

「境界変更」の諸相

— 市町村はいかに“住民”と“区域”を奪い合うのか —

新垣 二郎

1. はじめに

本稿では、戦後の市町村の区域再編のうち、「境界変更」という当該市町村の法人格の異動を伴わない再編パターンの発生動向について、主に“地域政治”の文脈⁽¹⁾から注目する。市町村内の一部区域の帰属をめぐる繰り広げられる調整と妥協がいかなる要因・構造において展開されたか、それが時代の変遷とともにどのような変化を来したか。これらの諸点を、市町村史・合併史における実態記述や国勢調査から確認できる市町村区域再編データ⁽²⁾などを用いて素描することが本稿の目的である。

1-1. 区域再編の捉え方

まず、わが国の市町村の区域再編全般をめぐる特徴について以下4点ほど確認しておきたい。

第1に、全ての国土空間を市町村の区域としてあまさず割り振るという前提が置かれて

-
- (1) 管見の限りで、“地域政治”という用語には未だ統一的な語法がない。本稿では基本的に市町村内のアクター間関係により形成される諸問題への対応の枠組みを想定しているが、必ずしも同構造が近隣市町村や都道府県、あるいは国政レベルでの政治状況から隔絶して存在する閉鎖系と捉えているわけではない。
 - (2) 本稿で使用しているデータは、「政府統計の総合窓口 (e-Stat)」からPDF資料として確認できる昭和22年臨時国勢調査から昭和55年国勢調査までの市町村人口データと廃置分合・境界変更・名称変更データを基礎とし、そこに『国勢調査資料からみた市区町村の合併・境界変更等一覧 (大正9年～昭和45年)』(総理府統計局、1974年)と市町村自治研究会監修『新版全国市町村名変遷総覧』(日本加除出版、1998年)を相互参照しながら筆者が整理したものである。なお、人口異動の伴わない「境界変更」については、国勢調査にも情報が正確に反映されていないようなので(国立印刷局が運営するサイト「官報情報検索サービス」に掲載されている情報と必ずしも整合しない)、本稿では扱わないこととする。

いる点である。どの市町村にも属さない「空白地」を生み出すような区域再編は許容されていない。市町村の区域再編は、新たに国土空間が拡大しない限り、廃置分合と境界変更という法制度に則って必ず市町村同士のゼロサム・ゲームとして行なわれる。

第2に、従前の区割りに何らかの問題が発生・顕在化した場合にのみ区域再編が政治課題化する点である。具体的には、従前の区域に包摂される人口数や面積、行政活動などの「規模」の妥当性が問われる場合と、行政サービス範囲や行政資源の外延としての「境界線」の妥当性が問われる場合がある。前者は主に市町村合併という“統合”ベクトルの区域問題として顕在化するが、いわゆる分町・分村のような“分離”ベクトルの区域再編も含まれる。後者は主に新規干拓・埋立造成地や旧軍用地、公有水面、山岳などの帰属問題として顕在化する。

第3に、上述と関連するが、当該市町村の区割りの問題性は常に当局「外部」から提唱される点である。市町村の適正規模化や行財政運営の効率化などの要請は、主として中央政府や都道府県からもたらされる。従前の行政境界の妥当性は、境界を接する他都道府県・市町村からの異議申立によって問題化する。分町・分村などは従前の区割りが生活実態に合っていない等の住民の不満が表明されることに端を発する。もちろん、市町村当局が自らの区域を積極的に他市町村へ“割譲”しようとするケースも想定できなくはない。ただし、管見の限りでそのような事例は皆無である。

第4に、廃置分合と境界変更という法制度は、区域再編に係る法人格の異動有無と、再編対象区域の一部性・全域性の組み合わせから解釈・運用されている点である。自治官僚の長野士郎によれば、廃置分合には「合体」「編入」「分割」「分立」という4パターンがあり、境界変更にはバリエーションは無いとされる。具体的な定義として、「合体」とは2つ以上の市町村を廃してその区域をもって1つの市町村を置くこと、「編入」は1つの市町村を廃してその区域を既存の他の1つの市町村の区域に加えること、「分割」とは1つの市町村を廃しその区域を分けて2つ以上の市町村を置くこと、「分立」は1つの市町村の区域の一部を分けてその区域をもって新しい市町村を置くこととされている⁽³⁾。従前の市町村区域全域が再編対象となるのが「合体」「編入」「分割」で、一部区域が再編対象となるのが「分立」「境界変更」という建付けである。

ただし、この通説的定義には分町・分村のような再編パターンが想定されていないという欠陥がある。本稿では、1つの市町村の区域を他の2つ以上の市町村の区域に組み入れ

(3) 長野士郎『逐条地方自治法：解釈とその運用』（学陽書房、1953年）p. 59-60参照。

て1つの市町村を廃することを「分裂」、2つ以上の市町村の区域の一部を集めて1つの市町村を置くことを「集立」と定義して考察をすすめる。なお、これらの再編パターンは、いずれも実際に本稿の分析対象時期（1946年—1980年）に発生している⁽⁴⁾。

1-2. 先行研究の視座

これまで政治学や行政学では、市町村の区域再編について、法人格の異動を伴う「合体」「編入」などの“統合”ベクトルの区域再編に注目が集まった。そして、先行研究を俯瞰する限りでは、これらの区域再編の発生を専ら「中央政府の制度設計・政策選択の問題」と捉えてきた感が強い。

たとえば佐藤竺は、「昭和の大合併」期における大規模な市町村の区域再編現象を、区域と機能の調整問題として論じている。そこでは、行政機能の流動性と行政区域の固定性の間で生まれるギャップを埋める策として「区域の拡大的再編」「市町村間の協力方式の拡充」「都道府県への機能移転」というメニューがあったなかで、中央政府が行政事務再配分問題をめぐる内部ハレーションの大きさを受けて「区域の拡大的再編」へと舵を切ったという政策選択の様態が強調されている⁽⁵⁾。また山田光矢は、過去3度にわたる大合併を、時の政権による体制改革の一環と捉える。すなわち、「明治の大合併」を近代地方自治確立期における官治的集権自治の基盤整備、「昭和の大合併」を福祉国家・社会国家構築期における集権的行政改革、「平成の大合併」を新自由主義的グローバリゼーション下の構造的再編成と把握している⁽⁶⁾。

このような立論は、「なぜ中央政府が市町村に対して区域再編の実施を求めるのか」という問いに対する回答と位置づけられる。他方、この問いとセットとなる「なぜ市町村は中央政府の勧奨に応じて区域再編を実施するのか」という問いについては、中央政府の制度設計に注目した金井利之の議論が参考になる。金井は、市町村の区域再編が戦後繰り返して発生したことについて、中央政府が市町村を総合行政主体として設計したことの影響を

-
- (4) 「分裂」の事例は枚挙に暇が無いほど多いが、「集立」は発生地域が少ない。本稿では、1955年1月1日に徳島県東山村・中枝村・三山村が同時に「分裂」し、その一部地域が結集して美郷村を設置した事例を「集立」と捉えている。
- (5) 佐藤竺「区域と機能」（和田英夫共編『現代地方自治論：法制と実態』所収、評論社、1965年）、および『行政資料7 地方自治と区域』（東京都企画室、1961年）参照。後者は佐藤竺と井出嘉憲の共同研究である。
- (6) 山田光矢「自治史のなかの平成合併——市町村合併の歴史的考察——」（日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略』所収、敬文堂、2003年）参照。

重視する。すなわち、中央省庁レベルにおける縦割り体制の弊害を緩和するため市町村レベルの行政の総合性が制度的に要請され、その要請を受容した市町村同士の総合性の追求が、区域問題をめぐっては無限の区域拡張欲として互いに衝突・妥協しあうという捉え方である⁽⁷⁾。

1-3. 本稿の問題関心

以上のような先行研究の捉え方は、多少のスタンスの違いこそあれ、基本的に市町村の区域再編を中央政府・都道府県・市町村という縦型階層関係におけるインタラクティブな動向の帰結、つまり“中央地方関係”という文脈から取り上げている点でほぼ一致をみている。そして、「昭和の大合併」であれ「平成の大合併」であれ、中央政府レベルにおける何らかの問題を市町村レベルの区域再編によって解決させようとする姿勢に対して、多くの先行研究が批判的であったことは周知の通りである。

ただし、このような先行研究は、市町村の区域再編そのものに着目したというよりは、区域再編に付随して起こりがちな地方自治上の組織再編・制度再編の議論に主たる問題関心があったとみるべきであろう。これまで「分裂」や「集立」などの再編パターンが定義されてこなかったこと自体、このことを端的に示している。事実、数多ある先行研究のうち、市町村が基本的に区域拡張欲を潜在させている点に目配せをしながら、区域再編をめぐるプロセスの実態解明を試みるようなものは非常に少ない。市町村の区域再編を関係アクター間による水平的な利害調整の帰結と捉え、そのプロセスについて“地域政治”の文脈から解明することが課題となっていると言えよう。

本稿では、この課題の解決に向けた試みの一環として、“分離”ベクトルの区域再編の動態に注目する。雨宮昭一・荒木田岳が「合併に関する研究は大量に存在するが、管見の限りでは、分離についての学問的研究はほとんどない」⁽⁸⁾と指摘しているように、“分離”ベクトルの区域再編をめぐる研究は、“統合”ベクトルの区域再編よりも明らかに蓄積が薄い。とりわけ、法人格の異動を伴わないという点で唯一の区域再編である「境界変更」については、これまで先行研究のなかで等閑視されてきており、政治学や行政学が研究対

(7) 金井利之『自治制度』（東京大学出版会、2007年）p. 105-112参照。

(8) 雨宮昭一・荒木田岳「占領期における自治体の分離運動とその歴史的的位置——富山県新湊町の分離運動を例に」（『茨城大学地域総合研究所年報』第28巻所収、茨城大学地域総合研究所、1995年）p. 11引用。なお、同論文で分析対象となっているのは「分立」の事例である。

象とすることもほとんどなかったと言ってよい。それは、「境界変更」が上述の新規干拓・埋立造成地や旧軍用地、公有水面、山岳などの「境界線」の画定に係る行政実務に特化した法制度という認識が底流してきたことに因ると思われる。市町村そのものを消滅させたり創設したりする廃置分合と比較して“地味”であるという側面も否めない。

しかし、「境界変更」は法人格が異動しないからこそ、ゼロサム・ゲームの実施後も両市町村が現存するという特徴がある。そして後述するように、戦後初期の「境界変更」では、数千人規模の人口異動が伴うケースも珍しくはない。そのため、両市町村の「境界変更」をめぐる駆け引きの様相は、それぞれの市町村史等で“微妙に異なる史実”として複眼的に描かれている可能性が比較的高いと考えられる。市町村の区域再編実態について、度重なる大合併により資料等の確保が難しくなっている現状があるなかで、「境界変更」は、その発生件数の多さからも、当時の区域再編をめぐる両市町村と再編対象地域の動向を“地域政治”の文脈から眺めるのに適例と考えられるのである。

1-4. 法制度の変遷

ここで、本稿の分析対象時期（1946年－1980年）において廃置分合と境界変更という法制度の「基本ルール」と「特別ルール」が戦後どのように規定・運用されてきたか、その概要を確認しておきたい。関係法令は市制、町村制、地方自治法、町村合併促進法、新市町村建設促進法の5法である⁽⁹⁾。

(1) 基本ルール

終戦直後から1947年4月17日の地方自治法制定までの市町村の区域再編は、市制および町村制に基づいていた。市制では、廃置分合は「関係市町村会ノ意見ヲ徴シ内務大臣之ヲ定ム」（第3条）、境界変更は「府県知事ハ関係市町村会ノ意見ヲ徴シ内務大臣ノ許可ヲ得テ之ヲ定ム」と規定されていた（第4条）。町村制では廃置分合と境界変更は別立てにされておらず、いずれも「府県知事ハ関係アル市町村会ノ意見ヲ

(9) 本稿の射程からすると、1962年5月10日の新産業都市建設法、1962年5月10日の市の合併の特例に関する法律、1964年7月3日の工業整備特別地域整備促進法、1965年3月29日の市町村の合併の特例に関する法律なども含まれるが、これらの法律では“分離”ベクトルの区域再編について新たな規定は設けられていない。また、都道府県境界にまたがる区域再編や境界確定に争論のある場合の法的規定の推移などについても、本稿の直接的な関心対象ではないため割愛する。

徴シ内務大臣ノ許可ヲ得テ之ヲ定ム」と規定されていた（第3条）。戦前からの法制度としては、市町村は当該区域の再編に意見を述べるだけの権限しか認められていなかったことが分かる。この規定は、1946年9月27日の市制・町村制改正において「意見ヲ徴シ」の文言が「議決ヲ経」に改められ、区域再編が市町村会の議決事項となったものの、決定権は依然として内務大臣に置かれていた。

この規定は1947年4月17日の市制・町村制廃止後、地方自治法第7条にほぼそのまま継承されることとなった。この間GHQは、地方自治法の草案作成過程や施行後の改正のタイミング等で内務大臣の権限を削除し裁判所に行なわせるよう複数回にわたり修正意見を出していた。これに対して日本政府は、区域再編に関する内務大臣の決定・裁定に不服がある場合は高等裁判所に出訴できる旨の規定を置いてあることを理由に、一貫してGHQの意見を採用しなかった⁽¹⁰⁾。

しかし、1947年4月30日にGHQより内務省の解体方針が示されたことによって、市町村の区域再編に係る内務大臣の権限をどうするかが再び問題となった。この間もGHQは廃置分合については住民の一般投票により決定するよう要求したが、日本政府はこれを国の組織上の問題であるから住民の意思のみに委ねることはできないとして拒否し⁽¹¹⁾、最終的には1947年12月12日の地方自治法改正で関係市町村の申請に基づき都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て定めるという形に落ち着いた。この規定が、現在まで市町村が区域再編を行なう上での「基本ルール」となっている。

（2） 特別ルール

他方、本稿が対象とする時期には、時限を設けられた様々な「特別ルール」が存在していた。予め言えば、それらはいずれも市町村の“分離”ベクトルの区域再編に関するものであった。

1948年7月20日の地方自治法改正では、戦時期（具体的には1937年7月7日から1945年9月2日まで）に行なわれた廃置分合・境界変更に関して、改正日から2年間の時限として再編前の状態に戻せる以下の手続きが規定された。すなわち、対象地域の有権者数の1/3以上の署名を以て“分離”の請求ができ、その投票において有効投票総数の過半数の同意があった場合は、知事が都道府県議会議決を経て区域再編を

(10) 『戦後自治史V』（自治大学校、1963年）p.103-135、154-158、および地方自治総合研究所監修『逐条研究地方自治法I』（敬文堂、2002年）p.154-157参照。

(11) 『戦後自治史VII』（自治大学校、1965年）p.51参照。

行なうこととされた（附則第2条）。1950年5月4日改正では手続きが簡易化され、有効投票数の2/3以上の同意があった場合は都道府県議会議決が1/4の賛成に緩和された。

1953年10月1日施行の町村合併促進法では、施行日から3年間を時限として以下のような一部地域の“分離”に係る手続き規定が置かれた。すなわち、一部地域が当該市町村の合併計画に反対する場合は、対象地域の有権者数の3/5以上の署名を以て市町村長に「境界変更」の意見を提出することができ、市町村長は当該意見への返答を署名代表者と都道府県知事に通知しなければならなくなった（第10条）。この一部地域の意見に知事が同意し「境界変更」の勧告を行なったものの市町村議会が従わなかった場合、署名代表者は住民投票を請求でき、その投票で対象地域の有権者数（有効投票総数ではない）の4/5以上の同意があった場合は合併実施と同時に「境界変更」を行なう⁽¹²⁾こととした（第11条）。1954年4月30日改正では、市町村議会が知事勧告に従わなかった場合だけでなく懈怠したケース、および合併後の「境界変更」というケースにもこの規定が適用されることとなった。1954年12月16日改正では、住民投票の成立要件が対象地域の有権者数の4/5から有効投票総数の2/3へと緩和され、知事勧告が出された場合は署名の提出が不要とされた。

1956年6月30日施行の新市町村建設促進法では、施行日から約9ヶ月（1957年3月31日まで）を時限として、「境界変更」に関する特例が置かれた。すなわち、従前の市町村の一部地域、もしくは合併した新市町村に隣接する一部地域が「境界変更」の実施に関して市町村間で争論がある場合、知事が町村合併調整委員による斡旋・調停を行なわせられることとし、調整委員が住民投票の実施を認めた場合、有効投票総数の2/3の同意があれば「境界変更」を行なうこととした（第27条）。

（3） 中央政府の意図

以上のような“分離”をめぐる「特別ルール」の創設は、一見すると、中央政府サイドが市町村の区域再編について地域住民の意思を尊重する方向へ転換したように映る。しかし、実際のところはそうではなかったと解釈すべきである。

たとえば、内務省の姿勢は、1947年5月27日都道府県知事への通知で「区域の変更は特別の事情に因り必要がある場合に限り、漫りにこれを行うことのないように留意

(12) この再編パターンも本稿で言うところの「分裂」である。

すること」と注意喚起していたり、1947年12月12日の地方自治法改正に際して「分村は、一般的には、地方自治団体を弱小化し、その発展に逆行するものであるから、余程慎重な考慮を要し、真に万止むを得ない事情があると認められる場合の外は、これを許可致したくないと考えている」⁽¹³⁾という内務大臣答弁資料を用意したりしていた点から窺える。1948年7月20日の地方自治法改正も、これがそもそもGHQ民政局からの改正要求に対応する動きであったことや、政府原案は復旧対象となる区域再編を「編入」に限定し、対象地域の有権者数の60/100以上の署名、投票において有効投票総数の2/3の同意、請求期間6ヶ月など、成案と比較するとかなり限定的な運用を想定していたこと、および成案では都道府県議会の議決要件を残した（実際にも相当数が都道府県議会で否決された）ことに留意する必要がある⁽¹⁴⁾。

また、「昭和の大合併」期についても、自治庁は1955年3月14日に「市町村の境界変更の取扱要領」を都道府県知事に通知している。そこでは、「境界変更」は単に地域住民が希望するという理由だけで実施すべきではないこと、「境界変更」に関する住民大多数の意思とは対象地域全体で大多数だけでなく「小地域ごとで見ても大多数」であること、住民投票は最終手段であり斡旋・調停による解決が基本線であることなどが強調されている。上述の新市町村建設促進法でも、対象地域が2パターン明記されているのは、ひとえに合併後に内部対立が起こった場合の旧市町村単位での“分離”を対象外とする意図による。つまり、旧内務省系統の官庁は、戦後の市町村の区域再編をめぐる基本的には“統合”ベクトルを一貫して最重要視しており、その実施に際して周辺地で紛争が発生した場合の処方箋として“分離”ベクトルの区域再編の手順を整備していたと捉えられる。

2. 統計整理

2-1. 市町村区域再編の全体像の確認

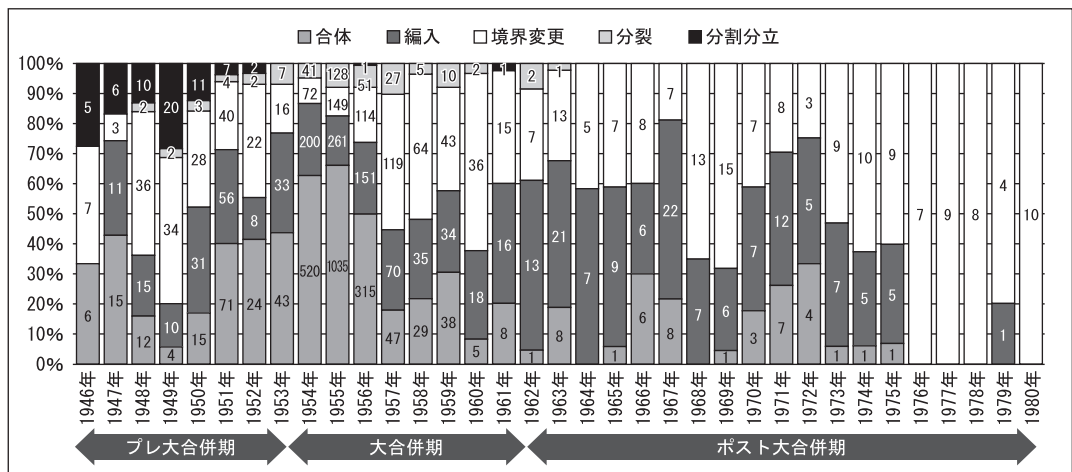
さて、以上のような整理をふまえた上で、まずは戦後における市町村の区域再編実態の全体像について確認しておきたい。

(13) 『改正地方制度資料第四部』（内事局、1948年）p. 323引用。

(14) 前掲、『戦後自治史Ⅶ』、p. 302-310参照。

図表1は、1946年から1980年までの各年単位で発生した区域再編の件数の構成比を示したものである⁽¹⁵⁾。この間、「合体」は2,229件、「編入」は1,082件、「境界変更」は957件、「分裂」は287件、「分立」は57件、「分割」は6件、「集立」は1件発生している。この時代においては、「昭和の大合併」期を中心に“統合”ベクトルの区域再編が大規模発生したことはよく知られているが、“分離”ベクトルの区域再編も1,000件以上発生していたことは実証的に捉えられてこなかった。この図表からは、少なくとも戦後から「昭和の大合併」の終焉頃までの区域再編は“統合”と“分離”の同時多発という構図にあったことが分かる。この図表1を素材としながら、以下、便宜的に分析対象時期を「1946年4月－1953年9月」のプレ大合併期、「1953年10月－1961年6月」の大合併期、「1961年7月－1980年10月」のポスト大合併期の3つに区分しつつ、それぞれの傾向性について簡潔に整理していく。

図表1 市町村の区域再編の全体像（各年単位構成比）



(1) プレ大合併期

この時期の特徴としては、まず“分離”ベクトルの区域再編の構成比の高さが挙げ

(15) 各年単位の発生件数で示すと、全35年のうち1953年－1956年の4年間だけで全体件数の約68%を占めており、全体的な傾向性が読み取りにくくなるため、構成比で示すこととした。なお、1980年までとしているのは、昭和60年国勢調査より「境界変更」の実施データが掲載されなくなったことによる。

られる。とりわけ、内務省が解体されてからの数年間は“統合”ベクトルの区域再編を凌いでいる。これは、上述のように内務省が基本的に“分離”ベクトルの区域再編に消極的姿勢を採り続けてきたことに対する反動的な動きと捉えられる。当時、自治官僚の宮沢弘は1948年の4・5月に市制移行した町が10件に及んだことを以て、これを「戦後の一般的な解放感」⁽¹⁶⁾による新市の叢生と捉えているが、恐らく“分離”の発生も同様の脈絡で理解することができよう⁽¹⁷⁾。

この時期に「分割」「分立」が目立っていることについては、上述1948年7月20日の地方自治法改正による「特別ルール」の影響が想定される。ただし、鹿谷雄一によれば、同法規定を用いた“分離”請求は50件、そのうち47件で住民投票が実施され、最終的に“分離”が成立したのは20件に留まったとされる⁽¹⁸⁾。また、この間に成立した「分割」「分立」計61件のうち30件は、1937年7月7日から1945年9月2日まで“統合”ベクトルの区域再編を行っていない市町村で発生している。このことに鑑みれば、当時の「分割」「分立」の多くは、「基本ルール」に則って粛々と進められたものと捉えるべきであろう。上述30件のうち面積の広大な北海道が11件⁽¹⁹⁾、市町村の人口規模が全国平均の倍以上あった鹿児島県⁽²⁰⁾が7件を占めていることや、一般的に争論の激化が想定される「分裂」の件数が全国シャウプ勧告公表までは2件（ブレ大合併期全体でも計18件）と少なかったことなどが、このことを如実に物語っている。

また、シャウプ勧告から大合併期にかけて「統合」ベクトルの区域再編の構成比率が高まっていくが、これは全国的な潮流というよりも、いわゆる合併先進県が全体統

(16) 宮沢弘「町村合併戦後十年」（『自治研究』第31巻第13号所収、良書普及会、1955年）p. 19引用。

(17) たとえば長野県豊村は1947年8月19日に内務省へ「分割」の陳情を行なったが、当時の内務省行政課長は町村の標準規模を1,000戸と考えていること等を理由にこれを却下している。しかし同村は内務省が解体された1948年7月1日に「分割」を成立させる。『長野県市町村合併誌（総編）』（長野県、1965年）p. 821-822参照。

(18) 鹿谷雄一「住民投票の歴史的展開」（日本地方自治学会編『合意形成と地方自治（地方自治叢書20）』所収、敬文堂、2008年）p. 71-72参照。

(19) なお、上述の1947年12月12日の地方自治法改正に係る内務大臣答弁資料では、「北海道には分村の例が多数あるけども、北海道の分村は、内地における分村と全然事情を異にし……（中略）……適切と認められる場合には、これを許可する方針である」とされていた。前掲、『改正地方制度資料第四部』、p. 323参照。

(20) 鹿児島県では町村人口が全国平均約5,000人程度であるのに対して約11,000人程度あった。『鹿児島県市町村変遷史』（鹿児島県、1967年）p. 161参照。

計を押し上げる形となっている点に留意が必要である。当時、京都府や富山県、岡山県、兵庫県、島根県などが合併先進県と評されていた⁽²¹⁾が、このプレ大合併期では5府県だけで「合体」63件、「編入」46件におよび、市町村数が320減少している。戦後の市町村数は1945年10月現在で10,520、昭和の大合併が始まる前日の1953年9月30日現在で9,895であるから、この間の市町村数の減少の約半数は「合併先進県」における廃置分合の帰結と捉えてほぼ差し支えない⁽²²⁾。

(2) 大合併期

この時期の区域再編を捉える上で重要なのは、前半と後半で実質的な意味内容が異なる点である。すなわち、前半の町村合併促進法の有効期（1953年10月－1956年9月）は“統合”ベクトルの「合体」「編入」が構成比率の7割以上を安定的に占め、とりわけ「合体」が全体の半数を超える形で推移する。一方、後半の新市町村建設促進法の有効期（1956年7月－1961年6月）は、各年とも軒並み“統合”ベクトルの区域再編と“分離”ベクトルの区域再編の構成比が競合する状態が続き、また「合体」よりも「編入」が多数になってくる。“分離”ベクトルの区域再編としても、この時期全体を通じて「分割」「分立」が発生することはほとんどなく、「分裂」か「境界変更」が大部分を占める。そして、前半では「分裂」の件数の多さが目を引く。「分裂」の件数が1954年では41件なのに比べて1955年が128件と3倍以上の伸びを見せているのは、上述1954年12月16日の町村合併促進法改正によって住民投票の要件が緩和されたことの影響と捉えることもできよう。しかし、後半になると「境界変更」の件数が「分裂」を凌ぐ形となり、1957年以降は全再編パターンで最も多いのが「境界変更」という形となる。

以上のような全体傾向と、前半は市町村数が9,895から3,975へと約6,000も減らしているのに対して後半は3,975から3,472へと500程度の減少に留まっていることと併せて捉えると、大合併期の区域再編は以下のような大枠の構図で推移したと整理できる。すなわち、町村合併促進法の施行とともにまず全域単位での区域再編にさほど支

(21) なお、これら合併先進県の動きはシャープ勧告以前から胎動しており、議員立法である町村合併促進法の成立に尽力したのも京都府選出の岡本愛祐議員であった。河中二講「議員立法形成の行政学的考察 — 町村合併促進法の成立過程」（『自治研究』第32巻第1号所収、良書普及会、1956年）参照。

(22) 埼玉県、高知県、長崎県、佐賀県では「合体」「編入」とともに0件、青森県、群馬県、富山県では「編入」1件のみとなっている。

障のない市町村が、広域的な括りで「合体」を先取的に実施していく⁽²³⁾。この時流に乗り遅れた市町村は、同様の状況にある周辺市町村と狭域の枠組みで「合体」パターンの区域再編を実施したり、既に合併により広域化・大規模化した市町村との間で「編入」パターンの区域再編を実施したりすることで、標準人口の突破を目指す⁽²⁴⁾。しかし、合併枠組みや合併条件をめぐって内部調整が整わない市町村は、「分裂」の実施あるいは事後の「境界変更」を確約することで問題の解決を図る。そして、合併後も一部地域の強硬な“分離”紛争が続いた場合は、知事勧告や調停・斡旋を通じた住民投票などを経て「境界変更」を行なっていく、という構図である。

(3) ポスト大合併期

この時期の区域再編については、そもそもプレ大合併期や大合併期と比較して圧倒的に発生件数が少ないこと自体が特徴とも言える。約18年間の合計が337件であり、約8年間のプレ大合併期の621件の半分程度、頻度で見ると1/4以下である。その他に特徴を挙げるとするなら、“統合”ベクトルの区域再編と“分離”ベクトルの区域再編がそれぞれ独立した動きとして発生していた点がある。

まず“統合”ベクトルの区域再編についてであるが、横道清孝・村上靖によれば、この時期の特徴は「昭和の大合併の積み残し分」を除いて概ね市制移行・政令指定市移行などに代表される都市包摂型の合併であった点とされている⁽²⁵⁾。確かに、この間の“統合”ベクトルの区域再編が「合体」43件に対して「編入」135件と偏りがある点や、市の合併の特例に関する法律や新産業都市建設促進法などの新法が主に高度経済成長期に入って矢継ぎ早に制定された点は、このことを示唆している。

そして、この間の“分離”ベクトルの区域再編としては「分裂」3件、「境界変更」165件となっている。このうち「分裂」3件は「昭和の大合併の積み残し分」であ

(23) 既に1955年4月の段階で市の数が286から495へと激増していたことに鑑みれば、「合体」の多くは人口3万人特例を用いた市制施行を企図したものであったと捉えられる。

(24) 真淵勝は「昭和の大合併」期における岡山県内での合併政策の時系列的進捗状況を分析し、このような波及を「ドミノ式の合併の拡散」と名付けている。真淵勝「市町村合併 — ドミノ、効率、民主主義」（『都市問題研究』第50巻第6号所収、都市問題研究会、1998年）p. 61—66参照。

(25) 横道清孝・村上靖「市町村合併の実証的分析(1)(2)」（『自治研究』第69巻第6—7号所収、良書普及会、1993年）参照。

る⁽²⁶⁾。しかし、「境界変更」については、その発生地域に鑑みると明らかに大合併期の構図と連続的ではない。すなわち、大合併期に「境界変更」を経験した市町村は、実にその8割以上がその数年前後に「合体」「編入」「分裂」を経験していた⁽²⁷⁾。一方、このポスト大合併期における「境界変更」の関係市町村は重複を除いて263市町村だが、そのうち前後に「合体」「編入」を経験した市町村は15市町に留まる。大部分において、“統合”ベクトルの区域再編に関係した市町村と“分離”ベクトルの区域再編に関係した市町村が重ならないのである。

2-2. 「境界変更」に伴う異動人口の規模はどのくらいか

次に、市町村の区域再編パターンのうち本稿の主眼である「境界変更」に特化して、その発生動態に着目してみたい。

図表2は、「境界変更」に伴う異動人口の規模を上述3つの時期区分ごとに示したものである。なお、「境界変更」はプレ大合併期に181件、大合併期に611件、ポスト大合併期に165件発生している。この図表2からは、プレ大合併と大合併期の「境界変更」の異動人口がかなり似

図表2 時期別の異動人口規模概要

人口/時期	プレ大合併期		大合併期		ポスト大合併期	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合
100人未満	53	29.28%	145	23.73%	133	80.61%
101～200人	31	17.13%	67	10.97%	9	5.45%
201～300人	17	9.39%	47	7.69%	8	4.85%
301～400人	16	8.84%	55	9.00%	5	3.03%
401～500人	7	3.87%	40	6.55%	4	2.42%
501～600人	8	4.42%	34	5.56%	2	1.21%
601～700人	7	3.87%	24	3.93%	1	0.61%
701～800人	5	2.76%	29	4.75%	0	0.00%
801～900人	4	2.21%	21	3.44%	0	0.00%
901～1,000人	1	0.55%	18	2.95%	0	0.00%
1,000人以上	32	17.68%	131	21.44%	3	1.82%
異動平均値	631人		675人		94人	
異動中央値	235人		387人		16人	

(26) 1962年4月1日の宮崎県東米村「分裂」（西都市・木城村）、1962年5月1日の埼玉県美薮村「分裂」（川口市・浦和市）、1963年9月1日の愛知県北里村「分裂」（小牧市・師勝町）はいずれも大合併期に内部で争論が発生していたケースである。

(27) この時期に975件の「境界変更」を経験した市町村のうち「合体」「編入」「分裂」を前後に経験していた市町村は847件にのぼっていた（重複率86.9%）。ただし、この統計は人口異動の伴わない「境界変更」を含んだものであるため本稿と数字が適合していない。今後の精査課題として残っている。

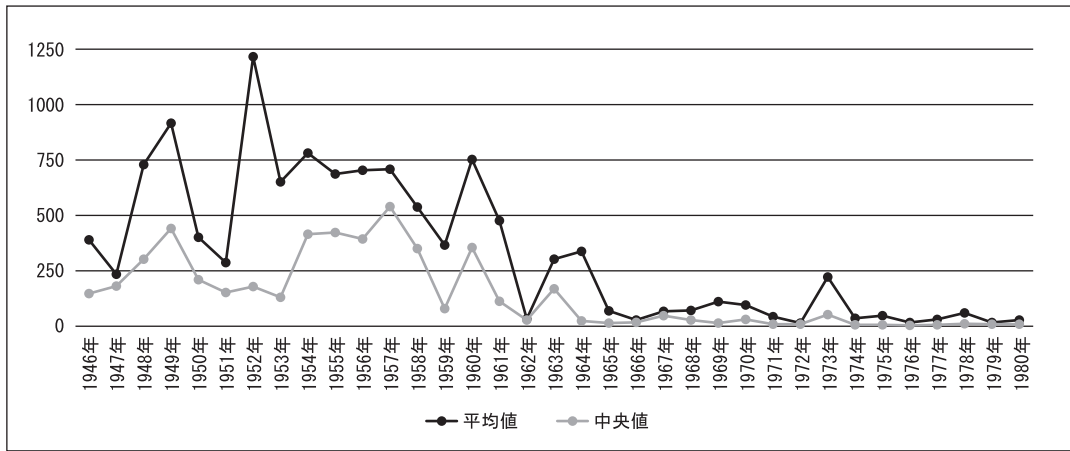
通った分布にあること、および、この2期とポスト大合併期とでは「境界変更」による異動人口の様相が大きく異なることが見て取れる。すなわち、プレ大合併期と大合併期を比較すると、その異動人口規模としては若干プレ大合併期の方が小さく、異動300人以下のケースが全体の過半数を占めるものの、平均値は「631人：675人」、中央値は「235人：387人」とそこまで差は無い。プレ大合併期では100人未満の人口異動が約3割、1,000人以上の人口異動が2割弱であるが、大合併期でも100人未満と1,000人以上がともに2割強である。両期とも、異動人口規模が上下に2極化する傾向が共通して窺える。一方、ポスト大合併期にあつては300人以下の異動が全体の9割強を占めるに至っており、その平均値も「94人」、中央値は「16人」と前2期に比べて極端に小さくなっている。

この傾向性は、**図表3**からも確認可能である。**図表3**は1946年から1980年までの「境界変更」に伴う異動人口の年別平均値と年別中央値の推移を表したものである。これを見ると、プレ大合併期の「境界変更」による異動人口の規模は、1949年の時点で一旦「昭和の大合併」の最盛期であった1954年～1956年の水準に達していることが分かる。このことは、“統合”ベクトルの区域再編の模索が“分離”ベクトルの区域再編を触発したという通説的な捉え方と若干噛み合わない⁽²⁸⁾。奇しくも、1949年は1947年～1963年のなかで最も「合体」「編入」の発生件数が少ない年でもある。このグラフの推移や、上述の通り、プレ大合併期においては「特別ルール」があまり使用されない傾向にあつたことを勘案すると、そもそも“分離”ベクトルの区域再編は、中央政府による“統合”ベクトルの区域再編の唱導を契機としない、個別の再編原理があつた可能性が示唆される。

そして、大合併期に入ると異動人口が軒並み高水準で推移する。1957年と1960年に一旦平均値と中央値が共に上昇するが、これは新市町村建設促進法に基づく「昭和の大合併の総決算」的な意味合いとして、知事勧告等による比較的規模の大きい「境界変更」が多発したものと解釈できよう。その後、ポスト大合併期になると「境界変更」に伴う異動人口はほとんど100人以下の小規模なレベルに急降下し、そこから1980年まで安定的に推移する。この「昭和の大合併」の終焉を概ねのターニングポイントとした異動人口規模の変化は、「境界変更」そのものの趣旨がこの前後で変質したことを意味しているように思われる。

(28) この趣旨を記述している都道府県合併史は複数確認できるが、ここではさしあたり宮城県町村合併史を引用しておく。すなわち「昭和28年以降発生した各市町村における分離問題は、既に数年前から当該地域の住民が真剣に希望していたものも若干あるが、大半は町村合併促進法が制定されて合併計画案の検討が始められた頃から、合併計画試案等に対する町村自体の動きとともに逐次希望を出したものであった」とされる。『宮城県町村合併誌』（宮城県、1958年）p. 401引用。

図表3 異動人口の年別平均値・中央値の推移



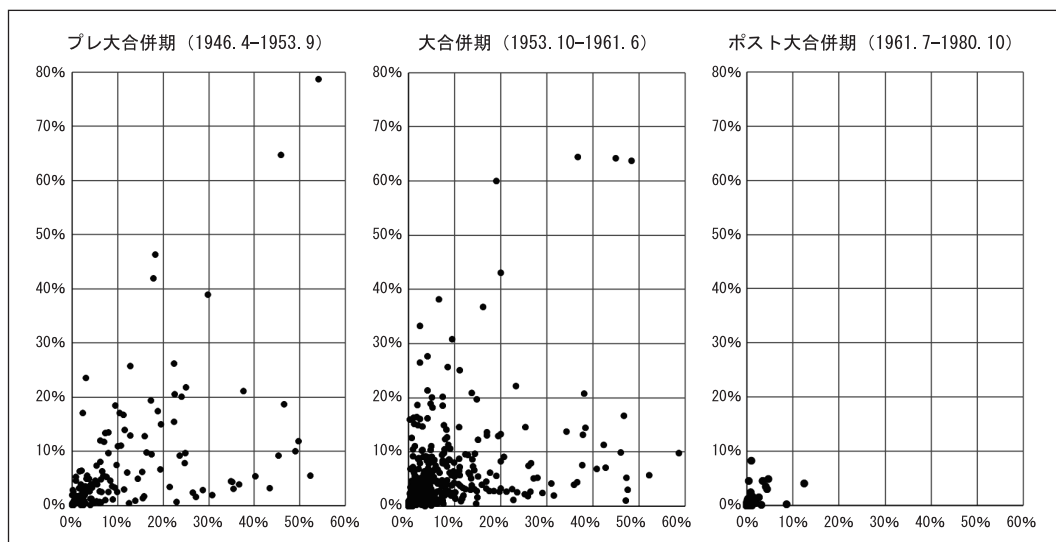
2-3. 「境界変更」に伴う異動人口は関係市町村総人口のどの程度を占めるか

ここでは若干視点を変えて、「境界変更」による異動人口の規模を、当該関係市町村の人口規模との兼ね合いから捉えていく。「境界変更」を“地域政治”的な文脈で捉えようとする場合、異動対象地域の人口が総人口のどの程度を占めるかは、市町村当局の方針を決定する上で重要なファクターとなる。対象地域の人口が総人口の相当部分を占める場合は“流出”を阻止するインセンティブが高まるであろうし、逆に1%にも満たない場合はそれほど高いハードルを課すこともないと考えられる。一方、異動先の市町村当局にとっては異動人口が多いほど“流入”を加速させるインセンティブが働くと予想される。

図表4は、「境界変更」に係る異動人口が関係市町村総人口のどのくらいの割合を占めるかを上述3つの時期区分ごとに散布図で示したものである⁽²⁹⁾。横軸に異動元市町村の総人口に占める異動人口の割合、縦軸に異動先市町村の総人口に占める異動人口の割合をとっている。この図表を一瞥すれば、前節と同じようにプレ大合併期と大合併期の「境界変更」の近似性、およびポスト大合併期の「境界変更」の異質性が見て取れるだろう。市

(29) 1954年4月1日の埼玉県飯能町（人口34,839人）から西武町（人口3,472人）への「境界変更」は、異動人口が5,155人と西武町の元人口を超える例外的なケースであったため除外した。

図表4 「境界変更」関係市町村総人口に占める異動人口の割合



町村総人口の10%以上を異動させるような「境界変更」は、プレ大合併期で181件中53件（うち異動先市町村人口の10%以上も占めるケース24件）、大合併期で645件中95件（うち異動先市町村人口の10%以上も占めるケース25件）となっている。他方で、ポスト大合併期でこのケースに該当するのは165件中僅か1件である⁽³⁰⁾。

前節での考察と異なる点としては、大合併期よりもプレ大合併期のほうが関係市町村総人口に占める異動人口の割合が高いという点がある。プレ大合併期は異動元・異動先市町村それぞれの総人口に占める異動人口の割合は平均値で「異動元9.35%：異動先5.95%」、中央値で「異動元3.76%：異動先2.60%」である。一方、大合併期では平均値で「5.73%：4.45%」、中央値で「2.28%：1.85%」といずれの数値も低下している。ポスト大合併期は平均値で「0.45%：0.38%」、中央値で「0.05%：0.06%」である。ただし、この点については「合体」「編入」など“統合”ベクトルの区域再編の進展状況を考慮する必要がある。

(30) この1件は1963年9月1日の岡山県日生町（人口13,152人）から兵庫県赤穂市（人口40,741人）への異動人口1,640人という“越県境界変更”として全国的に注目を浴びたケースであり、新市町村建設促進法第27条の適用を受けて実施されたものである。その意味ではこれも横道らの言う「昭和の大合併の積み残し分」に該当する。

2-4. 「境界変更」を行なう市町村の人口規模はどうなっているか

最後に、「境界変更」を実施していた市町村の人口規模やその人口異動ベクトルについて見ていく。図表5は、「境界変更」を行なった市町村の人口規模と異動人口の流れを上記3区分ごとに示したものである。「大→小」は「境界変更」が人口規模の大きい異動元市町村から小さい異動先市町村へと行なわれたこと、「小→大」はその逆を意味する。

これを見ると、「境界変更」による人口異動は概ね、どの時期も人口の少ない市町村から人口の多い市町村への“流出”という傾向が強かったことが分かる。旧内務省系統の官庁が一貫して町村の小規模性を問題視していた点に鑑みれば、この「境界変更」の実態は決して好ましいものではなかったであろう。この点からも、“分離”ベクトルの区域再編には中央政府の意図とは別個の再編原理が働いていたことが示唆される。また、時間の経過とともに「境界変更」を行なう異動元市町村の人口規模が拡大傾向にあるが、これも“統合”ベクトルの区域再編の進展を反映したものであろう。ただし、プレ大合併期にあつては、異動元市町村と異動先市町村の人口規模に平均値で3倍近い差があつた。一部地域が自らの市町村から比較的規模の大きい他の隣接市町村への“離脱”を望んでいたという構図が透ける。当時の「境界変更」の特徴と言える。

図表6は、「境界変更」による人口の流出入のベクトルを市町村単位で整理したものである。割合の多いものに色で網掛けしてある。この図表からは、プレ大合併期・大合併期・ポスト大合併期それぞれの流出入のベクトルに明確な違いを見て取れる。すなわち、プレ大合併期の「境界変更」は9割弱が村部からの“流出”であり、村同士の「境界変更」が42%と最も多いが、市部や町部への“流出”も全体の約45%となっている。逆に市部から町部や村部へ“流出”するケースは僅か3件に留まる。

これが大合併期になると、全体的に入り乱れる形になる。最も多いのは町同士の「境界変更」だが、市部からの“流出”も20%以上になる。「合体」や「編入」の事後処理的に「境界変更」が行なわれた様子が窺える。しかし、ポスト大合併期になると村部が「境界変更」にあまり関わらなくなり、市同士の「境界変更」が最も多くなる。図表5の異動元・異動先市町村の人口規模の中央値に鑑みると、ポスト大合併期では人口規模の小さい市（恐らく「昭和の大合併」期に創設された市）や人口規模の大きい町部などの間で「境界変更」が行なわれていたものと捉えることができる。

図表5 人口異動ベクトルと関係市町村の人口規模

	プレ大合併期	大合併期	ポスト大合併期
大→小	70 (38.7%)	269 (44.0%)	82 (49.7%)
小→大	111 (61.3%)	342 (56.0%)	83 (50.3%)

	平均値	中央値	平均値	中央値	平均値	中央値
異動元	9,807.6人	5,608人	27,075.5人	14,484人	116,757.2人	24,822人
異動先	28,158.9人	7,392人	36,389.5人	17,915人	111,675.4人	31,327人

図表6 市町村単位間での「境界変更」の出入り関係

プレ大合併期				大合併期				ポスト大合併期			
	市・区へ	町へ	村へ		市・区へ	町へ	村へ		市・区へ	町へ	村へ
市・区から	0件 (0%)	1件 (0.6%)	2件 (1.1%)	市・区から	52件 (8.5%)	54件 (8.8%)	20件 (3.3%)	市・区から	43件 (26.1%)	23件 (13.9%)	4件 (2.4%)
町から	2件 (1.1%)	5件 (2.8%)	11件 (6.1%)	町から	81件 (13.3%)	177件 (29.0%)	34件 (5.6%)	町から	38件 (23.0%)	37件 (22.4%)	5件 (3.0%)
村から	39件 (21.5%)	45件 (24.9%)	76件 (42.0%)	村から	59件 (9.7%)	99件 (16.2%)	35件 (5.7%)	村から	4件 (2.4%)	6件 (3.6%)	5件 (3.0%)

3. 事例観察

3-1. 新たな論点

前章で見てきたように、戦後から「昭和の大合併」の終焉の頃までの市町村の区域再編は、“統合”と“分離”の同時多発という構図であり、“分離”ベクトルの区域再編パターンの多くを占めるのは「境界変更」であった。そして、異動人口の規模という観点からすると、プレ大合併期と大合併期の間で「境界変更」の実質的内容はほぼ大差なかったと言えよう。

そうになると、次に問われるのが、なぜプレ大合併期と大合併期の境界変更に差がないのかという点である。すなわち、大合併期は中央政府や都道府県が町村合併促進法という国法を基に市町村に対して“統合”ベクトルの区域再編を奨励し続ける状況にあった。“分離”ベクトルの区域再編がその気運に触発されて政治的課題として浮上したという通説的

な捉え方の適否は、ここでは問わない。しかし、プレ大合併期にあつては中央政府や多くの都道府県が“統合”ベクトルの区域再編に積極的な姿勢をとっていなかった（少なくとも中立的な態度をとっていた）。また、合併先進県内を除いて、市町村間でも“統合”ベクトルの区域再編の気運は概して低調だった⁽³¹⁾。その状況下においてすら、大合併期と同じような異動人口規模の「境界変更」が全国各地で発生したのはなぜだろうか。

本章ではこの点に迫るため、プレ大合併期と大合併期の「境界変更」の実例をそれぞれ取り上げる。もちろん、これらの事例が当時の「境界変更」を代表するという確証はなく、そもそも一般傾向が存在するかどうかは不確実ではある。しかし、プレ大合併期における市町村の区域再編については“中央地方関係”という文脈からの説明が難しい以上、“地域政治”という文脈からのアプローチが実態把握にあたって重要と考えられる。

3-2. プレ大合併期の「境界変更」事例

(1) 概要

ここでは、1950年4月1日に発生した福島県伊達郡伏黒村から保原町への「境界変更」事例を取り上げる⁽³²⁾。この事例は、人口5,137人の伏黒村のうち小幡・中瀬地区（人口1,149人・全体の22.4%）が人口7,448人の保原町へと「境界変更」したものである。人口規模で見れば、プレ大合併期に発生した「境界変更」のほぼ中央値に近いケースとなっている。

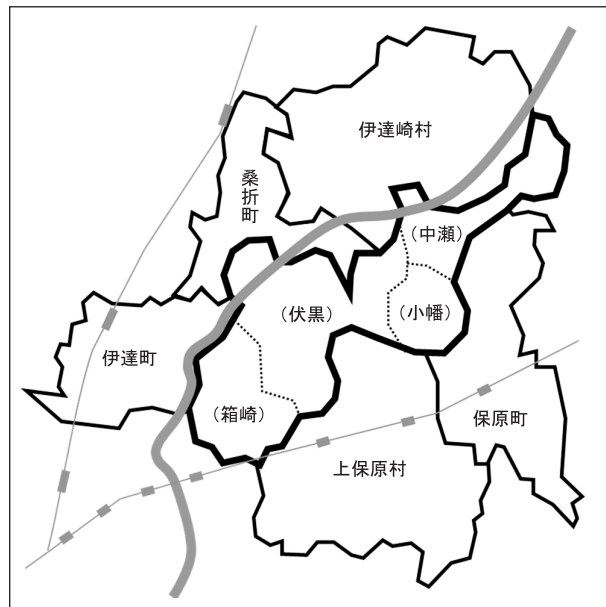
伏黒村は1889年に伏黒村・箱崎村・小幡村・中瀬村の4村「合体」により創設された村で、伏黒村域を中心に養蚕業が全国的に有名な土地柄であったとされる。発足当時の人口分布としては、概ね伏黒1,500人、箱崎700人、小幡500、中瀬400となっており、伏黒が全体人口の約半数を占める若干いびつな恰好となっている。1950年現在の

(31) むしろ合併先進県では“分離”ベクトルの区域再編が低調であった。京都府ではこの間「境界変更」0件、富山県では1件、岡山県で4件、兵庫県で2件、島根県で7件となっている。逆に“分離”ベクトルの先進県である北海道（「境界変更」17件）では「編入」2件、栃木県（同14件）で「編入」2件、新潟県（同11件）で「合体」2件「編入」4件、広島県（同10件）で「合体」6件「編入」2件と“統合”ベクトルの区域再編が低調であった。

(32) 以下、本節の記述は基本的に『伊達町史1 通史下』（伊達町、2001年）、『伊達町史2 旧町村沿革』（伊達町、1996年）、『伊達町史3 わたしたちの伊達町史』（伊達町、1992年）、『伊達町史7 資料編Ⅱ』（伊達町、1993年）、および『保原町史1 通史』（保原町、1987年）などに基づいている。

総人口と「境界変更」による2地区の異動人口に鑑みた場合、旧村間の人口バランスは「境界変更」の発生まではほぼ変化がなかったと見てよい。また、図表から分かるように、伏黒村は4村が東西にわたって接合された細長い区域形状となっている。そして、伏黒小学校は箱崎地区に立地しており、そこから3～4kmほど離れている小幡・中瀬地区の小学生は村の発足当時から60年以上、保原町に委託料を払って保原小学校に通学して

図表7 伏黒村周辺の市町村配置



ていた。1889年当時も小幡村や中瀬村は保原町との合併が検討されたが、両村とも養蚕業が盛んであったため「伏黒」の名前を冠せるメリットから伏黒村との合併に傾いたようである⁽³³⁾。

(2) 保原町「境界変更」までの経緯

さて、伏黒村における「境界変更」は、保原町から突然、委託料の大幅な値上げを要求されたことに端を発する。すなわち、1947年6月、保原町は当時のインフレと新制中学校の発足などを理由に、毎年2,000円であった委託料を1948年度から約47,000円へと大幅に引き上げる旨を伏黒村に通知する。これを受けて、伏黒村は8月以降数回にわたって村内で協議を始めるが、内部意見が一致する前の12月、保原町は早々に新年度より伏黒村内児童の委託受け入れ拒否を決定してしまう。それとほぼ同時期に、小幡・中瀬地区で「保原町合併促進実行委員会」が結成され、2地区の「境界変更」に向けた運動が始められることとなる。小幡・中瀬地区住民の動きとして、保原町の委託受け入れ拒否に対する請願運動ではなく、伏黒村からの“分離”運動が真っ先に

(33) 前掲、『伊達町史2』、p. 516—519参照。

高揚したことは注目されてよい。

この委託料の値上げ問題は、1948年2月に伏黒村長が1949年度から自前で小学校教育体制を整えるまでの猶予として1年間の委託延長を保原町長に求め、警察署長が間に立つ形で話が一旦まとまった。しかし、この間も保原町合併促進実行委員会は伏黒小学校への通学拒否を主張し、保原町への「境界変更」実現に向けて活動を継続させていった。この活動の大規模化を受けた伏黒村議会は、小幡地区の60町歩分を伏黒地区の所属とすること、および2地区より伏黒村中学校新設に向けた寄附金125,000円を支出することを条件として⁽³⁴⁾、1949年3月に満場一致で「境界変更」を可決した。

しかし、混乱はここでは収まらなかった。すなわち、この議決直後から今度は2地区の“分離”絶対反対を掲げた「愛村同士会」が結成され、「境界変更」反対運動が展開されるとともに、2地区内の住民14戸が「境界変更」への反対・伏黒村への残留を表明する。この新たな動きを受けて、伏黒村議会も約30筆の飛び地を残す形での「境界変更」案を策定し直して福島県に提出する。しかし、この全国的にも珍しい飛び地案に県が当惑し、関係書類を伏黒村に差し戻すとともに、両町村間の円満な処理を勧告するに至る。すると、今度は逆に保原町が態度を硬化させ、1948年12月の県議会で「境界変更」案を議決しないと1949年1月から即刻委託を断ることを表明し、伏黒村ではこの問題を受けて村長・村議会議員全員が辞表を提出、村長が2地区住民から脅迫行為を受けた⁽³⁵⁾と告訴にふみきる事態に発展する。ただし、最終的にはこの状況を解消するため奔走した上保原村長などの斡旋・調停が奏功し、保原町は飛び地案に賛成、福島県も事態の悪化を恐れてそのまま案を承認するに至り、1950年4月1日に「境界変更」が成立した。

(3) 「境界変更」後の動向

以上の「境界変更」をめぐる伏黒村と保原町の“因縁”は、「昭和の大合併」期における合併枠組みや合併条件をめぐる争論に影響を与えていたようである。以下で簡潔に触れておきたい。

(34) 前掲、『保原町史1』、p.767参照。なお、この条件については『伊達町史』など伏黒村サイドからの記述からは一切確認できない。

(35) 福島民報の報じるところによれば、1949年12月27日の県議会で伏黒村の「境界変更」問題が議論された際に、議員が「分村の調印については村長が数十名の人々にとりこまれて伏黒村に血の雨を降らす等といわれて脅迫され自由意志で調印されたのではないと聞いている」と発言したとされる。前掲、『保原町史1』、p.768参照。

福島県では1953年10月1日の町村合併促進法施行とともに地方事務所単位で合併計画が立てられていったが、保原町・伏黒村の両町村には保原町を中心とする1町5村合併の枠組みが提示され、その方針に基づいて関係6町村の理事者層で「保原町外5ヶ村規模適正化促進協議会」が1953年11月19日に組織された。しかし、この協議会発足以降、伏黒村からは協議会に評議員も派遣せず、保原町理事者層から個別の積極的なアプローチを受けても一貫して日和見を決め込んでいた。それは、阿武隈川によって伏黒村と隔てられながらも周囲に適当な合併相手が存在しない伊達町から積極的なアプローチを受けたことにより、伏黒村がいわば両町の“草刈場”になっていたことに因る。実際、伏黒村は村内世論が伊達町派（伏黒村伊達町合併促進既成同志会）・保原町派（保原地区1町5ヶ村合併促進同志会）・非合併派（伏黒村存続同志会）に3分され、それぞれが村民大会を開いて声明書を発表したり陳情合戦を繰り広げていたりするなど、混沌とした状況が2年ほど続いていた⁽³⁶⁾。そのため、1955年3月1日に保原町が提示された5村のうち伏黒村以外と「合体」して以降、伊達郡内で合併していなかったのは伏黒村と伊達町のみという状況になる。

その後、自治庁や福島県、地方事務所からの強い勧奨などもあり、1956年9月30日の町村合併促進法失効前日のタイミングで両町村が合併を行なうに至る。この直前1956年9月14日に保原町派は“分離”への決意を匂わせた陳情書を提出しているが、これが伏黒・箱崎地区いずれかの地区単位の動きではなく地区内少数派の動きであったため、合併後は次第に鎮静化していくこととなった。そして、注目すべきは合併条件である。この合併ケースでは、人口の少ない伏黒村（人口4,187人）が伊達町（人口4,273人）を「編入」し、伏黒村役場が本庁で伊達町役場が支所、郵便局は伏黒郵便局に統合、将来中学校は伏黒地区に建設するという、まさに“破格”の条件が取り決められた。伊達町の区域再編をめぐる切実さと同時に、これほどの好条件を提示しないと保原町との区域拡張競争に敗北するという危機感・悲愴感が如実に感じられる⁽³⁷⁾。

(36) なお、合併当時の伊達町長である吉田司郎の回顧するところによれば、伏黒村長であった金子与左は保原駅を有する福島電鉄の社長であり保原町長と良好な関係にあった一方で、前村長の宍戸藤作は「境界変更」問題で保原町に嫌悪感を抱いていたため合併に反対していたようである。前掲、『伊達町史2』、p. 568—570参照。

(37) 伊達町はこの合併により一旦「村」となるが、1957年1月1日に伏黒村は町制施行するとともに「伊達町」へと名称変更している。

3-3. 大合併期の「境界変更」事例

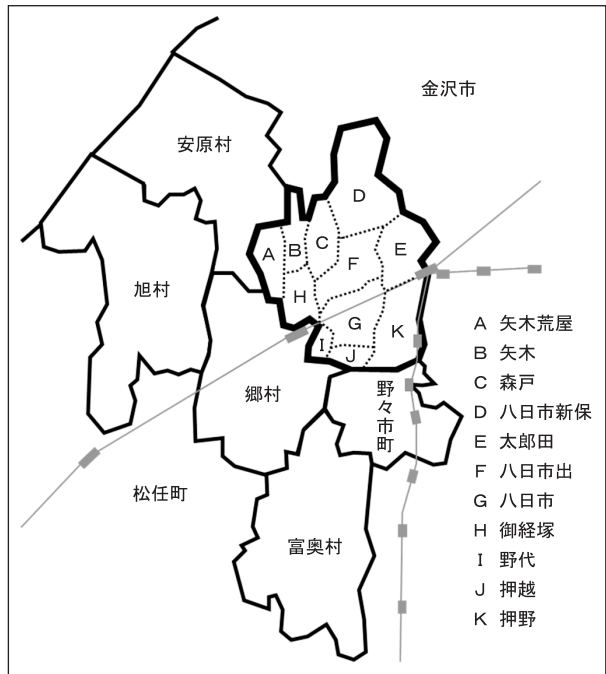
(1) 概要

次に、1957年4月10日に発生した石川県金沢市から石川郡野々市町への「境界変更」事例を取り上げる⁽³⁸⁾。この事例は、1956年1月1日に一旦金沢市へ「編入」された人口3,067人の石川郡押野村のうち、野々市町と行政境界を接する御経塚・野代・押越・押野の一部の4地区（人口1,065人・全体の34.7%）が人口5,846人の野々市町へと「境界変更」したものである。

押野村は1888年に矢木荒屋村・矢木村・森戸村・八日市新保村・太郎田村・八日市出村・八日市村・御経塚村・野代村・押越村・押野村の11村「合体」

により創設された。この「境界変更」をめぐる争論が発生していた当時の人口分布としては、概ね太郎田960人、押野730人と2地区だけで全体の過半数を占めており、後は御経塚・八日市新保280人、八日市200人、矢木荒屋180人、矢木90人、森戸80人、八日市出・押越が70人、野代50人と小集落が点在する形になっている。押野村はいわゆる純農村であったが、国鉄北陸本線「西金沢」駅と金沢市の中心市街地近くから出ている北陸鉄道石川線「新西金沢」駅周辺を中心に工業化が進み始めていた。押野地区と太郎田地区に人口が集中していることも、この影響と捉えられる。

図表8 押野村周辺の市町村配置



(38) 以下、本節の記述は基本的に渡辺貞男『野々市町合併史』（私製本、1967年）、『図説野々市町の歴史』（野々市町、2005年）、『野々市町史 通史編』（野々市町、2006年）、『金沢市議会史』（金沢市議会、2000年）、『押野・その歩みと流れ』（金沢市押野公民館、1990年）などに基づいている。

(2) 金沢市「編入」までの経緯

1953年10月1日の町村合併促進法施行から1956年1月1日の押野村の金沢市「編入」までの経過を捉える上で重要なのは、1955年4月30日に実施された村長・村議会議員のダブル選挙であった。まず、押野村には1953年12月の石川郡財政事務所試案で野々市町を中心とする1町3村の合併枠組みが提示されていた。これに対して、既に人口約16万人を擁し同法の適用外であった金沢市がこの動きを好機として1954年2月2日の市議会で「大金沢市建設構想」を掲げ、押野村・野々市町の「編入」を企図して動き始める。しかし、比較的財政に余裕のあった押野村は金沢市の無条件「編入」要求を不満とし、同市との合併交渉は行なわないこととした。むしろ、1954年4月の県当局試案では野々市町との2町村「合体」が提示されたこともあり、1954年6月には同町を中心とした郷村・富奥村との「合体」に向けて正式な協議を始めていくことを押野地区出身の村長が表明し、押野地区の議員が中心となって議員定数16名のうち11名の連署で野々市町との合併議決に向けた村議会召集要求書が提出される。しかし、この押野地区主導の動きに対して太郎田地区を中心とする議員が猛反発し、一旦沈静化が図られる。そして1954年10月頃までには、太郎田地区の議員が野々市町と行政境界を接しない地区の議員を自派に引き込むことに成功し、一方で押野、御経塚、野代、押越、八日市地区の議員などは野々市町との合併を進めようと画策するという形で対立軸が水面下で形成されていく。

この状況の下で行なわれた1955年4月30日のダブル選では、村長に金沢派が当選、村議会も金沢派11名、野々市派5名となった。そして、この選挙で両派のバランスが傾いたことにより、対立軸が野々市町「合体」か金沢市「編入」かという軸から、金沢市への全域「編入」か希望地区の野々市「分裂」かという軸へとシフトする。すなわち、この押野村内の対立を受けて、石川郡財政事務所長は選挙後に押野・押越・野代・御経塚地区の「分裂」案を内々で提示した。しかし、絶対多数となった金沢派議員らはこの案を無視し、1955年6月27日に村議会で金沢市への全域「編入」案を強行可決してしまう。すると、これに激高した野々市派の住民が、石川県庁や村役場へ「分裂」に向けた陳情を波状的に行なったり、村長・議長を約250名で取り囲み“吊るし上げ”たりするなど、一触即発の状態になる。そのため、ここで再び石川郡財政事務所長が斡旋調停に乗り出し、「編入」後のしかるべき時期に希望地区の「境界変更」を実施するという金沢市長の発言を取り付けたことを以て野々市派を説得し、1955年9月20日に改めて金沢市「編入」案を全会一致で可決するに至った。

(3) 野々市町「境界変更」までの経緯

一方、1955年4月1日に富奥村との「合体」で人口を3,260人から5,000人までに増加させていた野々市町では、郷村との「合体」と押野村の希望地区の「境界変更」実現によって人口標準規模とされた8,000人を突破すべく積極的に動き出す。具体的には、1955年9月30日の県議会での「編入」案議決に希望地区の「境界変更」について誠意をもって善処すべしとの付帯決議が付けられたことを受けて、野々市町はこの「境界変更」を必ず実現させるよう首相宛に上申書を提出する。また1956年1月17日には金沢市長・市議会議長・県知事・県議会議員らにもそれぞれ嘆願書を送る。他方で、旧押野村の押野・押越・野代・御経塚地区の住民も1956年2月10日に「境界変更」の要望書を金沢市長に提出するなど、草の根的な陳情活動が着々と進められていくこととなる。

しかし、金沢市議会は1956年4月2日の段階で突然、県議会での付帯決議を無視して4地区の分離を認めないという方針を打ち出すだけでなく、旧富奥村を含む野々市町と野々市町に編入を望む郷村の一部を編入して大金沢市建設を進める方針を改めて宣言し、実行に移すための町村編入対策委員会を設置し活動を始める。これに対して、旧押野村の4地区住民は翌日から小中学生約270名を野々市町に集団転校させたり、農業用水路の上流に杭を打って金沢派の地区への配水をストップさせる構えを見せたりするなど、対立が激化していく。この状況を見かねた石川県知事は、この案件を上述の新市町村建設促進法第27条に基づき町村合併調整委員の斡旋・調停に付すこととし、1956年8月18日より両派の意見聴取が始められる。そして、妥協案が得られない見通しであることを受けて、10月17日に調停案として御経塚・野代・押越地区と押野地区南部農業地帯の「境界変更」を提示する。

この調停案について野々市町は受諾したものの、金沢市は御経塚・野代・押越地区のみの「境界変更」に留めたい意図から回答を保留しつづける。そして、1957年2月12日になってようやく金沢市長が調停案を正式に拒否したため、押野地区南部農業地帯の住民投票が3月31日に実施される運びとなった。住民投票は有権者390人のうち投票者数388票、投票率99.5%に及ぶ激戦となったが、結果としては「境界変更」賛成274票、反対111票、無効票3と賛成票が2/3規定を15票上回った。このため1957年4月10日に4地区の「境界変更」が成立するに至った。以上がこの事例の概要である。

4. 結 語

本稿では「境界変更」という“分離”ベクトルの区域再編にスポットを当てつつ、その発生動態について統計的な整理や事例の観察から解きほぐすことを試みた。最後に、本稿の分析から得られた知見などをふまえながら、若干の私見を述べてみたい。

4-1. “分離”の発生はどの文脈から理解すべきか

第1章で述べたように、これまで市町村の区域再編をめぐる、政治学・行政学では「合体」「編入」などの“統合”ベクトルの区域再編に注目が集まり、「分割」「分立」「分裂」「集立」「境界変更」などの“分離”ベクトルの区域再編については、さほど関心が払われてこなかった。このことは、先行研究の多くが“分離”ベクトルの区域再編を、中央政府の強権的かつ拙速な“統合”ベクトルの区域再編促進により生み出された副産物と見做す傾向が強かったことと無関係ではない。すなわち、旧村＝地区単位の“分離”に向けた諸処の行動については、事例研究などで捉えられることはあった。しかし、そこでは中央政府に合併の早期実現を催促された都道府県や市町村の理事者層が合併枠組みや合併条件を独占的に決定していくことへの「レジスタンス」と把握されるに留まってきた。

このような“分離”ベクトルの区域再編をめぐる“中央地方関係”の文脈からの捉え方が果たして適切なのかどうかは、疑問が残る。中央政府が自らの政策方針上に抱える課題・障壁を市町村の区域再編によって解決させようとする姿勢それ自体は、批判されて然るべきである。だが、先行研究では“分離”ベクトルの区域再編の大量発生という事実について、中央政府への批判論が念頭にあるため、敢えて踏み込んだ分析を行なわなかった感が否めない。すなわち、“分離”ベクトルの区域再編の契機を、従前から内部に潜在していた旧村単位の不満や軋轢、あるいは合併枠組みをめぐる地区間の意見の不一致という“地域政治”的な文脈に求めてしまうと、中央政府の姿勢と“分離”に係る紛争を直接的に関連付けて指弾するのは難しくなる。“中央地方関係”の文脈で一連の区域再編を捉えたほうが、少なくとも批判論としては「筋が良い」という価値判断があったように感じる。恐らく、このような傾向は、戦前体制との連続性や戦前の政治体制への復帰可能性に警

鐘を鳴らすべく現実政治の動きに注目していた当時の研究者の問題意識⁽³⁹⁾が、過度に前面に出すぎたものと理解すべきであろう。やや穿った見方かもしれないが、上述の雨宮・荒木田らが“分離”ベクトルの区域再編について、わざわざ「学問的研究はほとんどない」と指摘しているのは、このあたりの事情をふまえたものとも取れる⁽⁴⁰⁾。

しかし、第2章で主にプレ大合併期の動向として見てきたように、“分離”ベクトルの区域再編は、中央政府の姿勢如何に関わらず、全国各地で発生していた。「境界変更」だけを抜き出して捉えてみても、異動人口の規模やその異動元市町村の人口に占める割合などは、大合併期の規模・割合とほぼ遜色ないほどに大きかった。第3章で取り上げた事例についても、双方のケースとも「明治の大合併」以前の旧村＝地区単位の対立・不満と、当該地区の流出入に利害関係を有する市町村間の闘ぎ合いのなかで区域再編が模索されていったという大枠の構図で一致している。伏黒村からの「境界変更」事例における小幡・中瀬地区と保原町の連動的な動きなどは、この区域再編が“地域政治”的な文脈でしか把握できないことを示す好例であろう。

このように考えると、戦後当時の“分離”ベクトルの区域再編は、「明治の大合併」期に「上から被せられた」従来の区域割りに何らかの不满を潜在させていた旧村単位が主体となり、地方自治法施行という法制度的変化を奇貨として自らの帰属区域の変更を積極的に企図したものと捉えるほうが、より実態に沿っているように思える。そして、この区域再編をめぐる“地域政治”の構図が、プレ大合併期と大合併期との間で急激に変化したとは考えにくい。その意味で、「昭和の大合併」期の動向も、もちろん中央政府や都道府県からの強い勧奨という“中央地方関係”の文脈を軽視することはできないが、基本的にはこの旧村単位の動きに拍車がかかる形で区域再編の具体案が形成されていったものと捉えるほうが自然ではないだろうか。ただし、その議論がどのようなプロセスを経て“統合”に落ち着くか“分離”に至るか、あるいは“非合併”を貫くかという点については、

(39) このような戦後黎明期の研究者の視座設定の傾向性については、大嶽秀夫『戦後政治と政治学』（東京大学出版会、1994年）p. i - iv、87-97、および佐藤俊一『戦後日本の地域政治』（敬文堂、1997年）p. 85-93参照。

(40) 尤も、雨宮・荒木田はこの引用部分に注釈をつけ、そこで行政学研究会による事例研究を町村分離の本格的な過程研究としてはほぼ唯一の成果と評している。ただし、この行政学研究会による事例研究でさえ、冒頭で「大多数の合併は、おおむね円滑に進行したが、同時に、それに起因する紛争から流血の惨を招いた例も、かなりの数に上っている……（中略）……その原因は、合併にあたって、政府およびその意を承けた都道府県の短期間における強引な促進方法が、町村や部落の感情や利益を刺激したことにもある」と捉えている。行政学研究会「町村合併の実態 その1」（『自治研究』第36巻第1号所収、良書普及会、1960年）p. 163引用。

本稿で扱えなかった。今後の課題としたい。

4-2. “分離”はどのように評価すべきか

他方で、この“分離”ベクトルの区域再編という動き自体の評価は難しい。小原隆治が指摘するように、「境界線を引くのは、政治が本質的に備える生理作用の一つである。同時にそれにもなって差別的な扱いという病理現象が生じる……（中略）……その意味で政治とは、また、それを地域で営む自治とは、つくづく保守的なもの」⁽⁴¹⁾である。戦前からのいわゆる“ムラ状況”や“ボス支配”が戦後も一定程度残存していたことを念頭に置けば、当時の“分離”ベクトルの区域再編を一律に「戦後の民主主義の高揚を背景に、その問題が戦前には見られない地域住民の大きな声となって現われてきた」⁽⁴²⁾ものと美化して捉えるのは危険であろう。

ただし、一方で辻清明による「住民の無関心という無風状態のなかで易々と実現された町村合併よりも、たとい摩擦は起ったにせよ、部落民の死活に係わる問題の所在が部落民自身の手で明瞭に提示された合併の方が、将来の日本の地方自治にとって大きい意義をもつとってよい」⁽⁴³⁾という指摘もまた重要である。区域境界というものは、従前の境界線を消滅させることより、新たな境界線を引くことのほうが遥かに困難とされる。その意味で、新たな境界線を引く（正確には、一度消滅させた境界線を新たに復活させる）ことになる“分離”ベクトルの区域再編が、中央政府に忌避されながらも、終戦から「昭和の大合併」の終焉までに計1,140件発生したことの含意を“地域政治”の文脈から捉えなおしていくことは、わが国の市町村の区域のあり方を正面から論ずる上で重要な作業と筆者には思える。

（あらかき じろう 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：境界変更／地域政治／区域再編／
中央地方関係／昭和の大合併

(41) 小原隆治「自治体の区域、自治体と区域」（『季刊行政管理研究』第145号所収、行政管理研究センター、2014年）p. 1引用。

(42) 前掲、『伊達町史2』、p. 502引用。

(43) 辻清明「町村合併における『部落』」（『自治時報』第9巻第10号所収、帝国地方行政学会、1956年）p. 6引用。

* 本稿は、2017年度日本行政学会（2017年5月28日 於：関西大学高槻ミュージーズキャンパス）分科会D「地方自治の史的展開」において行なった報告をベースに加筆修正したものである。報告の機会を与えてくださった司会の稲垣浩先生、討論者としての確かなコメントをくださった魚住弘久先生、報告者としてご一緒させていただいた黒澤良先生、大畠菜穂子先生にこの場を借りて心より御礼申し上げます。

【参考文献】

- 永井暉『町村自治の現状と合併問題』（朝日新聞調査研究室、1952年）
- 河中二講「地方自治に対する『不信』の分析 — 地方自治の行政学的一考察 —」（『公法研究』第9号所収、日本公法学会、1953年）
- 阿利莫二「村落政治における元老制」（『法学志林』第54巻第1—2号所収、法政大学法学志林協会、1956年）
- 島恭彦ほか『町村合併と農村の変貌』（有斐閣、1958年）
- 足立忠夫ほか「農村選挙実態調査報告 — 1部落における町会議員選挙 —」（『法と政治』第10巻第3号所収、関西学院大学法政学会、1959年）
- 林正己『市町村の政治』（古今書院、1961年）
- 大島太郎「自治体政治の構造」（『思想』第443号所収、岩波書店、1961年）
- 秋元律郎「地域社会の権力構造とリーダーの構成」（『社会学評論』第16巻第4号所収、日本社会学会、1966年）
- 地方自治協会『市町村の境界に関する研究』（地方自治協会、1979年）
- 地方自治協会『境界紛争とその解決』（地方自治協会、1980年）
- 田辺裕編『市町村の境界設定に関する政治地理学的研究』（科研費報告書、1985年）
- 岩崎美紀子『市町村の規模と能力』（ぎょうせい、2000年）
- 今井照『「平成大合併」の政治学』（公人社、2008年）
- 岡田知弘「『昭和の合併』の受容過程 — 滋賀県彦根市の事例」（『生駒経済論叢』第7巻第1号所収、近畿大学経済学会、2009年）
- 山崎孝史『政治・空間・場所』（ナカニシヤ出版、2013年）
- クレーマー・スベン「『昭和の大合併』における合併反対・分市運動と住民意識」（『日本史研究』第636号所収、日本史研究会、2015年）