblies decrease in number, due to the rearrangement of constituencies, which makes their influence weaker. It is very ironic because municipal restructure promoted by the LDP Government itself made its voting machine fragile. Furthermore, as municipal restructuring was carried out without understanding that administrative regions and local communities are overdetermined complicatedly, “local self-governance association”, which was expected basic self-governance unit after restructuring, lacks substance of “self-governance”.

### 交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	2,200,000	660,000	2,860,000
2010年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2011年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2012年度	700,000	210,000	910,000
年度			
総計	5,500,000	1,650,000	7,150,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：市町村合併、地方行財政、地域コミュニティ、政治主体、合併の動因、合併の影響、小規模自治体、集落自治

## 1. 研究開始当初の背景

究極の行財政改革というふれこみで実施された「平成の大合併」が、(1)予想に反して自治体の財政構造を悪化させていること、(2)行政区画の再編により地方政治の構造変化が見られ始めていること、(3)自治会・町内会を中心に地域コミュニティの活動の委縮がみられること、以上の変化について、いくつかの先行研究が散見されるものの必ずしも十分とは言えず、総合的かつ実証的な研究が必要とされていた。

## 2. 研究の目的

本研究は、その主要な目的を、小泉内閣期に全国を席卷した末端行政区画の再編（いわゆる「平成の大合併」）が「地域社会」に与えたインパクトを、(1)「地方行財政に与えた変化」（行財政領域）(2)「地方政治に与えた変化」（政治領域）(3)「地域コミュニティ」（地域文化とコミュニティ領域）の三領域を対象に総合的に検証することにおいている。

(1)においては、行政区画再編の目的がいかなるものとして説明されたのか、実際の過程・プロセスはどうであったかなどを検証することにより、「平成の大合併」の行政的意図を明らかにすることを目標とする。

(2)においては、合併後の市町村で実施された首長・議会選挙の分析を行い、「平成の大合併」が当初予測されていなかったような政治的变化を地域社会の政治にもたらしつつあることを実証する。

(3)においては、行政区画再編をきっかけとした住民自治組織をとりあげ、「平成の大合併」が地域社会に何をもたらしたのかを明確化することを目標とする。

## 3. 研究の方法

3つの研究の柱に対応して、メンバーを3つの研究グループを分ける。

### (1) 行財政グループ

今井照：自治体における行財政分析および合併後の前後比較

小島定：合併自治体と被合併自治体の行財政比較

### (2) 地方政治グループ

功刀俊洋：市町村合併による政治変動の年代別比較分析

中川伸二：選挙区の変動が地方政治に与える影響の分析

大黒太郎：統一地方選挙の結果分析および比較調査

### (3) コミュニティ・グループ

松野光伸：地方自治組織の構想する地域社会像と実態の調査

荒木田岳：合併に伴う住民組織の変貌とその原因に関する調査

(1) のグループは、行政文書やシミュレーション資料、各種統計など客観的な事実・データを追うとともに、フィールド・ワークやインタビューなどを通じ、統計資料には表れにくい「現場」の実態を検証した。

(2) のグループは、合併後に実施された首長・議会選挙の分析を行い、福島県内をはじめ、各地で実施された選挙過程分析を行った。さらに宮城県内の全市町村議会議員と合併前の旧議員（1,271人）に対するアンケート調査を行った。

(3) のグループは、合併をきっかけとして生まれた住民組織をとりあげ、合併後地域社会でいかなる問題が現実化しているかという調査（インタビューやアンケート調査を含む）を実施した。青年会議所、商工会議所、農協、労組（自治労）など各種の地域団体（全国3,860）に対するアンケート調査を行った。

## 4. 研究成果

(1) 合併自治体では各種選挙に対する自治体議会議員の影響力が弱まっている一方、非合併自治体では衆院選への影響力が他の選挙と比較して相対的に高くなっている。

合併後2回目（2009年1月から7月）の市町村長選挙で、非合併自治体では現職首長の落選が23.3%であるのに対し、合併自治体では47.9%にものぼった。約半数の現職首長が落選するというのは際立った現象である。

(2) 合併前後の議員数を比較すると、議員数は半数以下にまで減少している。また減少した議員の大部分は無所属議員である。ここから合併によるしわ寄せを受けたのは、集落代表を中心とした無所属議員であり、組織政党にはそれほどの変化がなかったことがわかる。

(3) 議員数の半減は、自治体内の政治構造の変化、すなわち役所（首長）、議会（議員）、市民などの政策主体間関係の変化の要因となった。他方、集票マシンとして地方議員へ依拠する自民党に大きなダメージを与えた。なぜ自党に不利な政策選択を行ったのか、さらなる検証の必要がある。

(4) 地域団体へのアンケート調査からは、青年会議所と商工会議所は圧倒的に推進の立場であったといえるが、被合併選択の自治体においては、合併に消極的な青年会議所も少なくなかった。他方、商工会と農協はどちら

かといえは積極的という程度の立場であったといえるが、非合併のグループでは合併に消極的な意見のほうが積極的な意見を逆転して上回るという結果になっている。

(5) 労組（自治労）については、どちらかといえは消極的立場であったといえる。しかしそのうち 3 割程度が合併推進の立場にあり、消極的立場が 4 割程度と、ほぼ二分されていた。さらに地域差が存在しており、その背景には、小規模自治体における労働条件の確保という現実的得失を考えることが可能である。

(6) 地域住民や地域団体の多くは、自らが合併を進めたというように認識は極めて薄く、合併は外からやってきたという感覚が強い。他方、自治体議員は市町村長が進めたという認識が圧倒的に多い。

(7) 地域団体へのアンケート調査によると、青年会議所は住民サービスの向上よりも市町村の行財政の効率化に強い期待をもっている。それに対して、労組（自治労）は地方分権や市町村の行財政の効率化という項目に対してもっとも低い。合併自治体の新旧議員にいたっては、合併の効果についてはすべての項目で評価が低かった。

(8) 合併推進の今後については、地域団体別に差が出た。青年会議所と商工会議所はこれからも引き続き合併を進めるべきだと現在でも考えているのに対し、商工会と農協は 3 割から 4 割程度がさらに合併を進めるべきだと答え、労組（自治労）ではさらに低くなって否定的な考えをもつ人が 4 割を超える。

(9) 合併後の地域団体の代表者や議員と行政主体や政治主体との接触機会について、どの主体についても、合併市町村のほうが非合併市町村よりも数字が小さくなっている。知事・都道府県庁との差がほとんどないのに対して、国会議員との接触機会に変化があるということは合併による国政選挙へのインパクトの要因のひとつとして考えられる。

(10) 合併市町村において合併に対する評価については、合併前に推進の立場であったにもかかわらず、合併後に低い評価しか与えていない団体や議員の割合が目立つ。その逆に、合併前は消極的で合併後は評価が高くなったという団体の割合は少ない。合併した市町村にある団体の代表者や議員のうち、こんなはずではなかったと感じている割合が 2 割から 4 割程度は存在している。

(11) 現在の制度を前提にすれば、広域化が人

口 1 人当たりの自治体政治家数を減少させる。このことは濃密な地域内関係から解放されるという側面も持ち、いわゆる「浮動票」の増加につながり、地域内組織を基盤とした選挙方法だけでは結果が読めない選挙を増加させている。

(12) 合併の副産物として、市民がその地域の将来を議論したことがあげられることもあるが、一時的にとどまったこともあり、このことがその後の街づくりに継続的に生かされるほど住民自治意識を涵養したとまではいえないだろう。

(13) 2005 年 9 月の衆院選は合併の只中で実施された。自民党比例区の絶対得票率の推移は、非合併市町村が 6.2% であるのに対して、合併自治体では 3.4% 増になっている。他方民主党はその逆になっている。

(14) 町内会、自治会の実態調査を通じて、地域住民運動組織の性格を分析した。その結果、名称は同じであっても地域によって、時代によって、その活動はきわめて多様であることがわかる。ただし、その活動を分類すれば、行政連絡機構としての側面と、住民の自治的親睦的組織としての二面があり、漫然と結合している。「行政の末端（行政主導説）」「住民の自治組織（文化の型）」という、学会における分裂状況は実態の二面性の反映であることが分かった。

(15) 本研究実施途中で東日本大震災が発災した。本研究の代表者および分担者はすべて被災地の大学に属する教員であり、分断や消滅の危機にある地域社会の実態の調査・解明こそ最優先されるべき研究課題であるとの認識にたち、実態調査を行った (No. 6~8)。福島県内外に避難する人々の実態についてその当時もっとも包括的な調査となった。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 26 件)

① 荒木田岳 「地方財政危機と財政再建団体の経験」(下) 『行政社会論集』(査読有) 第 25 巻第 4 号、2013 年、pp.117-154

② 荒木田岳 「地方財政危機と財政再建団体の経験」(中) 『行政社会論集』(査読有) 第 25 巻第 3 号、2013 年、pp.83-112

③ 荒木田岳 「地方財政危機と財政再建団体の経験」(上) 『行政社会論集』(査読有) 第 24 巻第 4 号、2012 年、pp.143-166

④今井照「福島における生活再建をどのように考えるか」『季刊政策・経営研究』(査読無)通巻第22号、2012年、pp.41-69

⑤今井照「市民参加の論点」『地方自治職員研修』(査読無)通巻635号、2012年、pp.167-186

⑥今井照「原発災害避難者の実態調査(第3次)」『自治総研』(査読有)通巻402号、2012年、pp.24-56

⑦今井照「原発災害避難者の実態調査(第2次)」『自治総研』(査読有)通巻398号、2011年、pp.17-41

⑧今井照「原発災害避難者の実態調査(第1次)」『自治総研』(査読有)通巻393号、2011年、pp.1-37

⑨今井照「平成の大合併の終焉」『エコノミスト』(査読無)第88巻36号、2011年、pp.84-87

⑩今井照「市町村合併に伴う自治体政治動向について」『自治総研』(査読有)通巻387号、2010年、pp.1-31

⑪今井照「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』(査読有)通巻373号、2010年、pp.1-59

⑫功刀俊洋「革新市政発展前史(4の2)」『行政社会論集』(査読有)第22巻4号、2010年、pp.69-109

⑬功刀俊洋「革新市政発展前史(4の1)」『行政社会論集』(査読有)第22巻3号、2010年、pp.51-81

⑭功刀俊洋「革新市政発展前史(2の下)」『行政社会論集』(査読有)第22巻2号、2009年、pp.1-64

⑮今井照・柏村修一「市町村合併期の政策主体間関係の変化について—福島県内の市町村議会議員意識調査」『自治総研』(査読有)通巻369号、2009年、pp.1-25

⑯功刀俊洋「革新市政発展前史(2の上)」『行政社会論集』(査読有)第22巻1号、2009年、pp.45-130

⑰小島定(露文) Восприятие работ Макса Вебера в России в начале XX века и «вебер-овский ренессанс» конца XX

века,

«Социологические исследования»2009, июнь., но.6, 121-131 (査読有)

[学会発表](計4件)

①今井照「今井照「平成の大合併をどのように検証するか」『村落社会研究会』2012年4月14日~4月15日、於明治大学

②今井照「自治体政策と条例」『日本地方自治学会』2011年11月14日、香川大学

③今井照「平成の大合併の検証」『日本政治学会』2010年10月9日、於中京大学

④今井照「市町村合併に伴う自治体政治動向について~政治的視点からの合併検証~」『日本政治学』2009年10月10日、於日本大学

[図書](計3件)

①荒木田岳、田崎信義『近代日本の都市と農村』青弓社、2012年

②畑山敏夫、平井一臣、中川伸二ほか『実践の政治学』法律文化社、2011年

③松野光伸・保母武彦他『小規模自治体の可能性を探る』公人の友社、2010年、pp.1-66

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

2009年~2010年

松野光伸 (MATUSNO TERUNOBU)

福島大学・行政政策学類・名誉教授

研究者番号：40135893

2011年~2012年

功刀俊洋 (KUNUGI TOSHIHIRO)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：60153318

### (2) 研究分担者

中川伸二 (NAKAGAWA SHINJI)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：20237225

大黒太郎 (DAIKOKU TAROU)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：20332546

小島 定 (KOJIMA SADAMU)

福島大学・行政政策学類・教授

研究者番号：40113998

今井 照(IMAI AKIRA)  
福島大学・行政政策学類・教授  
研究者番号：40312764

荒木田岳(AKAKIDA TAKERU)  
福島大学・行政政策学類・准教授  
研究者番号：70313434