

Title	自治体規模に関する一考察：市町村合併の意義と展望
Author(s)	佐々木, 信夫
Citation	聖学院大学論叢, 5(1): 37-51
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/repos/modules/xoonips/detail.php?item_id=733
Rights	

聖学院学術情報発信システム：SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

自治体規模に関する一考察

——市町村合併の意義と展望——

佐々木 信 夫

A Consideration of the Size of Autonomous Governments in Japan

—— The Significance and Future of Municipal Integration ——

Nobuo SASAKI

As rural societies have been converted into urban ones, the size and the sphere of the activities of autonomous governments have become fundamental problems of Democracy.

Our municipalities as basic autonomous governments have been mutually integrated, especially before and after 1955 (Showa 30), as well as 1889 (Meiji 22), and the size of municipalities is now seen in terms of regionalism. High speed transportation and dense information networks have gradually transformed society.

In the light of Political Science, this paper considers the history and significance of our municipal integrations, and the size of autonomous governments best suited for modern society.

はじめに

変動する社会状況のもとで、地方自治の規模をどのように設定し、地方政府の活動をどう定めるかは民主主義の基本問題である。とりわけ基礎自治体である市町村について、我が国では明治22年、昭和30年前後と2度にわたり合併を行ってきたが、人、モノ、カネ、情報が超スピードで行き交う高速時代のいま、より広域圏行政の必要性が高まり、改めて市町村の規模が問われようとしている。

そこで本稿では、広域行政の必要性や方法を概観したうえで、とりわけ市町村合併の問題に焦点を当てて、その歴史、意義、現代社会にふさわしい市町村の規模について政策科学的な視点から考察を加えてみたい⁽¹⁾。

Key words; Self-Government, Municipal Integration, Democracy, Size of Self-Government, highly Information Network Society

1 広域行政論議が高まる背景

現代社会を特徴的に示すことの1つに、ひとびとの生活が交通・通信システムのネットワークに支えられ、極めて広範な動きをすることが可能になってきたことが挙げられる。それぞれの地域において広い意味での都市圏が形成され、その中心に中枢性の高い都市が存在し、そこから放射状に何10kmにも及ぶ都市化された地域が連担した広がりを見せている。これを都市圏時代とってよかろう。その都市圏がより広域化する動きにあるのが現代社会である。

例えば東京圏についていうなら、今から20年前までが半径50km圏が通勤通学のエリアだといわれたが、それが10年前には70km圏まで広まり、いまでは100km圏が通勤通学のエリアとされている。これも通勤新幹線の普及により、21世紀初頭には東京圏は300km圏まで拡大すると予測されている。他の都市圏についてもエリアの大きさはともかく、その傾向は同じである。

ところで、ここまで急速に広域圏を形成するようになった我が国も、いまから100年前までは、都市人口率は5%であり、都市圏といえるような地域は横浜や大阪、神戸などごく限られた地域に止まっていた。それがいまや都市人口率は80%にまで高まっている。交通手段も100年前の馬、船、徒歩の時代から、いまや三大高速網が整備され自動車や電車が日常の移動交通手段となっている。この変わりようは大変なものである。

産業構造についてみても、その牽引力が、第1次産業の農業から第2次産業の工業へ、そして第3次産業のサービス系産業へと変わり、都市化の進展はそれと連動し、いまや日本列島各地に都市圏が生まれている。県庁所在都市はどこでも県内の中枢都市圏としての機能を果たしている。高度都市型社会といわれる現代は、政治や経済、文化などあらゆる諸機能が集中し、中枢管理機能により大きな牽引力が発揮され、大都市圏、中都市圏、小都市圏と規模は様々であるが、いずれも都市圏が人々の生活の中心の場となっている。

その中で自治体行政の現状をみると、都市圏の規模にあった行政圏となっているかどうか極めて疑問である。広域自治体としての府県も、基礎自治体としての市町村も、都市圏と行政圏が不一致の状況にあり、都市圏から生まれる様々な行政需要に適切に応える仕組みとしての条件を欠いている。ここに自治体規模の条件が問われる基本的問題がある。

さて我が国が高度都市時代にあるといっても、列島全体が同じ状況かといえば、決してそうではない。それぞれの地域状況は一律ではない。一方の極には大都市化が進行する過密の問題状況が生まれている地域があるかと思えば、もう一方の極には人口が減少し産業が衰退する過疎の問題状況の生まれている地域がある。特に後者についていうなら、1990年の国勢調査では、①18道県で人口が減少し、②2,066の市町村つまり全市町村の何と64%、3分の2が人口減少となっているのである(ちなみに、1985年の国勢調査では人口減少は1県のみ、人口減少市町村も1,573で全国の48%

と全体の2分の1を下回っていた)。

よって広域行政の問題を整理するなら二つの軸で見ることが適当のように思われる。一つの軸は、都市圏においていくつもの都市問題が錯綜し、自治行政の単位たる自治体間を大きくまたがるという状況の中で、その問題解決のための政策形成、権限構成、財政負担などの仕組みが要請されるという大都市圏型の広域行政問題であり、もう一つの軸は、山林開発をはじめ観光・リゾート開発、さらには工業団地開発、幹線道路網の整備、酪農振興のための牧場開発など地域活性化のための過疎対応型の広域行政問題が存在する。前者を都市問題対応型の広域行政とするなら、後者は地域活性化型の広域行政と呼ぶことができよう。

歴史的に見ると、わが国の広域行政は、高度経済成長をめざし地域開発を促進するための開発型の広域政策が先行してきた。その意味で非大都市圏での広域行政が出発点にあったといえる。それが大都市圏における都市問題対応型の広域行政に焦点を移していくのは、高度成長政策によって人口・産業の大都市集中がおこり、その矛盾が噴出して来る昭和40年代後半からである。

ところが現在は、国土の半数が過疎地域の指定を受ける中で非大都市圏での地域活性化型も重視されるようになり、大都市圏の都市問題対応型のそれと2つの広域行政のタイプが同時に存在することとなっている。

そもそも広域行政とは、「二つ以上の地方自治体の区域を越えて特定の事務を広域的に処理する仕組みのこと」を指すが、その方法論はいくつかに分かれている。その主たる方法として、本稿で取り上げようとする市町村合併 (municipal integration) という複数自治体の単一化による自治体規模拡大の方法と、複数自治体の部分的協力関係をつくりあげようとする一部事務組合 (都道府県、市町村、特別区がその事務の一部を共同処理するために設ける組合) という特定事務の広域的共同処理の方法や、各種協議会や連絡会議等による関係行政機関の特定問題への協力的対応などの方法がある。また最近、これとは別に複数自治体の合併による単一化でもなく、複数自治体の一部共同化でもない、第3の方法として複数自治体の広域行政部分を扱う連合体の形成という方法も有力化し始めている。これについては後に考察してみたい。

昭和50年代の後半、政府の第2次臨時行政調査会は「広域行政に対応する地方行政体制の整備」という項目を掲げ基本答申 (以下、臨調答申という) は、次のようなことを述べている⁽²⁾。

第1は、明治4年の廃藩置県以来、約110年を経過しているが、その間のわが国の政治的、経済的、社会的、技術的環境の変化には著しいものがある。都道府県、市町村で構成されている地方公共団体については、国民の間に安定した制度として認められるようになってきたことも事実であるが、一方、旧来の団体の区域が今日の経済社会に関する諸活動や諸問題の解決等にとって適切なものとはいえない面があることも否定しがたい事実である。

第2に、とりわけ市町村については、①全国的な都市化の進展、地方定住人口の増加、モータリゼーション等の発達と普及に伴い、人々の日常生活は、市町村の区域に止どまらず広域化しており、

自治体規模に関する一考察

新しい日常生活圏が形成されつつあるが、現状の市町村行政では十分対応し切れない実情がある。

②市町村の人口規模については、数百人の規模から数百万人の大規模のものまで大きな格差があるが、地方自治が最も実現されやすい基礎的な団体である市町村にできるだけ事務を配分するためにも、市町村の基盤を強化するとともに、長期的、基本的には、市町村の規模、能力の格差を解消することが重要な課題である。

そして、この基本的考え方を実現するために、市町村では次の対応を取るべきとした。

すなわち第1に、標準的な市町村においては、生活環境の整備等住民の日常生活に対する行政サービス水準の向上がその中心的課題をなすところから、可能な限り行政サービスが総合的、一元的に提供できるよう、日常生活圏を一つの市町村の区域とすることを第一義とすべきである。そして、地方都市とその周辺市町村等の比較的条件の整っているところから、地域の自主性を尊重しつつ、「合併を進めるべき」である。

第2に、そうはいつでも当面は、現実問題として、市町村間の共同処理方式によって臨時緊急に対応する必要があり、これらの事務の共同処理体制・制度の充実につとめ、市町村合併への条件整備を図っていくものとする。

第3に、大都市の市、区及び周辺市町村については、大都市の中心部とその周辺部における行政サービスに関する受益と負担の不均衡、東京や大阪の中心部における定住人口の空洞化と周辺部における人口の急激な増加に対応して、関係自治体間の行財政機能の再編、事務・事業の総合化、共同化、人口急増市町村の財政構造の改善を推進するものとする。

第4に、過疎市町村、観光市町村及び文化財保全市町村、大規模施設建設市町村、森林面積の大きな市町村など特殊な要素をもつ市町村においても、広域化への対応策とともに、特殊な要素への対応策が必要である。国及び都道府県の適切な支援措置を得つつ、それぞれ特殊な要素に対応した行財政能力の強化を講じ、漸次、標準的な団体としての位置づけを行うものとしたのである。

これら政府の考え方も踏まえながら市町村合併の考察を行うが、その前に第23次地方制度調査会で検討されている市町村連合構想についてふれておきたい。

2 市町村連合の考え方

基礎自治体レベルでの広域行政について複数の市町村が人、モノ、カネ、情報を出し合い、連合体という特別地方公共団体をつくって行政を行おうという考え方を市町村連合構想という。その内容は単一ではなく、また現実に実施されているものではないが、国家レベルでいえばEC連合構想に似た考え方であり、これからの市町村行政を進めるうえにおいて多に注目されよう。

(1) 新しい広域行政機構の必要性

現在もっとも一般的な広域行政の仕組みに一部事務組合制度があるが、これには次のような限界

がある。

- ① 構成団体による事務・事業の“持ち寄りの”な仕組みのため、各地域の利害が表面化しやすい。
- ② 広域にわたる共通の政策を自立し、その実効性を確保するという機能が弱い。
- ③ 所掌事務の決定について、自らのイニシアティブを発揮できない。
- ④ 府県が加入するものについては、二以上の事務を複合的に対象とできない。
- ⑤ 国から直接に権限委譲をすることができない。
- ⑥ 組織及び運営について画一的で選択の幅が少ない。
- ⑦ 自主的な財政基盤の確立がむずかしい。
- ⑧ 地域住民から遠い存在になりやすい。

こうした限界を克服し、個性的で魅力的な地域づくりのためには地域の総合的な主体性を高めるための広域行政組織づくりが必要となる。

(2) 自治体連合構想

- ① 「連合」は広域行政需要に対処するための固有の権限をもつ特別地方公共団体。
- ② 「連合」は普通地方公共団体を構成団体に憲章を定めて設置する。
- ③ 「連合」は共通の政策を形成し、その実施の機能を担い、事業数は問わない。
- ④ 「連合」の組織は弾力的・選択的で、国・県の権限を委譲できるものとする。
- ⑤ 「連合」の意志決定は国の機関、他の自治体が参画できる道を開く。
- ⑥ 「連合」は財政基盤の確立のため、課税権や起債権をもつ。
- ⑦ 「連合」の組織は「執行機関－議事機関型」か「評議会型」のいずれかを選択。

(3) 連合と自治体の関係

- ① 「連合」は、調査研究、企画などを行い、また計画、基準、指針などを策定するが、その基本的役割は構成団体に対する情報や資料提供、勧告、助言にとどまる。
- ② 「連合」の決定は、関係構成団体において管理、執行されるものと、「連合」が自ら管理、執行するものとに分かれる。前者は関係構成団体の批准手続きを要件とし、「連合」の決定が関係構成団体に対する義務づけなど拘束力を有する。後者は「連合」と関係構成団体とでは委任、補助執行の関係にたつ。
- ③ 「連合」組織が「執行機関－議事機関型」の場合は執行機関の長と議事機関の議員、「評議会型」の場合は評議員の選出について、公選制、間接選挙制を選択でき、また一定の範囲内で国または自治体から有識者を選出できる。

(4) 自治体連合のタイプ

- a 府県大都市連合～大都市地域における府県の連合体。交通施設整備と関連した沿線開発整備、広域的住宅対策、廃棄物処理場の整備、広域土地利用・都市計画、土地利用規制・調整、広域

にわたる森林、緑地の保全。

- b 特定地域開発整備連合～特定地域の資源を活用した開発整備，総合開発整備を行い，その後の管理をおこなうための連合体。水資源の開発利用・調整，リゾート地域の開発整備，新都市開発整備，地域公共交通の整備・利用調整。
- c 地方都市周辺連合～地域の振興，活性化の拠点づくりをねらいとする連合体。総合計画の策定及び事業の実施・調整，地域イメージやアイデンティティの確立。
- d 特定課題連合～特定の政策課題で広域でなければ目的を達成できない場合につくられる連合体。景観の保全，観光ルートの整備，広範囲の規制・取り締まり，防災対策，高度技術，学術，医療機能集積，情報ネットワークの整備等。

これが自治体連合構想である。「連合」に特別地方公共団体として地位を与え，一定の行政権，財政権，課税権を認め，広域政策に関する包括的な事務事業を担わせようというのが，この構想のねらいと考えてよい。これらの構想は府県レベルと市町村レベルの双方を対象としているが，とりわけb，c，dの項目は市町村レベルの連合体形成として注目される。

この1世紀の間にわが国は，明治初期5%に満たなかった都市人口率が約80%に達する高度都市型社会を実現した。その都市化過程の中で，産業活動，市民行動の拡がりから成る「実際上の都市」が地方自治の単位から成る「行政上の都市」を大きくまたぐことになり，自治行政のガバナビリティ（統治能力）が及ばない領域を増大させてしまっている。その結果，府県間，市町村間を越えて土地問題をはじめゴミ，残土，廃棄物，上下水，交通，道路，住宅，防災，環境，高度医療，地域開発などの問題が横たわり，これに対する広域的な計画機能，広域的な処理機能の強化が行われない限り，これらの諸問題を有効に解決することはできなくなっている。

これの対処法は基本的には，現在の都市圏，地域圏のエリアに見合うように府県エリア，市町村エリアを再編成せよということになる。広域自治体たる府県，基礎自治体たる市町村について，適正な人口，面積，公務員数，行財政権限などの自治規模を計算のうえ，新たな府県構想・市町村構想が打ち出されて然るべきである。

だが，現実には府県合併はむずかしいし，市町村合併ですら話題にのぼっても実現しないところから実現してもそれまで10年以上の月日を費やすなど時間のかかる話である。その点，自治体連合の考え方はそれぞれの自治体が自治権を維持したまま，もう1つの自治権をもつ連合体をつくろうということだけに現実的対応方法である。

もとより，こうした発想をふくめて我が国の広域行政に関する制度論議は一定の歴史がある。その流れをみることで，この自治体連合案の位置づけをしておきたい。

府県レベルでは，過去に大きく2つの論議の流れが存在した。それは，1つに府県合併や連合組織による広域行政への対応であり，もう1つに府県廃止，州政府構築による広域行政への対応である。

まず前者では、戦後間もなく地方行政調査委員会が府県規模を200万人にする合併合理化案を提言している。この案については、昭和40年にも出され、都道府県合併特例法が政府内で検討された経緯がある。

また、「連合」案も何回かある。昭和38年の地方制度調査会の「地方公共団体の連合」案では、府県の共同事務処理機関として特別地方公共団体の「連合」を創設し、執行機関（理事会）に府県の知事を、審議機関（審議会）にそれぞれの府県代表議員と学識者を当て広域行政を展開すると述べられている。44年にも同調査会が同じ趣旨の連合案を提言している。

一方、後者の府県廃止、州政府案はどうかと言えば、まず昭和32年に地方制度調査会が府県を廃止し国と市町村の中間に「地方」を設ける案を提言している。それは、全国を七つのブロックに分け、中間政府として府県という自治体的性格と国のブロック機関統合による国家機能的性格とを併せ持つ「地方」をつくる。地方長は内閣総理大臣の任命、議員は住民の直接公選によることとなっている。

経済界もこの問題には関心が強く、昭和45、57年と日本商工会議所が「道州制」案を提言している。この案は、府県を廃止して全国に9つ程度のブロック割りからなる州政府をおくというもので、公選の州知事と州議会議員から成る州政府を形成し、併せて国のブロック機関を吸収して行政改革を図ろうというものである⁽³⁾。

いま考察した「連合案」を府県レベルでみるなら、前者のタイプに属すると言えよう。

ただ、過去いくつもの案が出されながら、どれひとつ成案に至らなかったのはなぜか。その要因について筆者は次のように考えている。

その1つは、改革案が常に「上からの改革」をめざそうとし、府県等の自治体や市民の意見を十分吸収する過程を欠いていたこと。

2つ目は、「経済効率」主義が強く本来政府機構が持つべき市民自治を基盤とする観念に乏しかったこと。

3つ目は、広域行政需要に関する説得的な調査研究がなく、制度論のみを振り回すことから世論の積極的支持を得れなかったということ。

今後、新たな制度形成にはこの3つの欠点を補う努力が必要とされよう。

それはまず、制度の形成過程を従来の「上からの改革」志向（統制型改革）ではなく、市民や関係自治体を巻き込んだ「下からの改革」志向（参加型改革）に変えていく努力が必要であるということ、しかもそれは、府県、市町村という行政レベルに止どまらず、市民、企業、団体なども参加した制度構想でなければならないということである。

それには、参加型の広域行政形成のための市民の判断材料を揃えること、つまり圏域を越える交通需要や住宅需要など科学的広域需要の把握を行い、それをもとに住民投票によって制度に対する市民意識の確認を行うことである。願わくば、自治体、市民、企業からも制度提案を求めたい。自

治基盤を持たない形ではたとえ特別地方公共団体として成功しない可能性が強いと見ておかなければならない。

また国の出先機関と府県の二重行政の弊害が常に起こるが、これらの解消のために国のブロック機関の仕事を広域に関する府県権限と統合することでステップ的に「広域地方政府」を形成していくことが必要である。

府県レベルで言えば、まず初期段階として EC 型広域自治体（特別地方公共団体）の形成をめざし、府県機能、ブロック機関機能を徐々に吸収しながら広域機能を強化することである。それがある程度定着したところで、21世紀半ば頃を目途にこれを発展させた広域地方政府（普通地方公共団体）を国と市町村の中間につくっていくことである。それが、まさに州政府である。

市町村レベルでは後述するような市町村合併を促進する一方で、第一ステップとしては EC 型連合体を形成し、それを強化発展させる形でゆくゆくはそれが合併によって新たな「市」に成長していくというプロセスにつながることが望ましい。現在の3245の市町村が1000程度の数に減り、人口規模で10万人以上の市に整理統合されていくなれば、我が国の市町村行政の近代化もより進めやすいことになる。

3 市町村合併の意義と課題

周知のとおりわが国は、明治以来欧米に「追いつき追いこせ」を合言葉に中央と地方が一丸となり、中央政府が機関車の役割を果たし、必然的に政治や行政の集権構造が生まれてきた。このマシンが効率的に作動してきたのがこれまでの日本であったろう。

ところが、すでに経済発展を成し遂げた今は、個々の生活を中心とした豊かさを求める時代に入っている。集権体制を改める段階にある。中央政府が機関車となって地方をリードするのではなく、内政の権限、財源を身近な地方政府に与え、地方分権型行財政構造の中で地方政府同士が競って豊かさを実感できる地域づくりをする、そうした時代へと向かわなければならない。これを中央集権から「地方集権」（地方主権の意味）の時代といってもよいかも知れない。

ただ、ある“前提”を抜きに議論してはならないことがある。それは内政の受け皿である市町村に政策形成力があり、信頼度の高い“政府”に成長していることが地方集権の前提だということである。補助金行政に慣れきり、国の行政マニュアルを見ながら行政執行を行うといった従来のスタイルに終始するなら、国民は安心して地方主権に賛成できまい。地域を取り巻く社会潮流、環境変化を鋭敏に受け止め、地域ニーズにあった政策立案を自力でできる、そうした自立した自治体づくりこそ、いまもっとも重視すべき自治体改革のテーマではなかろうか。

それには、自治体自らが政策官庁にふさわしい仕組みを作り上げる、政策立案能力の高い政策マンをつくる、委託ではなく自前の政策形成をめざす政策研究を活発化するなど、政策官庁としての

自治体規模に関する一考察

条件を整備して行くことが必要である。同時により基本的で根本的な問題として「自治体の規模」をどう考えるかということも大切である。人口が2000人や5000人足らずの町村を前に、政策自治体づくりも叫んでみても将来への展望は見えてこない。

(1) 市町村合併の歴史

府県制度は明治23年からそのままであり、市町村制度も昭和30年前後の「町村合併」後そのままである。農村型社会から高速時代、広域時代、情報時代といわれる高度都市型社会へ変わってきた今、果して47府県体制、3245市町村体制が時代に合うかどうか、人口5000人程度の町が政策形成の主体になれるかどうか、原点に立ち返ってみる必要がある。

わが国の市町村は表-1に示したように、明治初期に比べ数のうえで20分の1以下、1市町村の規模で20倍以上の大きさに変化してきている。

市町村合併の歴史は大きく2つの波がある。まず1つは、明治22年にわが国で市制・町村制がスタートする際、政府は7万以上あった市町村を約半年の間に5分の1近い、15859の市町村に減らしている。この時、市が39であり、圧倒的に町村が中心であった。

これが2つ目の波として、昭和28年から31年にかけて行われた町村合併促進法⁽⁴⁾による町村合併の結果、市の増大が起こるときである。昭和28年10月時点で9868あった市町村（市は286）が3年間の間に3975まで減り、市が一気に200以上も増えている。表-1からも理解されるように、この時、町の数はいまも変動ないが村が7616

から1574と5分の1に減っている。わが国の市町村にはこの時の合併の様々な遺産がいまでも残されている⁽⁵⁾。

現在の市町村は数、規模ともこの昭和30年前後のものと考えてほぼ間違いない。それ以後、大きな自治体規模の再編はおこなわれていないのである。しかし、その後、我が国は高度成長の時代を迎え3大高速網が整備され、モータリゼーションが起こるのである。これが何も変えないかといえば、明治から昭和にかけての変化以上の変化が列島を襲うのである。

そこで各地をみたとき、ふたたび市町村合併がブームになりつつあるように思われる。しかも過去の合併が上からの合

表-1 わが国の市町村数の変遷

年次	市	町	村	計
明治16年	19	12,194	59,284	71,497
明治22年12月	39	(15,820)		15,859
明治31年12月	48	(14,241)		14,289
明治41年12月	61	(12,387)		12,448
大正10年12月	83	1,382	10,721	12,186
昭和5年4月	109	1,702	9,980	11,791
昭和15年4月	160	1,754	9,325	11,239
昭和28年4月	280	1,953	7,808	10,041
昭和28年10月	286	1,966	7,616	9,868
昭和31年9月	498	1,903	1,574	3,975
昭和41年4月	560	2,011	801	3,372
昭和46年4月	597	2,004	656	3,257
昭和51年4月	643	1,978	635	3,256
昭和56年4月	649	1,991	615	3,255
昭和61年4月	651	2,006	596	3,253
平成4年10月	663	1,992	581	3,236

(資料) 内務省・自治省の統計資料

併、中央政府主導の合併であったが、今回のそれは「下からの合併」、地元主導の合併である。換言すれば、官治型の合併促進が自治型の合併運動に変わってきているのである。

もとより、国・県主導ではなく、地元主導の合併となると、その経験が乏しいだけにいろいろな戸惑いもある。地元経済界の歩調が揃わない、ある自治体の首長、議会が反対するゆえ合併がまともならない、政治や行政レベルで話はまとまっているが市民は全く無関心、あるいは逆に反対だ、といった具合に実際は様々な課題を抱えている。めんどうだから、この際、中央が一気に時限立法を行って合併促進をして欲しいという意見まである。もとより、これは乱暴な話で、少なくとも自治意識が昭和30年前後のそれと大きく異なっている今、上からの合併はやるべきでない。根気よく、下からの合併を支援すべきである。

そうした戸惑いはあるが現に自治体合併は各地で胎動し始めている。

(2) 市町村合併の意義と類型

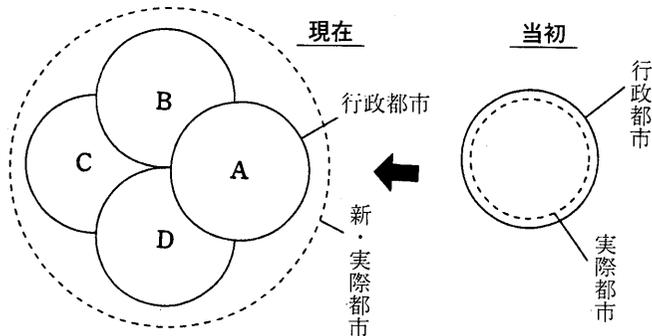
ここで考えてみたい。なぜいま市町村の合併が必要だろうかということである。この点は筆者の最近著『自治体プロの条件』（ぎょうせい）⁶⁾でも述べているが、ここで改めて理論的に整理しておきたい。

というのは本来、市民活動や産業活動の影響圏域（「実際都市」）は、地方自治の管轄圏域である市町村の単位（「行政都市」）と一致していることが望ましい。

図-1に示したように、昭和30年前後の合併時には、各地で実際都市と行政都市を一致する作業が進められた。

ところが、それ以後モータリゼンションの中で生活圏、経済圏はどんどん拡大し、各地に広域都市圏（新・実際都市）がどんどん生まれている。しかし、行政都市はそのままだ。その結果、ひとつの実際都市にいくつもの行政都市（図のA～D）が入り込むことになっている。ひとつの実際都市において、土地利用をはじめゴミ、廃棄物、上下水道、交通、道路、住宅、防災、環境、医療の問題解決や、広域的な地域開発の課題が浮上してくる。ところが、行政都市である自治体は旧来のオラがマチ、ムラ意識で狭域行政しか展開しない。それぞれの市町村が独自の計画をつくり、同じような公共施設やサービスの供給をヨコ並び意識で行う。これでは、現代の都市社会のニーズ

図-1 市町村合併の意味



にも答え得ないし、魅力も生まれてこない。

実際都市が抱える問題は総合的視点から計画され、広域体制で対応されなければならないのに、ナワバリ根性剥き出しの地域エゴが顔を出すことが多い。これでは魅力ある地域も、行政サービスの向上も期待できない。じつはここに自治体合併の必要性が潜むのだ。つまりもう一度、実際都市に行政都市を合わせる努力がいるというわけである。旧来の行政都市をいくつか併せることで実際都市に合う新・行政都市をつくり出す、これが市町村合併の意味である。

我が国の市町村合併の動きを筆者の調査に基づき整理してみると、次の6つのパターンが合併動態として見られる。

①Aパターン（政令指定都市昇格をめざす合併）

第1は、100万人政令市をめざす合併の動きである。平成4年4月、千葉市が政令指定都市になったことで首都圏で政令市のない県は埼玉県のみとなった（東京都は特別区という大都市制度がある）。そこでJ Rの大宮操車場を軸とする業務核都市づくりが大宮、浦和、与野市にまたがるところから、これに上尾市、伊奈町を加えた4市1町が合併し120万人都市をつくろうという動きが急浮上している。これは先の知事選挙の争点にもなった。また、静岡、清水、焼津、藤枝市を中心に大静岡市をめざそうとする動きもあるし、以前から前橋と高崎を中心とした100万政令市構想もある。

このように府県並の権限をもつ政令指定都市への昇格をねらう動きは、今後増えそうである。

②Bパターン（県都が周辺市町村を吸収する合併）

第2は、県都が人口の滲みだした周辺町村を吸収しようとする動きである。どこの県でも県庁所在都市は人口吸引力が強く、都市として大きくなる傾向がある。県都がより都市化し周辺市町村へ新住民を送り出し、その新住民が県都との格差是正を求めて合併運動の声をあげ、結果として大規模集積の利益を享受するために合併に踏み切るという場合がこれに当たる。岩手県の盛岡市がこの春隣町の都南村を吸収合併したが、こうした動きは各地でより顕在化する動きにある。

というのも、県内人口の20%近くの人口を吸引する多くの県都には地元企業の本社があり、大企業の支店があるなど支社経済の中心であることはもとより、大学があり、総合病院があり、芸術、文化、スポーツの中心施設がそろっている。都市としてのブランドも高い。そこで県都に合併し仲間入りすることでその恩恵によくそうとする周辺自治体、住民の志向が高まるのは自然の流れである。

③Cパターン（県中核都市づくりをめざす合併）

第3は、県都と対抗し、県内の20~30万人都市として中核的な都市をめざそうとする合併である。例えば、宮城県の古川市を軸とする10数町村を合併しようとする「大崎市構想」がこれに当たる。古川の場合、仙台市が三年前から政令市になり県内人口の40%を吸引していることに危機感をもち、独自の圏域を作らないと総て仙台圏に飲み込まれてしまう、という問題意識から合併の機運が高ま

っている。そこで中規模の都市をつくることで副県都とか核都市をめざそうというわけである。

この種の動きは各地にあり、都市機能の一定の集積と業務機能の集積、人口の集中をみる魅力的な都市規模は20~30万人都市といわれるだけに今後こうした動きは強まろう。その場合、現在の広域市町村圏をベースに圏域が組まれるケースが一般化しそうである。

④Dパターン（町村が合併し「市」への昇格をねらう合併）

第4は、町村がまとまって市に昇格しようという動きである。2000近い町と、600近い村が存在する現状のなかで、それは人口規模も小さく、都市基盤整備ひとつ考えても立ち遅れる傾向にある。その一方でモータリゼーションは進み、産業構造も変化しており、魅力的な近代都市をつくらなければ若者の流出も止め得ない状況だ。そこで町村がいくつかまとまって5万人以上の市をめざす動きにでる。それは明治以来の町村中心の基礎自治体が市中心の基礎自治体が変わっていく契機になるかもしれないが、相当数の自治体が水面下でこの動きをもっている。こうした新たな市を生み出そうとする町村合併の動きも、全県にあるといっても過言ではない。

⑤Eパターン（過疎地域で「市」を維持するため周辺町村を吸収合併）

第5は、過疎防衛対策としての吸収合併の動きである。東京一極集中と地方過疎が同時進行する我が国において、過疎をくい止めることは大きな課題である。この過疎の進行する地域で市防衛型の合併も組上にのぼっている。5万人の要件を満たしてこそ市の存在価値があるが、市に昇格する当時は十分五万人であったところも、その後高度成長の波をうけ三大高速網の発達に伴い人口流出が激しくなり3万人以下の市になっているところも少なくない。そこでは周辺の町村も人口が流出している。そこでこれら過疎の地域が市を軸に合併して5万人の市を維持しようという動きに出る。まさに過疎防衛型の合併である。

⑥Fパターン（県境をまたがった市町村合併）

第6は、県境をまたいだ市町村合併の動きである。明治時代、人々の生活圏、行動圏は、馬、船、徒歩の時代には大きな川、山で仕切られていた。明治23年、府県制度ができたときはまさにこうした時代状況であり、現在もそのまま47府県の県境は共通して山か川で仕切られている。それ以後、時代が大きく変わったにも拘わらず、府県割りはそのままだ。

だが、いまやトンネル、橋がつき、クルマ社会を迎える中で山も川も人々の生活圏、行動圏を仕切る障害物ではなくなった。県境をまたいで新たな生活圏、経済圏が次々と形成されている。その市町村が県境をまたいで合併し、魅力的な都市をつくろうというわけだ。こうした考え方、行動も時代の流れといえよう。九州の南の県同士の中に県境の市町村が合併して行動圏、行政圏を共にしようという動きがある。ほかの県にも水面下の動きはある。ただ現実問題として、この合併はむずかしいと考えられる。というのも、市町村合併を許可する権限は県知事にある。県議会の過半数の賛成を得なければならない。

すると、自県内の市町村合併は自県の領土が変わる訳でもなく、自分達の判断で済むが、二つ以

自治体規模に関する一考察

上の県をまたがる合併となるとそうはいかない。まず二人以上の県知事と二つの県議会の承認を得なければならない。しかも、合併後の市町村の帰属をどちらかに決定しなければならない。すると、一方の県は領土を増やし人口も増えるのに、他方の県は領土を減らし人口まで減らすという結果になる。増える側はともかく、減る側はたまったものでないという意見が県民感情として顕在化する。ここに反対運動の起こる火種がある。この解決には府県合併、道州制の導入以外にないのではなからうか。

(3) 市町村合併成立の条件

しかし、市町村合併にはいくつかのデメリットがあることも見ておかなければならない。

それは第1に、旧来のコミュニティが崩れ、ムラの良さが失われる可能性がある。

第2に5町村が合併すれば首長の数は5分の1、議員定数は3分の1に減る。ここから市民や地域の政治的的代表度が低下することは避けられない。

第3に都市部と農村部の政治的対立が顕在化することである。特に合併後、何といても都心に当たるところの開発が優先され、周辺農村部が後回しになる可能性があり、農政の後退などをめぐって都市部と農村部の感情的対立まで進むことも予想される。

第4に行政の広域化によって役場時代のようなキメ細かな行政サービスができなくなる可能性がある。これを補完するため町内会など住民組織が行政の下請け機関化する。

もとより、このデメリットもその地域の特性や伝統、地理条件、人口規模、産業構造など様々な要素を加味すると微妙に変わってくる。合併すべきかどうかはこれに住民意識がどの程度合併を望んでいるかなど合併に向けた成熟度まで判断要素に入れて考えなければならないが、もっと大事な視点はこれからの時代を射程に入れて考えることである。目の前の利害得失にばかり目を奪われると、魅力ある地域づくりの前提条件を見失いがちとなる。この点を見落とした議論は現実性を失うことも考えておかなければならない。

現実に市町村合併が成立するためには、いくつかの条件が整っていなければならない。それは3点に整理できよう。

- ① 政治的条件が整っていること。代議士がムラを二分し競い合っているところは合併がむずかしい。政治的に同じ土俵を持つところがスムーズに合併しうる。
- ② 経済的条件が満たされていること。その地域の生活圏、経済圏がひとつで都市圏が形成されているところが合併することの基礎条件だ。地域利害が極端に反しないことが大切である。
- ③ 社会的条件が整っていること。昔から結婚などを通じて姻戚関係が多い、ムラのしきたり、祭りなど共通項が多い、高校への通学圏、総合病院など人的交流が多いことが大切で、昔の「藩」が同一であるところなどはこうした共通性を見だし易いようである。

これら①～③の三条件が整ったところは合併が成立しやすいと言ってよい。

おわりに

時代は刻々と21世紀へと近づいている。この20世紀が終わろうとする今、古くなった20世紀の市町村モデルを21世紀にもそのまま使えるとは誰も考えまい。これを変えるのは、住民自身の自治意識に根差した「下からの改革」以外に道はない。政治的無関心、行政的無関心が蔓延している現代社会において、口で地球環境を議論しながら足元では資源を無制限に使う行動が目立ち過ぎないか。これではならない。皆が真剣に次代を考えるなら、足元から社会変革を迫るべきである。その点、市町村合併は時代のテーマと考えられる。与えられた馬のエンジンを追いかけるのではなく、新しい時代をにらんだ自らのビジョンを創出することで市民との共通の目標としたい、それがこれからの市町村体合併の方向である。

一説にはいま、基礎自治体は500でよいという大胆な意見もある。単純に計算すると、25万人都市が望ましいということになる。確かに大学があり、大型公共施設があり、力のある企業や産業がある。魅力もてる都市規模は25～30万人都市のようである。その意味では行政都市と実際都市を一致させる自治体規模はそのまま現在必要とされる都市規模を指すといってもよい。

だが現実には地理的条件などを加味すると、そうした規模をつくること自体無理なところも多い。筆者は、一律に人口規模を云々することより、まず町村という制度が消えるように「市」をつくる努力を各地が先行すべきだと考えている。

従来、行政学はこうした現実の制度政策について有効な理論を生み出す努力を欠いてきたのではなかろうか。歴史的な事実を客観的に観察しそれを理論的に整理することが学問的関心の中心をなしていたように思う。だが、これでは行政学がもつ政策学的な特質を生かすことにはならない。行政学が西尾勝・東大教授のいうように管理学、制度学、政策学の3側面をもつ学問⁽⁷⁾だとするならば、わが国でもっとも遅れている側面は政策学の側面ではなかろうか。行政学はもとより、政治学や財政学など「政」のつく応用科学的な学問分野はこれから大いに政策学的な側面を充実強化する必要がある。

行政国家といわれ、政府の活動領域が拡大すればするほど、そのことが重要性を増してくる。自治体規模の条件を問うことは、じつは民主主義の規模条件を問うことを意味するのである。筆者の研究関心は政策学としての行政学はいかにあるべきかにあり、そこで構築される理論が現実をどう変え実践できるかにある。広域行政の研究も今後より深く研究をすすめていくことで実現可能性のある政策学への深化につなげていきたい⁽⁸⁾。

注

(1) 府県レベルの広域行政の問題は、本誌論叢第2巻佐々木信夫「広域行政制度に関する政策科学的考

自治体規模に関する一考察

察一道州制論を中心にして』『聖学院大学論叢』第2巻（1989年12月）にて考察をしている。併せてご参照願えれば幸いである。

- (2) 第2次臨時行政調査会基本答申（昭和57年7月30日）を参照されたい。
- (3) 佐々木信夫「広域行政制度に関する政策科学的考察」『聖学院大学論叢』第2巻（1989年12月）p33。
- (4) 町村合併促進法は昭和28年10月1日施行で31年9月30日失効の3年間の時限立法として行われた。政府は町村合併を進めるため、この期間に合併すれば当該自治体に財政等の優遇策を講じ、その結果、一気に200近い市が誕生した。
- (5) 例えば、5つの村が合併して市に昇格したところをみると、公民館など公共施設の整備は旧村（村落）単位で行われ、しかも次の新たな公共施設整備は「ウチの順番だ」といった式のヨコ並び意識が温存されているところも多い。
- (6) 佐々木信夫『自治体プロの条件』（ぎょうせい、平成4年6月）第6章に詳しい（pp.178～203）。
- (7) 西尾勝『行政学』（日本放送出版協会、昭和63年3月）p3。
- (8) 筆者の広域行政を含む行政学に対する研究態度、関心については学位論文（法学博士）となった『都市行政学研究』（勁草書房、平成2年8月）に詳しくまとめているので参照願いたい。