

大都市圏周辺地域における「平成の大合併」の比較考察（上）

森 川 洋

I	はしがき	
II	埼玉県における市町村合併	
III	千葉県における市町村合併	
IV	茨城県における市町村合併	(以上 本号)
V	京都府における市町村合併	(以下 次号)
VI	兵庫県における市町村合併	
VII	奈良県における市町村合併	
VIII	大都市圏周辺地域の比較考察	
IX	むすびにかえて	
	【引用文献】	

I はしがき

巨大都市3都府県（東京都、神奈川県、大阪府）では「平成の大合併」はほとんど実施されないままに終わり、神奈川県や大阪府においては、行政事務の効率化のために都市間の広域連携が計画されている⁽¹⁾（森川2011c）。これら3都府県をとりまく大都市圏周辺地域では、大都市の通勤圏が広がり、地元の中心都市は半従属中心地を形成して小規模な通勤圏をもち、周辺に向かって「通勤圏の傾斜」がみられるところもある。「通勤圏の傾斜」とは、玉突型通勤圏に代表されるように、通勤者はできるだけ労働条件の優れた大都市への通勤を目指すので、大都市圏から外側に向かって小規模な地方都市の通勤圏が段階的に発生する現象に名付けたものである。その場合には、大都市の通勤圏の下に地元の中心都市の小さな通勤圏が形成され、通勤圏の重層構造もみられる。したがって、広く複雑

な日常生活圏が発達する大都市圏周辺地域においては、通勤圏レベルでみる限り、市町村合併に対する日常生活圏の影響はそれほど大きくなく、人口規模が大きくしかも増加の一途をたどり、かつ財政力も豊かな市町村が多いため、一般の地方の県とは違った「平成の大合併」の特色がみられるはずである。

こうした特色を捉えるために、本稿では東京と大阪を取り巻く6府県について考察する。ここで大都市圏周辺地域とは大都市の通勤圏とその周辺地域であり、東京特別区の場合には神奈川、埼玉、千葉、茨城の4県が含まれるが、神奈川県については大都市圏3都府県に含めてすでに考察したので（森川2001c）、東京大都市圏周辺では埼玉、千葉、茨城の3県を対象としてとりあげ、大阪大都市圏周辺では京都府、兵庫県、奈良県について考察する。ただし、これらの県は大都市圏周辺地域とちょうど符合するわけではなく、「地方圏」部分も含まれており、大都市圏周辺地域に該当するのは府県内の一部の地域だけである。

茨城県では東京特別区の通勤圏に属するのは取手市など5市町に過ぎないが⁽²⁾、つくば市のように学園都市として東京都と密接な関係にある地域も含まれるので、栃木県や群馬県よりも緊密な関係にあるものと考えられる。京都府では大阪市への通勤地域は南部のごく一部に限定されているが、京都市自体が神戸市とともに関西大都市圏の一角を形成すると考えることもできる。京都府や兵庫県の中北部や奈良県の中南部には過疎地域が広がり、大都市圏周辺地域とはいえない地域も含まれる。愛知県は、大都市圏とその周辺地域とをすべて含んだ県であるし、すでに報告したので（森川2011b）本稿では扱わない。

以上の6府県は大都市圏を取り巻く地域とはいえ、府県によってそれぞれ特徴がある。それは大都市との位置的關係によって異なるし、「昭和の大合併」によって形成された市町村の規模も異なる。6府県の「昭和の大合併」直後と「平成の大合併」直前の市町村の状況を比較すると、人口1～3万人の町村を中心に市町村の構成比率の変化は表1のようになる。地方圏では1960～2000年間に人口1～3万人の町村比率は減少し、それ以下の小規模町村の比率が増加傾向にあるが、大都市圏周辺地域では人口1～3万人の町村比率は減少し、それより上位の都市比率が増加する傾向にある。埼玉県では2000年には都市比率が59.8%を占めて最も高く、その比率は40年間に33.2ポイントも上昇しており、都市化が最も進行している地域とみることができる。

これに対して、関西の3府県はいずれも人口3万人以上の都市比率が30%には達せず、変化のポイントも小さい。しかも京都府と兵庫県では、人口1万人未満の町村比率がわずかながら増加しており、一般の地方圏諸県にみられるように過疎化の影響が認められる。茨城県と奈良県の場合にも、その比率の減少はわずかだけである。奈良県では人口1万人

表 1 大都市圏周辺地域における1960～2000年間の市町村人口規模の変化

	市町村 合計	0.5 万人 未満	0.5～ 1.0 万人	計		1～3 万人		3～10 万人	10～30 万人	30万人 以上	計		
					%		%					%	
埼玉県	1960年	94	10	21	31	33.0	38	40.4	21	4		25	26.6
	2000年	92	6	8	14	15.2	23	25.0	36	13	6	55	59.8
						-17.8		-15.4					33.2
千葉県	1960年	101	1	33	34	33.7	48	47.5	15	3		18	17.8
	2000年	80	2	16	18	22.5	28	35.0	19	10	5	34	42.5
						-11.2		-12.5					24.7
茨城県	1960年	92	1	19	20	21.7	52	56.5	18	2		20	21.7
	2000年	85	5	10	15	17.6	38	44.7	27	5		32	37.6
						-4.1		-11.8					15.9
京都府	1960年	44	3	17	20	45.5	17	38.6	6		1	7	15.9
	2000年	44	6	15	21	47.7	11	25.0	10	1	1	12	27.3
						2.3		-13.6					11.4
兵庫県	1960年	96	3	29	32	33.3	44	45.8	15	2	3	20	20.8
	2000年	88	8	25	33	37.5	30	34.1	15	6	4	25	28.4
						4.2		-11.7					7.6
奈良県	1960年	48	10	16	26	54.2	13	27.1	8	1		9	18.8
	2000年	47	15	9	24	51.1	11	23.4	9	2	1	12	25.5
						-3.1		-3.7					4.7
合 計	1960年	475	28	135	163	34.3	212	44.6	83	12	4	99	20.8
	2000年	436	42	83	125	28.7	141	32.3	116	37	17	170	39.0
						-5.6		-12.3					18.2

資料：国勢調査1960年、2000年による。

未満の町村が半数を超えており、しかもこの40年間における市町村人口の変化はなく、大都市圏周辺地域の特徴を備えた地域は少ない。一方、茨城県では「市制施行予備軍」ともいえる人口1～3万人の町村が多く、2000年の時点においても44.7%を占め、35.0%の千葉県、34.1%を占める兵庫県がこれに次ぐ。

市町村（2000年現在）を合併・非合併に区分するだけでなく、非合併市町村を合併協議会の解散や離脱によって生じた非合併市町村と協議会不参加による非合併市町村とに区分して考察すると、表2のようになる。茨城県（77.7%）と兵庫県（75.0%）では市町村合併率が高いのに対して、奈良県（53.2%）、千葉県（33.8%）、埼玉県（33.7%）、京都府（29.6%）では合併協議会の解散や離脱によって生じた非合併市町村が多いのが注目される（森川2012a：149）。協議会不参加の市町村率は、奈良県の21.3%から茨城県の11.7%までそれほど大きな差異はない。

表2 大都市圏周辺地域における合併状況と人口規模、財政力指数

県	市町 村数	%	人口規模（2000年）						財政力指数（2000年度）								
			0.5 万人 未満	0.5-1 万人	1-3 万人	3-10 万人	10-30 万人	30 万人 以上	平均 人口	0.2 未満	0.2- 0.4	0.4- 0.6	0.6- 0.8	0.8- 1.0	1.0 以上	平均	
埼玉県	A	43	46.7	5	6	14	12	4	2	60,392	2	7	14	15	4	1	0.576
	B	31	33.7	1	2	6	16	5	1	68,765		1	6	17	5	2	0.686
	C	18	19.6			3	8	4	3	122,746			2	9	6	1	0.771
	計	92	100.0	6	8	23	36	13	6		2	8	22	41	15	4	
千葉県	A	38	47.5	2	11	16	7	1	1	30,044		18	14	2	3	1	0.477
	B	27	33.8		5	12	8	1	1	66,936		2	16	5	4		0.573
	C	15	18.7				4	8	3	198,490				2	8	5	0.945
	計	80	100.0	2	16	28	19	10	5			20	30	9	15	6	
茨城県	A	66	77.7	5	10	30	17	4		32,746	2	20	28	9	6	1	0.500
	B	9	10.6			5	4			35,602			4	2	3		0.663
	C	10	11.7			3	6	1		50,404		2	3	1	3	1	0.693
	計	85	100.0	5	10	38	27	5			2	22	35	12	12	2	
京都府	A	25	56.8	3	12	7	2		1	70,525	7	13	2	3			0.322
	B	13	29.6	3	3	3	3	1		38,983	1	3	2	5	1	1	0.550
	C	6	13.6			1	5			62,416			3	1	2		0.653
	計	44	100.0	6	15	11	10	1	1		8	16	7	9	3	1	
兵庫県	A	66	75.0	8	25	26	6		1	20,855	5	29	21	9	2		0.413
	B	6	6.8			3	3			28,528			3	3			0.597
	C	16	18.2			1	6	6	3	250,186				6	9	1	0.825
	計	88	100.0	8	25	30	15	6	4		5	29	24	18	11	1	
奈良県	A	12	25.5	4	3	3	1		1	40,799	3	4	4		1		0.350
	B	25	53.2	8	6	8	2	1		18,312	7	7	10	1			0.334
	C	10	21.3	3			6	1		49,541	1	3	2	3	1		0.502
	計	47	100.0	15	9	11	9	2	1		11	14	16	4	2		

A：合併成立、B：合併協議会解散または離脱、C：合併協議会不参加

資料：国勢調査2000年、総務省自治財務調査課：平成12年度財政指数表、および各府県担当課の資料とグリグリ「市区町村変遷情報」による。

合併協議会の解散や離脱によって生じた非合併市町村の比率は、山形県（50.0%）や北海道（45.3%）、宮崎県（40.9%）などでも高い。北海道では地理的条件によって市町村合併の効果が得られないため協議会を解散したのに対して（森川2010a）、山形県や宮崎県の場合には「昭和の大合併」時に大規模合併の町村が多く、「平成の大合併」においては合併協議が出遅れたこととも関係するように思われる（森川2012b）。埼玉県や千葉県の市町村では、財政力が豊かなために非合併にとどまるのが賢明との判断が大勢を占めたものと推測されるが、財政力に恵まれない奈良県の場合には、後述のような別の理由があるものと考えられる。

その一方で、茨城県や兵庫県では人口1～3万人の「市制施行予備軍」とも考えられる町村が多く存在したため、新市の誕生の多い県として注目される。これらの現象が大都市圏周辺地域に特有のものかどうかとも問題となる。さらに、表3に示すように、人口増加率の高い東京の周辺地域と人口が停滞的な大阪の周辺地域との間で、市町村合併において同様の現象が認められるかどうかとも問題である。これらの問題の解明が本稿で6府県をとりあげた理由である。

表3 大都市都府県とその周辺地域における人口増加率

(%、1995～2010年)

都府県	1995～2000年	2000～05年	2005～10年
茨城県	1.01	-0.37	-0.20
栃木県	1.06	0.60	-0.50
群馬県	1.05	-0.05	-0.79
埼玉県	2.65	1.67	2.00
千葉県	2.21	2.19	2.66
東京都	2.46	4.25	4.65
神奈川県	2.95	3.56	2.93
愛知県	2.55	3.01	2.12
京都府	0.53	0.15	-0.42
大阪府	0.09	0.14	0.52
兵庫県	2.76	0.72	-0.04
奈良県	0.84	-1.52	-1.48

資料：日本統計年鑑による。

Ⅱ 埼玉県における市町村合併

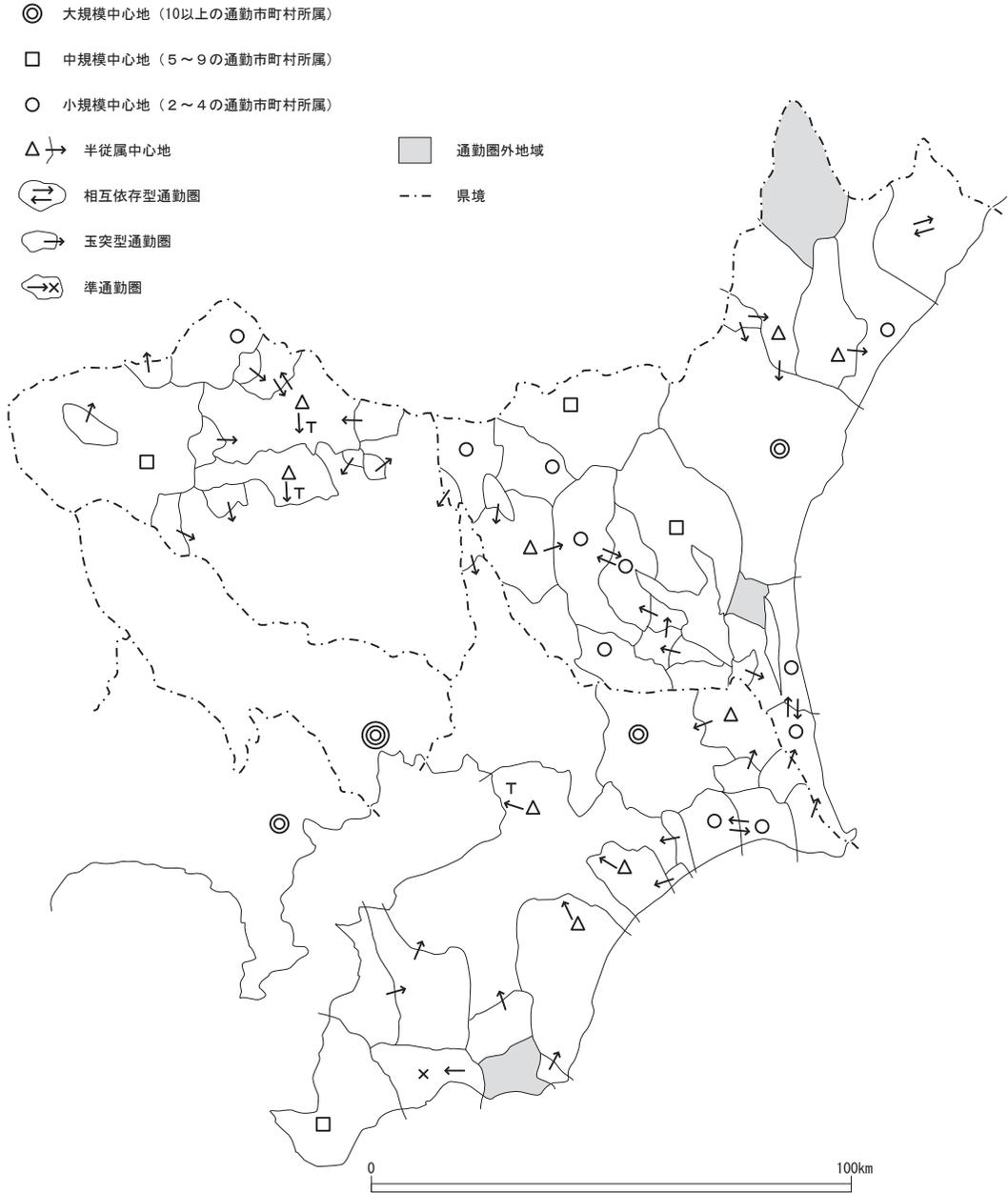
1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

図1 aに示すように、埼玉県の県域の大半は東京特別区の通勤圏に属する。東京特別区に近い東松山市と熊谷市では東京特別区への通勤率が5%を超えて半従属中心地をなしているが、熊谷市は規模的には中規模中心地（5～9市町村から通勤）の通勤圏をもつ。これに対して、自己の小さな通勤圏をもつものには中規模中心地の秩父市、小規模中心地（2～4市町村から通勤）の本庄市があるくらいである。東京特別区の通勤圏は幹線交通路に沿って遠方まで伸張しており、「通勤圏の傾斜」は後述の千葉県にみられるほど顕著には発達しない。東京特別区の通勤圏内部では浦和市や大宮市においても独立した自己の通勤圏をもつことができず、せいぜい東京の通勤圏の下に隠れた2次的な通勤圏をもつに過ぎない。東京の通勤圏はその日常生活圏に属するものといつてよく、この地域では日常生活圏の差異が市町村の合併に影響することは少ないとみることができる。

埼玉県では市町村合併推進要綱（以下、合併推進要綱と略記）の作成に当たって、生活圏の一体化状況、広域行政圏、県民意識調査の結果、市町村長・議会議員の意識調査からなる4つの分野別の市町村の結びつきについてクラスター分析を行い、市町村間の親密度に応じて合併パターンが作成された（埼玉県2001：25）。その結果、図2に示すように、法定協議会がすでに設置され具体的な協議が行われている9市町⁽³⁾を除く全市町村を対象として24の合併パターン（以下、基本的パターンと呼ぶ）が示された。いくつかの地域については、基本的パターン以外に別の事例も示されている。もし全市町村がこの基本的パターン通りに合併したとすると、表4のように、市制を敷くことができないのは2町だけとなる。

しかし、この合併推進要綱に基づく市町村合併は、旧特例法のもとではそれほど進捗しなかった。さいたま市を含めた13地域で合併が行われ、人口1万人未満の小規模町村は13から3に減少しただけで、消滅することはできなかった。そのため、埼玉県は総務省の要望に応じて2006年に市町村の意見聴取に基づいて市町村合併推進構想（以下、合併推進構想と略記）を作成し、市町村合併の推進に努力した（埼玉県2007）⁽⁴⁾。合併推進構想においては「将来の望ましい市町村」と直接的な構想対象市町村とを区別して指定している府県もあるが、本県では図3に示すように、すでに合併した市町村をも含め

図1 a 大都市圏周辺地域の通勤圏（東京周辺）



資料：国勢調査2000年による。

図2 埼玉県における合併推進要綱の基本的パターン



資料：市町村合併問題研究会編（2001：71）による。

て全域が構想対象市町村に組み入れられており、合併協議が進捗中の地域だけを対象として支援する場合とは異なる⁽⁵⁾。地区境界線が合併推進要綱の場合（図2参照）と異なるのは、市町村の意見を聴取し、これまでの合併や当時の合併協議会の活動状況を考慮したためといわれる（埼玉県2007：26）。合併推進構想の合併パターンと合併推進要綱の基本的パターンとの関係を具体的にみると、両者が一致するのは川口市地区と本庄市地区だけであり、飯能市地区と所沢市地区、東松山市地区と小川町地区をそれぞれ統

生町地区のように3地区を統合したものもある。

合併推進構想に示された11地区（さいたま市を除く）の合併人口は、秩父市地区の11.5万人から春日部市地区の108.5万人まで分散しており（埼玉県2007：27）、大阪府や神奈川県におけるように、特例市や中核市への合併を目指してすべてを20万人以上と30万人以上とするわけではない（森川2011c）。埼玉県では旧特例法のもとでの合併により12の市町（さいたま市を除く）が誕生したのに対して、合併新法のもとで新しい熊谷市（2市町）、久喜市（4）、加須市（4）の3市（10市町の合併）が発足した。

2. 合併の経緯

埼玉県の各市町村は、人口規模や日常生活圏を重視して互いに声を掛け合ってさまざまな規模の勉強会が行われたが、任意協議会の設置にまで至らなかったものも多い（埼玉縣市町村合併研究会2007a：100、2007b）。表2と図4aに示すように、埼玉県では2010年3月末までに92市町村のうち43（46.7%）が合併し、31（33.7%）が協議会解散で単独存続にとどまり、18（19.6%）は協議会不参加に終わった⁽⁶⁾。合併市町村のなかには、合併新法のもとで合併した上記の10市町（熊谷市、久喜市、加須市）が含まれる。協議会不参加のなかにも勉強会の段階では合併活動をしていた市町村も多く、ほとんど活動しなかったのは所沢市、越谷市、戸田市、北本市、三郷市くらいである⁽⁷⁾。

図4aによって設置された合併協議会の分布状況と図2に示された合併推進要綱の基本的パターンとを比較すると、この範囲でもって合併したのは行田市と熊谷市だけであった。ただし熊谷市地区では、2003年4月に熊谷市、大里町、江南町、妻沼町でもって法定協議会を設置したが、江南町の住民投票では合併反対が多く、協議会を離脱したため、2004年5月に協議会は一旦解散した。その後、熊谷市、大里町、妻沼町でもって協議会を設置して合併し、江南町は2007年になって合併新法のもとで編入した。そのため、図4aには協議会解散と合併とが同一の範囲でもって示される。

そのほか、合併協議会を設置してそのまま合併が成立する順調合併の例には、飯能市（2市村合併）と鴻巣市（3）がある。飯能市の場合には日高市が加われば合併推進要綱の合併パターンとも一致することになるが、日高市は参加しなかった。一方、鴻巣市の法定協議会の設置は遅く2004年7月のことであり、2003年8月には行田市の法定協議会に加入していた吹上町はその解散後にこの協議会に加わっており、吹上町にとっては順調合併とはいえない。

埼玉県の合併において最も多いのは、最初に設置された大規模な合併協議会が分裂し

図4 a 大都市圏周辺地域における市町村の合併状況（東京周辺）



資料：各県の資料およびグリグリ「市区町村変遷情報 詳細」(upd.uub.jp)による。

てその一部が合併したケースである。秩父市地区では横瀬町（9,782人、財政力指数0.59）を残して秩父市（4市町村）と小鹿野町（2）に分かれて合併し、本庄市地区でも上里町（30,126人、0.68）⁽⁸⁾と美里町（12,107人、0.61）を残して本庄市（2）と神川町（2）が形成された。春日部市（2）やふじみ野市（2）、行田市（2）、深谷市（4）、ときがわ町（2）（町役場は玉川村役場）などの小規模合併もこのタイプに属する。秩父地域についてももう少し詳しく説明すると、2003年に秩父市地区・小鹿野町地区・皆野町地区の3地区（9市町村）を含む合併検討準備会が発足した後、秩父市地区と吉田町地区の2地区からなる任意協議会が設置され、最終的には一方では小鹿野町と両神村とが合併して新・小鹿野町を形成し、他方の秩父市では、横瀬町を除く代わりに小鹿野町地区の吉田町を加えて1市1町2村でもって合併した。

そのほかにも、合併推進要綱の基本的パターンを無視して、より広い範囲でもって合併協議会が設置された場合がある。行田市は基本的パターン地区だけでなく羽生市や吹上町を含めた合併協議会を設置したが、協議会を解散した。その後新たな合併協議会を設置し、実際に合併したのは地区内の南河原村だけであり、基本的パターンと一致した合併となった。小川町、東秩父村、都幾川村、玉川村からなる小川町地区でも、この基本的パターン地区の4町村とそれ以外の滑川町（12,836人、0.72）・嵐山町（19,816人、0.64）を含めて合併協議会が設置されたが、そのうち都幾川村と玉川村が合併しただけで、他の町村はすべて単独存続にとどまった。合併新法のもとで合併が成立した加須市や久喜市の場合にも、旧特例法のもとで設置された合併協議会の解散後に、合併推進要綱の基本的パターンを超えた広い範囲で合併した特異な事例といえる。埼玉県の市町村合併では、さいたま市（市役所は浦和市役所）のように同格の2以上の都市が合併する場合は少なく、中心都市を中心として周辺の2・3の町村と合併する小規模合併が多い。

小規模な合併においても、合併までには種々の過程がみられる。たとえば深谷市地区では、2001年7月に熊谷市や妻沼町、大里町、江南町、寄居町と9市町でもって県北中核都市圏推進協議会のなかに研究部会が設置されたが、合併に関する住民アンケート（住民2,000人対象）を実施した深谷市では、合併に対する意欲が乏しく、2003年1月にこの広域合併は断念された。その直後に深谷市は岡部町、川本町、花園町、寄居町に合併協議を申し入れ、合併協議会を設置した。しかし、寄居町議会では「5市町の法定協議会からの離脱および花園町（12,648人、0.48）との2町での合併検討を求める請願」を採択し、2004年3月に寄居町（37,724人、0.65）が合併協議から離脱した。花園

町長は寄居町との合併を検討したが、花園町の合併に関する住民アンケートでは「寄居町を除く4市町」が34.8%、「寄居町」が30.7%、「合併しない」が26.4%となり、寄居町との合併意欲が乏しく、その後も種々の動きがみられた。

2004年8月には花園町を除く3市町で深谷市・岡部町・川本町合併協議会（法定）が設置されたのに対して、花園町・寄居町の2町は法定協議会設置を試みたが、花園町が設置案を再び否決し、花園町の合併に関する住民投票では「深谷市を含む合併」が47.6%、「寄居町と合併」が46.2%、「合併しない」が6.2%となった。花園町が協議会参加を申し入れて4市町での法定協議会が設置され、合併が実現したのに対して、寄居町は合併を断念して単独町制を継続することになった⁽⁹⁾。

合併協議会が解散して単独存続にとどまる市町村も、小規模な合併協議会に加入していたものが多かった。①吉川市・松伏町、②川口市・鳩ヶ谷市・蕨市、③朝霞市・和光市・新座市・志木市、④東松山市・吉見町、⑤狭山市・入間市、⑥長瀨町・皆野町などがそれである。このほかには、先にあげた寄居町のように、解散した合併協議会の一部の市町村が単独存続となったものに16市町村⁽¹⁰⁾がある。このなかで人口1万人未満の町村は、東秩父村と横瀬町だけである。このほかには、所沢市を含めて越谷市地区、川越市地区、鳩山町地区など協議会不参加のグループがある。これらは東京に近い地域にある人口3万人以上の市町であり、県西部や県北部には存在しない。

したがって、合併市町村と協議会解散で単独存続となった市町村、協議会不参加の市町村に3分類して特徴をみると、表2に示すように、他地域でもみられたように（森川2011d、2012a）、協議会不参加の市町村は人口も大きく、財政力も強いものが多いのに対して、合併市町村には財政力が脆弱なものが多いという特徴がみられる。すなわち、財政力が弱く人口規模が小さく将来に不安を感じずるほど、合併した町村が多いといえるのである。財政力指数0.4未満で協議会解散によって単独存続になったのは、埼玉県では東秩父村だけである。人口1万人未満の単独存続の町村でみると、上記の東秩父村（4,119人、0.21）と長瀨町（8,560人、0.41）、横瀬町の3町村である。協議会不参加の市町村は財政力が強く人口も多く、単独存続に自信を示すだけに将来合併の可能性が低いのに対して、協議会解散の市町村には人口・財政力において不十分なものがあり、将来合併の可能性のあるものが多く含まれていると考えられる。

第13番目の政令指定都市として2001年に3市の合併によって誕生したさいたま市は、1995年に検討会「3市合併・政令指定都市推進行政連絡会議」が設置され、1997年には任意協議会に移行し、「平成の大合併」以前から計画されてきたものである。顕著な人

表5 1960～2000年間にける大都市圏周辺地域の市制施行

	合計	1960～69年	1970～79年	1980～89年	1990～99年
埼玉県	18	戸田、入間	志木、和光、新座、桶川、久喜、北本、八潮、富士見、上福岡、三郷、蓮田、坂戸	幸手	鶴ヶ島、日高、吉川
千葉県	13	市原*、流山、八千代	我孫子、鴨川*、鎌ヶ谷、君津、富津	浦安、四街道	袖ヶ浦、八街、印西
茨城県	4		取手	牛久、つくば*	鹿嶋*
京都府	5		城陽、長岡京、向日、八幡		京田辺
兵庫県	2	加西*			篠山*
奈良県	2		生駒		香芝

*印は合併による市制施行。

資料：グリグリ「市区町村変遷情報 詳細」(upd.uub.jp)による。

口増加がみられる東京大都市圏では、表5に示すように、市制施行はこれまでも頻繁に行われており、さいたま市の誕生も大都市圏現象の1つとみることができる。川口、鳩ヶ谷、蕨の3市では名称問題をめぐって法定協議会が解散したが、鳩ヶ谷市からの編入合併の申し出により川口市と鳩ヶ谷市の合併は「平成の大合併」終了後の2011年10月に成立した。

以上が埼玉県の市町村合併の状況である。さいたま市以外には都市間の合併はまったくなく、都市がその周辺町村を合併する小規模合併である。しかも協議会の解散や協議会からの離脱が多いのは、人口が多く財政力が豊かで合併に対する意欲も乏しく、合併の効果が期待されないことが判明したためと推測される。表1に示すように、人口1～3万人の市制施行予備軍の町村は多くなかったため、新市の誕生は多くないが、今後も市町村合併が起こる可能性はあるだろう。

Ⅲ 千葉県における市町村合併

1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

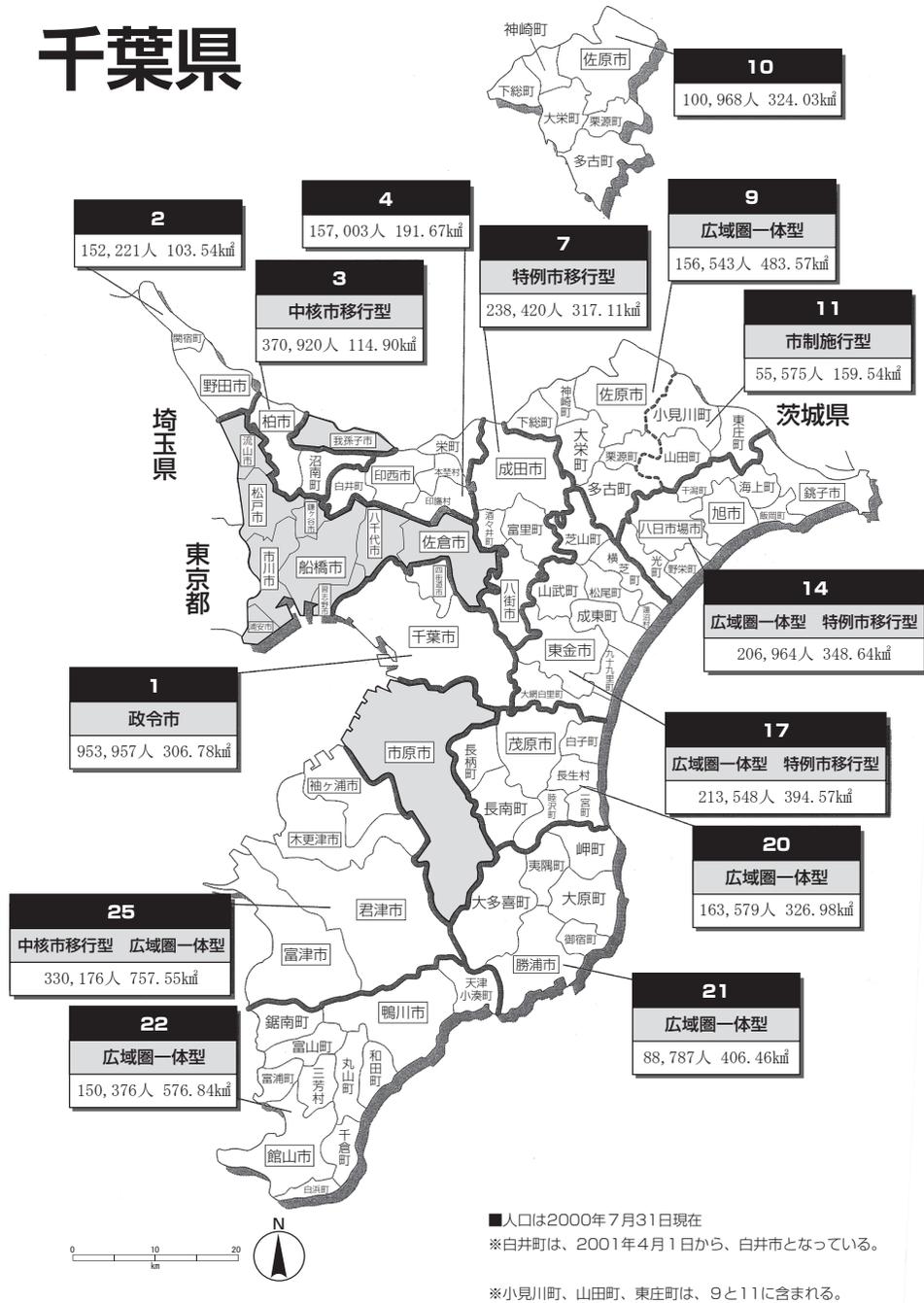
図1aに示すように、千葉県においても西北部が東京特別区の通勤圏に属する点では埼玉県の場合と類似するが、東京特別区の通勤圏は埼玉県よりもやや狭い範囲に広がる。千葉市は東京特別区の半従属中心地であるが、中規模中心地として広い通勤圏をもち、茂原市や東金市は千葉市の半従属中心地に当たる。また富津市、君津市、市原市、千葉

市の間には玉突型通勤圏がみられ、東京大都市圏の周辺では通勤条件の強い傾斜が認められる。県内において独立の通勤圏をもつのは大規模中心地（10市町村以上から通勤）の成田市と中規模中心地の館山市、小規模中心地の八日市場市と旭市だけであり、佐原市は成田市の半従属中心地をなす。

こうした都市の通勤圏や日常生活圏のなかでは、特色ある市町村合併がみられる。千葉県の合併推進要綱は、千葉県広域行政研究会による調査研究や市町村関係者の意向調査などに基づいて2000年12月に作成され、県民の日常生活や広域的行政の範囲、市町村間の歴史的・地理的結びつき、行政の効率化、共通の地域政策などが考慮された（千葉県2010：23）。図5に示すように、12の基本的パターンのなかには、広域市町村圏への統合を目指した広域市町村圏一体型のほか中核市や特例市への移行、市制施行を目標に掲げた圏域が設定された。しかし、東京特別区との結びつきが強く、行財政基盤も充実しており、人口規模の大きい千葉・東葛飾地域の都市は基本的パターンから除外された⁽¹¹⁾。12の基本的パターンのうちでは1地区について複数の組み合わせが示されており、それらを含めると合併パターンは25となる（千葉県2000：272—273）。12の基本的パターンのうちでは、表4に示すように、50万人以上の人口をもつものが1（千葉市）、30～50万人が2、10～30万人が8となり、中核市移行型や特例市移行型はあるが、市制を敷くことができない小規模なものは皆無であった。

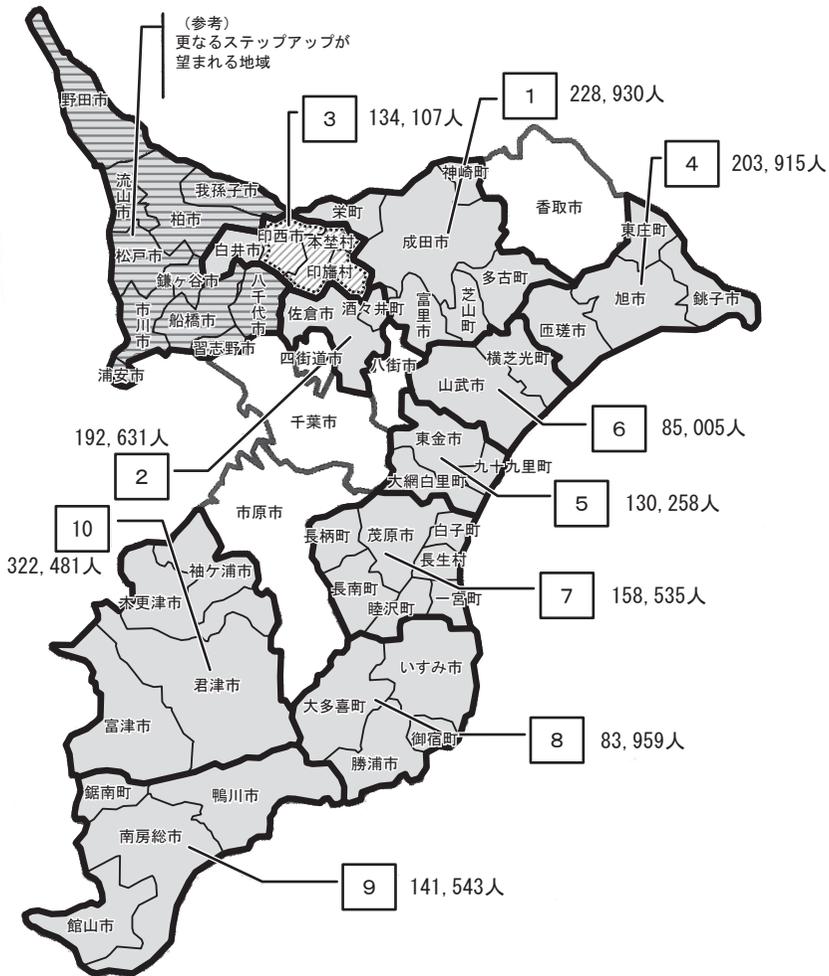
旧特例法が終了した2006年3月には、都市の数は11に増加して県内の市町村は80から56に減少したが、なお20の町村が存続していたので、合併推進構想が作成された（千葉県2006）。構想対象市町村の組み合わせは埼玉県の場合と同様に、広域市町村圏を考慮しておおむね人口10万人以上が基本とされた。この規模では住民の利便性の向上、人件費などの削減、一部事務組合の解消など大きな効果が見込まれるので（千葉県2006：299）、図6に示すように、埼玉県の場合と同様に、旧特例法のもとで合併した市町まで含めてほとんど県全域が対象地域とされた。合併推進要綱では東京との結びつきが強い地域として残されていた千葉・東葛飾地域の大部分も「更なるステップアップが望まれる地域」として、政令指定都市への移行が期待される地域に数えられた。合併推進構想の合併パターン10地区のうち合併推進要綱に示された基本的パターンと一致するのは県南部の4地区だけであり、その他の地区については地区割りが大きく変更されたところもあった。ただし、4地区のうちには旧特例法のもとで合併した市町村が含まれたところもある。なお、合併推進構想の発表以後合併新法のもとで合併したのは、本県では新・印西市だけである。

図5 千葉県における合併推進要綱の基本的パターン



資料：市町村合併問題研究会編（2001：74）による。

図6 千葉県の合併推進構想における構想対象市町村の組み合わせ



* 各圏域の人口は国勢調査2010年による。

資料：千葉県（2006：300）による。

2. 合併の経緯

埼玉県の場合と同様に、最初の勉強会（研究会）の段階では多くの市町村が参加したが、任意協議会の設置にまでは至らなかったものも多い。図4 aによると、東京に近い葛飾地域や市原市から富津市間の地域は合併協議会非設置の地域とされているが、合併研究会は設置されており、市町村合併に対してまったく関心がなかったわけではない。

市原市・富津市間4市では法定協議会設置を求める住民発議が3市で可決したが、袖ヶ浦市（58,593人、1.29）が否決したため不成立に終わった。東葛飾・葛南地域4市政令指定都市研究会は2009年に解散したが、その直後に7市で東葛飾・葛南地域市長懇話会が設置され、将来的な政令指定都市の可能性も視野に入れて広域連携に関する研究は継続している。

表2と図4 aに示すように、千葉県では2010年3月末までに80市町村のうち38（47.5%）が合併し、27（33.8%）が協議会の解散や離脱により単独存続となり、15（18.7%）が協議会不参加であった⁽¹²⁾。この比率は埼玉県の場合とほとんど同じであり、合併協議会の解散・離脱が多いのは人口が多く、財政力の豊かな町村は合併に対する意欲が低く、合併の効果が認められないと判断したものと推測される。

本県では2002～03年に合併協議会を設置したが多いが、合併地域が合併推進要綱の基本的パターンと一致したのは野田市・関宿町と柏市・沼南町の合併だけであり、両市では合併協議会を設置してそのまま合併した⁽¹³⁾。

そのほか、合併協議会の設置範囲が基本的パターンと重なるものには館山市・鴨川市地区、勝浦市地区、茂原市地区、千葉市地区、印西市地区があるが、合併が成立しなかった茂原市地区と千葉市地区については協議会解散の事例として後で述べることにする。館山市・鴨川市地区では、2002年に館山市、鴨川市と安房郡の11市町村でもって安房地域市町村合併任意協議会を設置したが、翌年解散した後、鴨川市と天津小湊町が合併協議会を設置して合併した。それに対して、残りの9市町村も館山・安房9市町村合併協議会を設置したが、新市名として館山市が受け入れられないことを理由に館山市が協議会から離脱し、協議会は解散した。2004年8月には館山市を除く安房8町村合併協議会を設置したが、鋸南町（10,521人、0.32）⁽¹⁴⁾が合併協議から離脱したので、残りの安房7町村でもって合併協議会を設置して南房総市（市役所は富浦町）が誕生し、館山市と鋸南町は単独存続となった。

勝浦市地区では2002年3月に勝浦市と6市町でもって夷隅郡市合併問題協議会（任意）を設置したが、勝浦市が合併協議からの離脱を表明し、合併協議会を解散した。その後2004年3月には5町でもって任意協議会を設置したが、町内への新庁舎設置を要望した大多喜町が離脱して協議会を解散した。その後3町（夷隅町、大原町、岬町）でもって合併し、いすみ市（本庁舎は大原町役場）が誕生した。財政力が比較的豊かな大多喜町（12,121人、0.47）と御宿町（8,019人、0.53）は単独存続となった。

印西市地区では2002年12月に白井市（2001年市制）と栄町を含めた5市町村で任意協

議会を設置したが、栄町（25,475人、0.51）が離脱した。翌年4月に4市村でもって法定協議会を設置したが、白井市（50,475人、0.38）では住民投票の結果、賛成24.6%、反対69.9%でもって合併協議から離脱した。しかし、2009年1月になって合併新法のもとで3市村が法定協議会を設置した。このときには、本埜村（8,209人、0.31）は合併に慎重な態度を示して村議会と対立した村長が議会を解散し、新たに選出された村議会によって村長は失職し、印旛村と本埜村は印西市に編入合併した。

合併範囲が通勤圏とほぼ一致するものとしては旭市がある。旭市では2002年9月に1市3町で任意協議会を設置したが、東庄町と銚子市が参加要求を拒否した翌2003年6月には法定協議会に移行し、2005年に新・旭市が誕生した。それに対して、八日市場市の場合には、2003年4月に八日市場市、光町、野栄町の3市町でもって法定協議会を設置したが、翌年には光町が合併協議から離脱を表明して協議会は解散し、2006年に八日市場市と野栄町は2市町で合併して匝瑳市が誕生した。一方、光町は横芝町と合併して横芝光町となった。横芝町は参加していた成田地域10市町の任意協議会が解散した後、芝山町と多古町の3町でもって懇談会を設置したが、芝山町と多古町が成田市との合併を希望したため、協議は進行せず、結局、通勤圏も異なる他郡の光町と合併することになったものである。横芝光町は山武郡に所属し、新町役場は光町役場に置かれ、横芝町役場は廃止された。匝瑳郡光町（12,167人、0.36）の第1位通勤先は八日市場市（9.4%）であり、山武郡横芝町（14,554人、0.49）は松尾町に対して6.6%が通勤しており、日常生活圏も郡も異なる。消防は両町ともに合併以前から同一の一部事務組合に属しているが、上水道、ゴミ・し尿、火葬場などは今日でも別々の一部事務組合に属している⁽¹⁵⁾。なお、公立東陽病院では今日でも旧匝瑳郡の医師会との関係が緊密であるといわれる。

成田市（95,704人、1.47）の場合には、合併範囲は通勤圏よりも狭いものとなった。2002年12月には10市町（成田市、富里市（2002年市制）、下総町、大栄町、多古町、芝山町、栄町、神崎町、栗源町、横芝町）でもって任意協議会を設置し、遅れて松尾町と蓮沼村も加入したが、翌年3月には協議会は解散した。その後、成田市は生活圏を共にする富里市、下総町、大栄町、多古町、芝山町の5市町に成田市への編入を呼び掛けたが、富里市と多古町、芝山町は新設合併を希望したため、2004年2月に成田市は編入合併を受け入れる下総町・大栄町と合併協議会（法定）を設置した（千葉県2010：138）。それに対して、多古町や栄町、神崎町、芝山町が成田市に合併協議を申し入れたが、成田市は現時点では他の町との合併協議を見送ることを宣言し、2006年3月に2町だけを

成田市に編入した。したがって、他の町は合併を希望しながらも単独存続となった。このなかに含まれる神崎町（6,747人、0.43）と芝山町（8,401人、0.69）は人口1万人未満の町である。

佐原市地区では、2003年3月に佐原市の呼び掛けに応じて山田町、小見川町でもって任意協議会を設置したが、小見川町が東庄町、山田町との3町での合併を検討したため協議会は解散し、翌年には小見川町・山田町・栗源町の3町でもって任意協議会が設置された。これに佐原市が加入を申し出たのに対して小見川町が拒否し、協議会は解散した。その後、小見川町を除く3市町でもって設置された法定協議会に小見川町も遅れて参加し、2006年に香取市が誕生した⁽¹⁶⁾。栗源町は成田市の通勤圏に属するが、同一郡内での合併を選択したことになる。

山武市地区では、2002年12月に7市町村（成東町、山武町、蓮沼村、松尾町、東金市、大網白里町、九十九里町）でもって任意協議会を設置したが、松尾町と蓮沼村が成田地域任意合併検討協議会に加入し、単独市制を目指して大網白里町（47,036人、0.55）も合併協議から離脱した。したがって、2003年4月には残りの成東町、山武町、松尾町、東金市、九十九里町が山武地域合併協議会（法定）を設置し、蓮沼村もそれに加入した。東金市が住民投票により合併協議から離脱を表明し、2005年2月に成東町、山武町、蓮沼村、松尾町でもって新たに合併協議会を設置し、2006年に山武市（市役所は成東町）が誕生した。協議会を離脱した東金市、九十九里町（20,266人、0.44）、大網白里町はいずれも単独存続にとどまる。東京から1時間の距離にあつて住宅団地5地区を抱える大網白里町では人口が5万人を超え、近く市制を施行する予定といわれる⁽¹⁷⁾。

そのほか、協議会解散 — 離脱を除く — によって合併が成立しなかったものとして、千葉市地区、茂原市地区、佐倉市地区、銚子市地区がある。千葉市地区では、2003年に四街道市との法定協議会設置の是非を問う住民投票の結果、賛成55.5%、反対45.5%で住民発議による法定協議会を設置したが、2004年に行われた四街道市での住民投票により賛成45.3%、反対54.7%となり、協議会は解散した⁽¹⁸⁾。茂原市地区では、2002年9月に7市町村でもって合併協議会を設置したが、茂原市は協議会を離脱して長柄町と長南町に合併協議を申し入れた。それに対して両町は参加を拒否したので、その後茂原市は7市町村での合併協議再開も視野に入れて、2007年4月に長生郡市合併協議会（法定）を設置した。しかし、長生村（13,892人、0.55、双葉電子工業が立地）は住民アンケートにより合併協議から離脱を表明したし、一宮町と白子町は長生村の協議会離脱案を否決し、協議会を休止したままで今日に至る⁽¹⁹⁾。

一方、佐倉市地区では、2003年に酒々井町（19,885人、0.74）において第1位通勤先（19.4%）の成田市を中心とする法定協議会設置を求める住民発議が不成立に終わったため、翌年10月になって佐倉市・酒々井町合併協議会（法定）が設置された。しかし、酒々井町の住民投票の結果賛成38.1%、反対61.9%となり、合併は断念され、単独存続となった。銚子市と東庄町との合併協議会でも、上記のように、旭市などとの合併協議への参加申入れが拒否されて以後2004年8月に2市町で法定協議会を設置したが、合併特例債の活用方法など新市における財政運営などまちづくりの考え方をめぐって対立し、合併は中止となった（千葉県2010：59）。

以上が千葉県における市町村合併の経緯である。「通勤圏の傾斜」現象が発達する千葉県においても、埼玉県と類似して合併協議会の解散・離脱の市町村が多い。合併市町は東京大都市圏よりも地方圏の部分に多いが、野田市や柏市のように大都市圏内にも合併地域があり、埼玉県におけるさいたま市や春日部市の例と類似する。本県においても都市同士の合併はなく、都市とその周辺町村との合併が多いが、南房総市のように、中心都市館山市を除いて郡内の7町村が合併して市制を敷いた例もある⁽²⁰⁾。

県内には広域市町村圏を単位としてその圏域の振興整備のための行政機構として広域行政機構（いわゆる広域市町村圏事務組合）が設立され、各構成市町村間の調整と事務の共同処理を行ってきた。広域市町村圏以外の地域においては京葉広域行政連絡協議会（市川市、船橋市、浦安市）と東葛広域行政連絡協議会（松戸市、柏市、野田市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市）の2つの広域行政連絡協議会が存在しており、事務の適切かつ効率的な処理のための広域連携が実施されつつある。

IV 茨城県における市町村合併

1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

図1 aに示すように、茨城県のうち東京特別区の通勤圏に属するのは西南部の5市町だけであるが、つくばエクスプレスに加えて最近では東京への通勤快速列車も運行するようになり、東京の通勤圏は拡大傾向にある。その外側には小規模中心地としてつくば市や土浦市の通勤圏がある。本県ではそのほかにも独立した大規模中心地・水戸市をはじめ、中規模中心地の下館市、石岡市、小規模中心地の鹿嶋市、日立市、総和町、下妻市、龍ヶ崎市、神栖町などの通勤圏がある。そのほか、小規模中心地に属する常陸太田

市や大宮町、水海道市も半従属中心地をなす。平坦地が広く交通の発達した茨城県では日常生活圏に対する地形的な制約が少ないのが特徴であるが、それでも、北茨城市と高萩市は相互依存圏をなしており、西北端の太子町と北浦町⁽²¹⁾は通勤圏外地域に当たる。

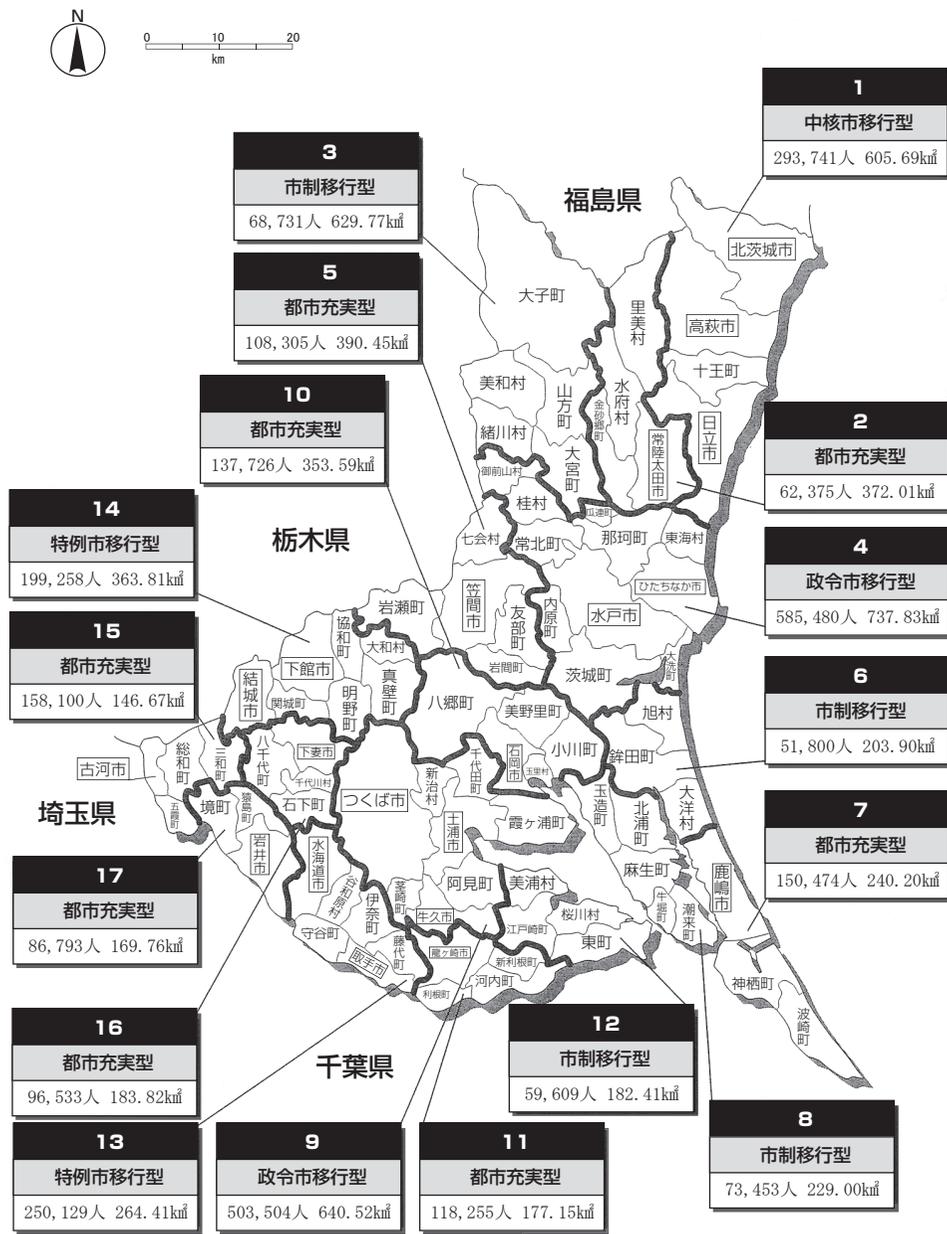
本県では1999年8月の自治省からの合併推進要綱作成の要請を受けて同年12月に茨城県市町村合併推進委員会を設置し、2000年11月に提出された報告書に基づいて翌12月に合併推進要綱が発表された。合併パターンを作成に当たっては2市町村の特性評価（22指標）、地域の一体性評価（42指標）および地域の意向を求めてクラスター分析を試みた⁽²²⁾。その結果合併推進要綱では、全市町村が17の基本的パターンに区分され、そのほかにもより大きく統合した合併パターンも示された（茨城県2008：413－447）。17の基本的パターンのうちでは、水戸市地区（62,375人）とつくば市・土浦市地区（503,504人）を政令市移行型⁽²³⁾としたほか、中核市移行型1、特例市移行型2、都市充実型8、市制移行型4に区分された。表4と図7に示すように、人口5万人未満の地域は皆無である（市町村合併問題研究会編2001）。

茨城県では旧特例法が失効した2006年3月までに25地域の合併が実現して、市町村数は85から44に大きく減少したが、人口3万人未満の町村が9町村残っていたため（表6参照）、合併推進構想も作成された（茨城県2008：477－517）。合併推進構想においては未合併市町村17に合併意向のある水戸市を加えた18市町村について検討した。そのなかでは、合併意向のある5市町（水戸市、守谷市、河内町、境町、利根町）のうち、旧特例法のもとで法定協議会を設置していた龍ヶ崎市・利根町⁽²⁴⁾だけが構想対象地域に指定されたが、合併新法のもとでも合併は実現しなかった。その他の16市町村については合併気運が乏しかったり、相手先の市町村が合併に慎重だったため、構想対象地域のパターンを示すまでには至らなかった。

埼玉県や千葉県で示されたような「将来目指すべき合併パターン」（図3、図6参照）について、本県では示されなかった。一部で基本的パターンとは異なる合併が行われたり道州制に関する議論も開始されたので、合併推進要綱における17地域の見直しを行うべきかどうかを検討されたが、結局見直しは行われず、現在の44市町村の境界に基づいて17地域の部分的修正にとどめた（茨城県2008：509）。

通勤圏分布図（図1a）と合併推進要綱の基本的パターン（図7）をみると、両者が完全なカタチで一致するのは皆無であるが、水戸市の半従属中心地をなす大宮町の通勤圏は通勤圏外地域の太子町まで含めると基本的パターンになり、下館市は岩間町を除いた場合の通勤圏と一致する。

図7 茨城県における合併推進要綱の基本的パターン（将来目指すべき合併パターン）



資料：市町村合併問題研究会編（2001：58）による。

表6 大都市圏周辺地域における合併後の市町村規模（2010年）

	市町村合併															1万人未満町村比率				
	A	%	0.5 万人 未満	A	0.5~ 1.0 万人	A	1~ 3 万人	A	3~ 10 万人	A	10~ 20 万人	A	20~ 30 万人	A	30~ 50 万人	A	50 万人 以上	A	2000年	2010年
埼玉県	63	15	23.8	1	2	11	3	28	4	13	5	4	2	2	2	1	15.2	4.8	10.4	
千葉県	55	12	21.8		8	11	1	20	8	10	2	1		3	1	2	22.5	14.5	8.0	
茨城県	44	25	56.8		1	8	1	27	17	6	5	2	2				17.6	2.3	15.3	
京都府	26	7	26.9	4	2	5	2	13	4	1						1	47.7	23.1	24.6	
兵庫県	41	18	43.9			9	6	22	11	3		3		2		2	37.5	0	37.5	
奈良県	39	4	10.3	11	7	7		11	3	2				1	1		51.1	46.2	4.9	
合計	268	81	30.2	16	0	20	0	51	13	121	47	35	12	10	4	8	2	7	3	

A：そのうち合併によって形成された市町村を示す。

資料：国勢調査報告2010年による。

表2と図4aに示すように、本県では85の市町村のうち66（77.7%）が合併し、9（10.6%）が協議会解散か離脱で単独存続にとどまり、10（11.7%）が協議会不参加となった⁽²⁵⁾。「平成の大合併」によって11の新市が誕生したのは全国的にみても最も多く、8市が誕生した兵庫県の場合と類似する⁽²⁶⁾。本県では協議会解散や離脱した市町村は兵庫県とともに著しく少なく、その他の大都市圏周辺地域とは大きく異なった特徴を示す。

表1に示すように、本県では市制施行予備軍ともいうべき人口1～3万人（2000年）の町村は38（44.7%）を数えてその比率は6府県中最も高く、そのうちの30（35.3%）が合併したことになる。このクラスの町村数は1960～2000年間には減少しているが⁽²⁷⁾、3万人以上の都市の増加率（ポイント）は埼玉県や千葉県に比べると低く、本県は都市化の進行がやや遅れた地域とみることができる。

茨城県ではつくば市や潮来市のように、合併特例法の改正（1999年）以前から準備を進めていて「平成の大合併」の期間中に合併したものもある。1987年に4町村の合併によって誕生したつくば市は1988年につくば市・荃崎町の2市町で法定協議会を設置し、1999年になって合併協議の再開に合意して2002年に荃崎町が編入した。潮来町と牛堀町の合併では、両町は2000年7月に茨城県知事に市制施行の人口要件の緩和を要望し、2000年11月に国会で「合併特例法改正案（合併による市制施行の人口要件が4万人以上から3万人以上に引き下げ）」が可決されたのを受けて潮来市が誕生したという経緯がある。

2. 合併の経緯

合併協議会の設置においては、合併推進要綱の基本的パターンと一致したものが多かったが、そのうち合併が実現したのは常陸太田市（4市町村）と鉾田市（3）だけである。2002年10月に常陸太田市が久慈郡内3町村と法定協議会を設置して合併したのが新・常陸太田市であるが、通勤圏からみると、日立市の半従属中心地をなす常陸太田市の通勤圏に日立市の通勤圏に属する里美村を加えて合併したものと見える。鉾田市の場合には、2004年1月に鉾田町・大洋村の2町村で住民発議の法定協議会を設置したが、鉾田町との合併か大洗町との合併かで迷っていた旭村が参加することになり、3町村に法定協議会を拡大して鉾田市が誕生した。鉾田町と旭村は水戸市の通勤圏に属するのに対して、大洋村の通勤者は鹿嶋市を指向しており、通勤圏を跨いだ合併となった。

上記のように、市制施行予備軍の町村が合併によって人口3万人を得るには近隣の1・2の町村との合併だけで十分であるし、都市同士の合併は敬遠されるので、本県では小規模合併が多い。25の合併市町村の成立は全国最多である。小規模合併の場合には、合併協議会設置後そのまま合併した順調合併が多い。順調合併によって新市が誕生したものには上記の潮来市（2町）をはじめ常陸大宮市（5）、那珂市（2）、稲敷市（4）がある。常陸大宮市の場合には、基本的パターンに属していた大子町（23,982人、0.30）を除く代わりに水戸市の基本的パターンに属する御前山村を取り込んで2002年12月に5町村で任意協議会を設置して誕生したものである。那珂市は水戸市の通勤圏内の2町が2003年に合併協議会（任意・法定）を設置して衛星都市を形成したものであり、稲敷市は稲敷郡に属する4町村が2003年6月に法定協議会を設置して合併したものであるが、通勤圏のまとまりはなく、桜川村の通勤者は江戸崎町と東町を指向し、江戸崎町は美浦村を指向し、新利根町は龍ヶ崎市の通勤圏に含まれる。美浦村も研究会には加入していたが、合併協議会には加入しなかった。

そのほかの順調合併には、上記の常陸太田市（4市町村）やつくば市（2）のほか、日立市（2）、水戸市（2）、取手市（2）、古河市（3）が含まれる。これらの大部分は2002年から2003年に合併協議会を設置して合併したが、取手市と東京特別区の通勤圏に属する藤代町との合併では1996年に設置された任意協議会が2001年に休止されていたし、水戸市は2003年10月に法定協議会を設置して内原町を編入したが、1995年に設置された常北町との合併協議会が休止状態にあり、完全に順調合併であったとはいえない。古河市の場合にも、総和町の通勤圏に属する境町を除く3市町で合併したが、新市名をめぐって難航し法定協議会を一時休止したことがあり、最終的には市名は古河市となったが、市役

所は総和町に移動した。

もちろん、新市誕生の11市すべてが順調合併によるものではない。常陸大宮市、那珂市、稲敷市、潮来市、鉾田市の合併については上述したが、鉾田市の西側では行方市と小美玉市が誕生した。行方市では2002年に麻生町・北浦町の2町で任意協議会・法定協議会を設置したが、玉造町も参加を希望し、2004年3月にこの3町でもって法定協議会を設置した。しかし翌年2月に玉造町は小川町と2町でもって住民発議の法定協議会を設置したのに対して、小川町は美野里町・玉里村との合併を選び、小川町・玉造町合併協議会を1回の協議でもって休止したため、玉造町を含めた3町でもって行方市（市役所は麻生町役場）が誕生した。玉造町は小川町などとともに石岡市の通勤圏に含まれ、麻生町は鹿嶋市を指向するが、通勤率はいずれも低く、北浦町は通勤圏外にあるため、地域の連結関係は緊密とはいえない。ただし、3町は行方郡に属し、同一の一部事務組合を形成しており、行政的な一体性の強い地域といえる。

小美玉市は石岡市の通勤圏に属する3町村が合併したもので、衛星都市の誕生といえる。2003年5月に美野里町、玉里村、八郷町、石岡市の4市町村が法定協議会を設置したが、新市の名称をめぐる協議が難航し、翌年解散した。その後2005年1月に石岡市と八郷町が法定協議会を設置したのとほぼ同時に、小川町、美野里町、玉里村の3町村でもって法定協議会を設置した。さらに同じ頃、上記のように小川町は玉造町と2町で法定協議会を設置したが、小川町と玉造町はそれぞれ別の枠組みでの合併を検討するようになり、2町の合併協議会を休止して、小川町を含めた3町村でもって合併し、小美玉市（市役所は美野里町）が誕生した。小美玉市は合併3町村の町村名を1字ずつ取り入れたものといわれる（茨城県2008：273、338）。

潮来市の南方では鹿島町、神栖町、波崎町3町による鹿島地域都市づくり懇談会が1993年に設置されていたが、鹿嶋市（1995年に市制）と3市町で任意協議会が設置されたのは2003年末であった。しかも、神栖町は3市町での合併に慎重な姿勢を示し、同年のうちに協議会を解散した。その直後に波崎町が神栖町に合併協議を申し入れ、法定協議会が設置されて神栖市が誕生し、鹿嶋市は単独存続となった。

桜川市の場合には2001年5月に岩瀬町、真壁町、大和村、協和町の4町村でもって任意協議会を設置したが、翌年には解散し、2003年に協和町を除く3町村でもって合併協議会を設置して合併し、桜川市（市役所は大和村役場）が誕生した。協和町を含めてこの地域はすべて下館市の通勤圏内にあるので、下館市とは分かれてその衛星都市が誕生したことになる。一方、協和町は2003年6月に設置された下館市、関城町、明野町の法

定協議会に加わり、翌年合併して筑西市となった。しかし、下館市（65,034人、0.71）の通勤圏に属する結城市（52,774人、0.56）は合併協議会に加入することはなかった。

つくばみらい市の場合には、水海道市、伊奈町、谷和原村でもって2004年4月に法定協議会を設置したが、市役所が谷和原村に決定したことから水海道市（42,015人、0.71）が離脱し、残りの伊奈町と谷和原村が合併してつくばみらい市（市役所は伊奈町）が誕生した。

戸田市や日立市、つくば市、常陸太田市、取手市については順調合併のところで説明したように、市制都市のなかには近隣の2・3の町村を合併して市域を拡大し、勢力圏を伸張したものも多い。土浦市の場合には、2003年5月に土浦市、千代田町、霞ヶ浦町、新治村でもって任意協議会を設置したが、合併方式をめぐるその年のうちに解散し、2003年12月には千代田町と霞ヶ浦町は法定協議会を設置してかすみがうら市（市役所は千代田町）が誕生し、新治村は土浦市に編入した。石岡市は土浦市などと6市町村での懇話会から2002年11月に離脱し、先に述べた石岡市、美野里町、玉里村、八郷町の4市町村でもって法定協議会を設置したが解散し、上述のように石岡市は八郷町と新設合併した。

下妻市は2003年8月に八千代町、千代川村、石下町でもって任意協議会を設置し、法定協議会まで進んだが、新市名の選考などで難航し、下妻市が離脱して協議会は廃止となった。その後2005年1月に法定協議会を設置して千代川村（9,536人、0.37）だけを編入し、八千代町（24,352人、0.43）は単独存続にとどまった。水海道市は上記のように、2004年4月に伊奈町、谷和原村と法定協議会を設置したが解散して、下妻市の合併協議会に加入していた石下町を編入し、市名を常総市と改めた。

坂東市の場合には、2002年5月に古河市、岩井市、総和町、五霞町、三和町、猿島町、境町の7市町で懇話会を設置したが、分割して合併することに意見が一致し、岩井市、猿島町、境町は3市町による合併を検討することになった。総和町の通勤圏に属する境町を含めた3市町の合併協議は進行し、翌年任意協議会を設置し法定協議会へと進んだが、やがて岩井市と猿島町は2市町での合併を考えるようになり、2市町で合併して坂東市に市名を改めた。境町（27,171人、0.58）は単独存続になった。新・古河市の誕生についてはすでに述べたが、幸手市（埼玉県）への通勤者が多い五霞町の場合には、五霞町住民が幸手市と合併を請求し、2003年4月には法定協議会が設置され、県を超えた編入合併が決定されたが、幸手市議会は久喜市・鷲宮町との合併を優先する決議を採択し、新たに選ばれた市長が解散を申し込んだため合併協議会は廃止され、五霞町

(10,218人、0.64)は単独存続となった(茨城県2008:349)。

水戸市の通勤圏に属する笠間市は2002年10月に友部町、岩間町との間に任意協議会を設置したが、笠間市が離脱して解散し、友部町と岩間町で任意協議会、法定協議会を設置し解散した。その後、2005年2月になって再び笠間市、友部町、岩間町の3市町をもって法定協議会を設置して合併し、新・笠間市が誕生した。市役所は水戸市に近い友部町に置かれた。

茨城県では合併によって町が形成されたのは城里町(23,007人)だけである。水戸市の通勤圏に属する常北町、桂村、七会村が2003年に合併協議会を設置して合併したものであるが、上記のように、常北町は1995年には水戸市と法定協議会まで設置し、解散して未合併にとどまっていたものである。

このほか、合併協議会が解散して合併が不成立に終わったり休止状態のままのものも、わずかながら存在する。水戸市と茨城町は法定協議会が解散して、茨城町(35,296人、0.43)は単独存続となった。また、2003年12月に設置された龍ヶ崎市(76,923人、0.73)と利根町(19,033人、0.45)の法定協議会は翌年休止した後、2007年には上記のように合併推進構想のもとで協議を再開したが、合併には至らず休止のままである。同じく阿見町(46,922人、0.83)と美浦村(18,219人、0.95)の法定協議会(2004年設置)も解散したが、いずれも人口が1万人を超え、財政力も豊かな自治体である。大洗町(19,957人、0.75)の場合には、合併協議会の前の段階で解散したので、協議会不参加の町に属する。

以上が茨城県における合併の経緯である。茨城県の場合には、埼玉・千葉両県とは違って協議会解散・離脱の市町村が少なく、合併による新市の誕生が多いところに特徴がある。茨城県は埼玉・千葉両県ほどには都市化が進行しなかったため、市制施行予備軍ともいえる人口1~3万人の町村が非常に多かったことによる。茨城県では1960~2000年間に人口1~3万人クラスの町村数は埼玉・千葉両県と同様に10ポイント以上減少したが、人口1万人未満の町村は4.1ポイントの減少だけで、埼玉・千葉両県のように10ポイントを超える減少には至らなかった(表1参照)。埼玉・千葉両県ではこの40年間に町村の人口が著しく増加したため、表5に示すように、2000年までに市制を施行した町村が多く、2000年の時点では市制施行予備軍はそれほど残存していなかった。それに対して、本県における都市化の段階は埼玉・千葉両県よりもやや低く、市制施行予備軍の町村を多くとどめていたので、これらの町村のなかには2・3町村の合併により市制を敷くものが多かった。そこでは、多数の市町村による大規模な合併は少なく、順

調合併が多いことも特徴の1つと考えられる。

(もりかわ ひろし 広島大学名誉教授)

【注】

- (1) 2011年8月に自治法が改正され、内部組織を共同設置することが可能になったため、大阪府では豊能地域、南河内地域、泉北・泉南地域の3地域で市町間で共同組織を設置し、事務処理を行っている。
- (2) 本稿では、市町村名はとくに断らない限り「平成の大合併」以前のものを使用する。また、市町村の人口や通勤比率は2000年国勢調査によるもので、財政力指数は2000年度を使用する。
- (3) 浦和市、大宮市、与野市および上尾市、伊奈町、富士見市、上福岡市、大井町、三芳町では法定協議会が設置され、当時すでに協議が進行中であった。
- (4) 総務省は2005年5月末に構想対象市町村などを指示した「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」を通達している。
- (5) 中国地方では広島県を除く4県で合併推進構想が作成され、山口県以外は合併が進行中の一部の市町村だけを対象とし(森川2011a)、大分県を除く6県で作成された九州地方では、対象地域を県全域とするものは皆無であった(森川2012b)。
- (6) 県下では合計37の法定協議会が設置され、そのうち17では合併が成立し、20が解散した。協議会解散のなかでは住民投票が13、アンケートが1、協議項目に問題があったのは3で、その他の理由によるものが3といわれる。80%近い市町村が任意協議会を設置しており、千葉県の場合と類似する(埼玉県地域政策課吉田正課長の説明による)。
- (7) 任意協議会設置以前の段階からの合併活動を掲載したグリグリ「成立しなかった合併情報都道府県別一覧 (<http://upd.uub.jp/upd/uoplst.html>)」に不掲載の市町村をあげたものである。
- (8) 以下において市町村名の後に示した括弧の数値は2000年の人口と2000年度の財政力指数を示すものとする。
- (9) グリグリ「市区町村変遷情報 詳細」(upd.uub.jp/)による。
- (10) 宮代町(35,193人)、杉戸町(47,336人)、幸手市(56,413人)、蓮田市(64,386人)、白岡町(46,999人)、羽生市(57,499人)、富士見市(103,247人)、三芳町(35,752人)、滑川町(12,836人)、嵐山町(19,816人)、小川町(37,301人)、東秩父村(4,119人)、寄居町(37,724人)、美里町(12,107人)、上里町(30,126人)、横瀬町(9,782人)の16市町村を指す。
- (11) 我孫子市が飛地をなして除外地域に指定されたのは、柏市、流山市、我孫子市、沼南町の合併協議の枠組みにおいて、流山市の離脱の後我孫子市の市民アンケートの結果単独によるまちづくりが多数を占めたためである(千葉県2010:49)。
- (12) 市川市、船橋市、木更津市、松戸市、習志野市、市原市、流山市、八千代市、我孫子市、鎌ヶ谷市、君津市、富津市、浦安市、八街市、袖ヶ浦市、大網白里町の16市町である。ただし、流山市、袖ヶ浦市、木更津市、君津市、富津市は研究会には加入していた。
- (13) 上述したように、柏市地区では2001年に我孫子市・流山市をも含めて4市町で研究会を設置したが、流山市と我孫子市は合併協議から離脱したので、それを考慮の上で基本的パターンが示された。

- (14) 鋸南町では安房8町村の合併に反対し、町の自立かまたは内房4町村の合併を主張する町長が当選したため離脱した。鋸南町には町立病院があり、財政的に施設整備が困難という問題を抱えている。
- (15) 横芝光町企画課の説明による。
- (16) 千葉県(2010:145)とグリグリ「市区町村変遷情報 詳細」(upd.uub.jp/)では説明が異なるので、前者に後者の説明を加えた。
- (17) 大網白里町役場総務課の説明による。
- (18) グリグリ「市区町村変遷情報 詳細」(upd.uub.jp/)による。
- (19) 茂原市を中心とする広い地域が未合併に終わったので、市町村合併に代わるものとして定住自立圏の設定を考慮することができるが、定住自立圏による広域行政は茂原市の昼夜間人口比が1未満のため中心市宣言ができないとのことである。
- (20) 中心都市を除いて周辺部が合併した全国的にも珍しい例であり、中心市の優位を強調する定住自立圏の設定は困難なものと思われる。
- (21) 北浦町の通勤率は鹿嶋市4.6%、麻生町4.5%、鉾田町4.2%に3分されるために、第1位通勤先の通勤率が5.0%に達しない。
- (22) 県下4カ所の総合事務所を通じて市町村長の意見を聞き、「一般住民の意見を聞く会」を開催したり、住民アンケートや議員、各種団体などにも意見が求められた(茨城県市町村推進委員会(2000:25)および県市町村課の説明による)。
- (23) 要件としては政令で指定する人口50万人以上の市であるが、運用上は70万人以上とされており、人口要件のみではなく、指定都市の事務を自ら処理する能力などが必要である。したがって、直接的に政令市を目標としたものとは考えられない。
- (24) 龍ヶ崎市と利根町の合併協議では2003年12月に住民発議による法定協議会が設置されて以後休止と検討再開を繰り返していた。
- (25) 協議会不参加は結城市、守谷市、高萩市、北茨城市、ひたちなか市、鹿嶋市、牛久市、大子町、大洗町、河内町、東海村である。
- (26) その後には、岐阜県7、山梨県6、静岡県5、愛知県5、滋賀県5、岡山県5、長崎県5が続き、長崎県と岡山県以外は大都市圏周辺地域と関係した県といえる。「平成の大合併」では人口以外の市制施行条件が不用とされたため、たとえば長崎県の場合には、対馬市や壱岐市も含まれており、市制を敷くために多数の町村が合併した場合が多い。
- (27) 本県の平均人口増加率(1995~2000年)をみると、1万人未満の合併町村では-2.84%と減少しているが、1~3万人クラスでは0.33%の増加を示し、そのクラスの町村のなかには合併による市への昇格を待っていた町村も多いものとみられる。