

大都市圏における「平成の大合併」

森 川 洋

I はじめに

「平成の大合併」の中心はあくまでも地方圏にあり、市町村の面積が狭いなかで日常生活圏が拡大した大都市圏の場合には、市町村合併による行財政の効率化がより強力に実現できるにもかかわらず、市町村合併の進捗率は低いままにとどまった。大都市圏の市町村は一般に財政が豊かで、人口規模が大きいいため、合併しなくても将来の市町村運営は十分に可能であり、合併による地域民主主義の低下や周辺地域への転落を防止しようとする住民や首長の意思が反映したためと考えられる。

ただし、大都市圏は東京都、神奈川県、大阪府の3都府県に限定されるわけではない。兵庫県の一部や京都府の一部も大阪大都市圏に含まれるし、埼玉県や千葉県も東京大都市圏の影響を強く受けた地域である。愛知県にも名古屋市の大都市圏があるが、愛知県は広い面積をもつので愛知県全域を大都市圏と考えることはできない。このように大都市圏と都道府県との間には明確な整合性はないので、本稿では大都市圏を代表するものとして3都府県を考察することにする。表1に示すように、とくに共通して市町村減少率が低いのは東京都、大阪府、神奈川県の3都府県であり、愛知県や埼玉県、千葉県、兵庫県などとの間には顕著な差異が認められる。合併市町村数が少ないので問題にはならないが、全市町村数の減少率よりも1万人未満の市町村の減少率の方が低いのはこの3都府県だけである。しかし3都府県を比較した場合には、それぞれの都府県の合併に対するスタンスも異なっており、どこでも同一のやりかたで実施され、同一の結果に終わったというわけではない。愛知県や埼玉県、千葉県、兵庫県などを含めて考察した場合には、都府県間の政策の差異が一層顕著なものとなってくるであろうが、本稿では上記の3都府県だけを考察の対象とする。

本稿でとくに注目するのは、大都市圏の市町村合併に共通する特徴とその中における地域差に関する問題である。その際には、これまでの方法に従ってまず各都府県の市町村合

表1 都道府県別にみた「平成の大合併」の進捗状況

都道府県	市町村数			1万人未満の市町村数		
	合併前	合併後	減少率	合併前	合併後	減少率
北海道	212	179	15.6	144	112	22.2
青森	67	40	40.3	36	12	66.7
岩手	59	34	42.4	24	9	62.5
宮城	71	35	50.7	27	4	85.2
秋田	69	25	63.8	41	8	80.5
山形	44	35	20.5	17	12	29.4
福島	90	59	34.4	51	28	45.1
茨城	85	44	48.2	15	1	93.3
栃木	49	27	44.9	7	1	85.7
群馬	70	35	50.0	24	10	58.3
埼玉	92	64	30.4	13	3	76.9
千葉	80	54	32.5	18	8	55.6
東京	40	39	2.5	11	11	0
神奈川	37	33	10.8	2	2	0
新潟	112	30	73.2	57	6	89.5
富山	35	15	57.1	11	1	90.9
石川	41	19	53.7	17	1	94.1
福井	35	17	51.4	18	2	88.9
山梨	64	27	57.8	41	8	80.5
長野	120	77	35.8	77	40	48.1
岐阜	99	42	57.6	56	7	87.5
静岡	74	35	52.7	15	3	80.0
愛知	88	57	35.2	18	4	77.8
三重	69	29	58.0	31	4	87.1
滋賀	50	19	62.0	20	3	85.0
京都	44	26	40.9	21	5	76.2
大阪	44	43	2.3	2	2	0
兵庫	91	41	54.9	35	0	100.0
奈良	47	39	17.0	24	18	25.0
和歌山	50	30	40.0	28	11	60.7
鳥取	39	19	51.3	30	7	76.7
島根	59	21	64.4	45	8	82.2
岡山	78	27	65.4	50	4	92.0
広島	86	23	73.3	52	2	96.2
山口	56	19	66.1	33	3	90.9
徳島	50	24	52.0	32	6	81.3
香川	43	17	60.5	17	1	94.1
愛媛	70	20	71.4	42	2	95.2
高知	53	34	35.8	37	19	48.6
福岡	97	60	38.1	22	7	68.2
佐賀	49	20	59.2	25	4	84.0
長崎	79	21	73.4	55	2	96.4
熊本	94	45	52.1	58	15	74.1
大分	58	18	69.0	38	1	97.4
宮崎	44	26	40.9	19	8	57.9
鹿児島	96	43	55.2	54	15	72.2
沖縄	53	41	22.6	27	19	29.6
全 国	3,232	1,727	46.6	1,537	459	70.1

* 合併前：1999年3月31日、合併後：2010年3月31日

資料：総務省のホームページ資料による。

併誌を記述し、その中で共通する課題について論ずることにする（森川、2010a、2010b、2011）。市町村合併誌では合併地域の羅列的記述を避けて、できるだけ秩序ある説明を重視する。そのため、実際の市町村合併を日常生活圏や合併推進要綱の合併パターンと比較する方法を採用してきたが、通勤圏は日常生活圏を代替する指標として大都市圏では不適當であるとの批判がある。大都市圏の通勤圏は広範囲に広がり、買物圏や医療圏など住民の日常生活圏とは整合せず、大都市圏における日常生活圏は重層構造をなしているからである。3都府県において通勤圏の境界が市町村合併に影響するのは神奈川県小田原地方や奥多摩地方などに限定される。3都府県の市町村合併推進要綱（以下合併推進要綱と略記）のなかでは通勤圏よりも狭域の日常生活圏が考慮されているので、本稿では通勤圏よりも市町村合併と合併推進要綱との関係を重視することにする。

Ⅱ 3都府県における市町村合併

1. 東京都

自治（現総務）省は各都道府県に合併推進要綱の作成を依頼したが、東京都は基本的合併パターンを提示しなかった都府県に属する。東京都は市町村合併を重要な選択肢の1つとして認めるが、市町村合併はあくまでも市町村の自主的な取り決めに任せるべきであり、基本的合併パターンを示せば都から市町村合併を押しつけたことになるとして、基本的合併パターンを提示しないという態度を示した。しかしその代わりに、市町村合併の議論に役立てるために多摩地域31の市町村について広域ゾーニング（図1）と細分化ゾーニングおよびその修正型（図2）を示し、合併への情報を提供した（東京都、2001、p. 2）。23特別区は改正地方自治法（2000年）によって基礎的自治体として位置づけられたが、特別区では昼夜人口や税源の地域的偏在が大きいなど特有の実態もあるし、大都市地域における行政の一体性・統一性を確保するために、大都市事務を一括して東京都が処理するという点では一般市町村とは異なる行政制度が採用されているため、東京都は23特別区を市町村合併の対象地域とはしなかった。島嶼地域も「昭和の大合併」のときに1島1町村に統合され、23特別区とのつながりが強いこともあって、多摩地域の地域的まとまりを検討する合併推進要綱の分析対象から除外された。

ゾーニングの基本的考え方は、都市の人口規模の目安として人口20万人を設定し（東京都、2001、p. 66）、人の動き12指標と行政圏域12指標によるクラスター分析を行い、

広域ゾーニングとしてまず6ゾーンに区分し、細分化ゾーニングでは行政効率を考慮して各市の人口が20～30万人になるようにさらに12ゾーンに細分したものであるが、この中には人口の多い八王子市（53.6万人、2000年）と町田市（37.8万人）が含まれるため、両市を除いた細分化ゾーン修正型（11区分）として提示した⁽¹⁾。

したがって、東京都は基本的合併パターンを提示しない10都府県⁽²⁾の1つに属するとはいえ、細目化ゾーンはクラスター分析に基づいて理論的に妥当な合併パターンを図示しており、市町村に押しつけるものではないにしても、基本的合併パターンに匹敵するものとみることができる。クラスター分析の結果を提示したものには福島県や神奈川県があり、各圏域をそれぞれ図示した長野県や簡単な調査結果だけを1枚の図に示した兵庫県などとは大きく異なる（市町村合併問題研究会、2001）。

さらに、都内市町村長40名（うち39名から回答）に対する「合併に関するアンケート調査」（2000年5月）には興味深い結果が示されている（東京都、2001、pp.110－114）。その第1は、日常生活の行動圏は拡大しているかとの問いに対して、「拡大している」との回答が61%で過半数を占め、行動圏の変化の原因（複数回答）については買物などの消費生活が28%、スポーツ・音楽鑑賞などの趣味、教養・娯楽活動が25%、通院などの保険・医療活動が21%で、通勤・通学が拡大しているとみるのは14%にすぎないことである。先にみたように、大都市圏における通勤・通学圏は広い範囲に広がり⁽³⁾、買物圏などの日常生活圏はより狭い範囲に限定され则认为られているが、23特別区の通勤・通学圏は以前から広い面積を占めているとはいえ、その他の日常生活圏も今日では大きく拡大しており、——もちろん高齢者などの交通弱者の日常生活圏は狭域に限定されるとしても——重層構造は解消の方向にあると考えることができる。

第2には、現在自市町村が広域的に対応している行政課題としてあげた複数回答には、ゴミ・ダイオキシン・環境対策が26%、保険・医療・衛生対策が15%、道路交通網の整備が13%であった。これらの行政課題について現在の方法で将来も対応できるかとの質問に対して「課題によっては対応できない」との回答が45%で最も多く、その理由（複数回答）としては、市町村間の調整に時間がかかり迅速・的確な意思決定ができない（25%）、支出負担調整が困難（24%）、施設設置場所の調整が困難（24%）、人材確保・育成が困難（21%）などの回答があった。これは主として一部事務組合に対する市町村長の認識であり、これらの回答から市町村間の広域連携よりも市町村合併が望ましいとする意向がみえてくる。

第3には、一般論として市町村合併は必要かとの質問に対して、「地域によっては合

併を推進した方がよい」が55%、「合併の必要性が生じたときに推進すればよい」が21%、「全体的に合併を推進した方がよい」が13%を占め、これらを合計すると過半数が合併賛成ということになる。これらを選んだ理由（3つまで回答）では、「一般行政費の削減などにより行政効率が向上できる」が30%、「新たな行政ニーズに的確に対応できる行政体制の整備ができる」が18%など、行政基盤の強化のために合併が必要と考えるものが多く、そのためには、「合併市町村に対する財政支援策の拡充が必要」との回答が81%を占め、これに対して、「合併の障害となるもの、合併が必要でない理由」（3つまで回答）については、住民意識の相異が23%、財政状況の格差が16%、行政水準の格差が14%の回答があった。これらの回答は一般論としていえることであるとしても、現実の市町村合併とは大きく乖離するのは奇妙な現象といえる。「人口規模も大きく財政的にも豊かで今後の行政にも十分に対応できるので、合併の必要はない」という市町村長の意向は明確には示されていない⁽⁴⁾。

東京都における合併は、田無市と保谷市による西東京市が2001年に分庁舎方式で発足しただけであった。この両市ではこれまで1954年と1965年の2度合併の動きがあり、1965年には法定協議会まで設置されたが、1967年に両市はそれぞれ市制を施行した（西東京市、2001、p. 6）。両市の市域は入り組んでおり、住宅の前にある小学校が隣市に属するため通学ができないという地区もあったといわれる。1992年に合併派の保谷市長が当選し、「平成の大合併」の以前から合併協議を進めてきた。西東京市の法定協議会には2名の東京都の課長が加入したが、協議会への参加のみであった。都から合併協議会に対する財政支援はないが、合併後特別交付金が3カ年で7億4,800万円交付された。西東京市の場合には、合併による一体的土地利用が可能になり、生活圏・行政圏の乖離が解消され、職員の削減や専門職員の配置も可能になり、合併の効果は十分に発揮されたといえる。

しかし、西東京市以外には合併協議会（法定・任意）の設置はまったくなく、合併新法のもとで市町村合併の推進を目的とする市町村合併推進構想（以下合併推進構想と略記）も作成されなかった。現在多摩地域には26市のほかに3町1村があるが、瑞穂町は人口が32,857人（2000年）と多く、横田基地を抱えて財政的にも豊かであり、合併の意思はない。その他人口3万人未満の町村でも、檜原村（3,256人）は財政力指数は0.192（1999年度）と低い、2004年に実施した住民の意向調査の結果は、1995年に秋川市・五日市町の合併によって誕生した隣のあきる野市の五日市地区の状況が反映されたためと考えられ、「合併を検討する必要はない」が過半数を占めた。その理由として、「周

表2 3都府県の財政力指数（2000年度）

	市町村数	0.2未満	0.2～0.4	0.4～0.7	0.7～1.0	1.0以上	市町村平均
東京都	40	4	7	2	18	9	0.739
神奈川県	37			7	19	11	0.900
大阪府	44		1	17	20	6	0.782
合計	121	4	8	26	57	26	

*特別区は東京都に含まれる。

資料：総務省自治財務調査課：平成12年度財政指数表による。

辺部が取り残される」、「合併によるメリットがない」などが上位を占めたことから合併に対して強い恐怖感を抱いていることがうかがわれる。奥多摩町（7,575人）にはダムがあり、財政力指数は0.383であるが、現町長が合併推進派であった元町長と争い当選していることから、合併に向けた動きはない。日の出町（16,631人、財政力指数0.630）には、東京たま広域資源循環組合（一部事務組合）が設置運営する一般廃棄物最終処分場があるために、組合から交付金が支給されるなどの特殊事情もあり、合併の意思はない。

東京都における財政力指数の市町村平均は、表2に示すように0.739（2000年度、特別区を除く）で、大阪府（0.782）や神奈川県（0.900）などとともに著しく高く、島嶼部を除く多摩地域の市町村は財政的にきわめて豊かである。しかも、東京都では1980年頃から実施されている市町村総合交付金（都道府県支出金の一部）が他県に比べて多額である。ちなみに、都道府県支出金（2002年度）によって比較すると、市町村当たり平均は67.8億円（23特別区を23市として計算しても平均43.7億円）で、大阪府23.0億円、神奈川県18.0億円に比べても著しく高い⁽⁵⁾。ゴミ処理は6市1町が単独処理を行う以外7地区に衛生組合⁽⁶⁾があつて広域連携による処理が実施されているが、消防は稲城市が自営のみで他の29市は東京都に事務委託しており、水道も23市3町は都営水道を利用しており、独自に経営するのは武蔵野市、昭島市、羽村市、檜原村だけである。これらの東京都に対する事務委託も市町村の財政負担が軽減されることになり、市町村合併の抑止力として働いた可能性が高い。

2. 神奈川県

神奈川県の「平成の大合併」による市町村減少率は10.8%であり、東京都（2.5%）、大阪府（2.3%）とともに「平成の大合併」による市町村減少率の最も低い県の1つと

いえる（表1参照）。自主的な市町村合併の実施において大都市圏では合併が進捗しない理由としては、①人口の増加による活力の維持、②狭い面積に人口が集中し財政状況も比較的良好で行政の効率がよいこと、③廃棄物対策、消防など広域の行政課題に対して個別の事業ごとに広域連携を実施する傾向があること、④都市内分権によるきめ細かい住民自治の実現を指向する市町が増加していること、などがあげられ（神奈川県、2010、pp.9-10）、これらの理由は神奈川県にも妥当する。

2001年には神奈川県は合併推進要綱を作成したが、上記の東京都などと同様に、自主的な市町村合併を支援する立場から、県は基本的合併パターンを提示しなかった。しかし、神奈川県は市町村に対する情報提供にはむしろ積極的であった。横浜市・川崎市を除く35市町村についてクラスター分析の手法を用いて生活圏分析とそれに行政圏の分析を加えた総合分析の結果を公表し、各市町村間の結びつきの度合いがどの程度強いのかを示したり（神奈川県、2001、p.31）、その他の情報をできるだけ市町村に提供するように努めている。それによると、総合分析（生活圏分析を含む）において最も緊密な関係にあるのは三浦市と横須賀市、津久井町と城山町、湯河原町と真鶴町などであるが、35市町村を7グループに区分するとすれば図3のようになる（神奈川県、2001、pp.40-45）。この図を生活圏だけを取りあげたクラスター分析と比較すると、秦野・伊勢原両市が独立のグループを形成し、座間・海老名・綾瀬3市が厚木市のグループに入るなどの点でやや差異がある。

神奈川県では市町村合併の勉強会を行った市町村はかなり多かったが、任意協議会まで到達したものはわずかにとどまった。なかには、水源地域で従来から密接な交流を続ける山梨県道志村と横浜市飛地合併や、中央線沿線にあって生活圏が近い関係にある相模湖・藤野両町の東京都八王子市との合併などの越県合併も検討された。また、清川村（3,482人、2000年）のように、人口は小規模であるが、ダム交付金を得て健全財政（2003年度以降地方交付税不交付団体）のため合併の必要を感じないものもあった。

したがって、県内で実際に合併が成立したのは、相模原市、城山町、相模湖町、藤野町、津久井町の1市4町だけであった。相模原市は隣接する城山町とは密接な関係にあるが、上記の相模湖・藤野2町とはそれほど緊密な関係とはいえ、最初は勉強会も開催されない状態であった。相模湖町・津久井町が相模原市に編入合併したのは2006年3月であり、城山町と藤野町が編入したのは合併新法下における2007年3月であった。相模原市は市町村合併によって人口70万人となり、2010年4月に政令指定都

市に移行したが、政令指定都市への昇格を早く公表すると反発もあるので、市長は合併後までその意図を伏せていたといわれる。

そのほか、法定協議会まで進んだものに真鶴・湯河原2町がある。法定協議会が解散して合併が不成立となったのは新町名の問題での対立と、湯河原町中心部の市街地整備による借金返済のピーク時と合併協議とが同時期に重なり、真鶴町は不快感をもったことによるといわれる。しかし本来、温泉観光の湯河原町（27,721人）と漁業の真鶴町（9,075人）では町民気質に大きな差異があった。もう1つ政令市昇格を希望する湘南3市3町（平塚市、藤沢市、茅ヶ崎市、寒川町、大磯町、二宮町）では行政レベルにおける合併運動であったが、推進役の平塚市長が2003年の統一地方選挙で落選したためにたち切れとなった。

合併推進構想においても、横浜市、川崎市、相模原市を除く30市町村について、中核市に相当する人口30万人以上が道州制時代にも対応できる都市と考え、合併推進構想作成のための審議会答申に示された区分やこれまでの広域連携の実状を踏まえて、5つの「合併に向けた取り組みが期待される都市圏域」が設定された（神奈川県、2007、pp. 15-16）。すなわち、**図4**に示すように、①県西圏域（36.1万人）、②三浦半島圏域（73.7万人）、③県央圏域（82.3万人）、④湘南西圏域（60.1万人）、⑤湘南東圏域（84.3万人）に区分して合併を促すものであった⁽⁷⁾。

この5圏域（相模原市を除く）は**図3**の地域区分の結果と酷似する。5圏域では広域連携を積極的に推進することが現実的な措置とされたが、最も積極的だったのは県西圏域であった。県西圏域は小田原・東京都心間が90分を要する距離にあり、東京・横浜大都市圏の吸引力が消滅した地域である。ここでは小田原中心の生活圏が成立しており、人口も減少傾向にあり、県西圏域2市8町⁽⁸⁾は1969年以後広域市町村圏を設置し推進してきた地域である。2007年には小田原市長の音頭により市町村長による「行政県西合併検討会」（任意協議会の前段階）が設立され、合併の功罪やまちづくりの将来展望について検討され、議員有志の「議員県西地域合併を検討する議員連盟」や「民間県西地域合併推進民間団体の会」による自主的な合併検討が始まっていたので、合併推進構想の対象市町村に指定された（神奈川県、2007、p. 32）。しかし、小田原市長が5選をやめて引退し、その後選出された新市長は合併に消極的であったため合併協議会は2009年をもって解散した。2市8町は635.3km²に跨り面積が広く、足柄上郡と足柄下郡との一体性も希薄な状態であった。その後も、2市8町は産科医の不足問題などをめぐって広域協議会が設置されてはいるが、市町村合併の意思はないといわ

れる。

このようにして、神奈川県における市町村合併の実績は乏しいままで終了した。県による合併支援交付金は相模原市の15億円以外には、2001～06年間に合併補助金として0.99億円が支出された。県は合併推進要綱では自主的合併を謳いながらも、合併推進構想では大規模な人口をもつ都市間の連携や合併を推進しようと試みた。県下の各都市は市町村合併については強いアレルギーをもっており、合併は進捗しなかったが、県は「県内市町村が市町村合併により、人口30万の中核市相当あるいはそれ以上の都市を目指す」構想を示し、大阪府とともに、権限移譲の取組みを鋭意進めてきた（神奈川県、2007、p. 15）。大阪府では特例市や中核市に向けた権限移譲を進めているのに対して、神奈川県では合併推進構想に示された6圏域を対象として実質的な中核市機能の実現を目指して神奈川版中核市圏の形成に向けた取組みを進めたところに特徴がある。

3. 大阪府

上述のように、大阪府も東京都や神奈川県とともに、市町村合併の少ない大都市圏域の1つである。ただし、東京都や神奈川県が市町村の自主的合併に任せたのに対して、大阪府の態度は「平成の大合併」に対してより積極的であったように思われる。合併推進要綱の作成のためには、大阪府は住民の日常生活について府内8,000人にアンケートを配布して商圈調査（52.9%の有効回答）を行って住民の行動パターンを分析し、合併に対する意向や通勤・通学をも含めて点数化して「結びつきの度合いの強さ」を求めている（大阪府、2000b）。それに基づいて合併推進要綱では、①市町村間の結びつきの現状、②人口・面積規模、③合併により期待される効果を踏まえて、**図5**に示すように7地域⁽⁹⁾に区分して合計30通りの合併パターンを提示している（大阪府、2000a、pp. 18-19）。30通りの組み合わせのなかには1つの市町村に対していくつかの組み合わせが含まれており、合併パターンを1枚の図にまとめたものはないので、基本的合併パターンを提示しなかった都府県のグループに属するとみられる⁽¹⁰⁾。

大阪府の合併においては、**図5**に示すように、旧特例法のもとで6つ（17市町村）、合併新法のもとで1つ（2市村）の法定協議会がそれぞれ設置され、19市町村が参加した（大阪府、2006、p. 18）。しかし、このうち合併が成立したのは堺市に編入合併した美原町だけであった。各合併協議会の構成市町村は2～4と小さく、特異な例としては池田市・豊能町のように、箕面市を挟んで飛地をなす合併協議会でも府によっ

て合併重点地域に指定されていた。ただし、旧特例法のもとで設置された首長不参加の合併勉強会の設置は11を数え、34市町村が参加し、任意協議会とみなされた（大阪府、2006、p. 102）⁽¹¹⁾。このなかでは北摂広域連携行政研究会（10市町村）や南河内広域行政研究会（8市町村）のように大規模なものもあったが、これらの協議会の名称が示すように、広域行政や広域連携が中心であり、合併を意図した任意協議会であったかどうか疑問である。これら、研究会への参加まで含めると、任意協議会参加市町村は34となり、44市町村のうちの32（72.7%）が解散後単独存続となる。大阪府では協議会や研究会など法定協議会以外をすべて任意組織と考えており、他県と比べて任意協議会が多いことになる。34市町村を除くと19市町村（43.2%）が協議会参加市町村となり、解散による単独存続の市町村は17（38.6%）となる⁽¹²⁾。

さらにまた、上述のように、堺市と美原町（2000年設置、2005年合併）、堺市と大阪狭山市（2001年設置、2003年解散）、堺市と高石市（2002年設置、2003年解散）のように、同一の市が複数の任意協議会に同時に加入しているのも特異な現象といえる。そのうち5つが法定協議会に進み、1つは上記のように合併にこぎつけた。堺市の人口は1995年の802,993人から2000年の792,018人へと1.4%減少しており、政令指定都市の実質的基準とされる人口80万人へ到達するために周辺都市との合併を強く希望したが、高石市は住民投票によって反対が多く、大阪狭山市は議会の否決によって合併協議会の設置は拒否された。旧特例法のもとで法定協議会に進んだ6協議会（16市町村）のうち4合併協議会において協議がまとまる段階まで進展したものの、住民投票が実施された8市町のうち6市町が反対多数となり、合併賛成者が多かったのは岬町だけであった（大阪府、2008、p. 1）⁽¹³⁾。

このようにして研究会には多くの市町村が参加したが、旧特例法のもとで合併したのは上記の2市町にすぎなかった。旧特例法に基づく市町村合併が少なかったため、神奈川県の場合と同様に、合併推進構想が作成された（大阪府、2008）。合併推進構想では、構想対象市町村の組み合わせとして、①生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村、②さらに充実した行政権能などを有する指定都市・中核市・特例市などを目指す市町村、③おおむね人口1万人未満を目安とする小規模な市町村、が合併推薦の対象とされた。しかしそのなかでは、人口2万未満の町村は行政効率が低く、人口20万以上の規模の市に再編していくことが望ましいとある（大阪府、2008、p. 6、p. 9）。大阪府で具体的に検討されたのは人口2万人未満の小規模町村として千早赤阪村（6,968人、2000年）の合併であり（大阪府、2008、p. 16）、合併新法では河内長野

市・千早赤阪村合併協議会が設置されたが、千早赤阪村議会の反対により協議会は解散となり、千早赤阪村は単独存続となった。

したがって結局、大阪府における「平成の大合併」は堺市と美原町の合併だけにとどまった。大阪府において合併が進捗しなかった理由としては、①各市町村が財政力豊かで行政改革で対応できること、②旧特例法の合併特例債を使用しなくても公共施設の整備は可能であること、③住民投票において反対が多かったこと、などが考えられており（大阪府、2008、p. 17）、先にみた神奈川県における理由とそれほど差異はない。

大阪府において市町村合併が行われたのは以上であるが⁽¹⁴⁾、「平成の大合併」の終了直前の2009年になって大阪府は地方分権改革ビジョンを発表している⁽¹⁵⁾。これによると、大阪府は都市人口20～30万人程度の最適規模を考慮して、2018年までに当面は広域連携を推進しながらも自主的な合併によって、全府域を中核市程度に再編したい意向である。2010～12年には大阪府の事務を市町村へ権限を移譲し、大阪府の機能は関西州を視野に入れて広域化し、政令指定都市と大阪府との二重行政の解消を考えている。豊能地域や南河内地域では広域連携を進め、島本町・高槻市でも機関の共同利用に向かっている。広域連携すれば事務の効率化が可能であるし、市町の側でも権限移譲に反対ではないという。

このように、市町村合併が成功しなかった市町村に対しては、行政効率の高い人口20～30万人を単位とする広域連携が計画されているのは神奈川県と同様である。市街地が連担して人口密度が高い地域では都市の最適規模理論が適用されうるので、大都市の区と同様の行政地域に区分して行政効率を高める計画であり、大都市圏にのみ適用される独特の構想といえる。

Ⅲ 3都府県の市町村合併の特徴に関する考察

以上が大都市圏3都府県における「平成の大合併」の実態である。3都府県に共通する特徴や3都府県内における差異について考察する前に大都市圏の最近の変化傾向について触れておきたい。

2000～05年間ににおける市町村の人口増加率についてみると、3都府県といえどもすべての市町村で人口が増加しているわけではない。表3に示すように、この間の全国人口の増加率は0.7%であったのに対して、大阪府は0.1%の増加にとどまり、全国平均よりも低い

表3 3都府県の人口増減（2000～05年）

	市町村数	-10% 未満	-10% ～ -5%	-5% ～ 0%	0～5%	5～10%	10%以上	平均 増加率
東京都	39	2	3	4	22	7	1	4.2
神奈川県	37	1	3	10	19	3	1	3.6
大阪府	43		4	18	20	1		0.1
合計	119	3	10	32	61	11	2	

*特別区は東京都に含まれるが、三宅村は除く。

資料：国勢調査2000年による。

増加率である。東京都と神奈川県の市町村の人口増加率では0～5%の人口増加率が多いのに対して、大阪府では0～5%の市町村が20と最も多いものの、-5～0%のクラスが18を数え、大阪府内の市町村はやや減少率が高いことがうかがえる。3都府県のなかでも——島嶼部を除き——檜原村や奥多摩村、箱根町のように-10%を超えて人口が減少するところもある。逆に稲城市や開成町のように10%以上人口が増加している市町もあり、3都府県の市町村が完全に足並みをそろえているわけではない。それは表2に示した財政力指数についてもいえることで、大阪府には0.7未満の市町村も多い。

ところで、3都府県ともに大都市の通勤圏は広い範囲に跨り、神奈川県の小田原地方を除くほとんどの地域が大都市の通勤圏内に含まれ、しかも狭い面積に密集する市町村間では相互交通も発達するため、日常生活圏を分割する市町村合併が生ずることは皆無といつてよい。むしろ、人口の密集した広い生活圏のなかでは合併による行政効率の利益が——地方圏の過疎地域などに比べて——大きいにもかかわらず、西東京市などを例外として、ほとんど合併は実現しなかった。それはいうまでもなく、大都市圏市町村の財政が豊かであり、合併による地域的アイデンティティの喪失や従来のかみ細かい行政ができなくなることを危惧してのことである。東京都内39市町村長に対するアンケート調査によると、上述のように、一般論としては合併のメリットを強調しながらも、現実には合併協議会さえ設置されなかったのは、財政的にも人口規模においても、将来もこれまでの狭い範囲でもって十分に存続できる自信を持ち、地域民主主義の崩壊を避けようとしたためと考えられる。

3都府県ではいずれも合併推進要綱に基本的合併パターンが示されなかったのは、財政的に豊かな市町村に対して合併推進の態度を示したとしても効果が得られないことを考慮して、市町村の自主的な決定に任せる方針を採用したのかもしれない。ただし、東京都と神奈川県では主要指標についてクラスター分析を行い、大阪府でも詳細な資料調査に基づ

いて情報提供に努めており、自治省の要望を無視しようとしたわけではない。多数の重要指標を用いて客観的に分析したクラスター分析は、ちょうど「昭和の大合併」の中心的原理となった中心地理論⁽¹⁶⁾と同様に、客観的なモデルを提供したものであり、その結果は基本的合併パターンに匹敵する重みがあったようにみえる。

なお、3都府県ともに東京23特別区、横浜、川崎、大阪などの大都市を対象からはずして合併パターンを考えているのが注目される。周辺町村が独自に新市を形成した名古屋市の周辺では名古屋市との合併の希望があったといわれるが⁽¹⁷⁾、3都府県では大都市周辺に残された小規模町村もなく、大都市との合併運動が起こったという話は聞かない。なお、沖縄県における南大東島・北大東島などの離島は那覇市との結びつきがあるので、合併推進要綱では離島だけを除いて合併パターンを作成するのは公平性を欠くとの理由で、南大東島・北大東島などの離島と那覇市との合併パターンが提示されたが⁽¹⁸⁾、東京都の場合には特別区の除外に合わせて島嶼部も合併推進要綱の作成から除かれている。

実際の市町村合併においては、東京都は西東京市、神奈川県は相模原市、大阪府は堺市というように、それぞれ1市が合併しただけで他はすべて未合併のままにとどまった。ただし、合併協議会の設置については、東京都では皆無であったが、神奈川県は1つ、大阪府は7つの法定協議会が設置された。大阪府の場合にはさらに11の勉強会も設置されており、神奈川県と大阪府では合併新法のもとで合併を進めた合併推進構想も作成された。その点では、東京都の多摩地域31市町村よりも神奈川県と大阪府の市町村は合併をより重要視してきたといえる。東京都では、上記のように、市町村合併が少なかった理由の1つとして、市町村総合交付金をはじめとする各種補助金・交付金等による市町村に対する東京都の財政支援があげられるであろう⁽¹⁹⁾。合併推進構想の作成においては、大阪府は具体的には合併新法のもとで検討中の河内長野市と千早赤阪村の合併だけを支援し、神奈川県では図4に示すように、県下を5地域（3つの政令指定都市を除く）に区分して検討したが、具体的に支援したのは県西圏域だけであった。

もう1つ重要なことは、3都府県ともに合理的な都市経営を考えて人口20～30万人の都市運営を目標としたことである。東京都では合併推進要綱の合併パターンを考えるなかでこの問題を論じただけで、今後の広域連携については考えられていないが、神奈川県と大阪府では合併推進構想やその後の構想において都市の行政効率を高めるために、広域連携が計画されている。市街地が連担して人口密度が高い地域においては都市の最適規模論が適用されうるので、都市間の連携を図り、大都市内の区と同様に行政効率を高めようとするのは斬新な発想といえるだろう。

IV おわりに

「昭和の大合併」は高度経済成長期以前に行われたので、今日のように大都市圏が発達しておらず、3都府県においても大規模な市町村合併が行われ⁽²⁰⁾、「平成の大合併」におけるような大都市圏と地方圏との顕著な差異はみられなかった。繰り返し述べるように、大都市圏では大規模な市町村合併が行われることなく「平成の大合併」が素通りした感がある。しかし、「平成の大合併」に対する熱意は3都府県においてそれぞれ異なっていたし、行政の効率化を目指した広域連携への意気込みにも差異があることが明らかになった。東京都では市町村総合交付金をはじめとする各種補助金・交付金、さらには消防・上水道などに対する負担軽減が広域連携への構想を進展させなかった原因であるように思われる。

(もりかわ ひろし 広島大学名誉教授)

【謝辞】

本研究に当たりご協力いただいた東京都市町村課の宮澤信広氏、神奈川県市町村行政課の富永康嗣氏、大阪府市町村課の元木一典氏・山田拓哉氏のご厚意に感謝したい。なお本研究には科学研究費補助金(B)「平成の大合併政策終了後の合併・非合併市町村の現状・行政課題の解明と合併政策の総括」(代表：西原 純教授)を使用した。

【注】

- (1) ただし、図2に示すように、11地域のなかの5地域は人口20万人未満の地域である。
- (2) 東京都を除く9府県とは福島、神奈川、山梨、長野、岐阜、愛知、京都、大阪、兵庫を指す。
- (3) 多摩地域31市町村間の通勤通学率は買物率など他の指標と同じ分布を示すが(東京都、2001、p. 39)、23特別区への通勤通学率が高く、通勤圏は40km離れた青梅市(特別区が通勤率7.3%、羽村市が7.2%)、あきる野市(特別区が7.7%、八王子市が6.4%)まで広がる。日の出町ではあきる野市への通勤率が14.6%で特別区の7.0%よりも高い。
- (4) 宮澤信広氏によると、統計上では財政力が豊かだとしても、自市が「財政上豊かである」と市長自ら表明することはあまりないだろうとのことである。
- (5) 市町村別決算状況調(平成14年度)の歳入内訳(市・町村)の都道府県支出金による(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/xls/03_2.xls)。全国の平均は6.9億円となる。
- (6) 22市町村によって構成される7地区の衛生組合(一部事務組合)とはふじみ、西多摩、小平・村山・大和、西秋川、多摩ニュータウン、柳泉園、多摩川であり、そのほかに単独処理を行うのは立川、武蔵野、昭島、日野、東村山、国分寺の6市と奥多摩町である。なお、多摩地域では介護保険審査会の一部事務組合はないとのことである。
- (7) 中井町は①と④の両圏域に含まれる。相模原圏域を加えると6圏域になる。

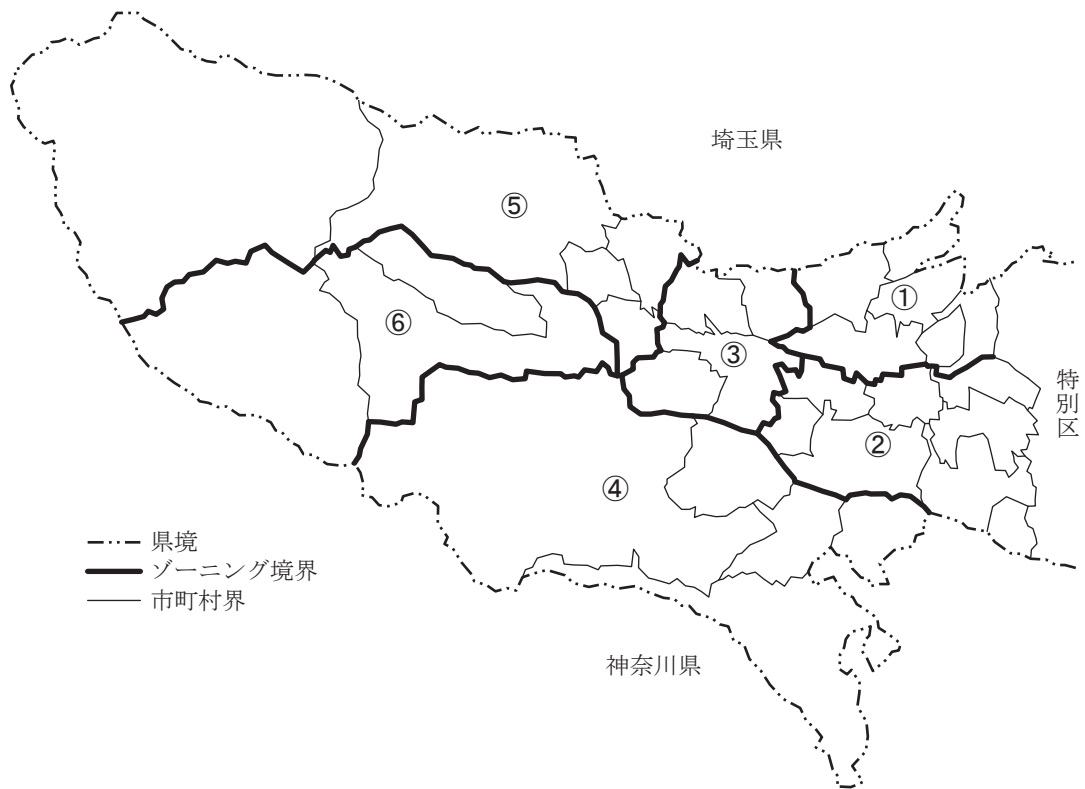
- (8) 県西圏域の2市8町は小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町からなるが、合併推進要綱の地域区分には中井町は含まれていない。
- (9) 図5に示す三島(4パターン)、豊能(3)、泉北(4)、泉南(6)、南河内(9)、中河内(2)、北河内(6)の7地域と34の合併パターン(ただし4つは再掲で合計30)からなる。
- (10) 大阪府市町村課元木一典氏によると、市町村合併問題研究会編(2001)のpp.154-157に掲載された4枚の図は不適当なものとみられるとのことである。
- (11) 表には「任意協議会」と記されているが、合併推薦構想(大阪府、2008、p.1)には「11研究会と6合併協議会が設置された」と記載され、任意協議会という表現はない。研究会には首長が参加しないものがあり、これらの研究会を任意協議会とするのは疑問に思える。
- (12) 他の都道府県と比較するときには、大阪府の協議会解散の市町村比率は43.2%から72.7%の間にあると見るべきであろう。
- (13) 門真市は投票率50%未満のため開票しなかった。
- (14) 大阪府では合併支援資金の金額は不明とのことである。職員派遣は籍を市町村に置かたちで日々出張が行われた。新しいまちづくりには5年間5億円が市町村振興補助金として拠出された。
- (15) 大阪府(2009):大阪発“地方分権改革”ビジョン——地域主権に根ざした輝く未来のために——(仮綴)による。
- (16) 「昭和の大合併」では農村の中心集落を中心とする勢力圏についてグラビティ・モデルを用いて科学的に考慮されることはなかったが、スウェーデンの市町村合併では重要視された(Jakobsson、1964)。もちろん、市町村合併を決定するのは当該の市町村住民であり、住民感情も考慮されるので客観的モデルどおりに合併が進められるとは限らない。
- (17) 筆者の愛知県市町村課での調査による。
- (18) 沖縄県(2001):沖縄縣市町村合併推進要綱、p.17による。
- (19) ちなみに、檜原村と奥多摩町の2009年度決算状況によると、歳入に占める都支出金の比率は39.8%と41.8%で、地方交付税の31.5%と20.8%よりもはるかに多い額であった。
- (20) 「昭和の大合併」のときには、東京都は50.6%、神奈川県は66.7%、大阪府は66.4%の市町村減少率を示し、全国平均の66.3%と比べても大差はなかった。なお1万人未満の小規模町村の比率は3都府県ともに20%を超えていた。

【引用文献】

- 大阪府(2000a):大阪府市町村合併推進要綱
大阪府(2000b):大阪府市町村合併推進要綱——資料編——
大阪府(2006):市町村合併の手引き
大阪府(2008):自主的な市町村の合併の推進に関する構想
神奈川県(2001):市町村合併に関する要綱——分権時代における神奈川県の市町村のあり方について——
神奈川県(2003):市町村合併総合資料集
神奈川県(2004):これからのまちづくりと市町村合併
神奈川県(2006):神奈川県内市町村の結び付きに関する調査報告書
神奈川県(2007):神奈川県における自主的な市町村の合併の推進に関する構想

- 神奈川県 (2010) : 神奈川県における平成の合併記録
市町村合併問題研究会編 (2001) : 『全国市町村合併地図』ぎょうせい
東京都 (2001) : 市町村合併に関する検討資料
西東京市 (2001) : 田無市・保谷市合併の記録、西東京市
森川洋 (2010a) : 長野県の市町村合併、信州自治研、2010年12月号、pp. 10-17
森川洋 (2010b) : 北海道における「平成の大合併」の特色、北海道自治研究、503号、pp. 2-11
森川洋 (2011) : 中国地方5県における「平成の大合併」の比較考察、自治総研、387号、pp. 32-61
Jakobsson, A.(1964): Revision der Gemeindeinteilung in Schweden. *Raumforsch. u. Raumordn.*, 22, S.182-187.

図1 東京都の合併推進要綱における広域ゾーニング

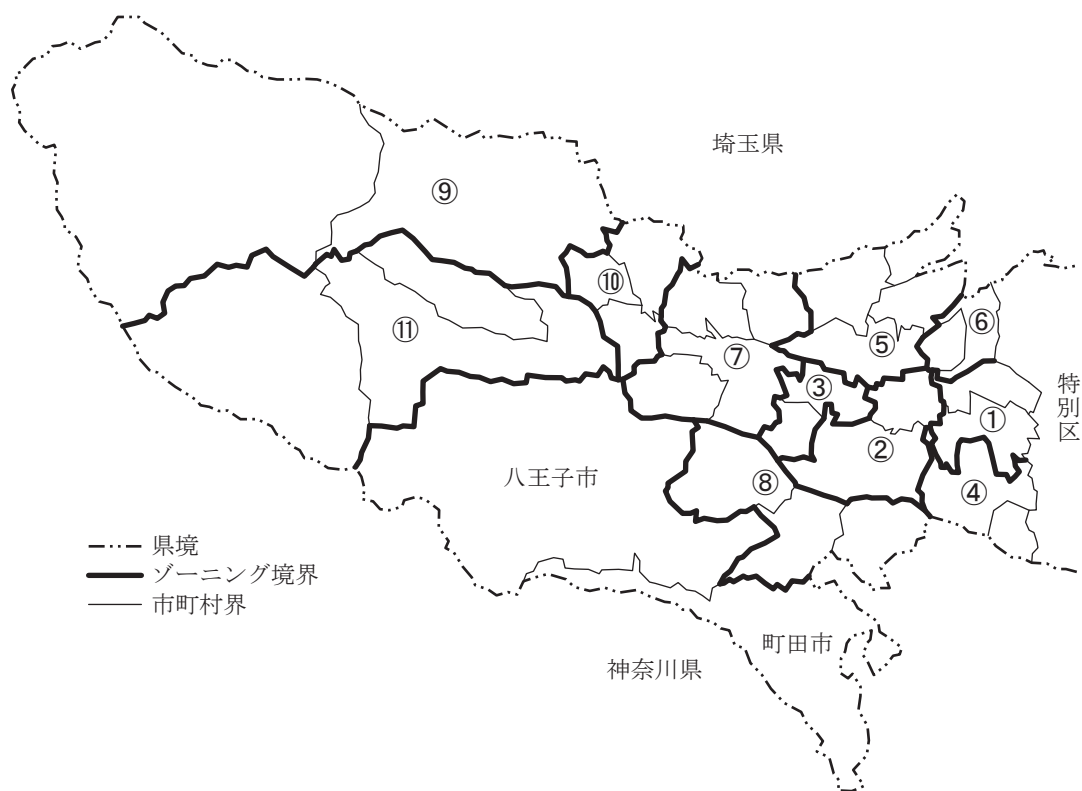


関係市町村	市町村数	人口(人)	面積 (km ²)
① 武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、小金井市、国分寺市、国立市、狛江市	8市	1,109,732	115.45
② 小平市、東村山市、田無市、保谷市、清瀬市、東久留米市	6市	683,033	76.59
③ 立川市、昭島市、東大和市、武蔵村山市	4市	414,420	70.62
④ 八王子市、町田市、日野市、多摩市、稲城市	5市	1,296,599	324.53
⑤ 青梅市、福生市、羽村市、瑞穂町、奥多摩町	3市2町	299,165	365.87
⑥ あきる野市、日の出町、檜原村	1市1町1村	98,245	206.84

*人口と面積は2000年国勢調査。

資料：東京都（2001）p.74による。

図2 東京都の合併推進要綱における細分化ゾーニング修正型

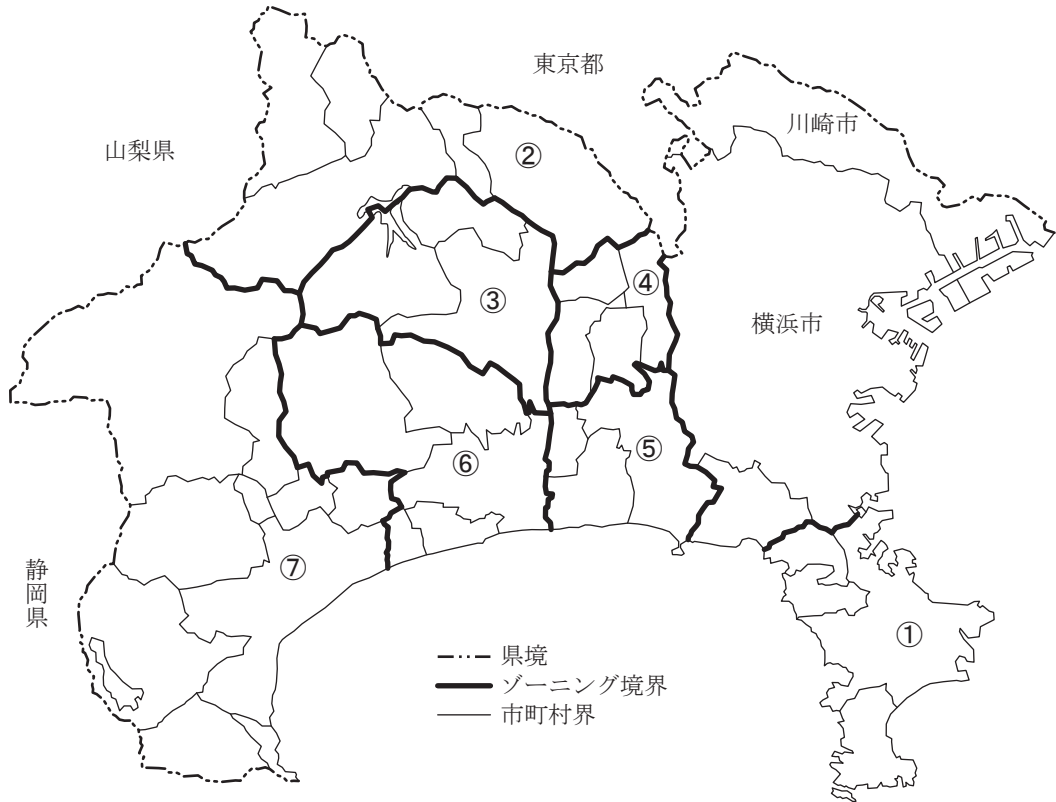


関係市町村	市町村数	人口(人)	面積 (km ²)
① 武蔵野市、三鷹市	2市	307,376	27.23
② 府中市、小金井市	2市	338,434	40.67
③ 国分寺市、国立市	2市	183,473	19.63
④ 調布市、狛江市	2市	280,449	27.92
⑤ 小平市、東村山市、清瀬市、東久留米市	4市	502,153	60.74
⑥ 田無市、保谷市	2市	180,880	15.85
⑦ 立川市、昭島市、東大和市、武蔵村山市	4市	414,420	70.62
⑧ 日野市、多摩市、稲城市	3市	383,053	66.58
⑨ 青梅市、奥多摩町	1市1町	148,882	328.89
⑩ 福生市、羽村市、瑞穂町	2市1町	150,283	36.98
⑪ あきる野市、日の出町、檜原村	1市1町1村	98,245	206.84

*人口と面積は2000年国勢調査。

資料：東京都（2001）p.76による。

図3 神奈川県内の合併推進要綱における総合分析
(クラスター分析における結び付き度合いが0.7の場合**)



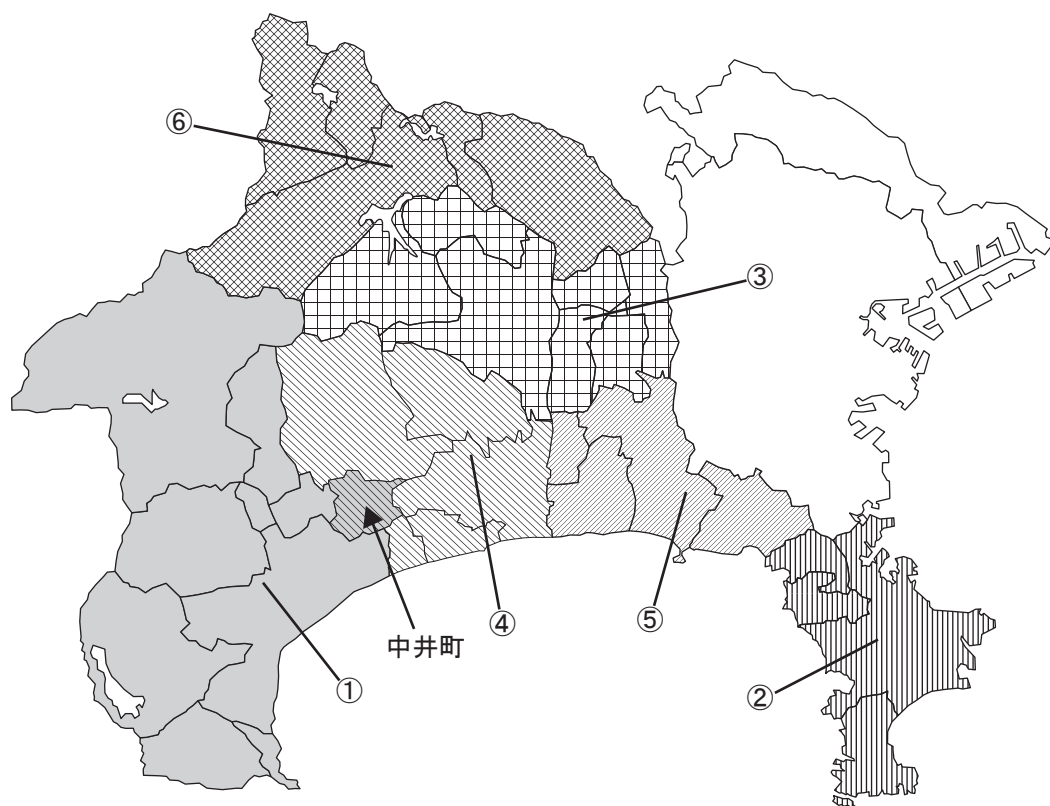
地域区分の関係市町村	市町村数	人口(人)	面積 (km ²)
① 横須賀市、三浦市、逗子市、葉山町	3市1町	568,790	167.18
② 相模原市、城山町、津久井町、相模湖町、藤野町	1市4町	681,140	328.83
③ 厚木市、愛川町、清川村	1市1町1村	263,610	199.47
④ 大和市、海老名市、座間市、綾瀬市	4市	536,968	93.40
⑤ 藤沢市、茅ヶ崎市、寒川町	2市1町	646,327	118.64
⑥ 平塚市、秦野市、伊勢原市、大磯町、二宮町	3市2町	585,413	253.22
⑦ 小田原市、南足柄市、箱根町、真鶴町、湯河原町、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町	2市8町	363,742	635.29

*人口と面積は2000年国勢調査。

**クラスター分析において結び付き度合いは全域が1つのグループになるとき1.0(情報損失量は100%)となる。神奈川県内のクラスター分析では0.7(7グループに分類)のほかに0.5(10グループに分類)の場合を示している。

資料：神奈川県(2001)p.45による。

図4 神奈川県内の合併推進構想要綱で示された6つの圏域（政令指定都市を除く）



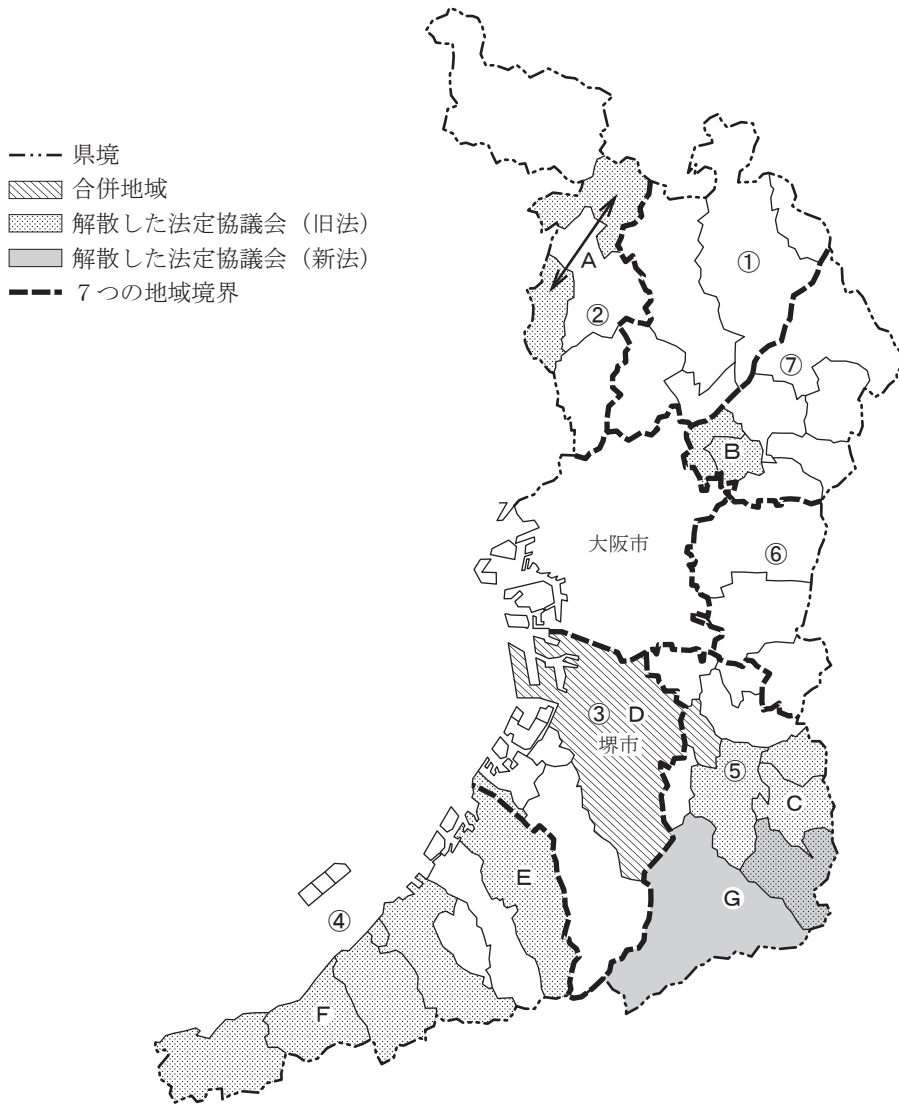
関係市町村

① 県西圏域、② 三浦半島圏域、③ 県央圏域、④ 湘南西圏域、⑤ 湘南東圏域、⑥ 相模原市

* 中井町は① 県西圏域と④ 湘南西圏域の2圏域に重複加入する。

資料：神奈川県（2007）p.17による。

図5 大阪府における市町村合併や法定協議会設置の状況



地 域 名：①三島地域、②豊能地域、③泉北地域、④泉南地域、⑤南河内地域、⑥中河内地域、
⑦北河内地域

協議会名：A池田市・豊能町合併協議会、B守口市・門真市合併協議会、C富田林市・太子町・
河南町・千早赤阪村合併協議会、D堺市・美原町合併成立、E岸和田市・忠岡町合併
協議会、F泉州南合併協議会、G河内長野市・千早赤阪村合併協議会

資料：大阪府（2006）p.18、大阪府（2000）pp.20-43による。