

「平成の大合併」の展開と 地域社会の教育への影響に関する一試論

—— 合併に伴う住民の学習過程の分析を中心として ——

新 藤 慶

群馬大学教育学部学校教育講座

(2011年9月28日受理)

A Study of the Relationship between the “Heisei Municipal Merger” and the Education in Community

Kei SHINDO

Department of Education, Faculty of Education, Gunma University

(Accepted on September 28th, 2011)

1 問題の所在

1990年代後半から進められたいわゆる「平成の大合併」により、3,234(1995年4月)あった市町村は1,723(2011年8月)にまで減少した。合併特例債の発行など特例が認められるのは2005(平成17)年3月までに都道府県知事に合併を申請し、2006(平成18)年3月までに合併を実現するものとされていたため、2004年度が合併論議のピークであったと捉えられる。そのピークから6年以上が経過し、今回の合併の影響を検証する研究も蓄積されつつある¹⁾。しかし、教育に着目し、平成の大合併が地域社会の教育に与えた影響を解明する研究は、十分には行われていない。

そこで本稿では、平成の大合併がもたらした地域社会の教育への影響を確認することを課題とする。その際、1950年代に進められた「昭和の大合併」を対象に行われた諸研究を適宜参照しながら分析を進める。

本稿の構成は以下の通りである。まず、マクロな側面として教育費(2節)、学区・学校統廃合(3節)、教育委員会(4節)、社会教育(5節)を設け、都道

府県単位の統計分析をもとに「平成の大合併」の影響を確認する。続いて、ミクロな側面として、社会教育の部分掘り下げ、「平成の大合併」がもたらした住民への学習効果について検討する(6節)。ここでは、住民へのインタビュー調査のデータに基づき、分析を試みる。最後に、本稿の知見の取りまとめを行う(7節)。

2 教育費への影響

「昭和の大合併」と地域社会の教育との関係を問う研究としてまず挙げられるのが、教育行財政に焦点を当てたものである。これは、「昭和の大合併」が、「地方行財政の合理化と能率化を図らんとする性格を強く帯びていた」(田中・門田見 1963:124)と捉えられていたことに起因する。

この合併と教育行財政に関わるテーマのうち、特に研究が重ねられたのが、地方行政における教育費の変化である(角井 1956; 加納 1956, 1957, 1959, 1960; 田中・門田見 1963)。このなかには、「昭和の大合併」での基準とされた「人口8,000人」を取り上げ、人口8,000人未満の町村における子ども一人当

たり教育費の高さを指摘して、市町村合併が教育費の能率化に貢献したとする研究がある(角井 1956)。一方、都道府県や市町村単位の事例研究からは、歳出に占める教育費の割合の低下(加納 1957; 田中・門田見 1963)や、人口8,000人未満の未合併町村での国や県の教育費補助の減少(加納 1959)などが指摘され、市町村合併が教育費の実質的な削減につながっていることを指摘する研究もみられる。

そこで、ここでは文科省の地方教育費調査に基づいて、「平成の大合併」と教育費の関連を確認したい。ここでは、「平成の大合併」がまだ緒についたばかりの1998年度と、特例の適用期限が過ぎ、合併が一段落した後の2008年度の教育費の変化を、都道府県ごとに確認する。その際、各都道府県を、合併による市町村数の減少幅によって3つのグループにわけ、このグループに着目して分析を行う。

このグループわけのため、1999年3月時点の市町村数と2011年8月時点の市町村数の変化を確認する。この結果をまとめたのが、表1である。もっとも減少幅が大きかったのは長崎で、1999年を100%とした2011年の市町村数の割合(以下「残存率」と表記)は26.6%である。一方、もっとも減少幅が小さかったのは大阪で、残存率は97.7%である。残存率の全国平均は53.3%である。

この残存率をもとに、都道府県を3つのグループにわけたい。一つは「残存率低位グループ」である。ここには残存率42.9%以下の16県が分類される。次に「残存率中位グループ」である。ここには残存率44.8%~59.1%の15府県が位置づけられる。そして、「残存率高位グループ」である。ここには残存率59.7%以上の16都道府県が含まれる。

そのうえで、都道府県別の教育費の変化を確認したい。この点をまとめた表2をみると、1998年度を100%とした場合の2008年度の教育費の割合(以下「増減率」と表記)は、全国平均で85.3%である。もっとも増減率が低い、つまり減少幅が大きいのは残存率高位グループに属する北海道で73.9%である。逆にもっとも増減率が高いのは残存率中位グループに属する京都で、94.4%となっている。増減率が100%を超え、教育費が増加したところはみられ

なかった。さらに、教育費の増減率を市町村の残存率グループ別にみると、低位グループでは平均増減率が85.0%、中位グループでは85.3%、高位グループでは85.5%とほとんど差は確認されなかった。このように、都道府県別にみた市町村合併の進展度合いと教育費の増減との間には、関連はみられなかった。

3 学区・学校統廃合への影響

次に、市町村合併による学区や学校統廃合への影響をみてみたい。学区や学校統廃合は、教育費支出の多寡と関わりを持つとともに、学区のあり方が合併の枠組みを決めることもある(田中一生 1964; 若林 1973; 三上 2003)。また、「昭和の大合併」が実施された後に、学校統廃合が進展したことも指摘されている(若林 1999)。特に、「昭和の大合併」は、新制中学校を運営できる規模から「人口8,000人」という基準が導かれており、学校のあり方は市町村合併の重要な論点であった。

そこで、学校数の推移を学校基本調査から確認してみたい(表2)。1998年度を100%とした場合の2010年度の公立小学校の増減率は、全国平均で90.3%である。もっとも増減率が高いのは、ともに市町村残存率高位グループの愛知と沖縄で99.3%である。逆にもっとも増減率が低いのは、残存率高位グループの青森で71.6%である。ただし、残存率グループ別にみると、低位グループで平均87.4%、中位グループでは平均90.8%、高位グループでは平均91.5%となっている。小学校の増減率の最上位と最下位はともに高位グループの県ではあったが、全体的な傾向をみると、合併が進展している地域ほど小学校の減少幅も大きいことがわかる。

一方、公立中学校数の変化を1998年度と2010年度で比較すると、増減率の全国平均は95.1%である。もっとも増減率が高いのは残存率中位グループの鳥取で、103.3%と増えている。鳥取を含め100%を超えたところは3県にのぼっている。一方、増減率が最も低いのは残存率低位グループの大分で86.1%である。さらに残存率グループ別にみると、低位グルー

表1 都道府県別にみた市町村数の変化

		1999年3月市町村数	2011年8月市町村数	残存率	残存率順位	残存率グループ
1	北海道	212	179	84.4	4	高位
2	青森	67	40	59.7	16	高位
3	岩手	59	34	57.6	19	中位
4	宮城	71	35	49.3	23	中位
5	秋田	69	25	36.2	39	低位
6	山形	44	35	79.5	6	高位
7	福島	90	59	65.6	10	高位
8	茨城	85	44	51.8	21	中位
9	栃木	49	27	55.1	20	中位
10	群馬	70	35	50.0	22	中位
11	埼玉	92	64	69.6	8	高位
12	千葉	80	54	67.5	9	高位
13	東京	40	39	97.5	2	高位
14	神奈川	37	33	89.2	3	高位
15	新潟	112	30	26.8	45	低位
16	富山	35	15	42.9	32	低位
17	石川	41	19	46.3	29	中位
18	福井	35	17	48.6	25	中位
19	山梨	64	27	42.2	34	低位
20	長野	120	77	64.2	11	高位
21	岐阜	99	42	42.4	33	低位
22	静岡	74	35	47.3	28	中位
23	愛知	88	54	61.4	14	高位
24	三重	69	29	42.0	35	低位
25	滋賀	50	19	38.0	38	低位
26	京都	44	26	59.1	17	中位
27	大阪	44	43	97.7	1	高位
28	兵庫	91	41	45.1	30	中位
29	奈良	47	39	83.0	5	高位
30	和歌山	50	30	60.0	15	高位
31	鳥取	39	19	48.7	24	中位
32	島根	59	20	33.9	42	低位
33	岡山	78	27	34.6	40	低位
34	広島	86	23	26.7	46	低位
35	山口	56	19	33.9	41	低位
36	徳島	50	24	48.0	26	中位
37	香川	43	17	39.5	37	低位
38	愛媛	70	20	28.6	44	低位
39	高知	53	34	64.2	12	高位
40	福岡	97	60	61.9	13	高位
41	佐賀	49	20	40.8	36	低位
42	長崎	79	21	26.6	47	低位
43	熊本	94	45	47.9	27	中位
44	大分	58	18	31.0	43	低位
45	宮崎	44	26	59.1	18	中位
46	鹿児島	96	43	44.8	31	中位
47	沖縄	53	41	77.4	7	高位
	全国	3,232	1,723	53.3		

注) 1999年3月と2011年8月の市町村数については、「市町村合併資料集」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>, 2011年9月13日取得)より引用。

表2 都道府県別にみた教育費・学校統廃合・教育委員・公民館の状況

		残存率 グループ	教育費 増減率	公立小学校 増減率	公立中学校 増減率	女性教育委員 比率増減率	60歳未満教育 委員比率増減率	ホワイトカラー 教育委員比率増減率	公民館 増減率	指定管理者運 営公民館比率
1	北海道	高位	73.9	79.5	86.7	135.9	104.8	105.5	81.2	7.8
2	青森	高位	80.3	71.6	87.6	148.2	118.7	104.7	87.3	10.0
3	岩手	中位	78.4	80.7	87.6	169.8	107.6	119.3	84.3	3.6
4	宮城	中位	85.5	95.9	96.4	142.5	128.1	118.6	82.1	14.6
5	秋田	低位	81.2	76.6	94.2	183.7	113.7	101.1	75.9	2.0
6	山形	高位	80.6	87.3	86.8	146.5	133.9	125.2	103.5	13.3
7	福島	高位	81.9	86.0	97.1	127.1	123.7	112.7	95.9	0.7
8	茨城	中位	88.1	95.3	100.0	145.2	176.2	132.6	75.7	0.5
9	栃木	中位	87.2	88.7	94.3	147.4	136.1	117.8	86.2	1.6
10	群馬	中位	86.5	94.7	95.6	150.3	144.3	127.3	98.7	0.0
11	埼玉	高位	92.6	97.7	100.7	151.7	143.1	112.1	93.2	0.6
12	千葉	高位	89.8	98.7	99.5	166.6	163.8	115.2	96.2	1.0
13	東京	高位	87.0	93.9	95.0	113.9	152.8	114.3	93.5	0.0
14	神奈川	高位	88.6	98.7	99.0	149.4	174.8	118.8	87.2	0.0
15	新潟	低位	89.4	81.3	94.0	172.9	163.6	110.1	110.0	3.0
16	富山	低位	81.4	83.5	94.2	134.1	173.3	133.6	95.9	0.9
17	石川	中位	81.7	83.4	90.7	154.4	106.6	102.8	95.5	28.3
18	福井	中位	83.6	90.4	97.6	233.3	113.6	108.0	99.1	5.0
19	山梨	低位	86.6	92.4	94.1	146.0	158.8	159.2	79.5	1.9
20	長野	高位	87.5	93.3	98.5	156.4	189.5	123.8	69.3	10.3
21	岐阜	低位	87.8	91.7	96.5	142.8	107.9	119.8	89.0	6.6
22	静岡	中位	90.1	95.6	97.8	137.2	128.9	136.8	70.9	0.6
23	愛知	高位	92.1	99.3	99.8	177.3	147.5	112.9	90.5	36.5
24	三重	低位	85.7	91.9	96.6	168.8	118.2	110.8	95.4	8.6
25	滋賀	低位	93.5	99.2	100.0	171.0	155.8	136.3	83.3	7.1
26	京都	中位	94.9	93.7	96.7	240.2	151.5	114.2	95.8	9.3
27	大阪	高位	78.0	98.2	99.8	150.7	155.0	87.2	97.2	1.8
28	兵庫	中位	87.4	94.0	97.5	170.9	140.0	113.6	89.3	1.7
29	奈良	高位	84.6	80.0	99.1	165.8	142.5	94.0	91.6	22.8
30	和歌山	高位	85.4	82.7	91.2	224.7	119.2	97.9	91.5	1.2
31	鳥取	中位	89.7	77.2	103.3	175.6	128.6	96.6	91.4	7.9
32	島根	低位	78.4	82.5	88.7	141.7	134.8	83.3	96.9	12.1
33	岡山	低位	86.9	91.8	93.7	134.2	151.3	121.0	97.5	7.2
34	広島	低位	81.0	85.8	96.5	206.2	130.8	121.1	73.3	19.7
35	山口	低位	81.3	90.1	88.0	125.6	171.5	130.7	95.6	0.4
36	徳島	中位	78.2	90.7	97.9	203.2	123.4	72.1	113.7	8.8
37	香川	低位	79.1	87.0	93.9	148.8	158.8	138.0	80.4	4.4
38	愛媛	低位	88.1	89.5	88.5	213.5	138.0	138.5	97.2	7.8
39	高知	高位	82.3	82.0	94.1	154.5	123.0	126.2	91.4	0.5
40	福岡	高位	91.5	96.3	98.6	195.0	154.5	111.6	81.3	0.3
41	佐賀	低位	87.0	89.7	101.1	126.2	139.5	112.5	103.9	8.2
42	長崎	低位	80.5	90.1	96.5	167.8	115.8	104.7	102.7	1.0
43	熊本	中位	80.7	79.3	89.7	134.0	138.5	142.7	61.9	1.7
44	大分	低位	89.7	81.8	86.1	188.2	114.9	125.4	97.2	9.0
45	宮崎	中位	77.5	88.4	94.5	156.5	143.0	122.1	107.4	0.9
46	鹿児島	中位	75.8	97.7	92.4	146.2	148.0	108.9	77.9	12.9
47	沖縄	高位	87.5	99.3	95.7	135.6	125.4	114.8	110.0	33.0
	全 国		85.3	90.3	95.1	156.1	135.2	116.6	87.3	7.7
	低位グループ		85.0	87.4	93.8	160.2	132.8	120.7	91.4	6.1
	中位グループ		85.3	90.8	95.2	158.6	135.1	116.8	84.8	7.3
	高位グループ		85.5	91.5	95.7	152.0	133.0	112.8	85.7	9.3

注) 1. 教育費増減率は1998年度と2008年度との比較で文科省「地方教育費調査」、公立小学校増減率・公立中学校増減率は1998年度と2010年度の比較で文科省「学校基本調査」、女性教育委員比率・60歳未満教育委員比率・ホワイトカラー教育委員比率は2001年度と2009年度の比較で文科省「教育行政調査」、公民館増減率は1999年度と2008年度の比較、指定管理者運営公民館比率は2008年度のデータで文科省「社会教育調査」より。

2. ここでいう「教育費」とは、「学校教育費」「社会教育費」「教育行政費」の合計である。

ブでは平均 93.8%、中位グループでは平均 95.2%、高位グループでは平均 95.7%となっている。公立小学校の状況ほどは差が生じていないが、やはり合併が進展している地域で公立中学校数がより多く減少していることがわかる。これらのことから、市町村合併と学校統廃合には正の相関が確認でき、市町村合併が進むほど学校統廃合も進む傾向が見出された。

4 教育委員会への影響

さらに、「昭和の大合併」と教育の関わりを問う研究のなかでは、市町村合併に伴う教育委員会への影響も検討されている。たとえば、田中・門田見(1963: 128-9)は、合併後の教育委員の出身地域が、特定地域に集中するようになったことを指摘した。また、田中勝規(1963: 14)は、合併後も教育委員が地区の代表や指導的役職経験者に偏り、部落の実力者からなる議会に対する独自性を発揮しにくくなっていることを明らかにした。

そこで、文科省の教育行政調査に基づき、教育委員がいかなる社会層から構成されるのかを把握し、これらの諸特徴と「平成の大合併」の状況との関連を検討する。ここでは、各都道府県の教育委員(都道府県・市町村)の構成における特徴と「平成の大合併」の進展状況を関連させて把握することにする(表2)。

まず、教育委員の性別に注目する。2001年度の女性教育委員の割合と2009年度の女性教育委員の割合を比較すると、増減率は全国平均で156.1%である。もっとも高いのは京都(残存率中位グループ)の240.2%である。逆にもっとも低いのは東京(残存率高位グループ)の113.9%である。残存率グループごとにみると、低位グループでは160.2%、中位グループで158.6%、高位グループで152.0%となっている。つまり、合併が進んだ都道府県ほど女性教育委員の割合が高まっている。

次に、教育委員の年齢について確認する。教育委員の平均年齢がもっとも低いのは北海道(残存率高位グループ)で57.3歳である。一方、もっとも平均

年齢が高いのは山梨(残存率低位グループ)で62.7歳である。全国平均は59.4歳となっている。さらに、2001年度と2009年度の60歳未満である比較的年齢の若い教育委員の割合の増減率を算出した。これを残存率グループ別にみると、低位グループでは132.8%、中位グループでは135.1%、高位グループでは133.0%となっている。このことから、合併の進展状況と60歳未満の教育委員の割合との間にはあまり関連がみられないことがわかる。

さらに、教育委員の職業についてみていきたい。ここでは、教育委員の職業に関わるカテゴリーのうち、「専門的・技術的職業従事者」「管理的職業従事者」「事務従事者」をあわせてホワイトカラーと捉え、ホワイトカラーの教育委員の比率を算出する。そして、これの2001年度と2009年度の増減率を求めた。その結果、ホワイトカラーの教育委員比率の増減率ももっとも高いのは山梨(残存率低位グループ)で159.2%である。逆にもっとも低いのは徳島(残存率中位グループ)で72.1%である。さらに残存率グループ別にみると、低位グループでは120.7%、中位グループでは116.8%、高位グループでは112.8%となり、残存率が低く、合併が進んだところほどホワイトカラー教育委員の伸び率が大きいことがわかる。

以上のことから、少なくとも性別と職業階層の点では、合併が進展したところほど教育委員の構成が変化したことがわかる。もっとも、女性やホワイトカラーの教育委員は都市部に多く、これらの地域ではあまり合併が進展しなかったことが、残存率高位グループでの女性やホワイトカラー教育委員の増減率の低さにつながったものと思われる。しかし、「昭和の大合併」でみられたように、合併後も教育委員の構成があまり変わらなかったということはなく、合併が進展することで、都市部に多かった女性やホワイトカラーといった層が教育委員により多く参入するようになったことがわかる。この点で、合併が教育委員の「都市化」を促したものと考えられる。

5 社会教育への影響

市町村合併は地域社会を大きく変えるものであ

り、その点で住民一人ひとりが自分の考えを持つことが求められる。その際、大きな役割を果たすのが社会教育である。しかし、社会教育は、充実すればするほど住民が行政に批判的な意識を持つ場合もあり、行政の枠内で社会教育の充実を図ることのジレンマも抱えている(片野 2003)。「昭和の大合併」においても、合併に伴って社会教育が弱体化する可能性も議論された(高橋 1956)。そこで、「平成の大合併」に伴う社会教育への影響も確認したい。

ここでは、文科省の社会教育調査を用い、1999年度と2008年度の都道府県別の公民館数の推移を検討する(表2)。全国の状況をみると、1999年度に18,257あった公民館は、2008年度には15,943にまで減っている。1999年度を100%とする増減率は87.3%である。もっとも増減率が高いのは徳島(残存率中位グループ)の113.7%である。残存率が100%を超え、公民館数が増えているのは、徳島を含め7県である。一方、残存率をもっとも低いのは熊本(残存率中位グループ)の61.9%である。これを残存率グループ別にみると、低位グループでは平均91.4%、中位グループでは平均84.8%、高位グループでは平均85.7%となっている。つまり、市町村合併が進んでいる都道府県ほど、公民館が比較的高い割合で残っていることがわかる。

さらに、公民館の運営形態を検討するために、指定管理者が運営している公民館の割合をみってみる。指定管理者制度は2003年に導入されたものなので、「平成の大合併」前後の状況の比較は難しい。そのため、2008年度時点での指定管理者が運営している公民館の割合を確認する(表2)。全国平均では、7.7%が指定管理者によって運営されている。もっとも指定管理者による運営の割合が高いのは愛知(残存率高位グループ)で36.5%である。逆にもっとも割合が低いのは群馬(残存率中位グループ)、東京(残存率高位グループ)、神奈川(残存率高位グループ)で、いずれも0.0%、つまり指定管理者によって運営されている公民館は1か所もない。このように、指定管理者による公民館の運営状況は、進んでいるところも取り入れられていないところも、多くが残存率高位グループの都県となっている。ただし、残存

率グループ別にみると、低位グループでは平均6.1%、中位グループでは平均7.3%、高位グループでは平均9.3%となっており、残存率が高いほど指定管理者の割合も高くなっている。

これらの結果をまとめると、公民館の運営状況でみる限り、残存率が高いところ、つまり自立を選択した市町村が多いところほど公民館数が相対的に少なくなり、指定管理者への委託も多くなっていることがわかる。逆に、合併が進んだ地域ほど、公民館を多く残し、指定管理者ではなく、自治体自体が運営する程度が高くなっている。合併によって行政と地域とのつながりが薄くなりがちであるなか、自治体の規模は大きくなりつつも、そのなかで改めて公民館が地域の核とされつつある姿が浮かび上がってくる。この点で、学校統廃合の状況とは対照的であり、学校教育と社会教育とでは合併の影響が異なる形で表れていることがわかる。

6 合併に伴う住民の学習過程の進行

6.1 対象事例の概要と分析枠組

以上、統計的なデータをもとに、市町村合併が地域の教育に与えた影響をいくつかの側面から検討してきた。一方、住民の学びに着目すると、「昭和の大合併」では、合併による民主主義確立の動きが促進されるとの指摘もなされた(田中・門田見 1963: 137)。ただし、合併に伴う民主主義確立の過程を、住民の学習過程の観点から分析した研究はあまりみられない。そこで、以下では、市町村合併に関わる住民運動への従事者に対する調査に基づき、この点についてのたまかな状況を確認したい。

ここで扱うデータは、群馬県旧富士見村(現・前橋市)と、群馬県旧榛名町(現・高崎市)における合併論議において、賛成・反対それぞれの立場から合併に関わる住民運動を担った人々へのインタビューに基づくものである。インタビューは、2005年から開始し、現在も継続中である。ここで対象とする方々の簡単なプロフィールは、表3の通りである。ここで対象とする方々は、いずれも運動のなかでは役職についている中核的なメンバーである。

表3 調査対象者のプロフィール

	地 域	合併の賛否	年齢	性別	出身地	学歴	職業
①	旧富士見村	賛成	60歳代	男	旧村内	新制中学	会社経営
②		賛成	60歳代	男	旧村外	新制高校	元公務員
③		賛成	40歳代	女	旧村外	DK	自営業
④		反対	50歳代	男	旧村内	新制高校	会社経営
⑤	旧榛名町	賛成	70歳代	男	旧町内	新制高校	農業
⑥		賛成	50歳代	男	旧町内	新制高校	農業
⑦		賛成	70歳代	男	旧町内	新制高校	自営業
⑧		賛成	80歳代	男	旧町外	高小	自営業
⑨		反対	70歳代	男	旧町外	DK	元団体職員

注) 年齢は調査時点のものである。

ここで簡単にそれぞれの地域の合併の進展状況について確認したい(表4~7)。旧富士見村で合併問題が全村的な問題として受け止められたのは、2002(平成14)年7月に当時のS村長が自立宣言を出したことである。これを受け、合併推進派住民は「富士見の将来を考える会」を結成し、合併協議会への参加を要望する陳情書名の収集活動を開始した。結果として1万人以上の署名を集めたが、S村長はこの陳情を受け入れなかった。そこで、「富士見の将来を考

表4 富士見村の人口の推移

年次		1985	1995	2005
人 口 (人)	男	8,149	9,549	11,024
	女	8,414	9,813	11,297
	計	16,563	19,362	22,321
年齢別 構成比 (%)	15歳未満	22.1	17.0	15.5
	15~64歳	65.7	67.5	65.5
	65歳以上	12.2	15.5	18.7

注) 総務省『国勢調査報告』各年版より。

表5 旧富士見村における合併問題の展開過程

前 史	2002. 7	当時のS村長が合併不参加宣言
リコール運動期	2002. 9	富士見の将来を考える会が陳情署名を提出(11,488名)
	2002. 12	富士見の将来を考える会がリコールの本申請(有効署名7,847名)
	2003. 2	村長リコール投票、賛成6,103票 vs. 反対5,725票でリコール成立
	2003. 4	出直し村長選で慎重派のH候補が当選。村議選は反対派12名、賛成派8名が当選
住民投票運動期	2003. 7	住民アンケートで51%が合併賛成。4市町村に協議申し入れへ
	2003. 9	合併をのぞむ会が住民投票実施の陳情書提出(署名数約3,900名)
	2003. 10	村議会、住民投票条例可決
	2003. 12	合併の是非を問う住民投票実施。賛成8,141票 vs. 反対4,787票
	2004. 8	前橋市と富士見村、合併協定調印(第5回法定合併協議会)
	2004. 9	村議会で廃置分合議案否決
	2004. 10	村議会、再度廃置分合議案を否決
選 挙 運 動 期	2006. 10	元村職員が合併推進を掲げ、村長選への出馬を表明
	2007. 4	村長選で合併推進派のF候補が当選。村議選は推進派が11名当選(定数18)
	2008. 8	前橋市と富士見村合併協定調印、村議会で合併関連議案可決、群馬県議会合併関連議案可決
	2009. 5	富士見村、前橋市と合併

注) 新藤(2010:5)より引用。

表 6 榛名地区の人口の推移

年次	1950	1955	1985	1995	2005	2010
室田地区	9,294	9,291				7,015
里見地区	6,327	6,158				8,010
久留馬地区	6,251	6,039				6,897
合計	21,872	21,488	21,333	21,946	21,756	21,922
年齢別構成比 (榛名全体) (%)	15歳未満		21.4	15.8	13.6	
	15～64歳		64.1	64.7	62.6	
	65歳以上		14.5	19.5	23.8	

注) 1950・1955年は高崎市資料、1985・1995・2005年は国勢調査、2010年は12月末の住民基本台帳人口。

表 7 旧榛名町における合併問題の展開過程

合併慎重期	2001. 8	高崎市圏（11市町村）による合併研究会発足。50万都市を目指す。
	2001. 8	高崎市等広域市町村圏振興整備組合（7市町村）による住民アンケート実施（抽出調査）。榛名町民は、「合併する必要がある」19%、「議論・検討を重ね判断する」39%、「合併する必要はない」28%、「どちらともいえない」14%と、やや消極的な姿勢。
合併の枠組をめぐる対立	2003. 3	榛名町による住民アンケート実施（世帯主対象の抽出調査）。「推進する」「どちらかといえば推進する」42.5%、「反対である」「どちらかといえば反対である」22.4%、「どちらともいえない」「わからない」「不明」35.1%と、積極的な姿勢が多数。望ましい合併の枠組みは、高崎市を含むものが85.3%、含まないものが11.7%、その他・不明が3.0%。
	2003. 10	群馬郡4町村（榛名、倉淵、箕郷、群馬）の合併研究会発足。
	2003. 11	榛名町、高崎市中心の任意協への不参加を表明。
	2003. 12	群馬郡4町村の任意協発足。
	2004. 2	推進派団体「高崎市との合併を考える会」が住民発議による法定協設置を求める請求書を提出。
	2004. 3	群馬郡4町村の任意協が解散。新市庁舎の位置をめぐる物別れ。
町長 vs. 町議会	2004. 4	榛名町、箕郷町、高崎市中心の任意協に参加。
	2004. 5	榛名町議会、合併を問う住民投票実施を決定。
	2004. 5	榛名町による住民説明会実施。
	2004. 6	榛名町議会、高崎地域との合併を決議（賛成10 vs. 反対7）。
	2004. 7	住民投票実施。合併賛成6,330票 vs. 反対6,415票で、85票差で反対多数。I町長は、自立に向けた姿勢を示す。
	2004. 8	榛名町議会、高崎市との法定協設置を可決（賛成10 vs. 反対7）。
	2004. 9	榛名町議会、町教育長の再任案を否決。
	2004. 11	榛名町議会、「自立派」議長の不信任決議を可決。
住民団体を巻き込んだ対立	2005. 3	高崎市など5市町村が合併申請。倉淵村は飛び地合併に。
	2005. 5	推進派団体「榛名の将来を考える会」が合併を問う住民投票条例制定を請求（有効署名9,402筆）。
	2005. 6	榛名町議会、住民投票条例を可決（賛成9 vs. 反対7）するも、I町長は再議書を提出。2/3の賛成が得られず廃案に。
	2005. 7	榛名町議会、再び住民投票条例を可決（賛成9 vs. 反対7）するも、I町長は再び再議書を提出し、廃案。
	2005. 9	推進派団体「榛名の将来を考える会」がI町長のリコール請求（有効署名7,907筆、本請書は同年11月）。
	2005. 10	反対派団体「榛名を拓く会」が町議会の解散請求（有効署名7,484筆、本請書は同年11月）。
	2005. 11	I町長、リコールを避け辞職。出直し町長選に。推進派団体「榛名の将来を考える会」からは会長のT氏が立候補。I町長との一騎打ちに。
合併推進派主導の町政	2005. 12	出直し町長選。合併推進派のT氏が、現職のI町長を破って当選（7,956票 vs. 5,665票）。
	2006. 1	町議会の解散を問う投票。反対多数で不成立（賛成4,978票 vs. 反対6,309票）。町長と議会がともに推進派（推進多数）に。
	2006. 2	榛名町、高崎市と法定協を設置。
	2006. 5	榛名町、高崎市との合併に調印。議会は合併関連法案を可決。
	2006. 6	群馬県議会、合併関連法案を可決。
	2006. 10	榛名町、高崎市に合併。

注) 新藤（2011：6-7）より引用。

える会」はS村長のリコール運動を展開し、リコールが実現された。しかし、出直し村長選挙では合併推進派の候補ではなく、慎重派の候補が当選した。それでも2003（平成15）年12月に実施された住民投票では合併賛成が反対の約2倍の票を得ており、以後は法定協議会が設置され、旧前橋市との合併協議が開始された。だが、法定協議会での調印が済んだ後の村議会が、合併に必要な廃置分合議案を2度にわたって否決し、合併特例法による特例の適用期限であった2005（平成17）年3月までの合併は実現しなかった。ところが、合併賛成派は2007（平成19）年4月に実施された村長選挙で推進派候補を誕生させ、合併に向けた体制を整えることに成功した。村議会も推進派議員が多数を占めたことから今度は廃置分合議案も可決され、2009（平成21）年5月に旧前橋市への合併を実現した。

もう一方の旧榛名町では、2003（平成15）年3月に抽出方式で住民への合併に関わるアンケートが町によって実施されたことが合併論議の出発点と位置づけられる。ここでの結果はおおむね合併に積極的な姿勢が示されたこともあり、町は合併協議に乗り出した。ところが、その合併の枠組は旧群馬郡4か町村のものであった。そこで、隣接し、中核的な位置づけを持つ高崎市との合併を目指す住民が「高崎市との合併を考える会」を結成し、住民発議による法定協議会設置を目標に活動を開始した。その後の2004（平成16）年7月に町による住民投票が実施されたところ、85票差で合併反対が賛成を上回った。これをもとに、当時のI町長は自立の姿勢を表明した。合併推進派が多数を占めるようになっていた町議会では、法定協の設置や再度の住民投票の実施条例案を可決したが、後者についてはI町長が再議権を行使して廃案に追い込んだ。そこで、2005（平成17）年9月に「榛名の将来を考える会」がI町長のリコール運動を展開した。リコールが成立しそうになったとみるや、I町長は先に辞職し、再度町長選に打って出たが、「榛名の将来を考える会」の会長だったT氏との一騎打ちの結果T氏が勝利した。これで高崎市への合併に向けて動きが加速し、2006（平成18）年10月に旧高崎市との合併が実現した。なお、

詳細は新藤（2008，2010，2011）を参照されたい。

さて、住民の学習過程の分析に当たって、分析枠組を簡単に確認しておきたい。西村由美子は、「婦人問題」の学習過程分析にあたって、「①婦人問題の認識主体の形成」「②認識主体から実践主体への移行」「③実践主体としての力量の獲得」という3つの段階を定式化している（西村1988：112）。ここではこの西村の分析枠組をもとに、「①問題の認識」「②運動への参加過程」「③運動参加後の学習」という3つの段階を掲げて分析を進める。

6.2 問題の認識

それでは、市町村合併に関わる運動への従事者は、いかなるところに合併の問題を見出しているのだろうか。この点を表8にまとめた。これをみると、第1に、行財政の効率化の問題が確認される。「榛名は税収もない。大企業もないので、ギリ貧になるだろう」「（地方交付税交付金が）減られるのが明らかなので、合併すべき」（いずれも⑦）といった声に代表されるように、現在の自治体では財政的な厳しさを抱えているのに、国からの補助金が抑えられるという状況への対処に問題を見出していることがわかる。また、人口を問題にする⑤の議論も、人口の増加がみられないことが将来の税収に厳しい見通しを与えることになっていると捉えられるため、この行財政に関わる論点と位置づけることができる。その結果、行財政の悪化に備え、合併に賛成し、行財政の効率化を図ることを考える住民は多い。その反面、「市町村合併は職員削減につながる」（⑨）と、効率化の問題点を指摘する者もいる。

第2に、生活圏の問題である。「富士見村というのはほとんど生活圏が前橋にある。そういう地域だけに、前橋との合併というものは絶対にやらなければ将来的にマイナスになるんだという考え。ほとんどサラリーマン。純農家は指折り数えるぐらいしかない。後はほとんど前橋市に昼間は勤め、病院、学校、高校は前橋にしかない。富士見に一つもない。そういう中で前橋との合併は、避けて通れない道」

（⑩）というように、住民の生活を支える諸機構が旧富士見村にはそろっておらず、旧前橋市に頼って

表 8 運動従事者の問題の認識

旧富士見村	①	<ul style="list-style-type: none"> ・実際には、富士見村というのはほとんど生活圏が前橋にある。そういう地域だけに、前橋との合併というものは絶対にやらなければ将来的にマイナスになるんだという考え。ほとんどサラリーマン。純農家は指折り数えるぐらいしかない。後はほとんど前橋市に昼間は勤め、病院、学校、高校は前橋にしかない。富士見一つもない。そういう中で前橋との合併は、避けて通れない道。財源があるなら別だけど、富士見の財源は何もない。住民税、固定資産税だけ。 (2006. 3. 12) [行財政・生活圏]
	②	<ul style="list-style-type: none"> ・(昭和の大合併のときに暮らしていた地域が合併して)きれいな町になるのをよく見ていたので、合併の恩恵とはこういうものかと感じていた。それと、富士見はみんな前橋におんぶに抱っこ。図書館や村職員の研修など。いろいろと依存が多かった。 (2006. 3. 11) [行財政・生活圏]
	③	<ul style="list-style-type: none"> ・(転居した1990年代前半から)すでに合併の話は出ていた。だから、どうせ前橋市になるのなら、しばらく村を我慢すればいいと考えた。(合併しないと困るのは)教育面。合唱コンクールや水泳大会をこの村だけでやることになる。このままだと狭い視野の子になってしまう。 (2007. 10. 14) [教育]
	④	<ul style="list-style-type: none"> ・合併したい人は合併を「目的」だという。自分は勉強して、合併は制度・手法だと知った。この制度を使って地域や住民の生活環境をよくするためにある。目的だったらおかし。それで、(合併推進派と)ぶつかった。 (2006. 10. 7) [合併の目的化]
旧榛名町	⑤	<ul style="list-style-type: none"> ・平成の大合併でチャンスがあれば高崎市と合併したいとの持論だった。町が行ったランダムアンケートで、6割以上が合併賛成だったから。でも、住民投票は結果として85票差で反対多数となった。そのころは一介の住民だったから「仕方ない」と思っていた。ところが、(住民投票から)2~3か月たっても執行部はどういうふう自立しようとするのか不明確なままだった。周りの他の町村は高崎市と合併。でも、どういふふう自立をしていこうとするのか全く出でこず、ただ「85票差で自立」という住民の意思に従うとしかいわない。 (2008. 3. 25) [行財政] ・合併した方がよいと思うのは、この地域が閉鎖的で発展していないから。昭和の大合併以降、全国で40%の人口増。群馬県でも20%以上の人口増。一方で、都市集中の傾向。前橋・高崎では70%以上の人口増。しかし、榛名は50年で1%増。人口が増えないというのは、総合的な魅力に欠けるから。それまでの為政者のビジョンが乏しかったことを示している。 (2008. 3. 25) [行財政]
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> ・当初は、(合併問題について)自分たちの知りうるどころでは話題になっていなかった。複数の議員から情報提供を受け、今の状況では高崎市を含む合併以外は考えられないとのことだった。そこで、自分の考えを固めた。推進派(議員)は6人で少数派。それで理にかなっているということであれば応援したいということで(合併推進運動に)加わった。合併反対派は保身に走っているように見えた。 (2011. 9. 8) [行財政]
	⑦	<ul style="list-style-type: none"> ・合併についてはあまり知らなかった。父親が行政に携わっていたが、つらい思いをしていたので、あまり行政にはいいイメージがなく、携わるのが嫌だった。しかし、親戚から町議が出て、合併問題を勉強していたので、そのころから合併問題をいくらか考えなければならぬという感じだった。……榛名は税収もない。大企業もないので、ジリ貧になるだろう。だから合併した方がいいという漠然とした認識くらい。……(地方交付税交付金が)減らされるのが明らかなので、合併すべき。孫・子の代に借金を残さないことを目標にした。 (2011. 9. 9) [行財政]
	⑧	<ul style="list-style-type: none"> ・どこと合併しようと地域が重要。10人20人で食えないとしても100人なら食えるようになる。……合併をするなら早い方がいいといっていた。高崎の見方が違う。(合併の)条件がよくなる。倉淵は早かったから条件がいい。少人数より大人数の方がいい。 (2011. 9. 12) [行財政]
	⑨	<ul style="list-style-type: none"> ・農業関係の団体で働いた経験から、働いている人を粗末に扱ってはいけないと思った。市町村合併は職員削減につながるのに、役場の職員は自分たちを守ろうということが立場上できなかった。役場を支えていこうということで合併反対の活動を始めた。……議員は、(合併による在任特例によって)ハクがつくとか、年金の権利がつくとか勝手なことばかりで嫌気がさした。 (2011. 9. 13) [行財政]

注) () 内の日付は、インタビュー実施年月日。

いる状況が問題視されている。これら行財政の問題と生活圏の問題は、「昭和の大合併」の時点から合併の「タテマエ」として重視されてきた論点である(新藤 2005)。

さらに第3に、教育の問題がある。「(合併しないと困るのは)教育面。合唱コンクールや水泳大会をこの村だけでやることになる。このままだと狭い視野の子になってしまう」(③)との声にみられるように、合併せずに少数の限られた人間関係のなかで教育するよりも、合併して大きな人間関係のなかで、適度な競争環境を維持しつつ教育する方が望ましいという考え方がある。「昭和の大合併」においては、市町村合併が自分たちの地域の学校を統廃合する動きと連動するために分村や合併反対を掲げる運動も見られたが(若林 1999)、本稿で取り上げた地域では教育の問題はむしろ合併への賛成を促す方向で作用したものと捉えられる²⁾。

ただし第4に、こうした合併を促す諸要因は、合併賛成の波に乗れない人々からは「合併の目的化」とも認識される。そのことが、④のように、逆に合併への反発を覚えることにもつながる。

このように、行財政と、自身の生活を支える部分との構造的システムが、旧町村を超えて成り立っていると認識されている場合には、合併に賛成への意識を形成することがうかがえる。

6.3 運動への参加過程

このような合併への賛否の意識を持った住民たちが実際に運動を行うまでには、どのようなプロセスが存在しているのだろうか。この点をまとめた表9をみると、第1に、議員の働きかけの存在がある。特に、それは旧榛名町で顕著である。旧榛名町では合併推進派町議が運動を始めるにあたり、中核的なメンバーをリクルートした状況が見出される。そのリクルートのターゲットは、自身の支持者であったり、⑥のようにダム建設反対運動など別の運動への従事であったりなど、政治・運動への関わりを持つ者であった。さらに、議員からの働きかけは強くなかったとしても、①のように、議員の選挙を取り仕切る役回りについているような地元有力者が運動の

中核に担ぎ出されるということも見られる。このように、従来の地域権力構造との関連を有する者の間で運動が組織された状況が見出される。

第2に、このような議員からの働きかけに応じる理由として、首長への反発が挙げられる。旧富士見村のS村長による自立宣言や、旧榛名町のI町長の合併問題への姿勢など、合併推進派からは大きな反発を招くことになっていた。その反発が結果として両地域ともリコール運動につながった。このような首長の政治姿勢を質し、地域政治を正そうという姿勢が運動参加の契機となっている。そして、合併推進派による首長への「攻撃的な姿勢」は、合併反対派の反感を買い、合併反対派が結集する契機を提供することにもなった。

また第3に、②のように問題を認識する者が近隣に多く、そのネットワークのなかで運動での責任ある立場を引き受けることになったというパターンもみられる。

さらに第4に、情報提供の役割を担おうという姿勢である。市町村合併については、旧富士見村・旧榛名町とも、行政から提供される合併に関する情報が十分ではなかったと受け止められていた。そこで、合併推進運動を開始することで、合併に関わる情報を引き出すことを目的とし、運動への参加を決めたという部分も見出される。

このように、第一段階として既存の地域権力構造に関与していること³⁾、そして第二段階として首長の姿勢への反発や、情報提供の必要性を認識すること、といった条件が運動への参加には大きく関わっている。

6.4 運動参加後の学習

こういったプロセスで運動に参加した住民たちは、その後、どのように学習を進めたのだろうか。この点をまとめた表10をみると、第1に、運動団体単位でのものを中心に、一定の学習活動を行っていることがわかる。それは、市町村合併の推進または反対を実現するために、必要な情報収集を目指すものである。ここでは、外部講師のほか、顧問弁護士や行政職員など、それぞれの目的に応じた組織と運

表9 運動従事者の運動への参加過程

旧富士見村	①	<ul style="list-style-type: none"> 以前から合併問題はあった。村民も合併はどんなものか関心があった。しかし、突然「自立で行く」という当時の村長の決議文が出された。それに対しておかしいというのが発端。最低限、任意協議会に入って、住民に知らせてくれ。それで、住民に判断させてくれという要望から始まった。それを受け入れられないというので、1万以上の署名を集めて、村にお願いした。しかし、一切聞き入れられないという決断。それが運動の発端。(2006. 3. 12) [首長への反発] 選挙に引っ張り出されることが多かった。村議、村長、県議、国会議員の選挙に、顔を出していた。村長選では、3人の村長の選対に入った。だから、少しは行政にはものをいえたかもしれない。……それで、友人たちの話のなかで合併のことが出て、自然に引きずり込まれた。(2006. 10. 7) [地域権力構造]
	②	<ul style="list-style-type: none"> この地域の女性たちを中心に、合併推進の団体を立ち上げた。この辺は主に子持ちの若い女性が多い。(活動できる)男の人が少ない。自分も暇になったので、「会長になってくれ」といわれ、会長になった。(2006. 3. 11) [近隣ネットワーク]
	③	<ul style="list-style-type: none"> 突然、村長の「合併をしない」という紙がポストに入っていた。隣の奥さんと「うそだよえ」と。やがて合併しないんだということになって、住民運動をする人がいないのかと思っていたら、「考える会」が立ち上がったので、集会に参加し、手伝いに行くようになった。(2007. 10. 14) [首長への反発]
	④	<ul style="list-style-type: none"> S村長が合併しない宣言をした。そうしたら、リコール運動になってしまった。仕事を通じて、話すことによって共通点が出るかもしれないことを学んできたので、残念だった。……ここへきて、土石流みたいなのが流れ込んできた。人の関係を壊してしまったのが残念。もう一度富士見を直さないとダメなので、「富士見を守る(会)」とした。合併する／しないでなく、きちんと話し合う場をつくるのが目的。……合併は降ってわいた話。日本全国にいきなり。富士見は昭和の大合併を経験していないので、合併を実体験した人はいない。それで、合併について学ぼうとなった。(2006. 10. 7) [情報提供]
旧榛名町	⑤	<ul style="list-style-type: none"> 地元で合併に向けての勉強会を立ち上げた。7割くらいが加入してくれた。やがて町内の勉強会のネットワークをつくらうという動きになった。そのころ、他町村の合併が正式決定。「置いていかれてしまう」という危機感が強くなった。それで、住民投票をもう一度やってもらう条例をつくらうという運動を立ち上げた。(2008. 3. 25) [首長への反発]
	⑥	<ul style="list-style-type: none"> まず情報提供が必要だということで、(運動を通じて)行政に求めねばと思った。……当時の榛名町が合併の機運を創りかけていたが、情報提供がないままに合併の動きを始めた。そのなかで推進派議員からの働きかけを受け、加わった。そのとき、住民主権、住民の意をくんだ結果がほしいということで参加した。町は住民の意向というところまでしかなかった。財政的なことや町の将来像を示していなかった。その説明がなくて、このまま突き進めば、住民の不利益になるのではないかと感じた。住民の意を汲んだ結果というのが第一義にあり、情報提供を目指した。そこで目指したのが住民投票条例をつくってもらうこと。住民投票となれば、情報の出方が変わってくるはずなので。(2011. 9. 8) [情報提供] 以前、ダム建設反対運動に加わっていた。災害と利水というダム必要性の根拠が、(検討の結果)必要ないことがわかったことと、建設による環境破壊の懸念のために建設反対。その活動を町議の人がみていた。そのころから議員とのつながりができた。それで、合併の運動に加わらないかといわれ、参加することになった。(2011. 9. 8) [地域権力構造]
	⑦	<ul style="list-style-type: none"> 合併について考えた方がいいということで、この地域で会合ができた。隣の人が会長だったので、「出てこないか？」と聞かれ、参加することになった。[近隣ネットワーク]
	⑧	<ul style="list-style-type: none"> この地域の(合併推進運動の)代表がいなくて、(合併推進派の)町会議員が困っていた。それで引き受けた。(2011. 9. 12) [地域権力構造] 合併についてみんなわからなかった。合併という概念を持っていなかった。(当時の町長たちが)それをつくらせなかったところもある。だから名前だけ貸して(運動から情報が出るようにした)。(2011. 9. 12) [情報提供]
	⑨	<ul style="list-style-type: none"> I町長への攻撃がひどかったので、合併反対運動を始めた。議員を含め、(自分もあわせて)30人くらい中心の人がいた。(2011. 9. 13) [首長への反発(への反発)]

注) () 内の日付は、インタビュー実施年月日。

表10 運動従事者の運動参加後の学習

旧富士見村	<p>①</p> <ul style="list-style-type: none"> 合併の資料は、行政のほうからだいで出た。職員のなかに合併に積極的な人がいて、指導してくれた。財政的な問題は、素人が見ても、疑問が多かった。財源の捻出、財政基金の取り崩しなど、数字のバランスが全然合わない。それで、おかしいということで、勉強会を始めた。勉強会で、自立でいったとき広域圏は完全に崩れると。すると、広域事業でやってきたものを、全部自村でやらねばならない。それで、今の財政で運営できるのか、ものすごい疑問を抱いた。それで勉強を一生懸命やって、合併をしなければ富士見としては自立できないと（いう結論になった）。（2006. 10. 7） 専門家はメンバーにはいない。全部自分たちで勉強し、分からないところは県庁の地方課、弁護士に尋ねた。会社の顧問弁護士を使ったり、県の地方課に行ったり。そういう勉強。（2006. 10. 7） （反対派の）一番の理由は、県議の問題。昭和の合併のときに、1郡1町残ったところに、1議席県議が置かれた。その経緯があるので、富士見村も、自立でいけば1議席が残るだろうという判断が一番大きいと思う。（2006. 10. 7）【認識の深まり】
旧富士見村	<p>②</p> <ul style="list-style-type: none"> 特例など合併がわからない人もいたので、みんなで勉強しようということで、（資料を）少し買って勉強会をやった。だから、この人たちは合併についてはある程度わかっている。（2006. 3. 11） （合併推進運動を）主体にした勉強会は、ずっと続いた。出した書類はものすごい量。（2006. 3. 11）【住民への発信】
旧富士見村	<p>③</p> <ul style="list-style-type: none"> 私は本部をやってもみんながいてくれて、基本はこの人たち。この仲間たちから始まった。だから、地域を大事にしていく。「地域の人のために」とは思わないが、この地区の人たちは大半が賛成だったので、力になってあげたいと思った。だから、（合併）反対派みたい。「地域が、地域が」といっていた反対派も、こういう気持ちだったのかもしれない。（2007. 10. 14）【地域との結びつき】
旧富士見村	<p>④</p> <ul style="list-style-type: none"> 機が熟せば合併でもいい。手法としては、ただ、合併に反対ということではなく、地域を見直そうという人は地に足がついている。だから理屈が立つ。（2006. 10. 7）【地域との結びつき】
旧榛名町	<p>⑤</p> <ul style="list-style-type: none"> 今回起こした住民運動は、皆が志を同じくしていたかはわからないけれど、それだけ地域をよくしていこうという人が多い、ということでもまだ見込みがある。（2008. 3. 25）【地域との結びつき】
旧榛名町	<p>⑥</p> <ul style="list-style-type: none"> （運動団体の勉強会で）合併のことで私たちが受ける影響、歴史的な事象、榛名町が成り立つときの合併の経緯を学んだ。これは一般住民も参加可能なもの。コアメンバーの勉強会は、成果を一般住民にチラシで知らせた。4回発行した。（2011. 9. 8）【住民への発信】 この問題は社会問題、政治的な事象なんだというアピールをした。地域の人に共有してもらうため、記者会見も行った。（2011. 9. 8）【住民への発信】
旧榛名町	<p>⑦</p> <ul style="list-style-type: none"> 自分ではやらなかった。そのころ一日おきとはいえ、仕事をしながらだったので、そのような暇はなかった。ただし、運動の事務所でみんなの会話のなかから学ぶことはあった。会自体としては講師を招いて、主だったメンバーを集めて勉強会を行った。（2011. 9. 9） 近隣の住民に合併に関わるアンケートをとって、住民の疑問を役場で聞いた。そのときに（質問に答えられず）役場の人は困っていた。（2011. 9. 9） （運動に参加することで）地域の役を押しつけられるようになった。嫌だけれどしょうがない。地域のためと思ってやっている。（2011. 9. 9）【地域との結びつき】
旧榛名町	<p>⑧</p> <ul style="list-style-type: none"> 個人的に勉強することはなかった。会でも勉強会はあったが、あまり覚えていない。合併賛成議員もグループでバラバラ。それを見ていて、イヤになってしまった。（2011. 9. 12）【認識の深まり】 自分の頭が足りなかった。もう少し勉強しておけばよかった。町政、市政の仕組みをもっと知っておけばよかった。それで、もっと（合併のメリットをうまく）説明できるようになっただろう。（2011. 9. 12）
旧榛名町	<p>⑨</p> <ul style="list-style-type: none"> 少しは勉強をやってみた。いつまでもやっている、「おまえは合併反対なんだろう」といわれたりする。でも、この合併がどこから出てきたことなのかを調べた。その結果、国が補助金を減らすとか、高崎が榛名湖・榛名山を手に入れたいということなのだとわかった。ただ、そういう話を周りにしてもあまり反応はない。（2011. 9. 13）【認識の深まり】

注）（ ）内の日付は、インタビュー実施年月日。

動従事者が保有する社会関係資本により、さまざまな形式で情報収集が行われている。

第2に、これらの情報収集・学習活動によって得られた情報は、チラシの発行や記者会見を通じて、一般住民への発信が目指された。もちろん、自分たちの主張を支持する者をより多く獲得するという目的はあるだろうが、このような運動従事者の活動が、ある種「前衛」的な機能を果たし、これらの地域における住民の学習活動を活性化することにつながったものと思われる⁴⁾。

また第3に、これらの運動を通じた学習活動は、それぞれの運動従事者の認識をさらに深めることになっていた。たとえば、①のように問題の背景に県議会議員の定員枠があることを見出す者、⑧のように議員の利害関係を目の当たりにしてしまい、嫌気がさしてしまう者、また⑨のように国家財政のツケが地域に押しつけられる状況を見て取る者などがみられた。

さらに第4に、これらの運動の経験は、地域への再度の結びつきを形成することになった。③のようにこれまで「地域」というものをそれほど意識していなかったのが地域を重視するようになったり、⑦のように地域の役職を通じて新たに地域貢献を行ったりする者もみられる。

これらのように、運動参加後の学習活動は、運動それ自体を進展させるとともに、運動従事者の認識や活動の深まりをもたらし、結果として地域住民全体の学習活動を促進させるきっかけにもなったものと受け止められる。

6.5 学習過程を規定する要因

それでは、ここで確認されたような運動従事者の学習過程は、いかなる要因によって規定されるのだろうか。この点を確認するため、住民運動を事例に、住民の学習過程を研究した松原治郎らの研究グループの成果に学びたい。松原らの研究(松原 1980; 松原編 1977, 1985; 松原・久富編 1983)をもとに抽出した住民の学習過程を規定する要因は図1の通りである⁵⁾。この枠組にそってしてみると、第1に、住民の生活構造は一定の関連を持つことがわかる。問題の認識(表8)をみると、多くの運動従事者が「行財政」の問題を挙げているなか、「生活圏」と「教育」を挙げている者が数名みられる。このうち「教育」については、これを挙げた③が子育てに従事する女性であることが大きな要因と考えられる。また、「生活圏」については、旧富士見村の運動従事者からしか挙げられていない。このことは、実際の生活圏の広がりに関連を持つと考えられる。一般住民を対象

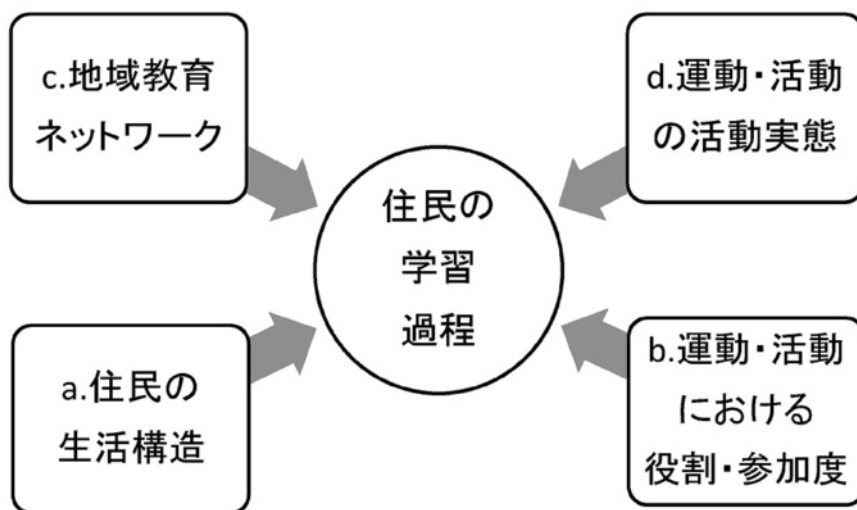


図1 松原グループに見られる住民の学習過程把握の枠組
注) 新藤 (2009) より。

に行ったアンケート調査で「もっとも頻繁に買い物をする場所」を尋ねたところ、旧富士見村では「前橋市」が59.2%、「富士見村」が37.5%と旧前橋市の方が多くなっていた（新藤 2010：112）のに対し、旧榛名町では「榛名地区」が44.4%、「（榛名地区以外の）高崎市」が37.0%と、旧榛名町内の方が多くなっていた（新藤 2011：125）。こういった実際の生活圏の状況が、同じ市町村合併であっても問題の認識のあり方に差異をもたらしていることがわかる。

第2に、「運動・活動の活動実態」や「運動・活動における役割・参加度」が学習過程を進める状況もみられた。今回対象とした運動従事者たちは、合併推進／反対の立場の違いはあれ、かなり高い活動度をほこっている。また、ここで取り上げた運動従事者たちはいずれも役職についているなど中核的なメンバーでもある。そうであるがゆえに、運動での学習を基本に、場合によっては個人的な学習も補いながら、運動に必要なこと、あるいはそれ以上の部分まで含めた学習が行われた。特に、地域への結びつきを再認識する者が多く存在したことは、これらの運動に従事したことによる大きな学習成果と考えられる。

一方、第3に、地域教育ネットワークについてはやや複雑な関係がみられた。住民の学習の基礎を担う公民館や図書館など、社会教育関係の機関が重要な役割を果たしたことは、調査のなかでは明示的には語られなかった。ただし、合併問題の関係職員や町村議会議員などから情報提供が行われるなど、直接的に教育を目的としているわけではないが一定の学習効果を果たした諸機関の存在が確認された。特に、町村議会議員との関係といった地域権力構造との関わりは、運動への参加を促す動員経路であるとともに、情報流通の経路としても機能し、結果として学習過程を進める役割を持っていることが明らかとなった。

7 まとめ

7.1 本稿の知見

最後に、本稿の諸分析を通じて明らかになった知

見をまとめると、以下のようになるだろう。

第1に、マクロレベルの分析からは、市町村合併と地域社会の教育との間に関連がみられた。市町村合併が進んだ都道府県ほど、小・中学校の数も減少し、統廃合が進んでいることが確認された。一方、基本的な社会教育機関である公民館数は、市町村合併が進んだ都道府県ほど減少の幅が小さく、逆に市町村合併が進まなかった都道府県ほど減少の幅が大きかった。つまり、市町村合併の進行との関係でいえば、学校教育機関は正の相関、社会教育機関は負の相関を持っていた。また、教育委員の構成は、合併が進むほど女性やホワイトカラーの増加の幅が大きく、教育委員の「都市化」の状況がみられた。

一方、第2に、ミクロレベルの分析からは、市町村合併に関わる住民運動を通じた学習の進展が確認された。合併に関わる運動への従事者は、それぞれの生活構造に根拠を持ちながら問題を認識し、地域権力構造や近隣のネットワークによって運動へと動員され、運動での勉強会を通じて改めて地域との結びつきや合併の背後にある問題構造を認識するなどの学習の成果を手に入れていた。特に、地域権力構造との関連が、動員経路であるとともに情報流通の経路としても機能し、学習を促す役割を持っていることが明らかとなった。このような地域権力構造が重要な役割を果たすのは、市町村合併というイシューが地域権力構造にとっても重要な争点となることに起因しているものと考えられる⁶⁾。

また第3に、上述のように合併が進んだところほど社会教育機関が残っている状況は、合併の進行を支えた住民が少なからず地域権力構造との関連を有し、そういった住民生活に強い結びつきを持つ諸機関を残すように有形・無形の働きかけを行ったことが奏功した結果と推測することもできるかもしれない。

7.2 今後の課題

ただし、本稿では十分なデータと分析をそろえられず、多くの課題を残した。

第1に、市町村単位の分析である。本稿では、まず全国的な状況を把握するために都道府県単位の分

析を行ったが、同じ都道府県でも市町村によって合併そのものや合併のその後の状況は大きく異なる。そこで、メゾレベルの分析として、市町村単位の分析を行う必要がある。

第2に、教育行政を対象とした調査である。市町村合併の進行と学校統廃合の正の相関は、これまでの先行研究(若林 1999)でも指摘されてきたことである。しかし、社会教育機関との負の相関は、これを解明するだけの十分な知見は出されていない。また、教育委員の「都市化」に焦点を定めた研究も求められる。そこで、この状況を明らかにするため、教育行政的を絞った調査研究がさらに求められる。

第3に、市町村合併と学校教育に関する運動分析である。今回事例とした旧富士見村・旧榛名町は、副次的なイシューとして教育は取り上げられたが、中心的な問題とはなっていない。一方、若林(1999)の詳細な事例分析のように、「昭和の大合併」をめぐるのは、かなり多くの合併と学校教育との間に争点を持つ紛争事例が存在した。そこで、「平成の大合併」における学校教育を中心的な争点とした事例の把握と分析を行わねばならない。

以上を通じて、本テーマに関わるさらに精緻な研究を積み重ねていきたい。

[注]

- 1) 市町村合併の政策過程を中心に扱ったものとしては、今井(2008)が挙げられる。また、地域総合調査の一環として市町村合併を扱ったものとして、兵庫県篠山市を事例とした森(2005, 2008)、杉本(2005)、静岡県佐久間町(現・浜松市)を事例とした丸山(2006)などがある。そのほか個別の合併事例を扱った主なものとして、丸山(2005)、宮下(2008)、新藤(2008, 2010, 2011)などがある。また、市町村合併をめぐる地域社会学的な諸研究の概要をまとめたものとして新藤(2005, 2010)、社会科学の諸分野にわたって市町村合併研究の動向を整理したものとして今井(2009)があげられる。
- 2) 旧榛名町では、2005年3月に町立第四小学校(旧・榛名山小学校)が閉校している。ただし、これは合併反対であった1町長時代のことであり、今回の合併とは直接の関連はないものと考えられる。ただし、合併が実現した2006年10月に合わせ、従来すべて「第〇小」という形式だった旧榛

名町内の小学校の校名が、大字をもとにした地名を冠した校名に変更されたことには、合併との関連も見出される。

- 3) ③は旧村外出身の女性であり、地域権力構造との関わりは一見無縁である。ただし、親族に政治家の有力な支援者など地域権力構造との関連を有する者が少なくない(2007.10.14に実施した聞き取りより)。その点で、政治・運動への領域に関わることのハードルがやや低かったものと考えられる。
- 4) 一般住民に対して実施したアンケート調査では、旧富士見村・旧榛名町の両地域とも、合併推進運動・反対運動を問わず、これらの運動団体が発行したチラシをよく読んだとする者は5割を超えている(新藤 2010, 2011)。
- 5) 詳細については新藤(印刷中)を参照。
- 6) 市町村合併問題と地域権力構造との関連については、新藤(2008)を参照。

[文献]

- 今井 照, 2008, 『「平成大合併」の政治学』公人社。
 ———, 2009, 「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』373: 1-59。
 加納心治, 1956, 「町村合併による教育上の影響」『金沢大学教育学部紀要』4: 41-48。
 ———, 1957, 「町村合併に伴う教育費の変動に関する研究」『金沢大学教育学部紀要(人文・自然)』5: 6-19。
 ———, 1959, 「石川県における町村合併に伴う教育上の影響(III)——学校施設・設備教材用設備・備品の充実に関する調査研究」『金沢大学教育学部紀要(人文)』7: 21-42。
 ———, 1960, 「石川県における町村合併に伴う教育上の影響(IV)——学校教育費と経済構造」『金沢大学教育学部紀要(人文)』8: 52-58。
 片野親義, 2003, 「さいたま市における合併問題と社会教育・公民館」『月刊社会教育』47(6): 37-42。
 丸山真央, 2005, 「『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」『地域社会学会年報』17: 109-125。
 ———, 2006, 「『平成の大合併』と地域社会の論理——佐久間町の浜松市広域編入合併をめぐる」町村敬志編『開発の時間 開発の空間——佐久間ダムと地域社会の半世紀』東京大学出版会, 357-379。
 松原治郎, 1980, 「生涯教育と地域社会——地域学習社会の形成」『教育社会学研究』35: 73-82。
 ———編, 1977, 『コミュニティと教育——運動と参加の時代を考える』学陽書房。
 ———編, 1985, 『教育調査法』有斐閣。
 ———・久富善之編, 1983, 『学習社会の成立と教育の再編——長野県上田市』東京大学出版会。

- 三上和夫, 2003, 「学区制からみた市町村合併」『月刊社会教育』47(6): 21-27.
- 宮下聖史, 2008, 「『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編——長野県喬木村を事例として」『地域社会学会年報』20: 119-133.
- 森 裕亮, 2005, 「再編される住民と自治体の関係」浅野慎一・藤井和佐編『都市のユニバーサリズム、ナショナルリズム、ローカリズム——都市の本質的ななりたちに関する基盤的研究「第2分冊 篠山編」』2001-2004年度科学研究費補助金研究成果報告書, 神戸大学, 60-70.
- 高橋真照, 1956, 「町村合併と社会教育」『文部時報』942: 9-16.
- 田中一生, 1964, 「町村合併に伴う組合立中学校の再編過程——地方教育行政における能率化の問題と関連して」『熊本商大論集』18: 117-152.
- 田中一生・門田見昌明, 1963, 「町村合併による教育行財政の変化——熊本県山鹿市の場合」『教育社会学研究』18: 123-137.
- 田中勝規, 1963, 「町村合併の性格とその教育行政への影響(一)——熊本県下の事例を中心とする研究」『福岡学芸大学紀要 第4部教職編』13: 1-17.
- 角井 宏, 1956, 「町村合併と教育委員会制度」『文部時報』942: 2-8.
- 若林敬子, 1973, 「学区と村落社会——戦後町村合併期の学校統廃合問題」『村落社会研究』9: 255-302.
- , 1999, 『学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房.
- 析方法——松原治郎グループの研究を中心として」『人文科学論叢』4.
- 杉本久未子, 2005, 「住民たちの合併評価——中心と周辺という視点から」浅野慎一・藤井和佐編『都市のユニバーサリズム、ナショナルリズム、ローカリズム——都市の本質的ななりたちに関する基盤的研究「第2分冊 篠山編」』2001-2004年度科学研究費補助金研究成果報告書, 神戸大学, 60-70.
- , 2008, 「自治体合併と篠山市」浅野慎一・岩崎信彦・西村雄郎編『京阪神都市圏の重層的なりたち——ユニバーサル・ナショナル・ローカル』昭和堂, 127-146.
- 西村由美子, 1988, 「婦人問題の学習過程」社会教育基礎理論研究会編『叢書生涯学習Ⅲ 社会教育実践の現在(1)』雄松堂出版, 107-141.
- 新藤 慶, 2005, 「『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』17: 91-108.
- , 2008, 「市町村合併をめぐる住民投票運動の展開と地域権力構造の変容——群馬県富士見村を事例として」『現代社会学研究』21: 1-17.
- , 2009, 「市町村合併と住民の意識変容——群馬県旧富士見村・旧榛名町の事例を通して」日本教育社会学会第61回大会発表資料.
- , 2010, 『市町村合併をめぐる住民の意識と関わり——群馬県富士見地区を事例として』新見公立短期大学幼児教育学科教育学研究室.
- , 2011, 『市町村合併の展開過程における住民の行動と意識——群馬県榛名地区を事例として』群馬大学教育学部学校教育講座教育社会学研究室.
- , 印刷中, 「地域住民の学習過程の教育社会学的分

付記

本稿は、平成21～23年度の文部科学省科学研究費補助金(若年研究B)(研究課題「『平成の大合併』に伴う地域社会の共同性の変容に関する実証的研究」、研究代表者・新藤慶、課題番号21730438)に基づく研究成果の一部である。