

「行政都市」の類型化による 市町村合併の条件および効果に関する研究

埼玉県総務部 ○瀬崎 陵*

Ryo SEZAKI

市町村を含む地方財政が国家財政と併せて近年危機的状況にある。そのような状況から脱却するための手段として、市町村合併を選ぶ市町村が増えつつある。市町村合併とは何か、市町村合併のメリットおよびデメリットとは何か、という基礎的な議論を前提として、全国画一的に処理されがちな合併政策というものについての対案として、圏域ごとに違った合併政策を採るべきということを言及する。そのための手段として、市町村（「行政都市」）を類型化し、それぞれの類型において特に際だつ合併の効果を分析するとともに、合併の適正規模を条件として考察する。合併の条件として、既往の研究では人口（＝財政規模）に関わる条件のみが強調されていたが、本研究では通勤圏および商圈から合併の適正規模を定める面積条件の導出を狙った。この点はまた、行政区分と生活圏域はなるべく一致していることが望ましいという考え方にも基づいている。

【キーワード】 市町村合併、「行政都市」類型、行政区分の適正規模

1. 序論

（1）研究の背景

近年わが国の財政は、税収が落ち込む中で、国・地方ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況にある。地方においても、毎年巨額の財源不足を生じており、その借入金残高は平成 15 年度末で約 200 兆円にのぼると見込まれている。今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、各地方公共団体は、コスト意識を持って事業に取り組み、効率的な行財政運営を行うことが必要とされる。

「昭和の大合併」後、市町村が大きく様変わりした。交通・通信手段の発達により生活圏が拡大した。少子高齢化もますます進行している。このような状況に対応していくためには、強い行財政基盤を持った基礎的自治体を形成する必要がある。特に、国土の保全、

自然環境の保護といった目的を達成するために、都市と農山漁村が共生する新しい形の基礎的自治体を目指していく動きにも着目する必要がある。

（2）研究の目的

a) 市町村合併についての考察

市町村合併とは何であり、どうあるべきなのか。市町村合併をすると、どのような利益あるいは不利益が発生するのか。本研究では、これらの疑問に対する的確な答えを出すために、利益あるいは不利益の主体を明確化することで、合併のもたらす影響を適切に評価することを試みる。

b) 「行政都市」類型分析

「行政都市」とは筆者の造語である。通常、市町村すなわち基礎的地方公共団体を単に

* 川口県税事務所 048-252-3571

表－１ 各年代の大合併の目的や特徴

	年代	目的	特徴	社会環境	市町村数
明治の大合併	1888 ～ 1889	中央政府の政策の受け皿作り	近代的な地方行政機関ができる	幕藩政治から「お役人」の行政へ	約 71,000 ↓ 15,820
昭和の大合併	1953 ～ 1961	警察や社会福祉などの地方への権限委譲	人口数千単位の大規模な「都市」ができる	一定規模の地方分権が達成される 伝統的な村落共同体が失われる	約 10,000 ↓ 3,472
平成の大合併	2002 ～	地方分権の強化・財政危機からの脱却	財政力の弱い町村の合併が主流	構造改革の必要性和、社会の無関心	3,218 ↓ 3,100

「都市」と称する場合が多い。しかし、「都市」という言葉は、「急速な都市化の進展」のような文例が示すように、“人口・基盤が密集した空間”を指すこともあり、意味が混同されやすい。本研究では、いわゆる市町村を指す言葉として、「行政都市」を用いることとした。これは、従来の行政区分としての市町村の役割にとどまらず、「都市マネジメント」を達成するための主体としての役割を果たしてほしいという、市町村への期待を込めた呼び名である。

わが国のすべての市町村に通用する、合併の条件あるいは効果とは何であるかを決定することは非常に困難である。そこで、「行政都市類型化」により、国土を大まかに類型化し、個別の考察を行うことで、市町村合併の条件および効果を適切に導出することを試みる。

2. 市町村合併の経緯

本節では市町村合併の経緯について論じる。明治期、昭和期において、二度の「大合併」が行われた。さらに、2，3年ほど前から、「平成の大合併」と称される市町村合併の強い動きが現れている。表－1に、それぞれの大合併の目的や特徴などについて示す。

(1) 明治の大合併

明治政府は 1889（明治 22）年に、地方自治制度としての「市制・町村制」を施行した。中央集権体制を確立するために、地方の行政機構を一刻も早く整備する必要があったためである。各市町村に戸籍や小学校などの事務を処理させるために、従来の自然発生的なムラを合併させ一定の規模を持たせることで、行財政機能を充実することが不可欠であった。これが「明治の大合併」である。

(2) 昭和の大合併

戦後、新憲法のもとで、地方自治の確立が大きな課題となった。「シャープ勧告」によって、事務や権限をできるだけ地方公共団体に、特に住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村に配分すべきであるとされた。これに基づき、新制中学校の設置や自治体警察の創設などの他、社会福祉、保健衛生の事務などの多くを市町村で処理することとなった。しかし、当時の行政都市の中には、著しく規模が小さく、行財政上の能力が乏しいものが多かった。そのため、新制中学が合理的に運営できる人口規模という条件を目指して、新たな事務や権限を円滑に受け入れるにふさわしい行政都市を作ることが必要となった。その

表－２ 合併のメリット／デメリット関連図

	行政にとっての……	住民にとっての……
メリット	① 財政の効率化 a. 人件費の削減（議員） b. 管理部門の効率化 c. 非経済的規模の利益 ② 行政力の向上 a. 職員の専門性の向上 b. 行政の広域化 c. 権限の強化（特別都市制度）	① 住民の利便性の向上 a. 利用可能な施設の増加 b. 生活の実態に即した学区の設定 c. 行政基盤の強化によるサービスの充実 ② 行政力の向上によるメリット a. 競争による議員や職員の能力向上 b. 効率的な税金運用
デメリット	① 旧行政都市の消滅から生じるデメリット a. 政策の中止や遅延 b. 予算配分の変更による不利益	① 旧行政都市の消滅から生じるデメリット a. 行政都市の中心部から離れる b. 財政状況の差からこうむる不利益 c. 地名の損失（への危惧） ② 行政都市の巨大化から生じるデメリット a. 住民の意見が反映されにくくなる b. 公共施設の利便性の低下 （←→行政施設の効率化）

ため「町村合併促進法」および「新市町村建設促進法」が制定され、国と都道府県の主導で、“上からの押しつけ”によって全国一律に市町村合併が進められた。これが「昭和の大合併」である。

（３）平成の大合併

平成の大合併は、過去二回の大合併と比べると、市町村数の減少率が著しく低いため、そもそも「大合併」と呼べるかどうかは疑問である。ただし、全国の市町村の約８割が合併協議会に参加しており、全国規模で合併についての気運が高まっていることは事実である。平成の大合併の最大の目的は、自治体を財政危機から脱却させるということである。そのため、合併協議の内容も多くは財政再建の議論にとどまり、根本的な行政機構の効率化や構造改革といった内容まで踏み込んで協議がなされることはほとんどないのが現状である。

３．合併のメリットおよびデメリット

合併のメリットおよびデメリットに関しては、文献や論文あるいは実際の行政の場で数多く議論されているが、それらの議論のほとんどに共通する欠陥がある。それは、「行政にとっての（デ）メリット」と「住民にとっての（デ）メリット」が混同されていることである。

メリットとデメリットを適切に比較するためには、その主体を明確にしなければならない。本研究では、その点を十分に考慮して議論を進める。表－２に、行政および住民にとっての、合併のメリットおよびデメリットの関連図を示した。

表－２において、「非経済的規模の利益」というものを示した。これは筆者の造語である。通常「規模の利益」と言った場合、経済学においては、規模を大きくすることで平均費用が減少するような行為を指す。たとえば、A

合併前 (A 町&B 村)	<A 文化会館> 建設費 20 億円、単年度予算充当額 4 億円 → 予算実行年数 5 年(2004 年 4 月～2009 年 3 月) <B 文化会館> 建設費 15 億円、単年度予算充当額 3 億円 → 予算実行年数 5 年(2004 年 4 月～2009 年 3 月)
合併後 (C 市)	C 市：建設費総額 35 億円、単年度予算充当額 7 億円(=A 町+B 村) <A 文化会館> 建設費 20 億円、単年度予算充当額 7 億円 → 予算実行年数 2 年 10 ヶ月(2004 年 4 月～2007 年 1 月) <B 文化会館> 建設費 15 億円、単年度予算充当額 7 億円 → 予算実行年数 2 年 2 ヶ月(2007 年 2 月～2009 年 3 月)

図－1 合併前後の予算配分

町と B 村がそれぞれゴミ処理場を作った場合、合計で 40 億円必要だが、A 町と B 村が合同で一つの処理場を作った場合には 30 億円あれば足りる、というような状況である。

もちろん、このようなメリットも合併によって達成される可能性がある。しかし、本研究では、そのような経済的理論では関知し得ない部分に、行政都市の規模が大きくなることから生じるメリットがあることを主張する。たとえば、A 町と B 村が文化会館建設を計画しており、両者は合併するけれども、文化会館は二つとも必要と判断され建設されるような場合を想定する。合併前後の予算配分の状況、および、それによって発生する非経済的規模の利益は、図－1 に示すとおりである。

図－1 によると、予算総額 (35 億円) および実行年数 (2004 年 4 月～2009 年 3 月) の削減はされておらず、一見何のメリットも無いように思われる。しかし実際の行政活動においては、不慮の事故や災害等によって、事業が妨げられるリスクが存在する。つまり、ある一つの事業に予算を執行する場合、予算の実行年数が少なくなるほどリスクが小さくなるといえる。図－1 の場合、A と B の文化会館の建設を、それぞれの行政都市が同じ始期において開始するよりも、合併によって一つずつ順に建設していく方が、リスクを小さく抑えることができると考えられる。このような、経済学では関知し得ない「非経済的規

模の利益」は、実務上に数多く存在すると考えられる。

4. 「行政都市」類型

(1) 「行政都市」類型とは

本研究においては、行政都市を類型化し、各類型の特性に基づいた合併の条件および効果についての分析を行うことを重要な論点とする。地域特性に応じた政策を探ることが、重要な課題だと判断したためである。

「合併特例法」により、全国画一的に合併政策が行われている。しかし、地域の特性は多様であり、全国に統一された合併政策には限界が存在する。しかし、一つ一つの行政都市について合併の条件および効果を測定することは、各自治体の責務といえる。3000 余りの行政都市の一つ一つについて、合併の条件および効果についての考察を行うことは有意ではない。

(2) 類型化の理論および手法

本研究では、有用性のある理論を構築するために、全国の行政都市群を 5 つの類型に分類し、それぞれの合併の条件および効果について分析することとした。任意の行政都市について合併の条件および効果を測定する際に、それがどの類型に属する行政都市なのかを決

表－3 行政都市類型表

類型名	定義	例
大都市圏核都市	東京圏および大阪圏に属する、合併後に人口が50万以上となることが予期される行政都市	埼玉県川口市 東京都武蔵野市など
大都市圏周辺都市	東京圏および大阪圏に属する上欄以外の行政都市	埼玉県春日部市 兵庫県尼崎市など
地方圏核都市	地方圏における、合併後に人口が20万以上となることが予期される行政都市	各県庁所在地の周辺市町など
地方圏周辺都市	地方圏における上記以外の行政都市	地方圏の幹線道路（国道・バイパス）周辺にある行政都市
過疎・離島地域都市	過疎および離島地域の行政都市	山村・離島

定することのみによって、合併の条件及び効果についての基本的な考え方が構築されることを目的としている。

（3） 行政都市の5類型および各論

地域特性を十分に反映させた国土（行政区分）の類型化に最低限必要な類型数は5個であると考えられる。その5類型を表－3に示す。なお、「核都市」「周辺都市」として用いている「都市」は、すべて本研究における「行政都市」を意味する。

a) 大都市圏と地方圏の定義

大都市圏とは東京圏と大阪圏を指す。地方圏とは、それ以外の国内を指すが、過疎地域や離島地域を除く、主に県庁所在地周辺や、幹線道路および鉄道周辺の地域を指している。

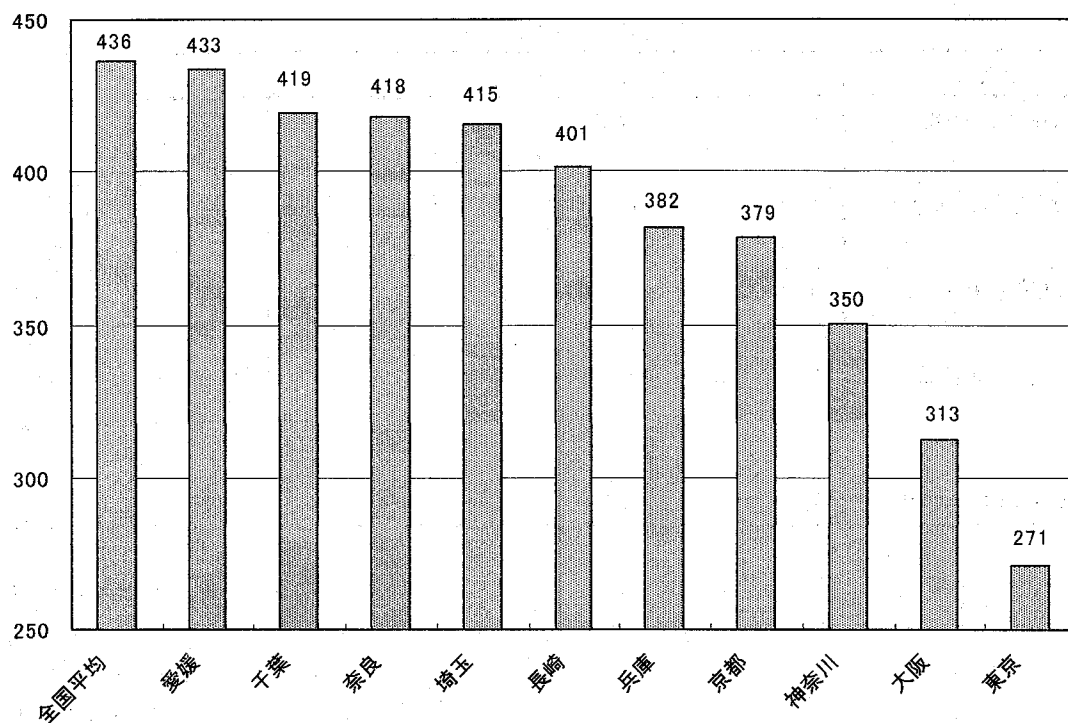
大都市圏と地方圏の最も大きな差異は、その生活圏の広さを決定する交通手段の違いであると考えられる。大都市圏においては、鉄道を主とした公共交通機関が主要な交通手段となっている。そのため、通勤圏は広いが、商圏は狭いという傾向がある。地方圏では、自動車为主要な交通手段となっており、大都市圏と比べると、通勤圏は狭く商圏は広い。これらの事実を証明するために、二つの指標を用いる。一つは、人口あたり乗用車保有台

数である。もう一つは、都道府県住民の鉄道使用頻度を表すための指標として、一日間の鉄道輸送人員を人口で割った値を、人口一人あたりの「鉄道利用回数」と定義する。人口千人あたり乗用車保有台数の下位の都府県を図－2に、一人あたり「鉄道利用回数」が多い都府県を図－3に示す。

図－2に示されているとおり、人口あたりの乗用車保有台数が少ない都道府県は、東京圏・大阪圏に集中している。これらの都道府県では、交通手段として公共交通機関、特に鉄道が多く用いられていることが予想される。図－3に示されているとおり、都道府県別「鉄道利用回数」の上位は、東京圏と大阪圏の都府県で占められていることが分かる。

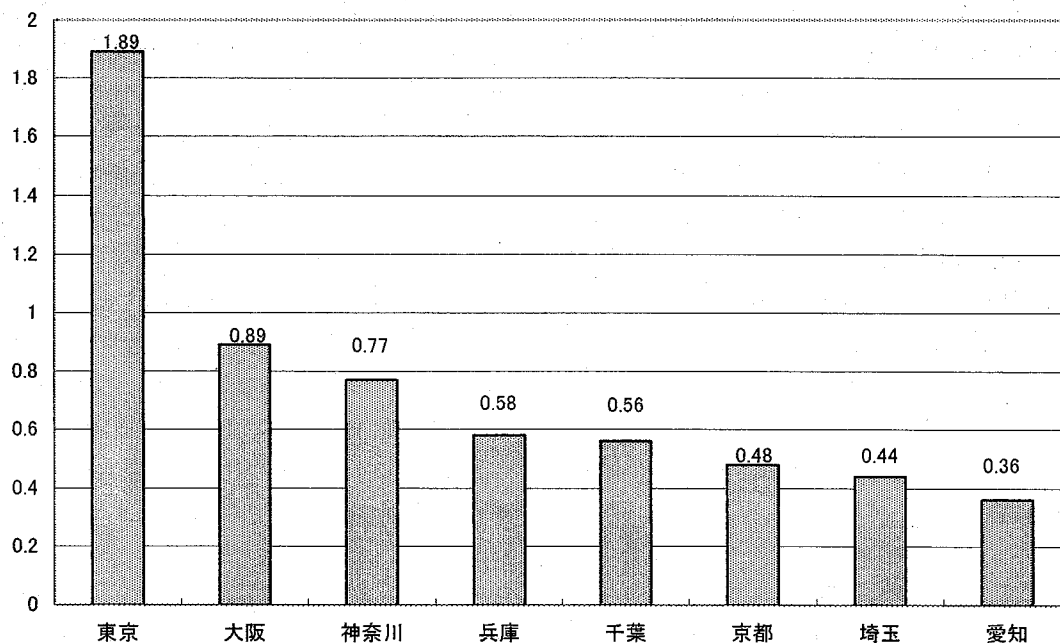
生活圏を表す指標として、交通手段のデータを用いたことには、合併問題を論じるためには特に意味のあることである。なぜなら、市町村合併政策は住民の生活圏（行動圏）と密接なつながりがあるからである。

過去の大合併において、住民の生活圏（行動圏）の広さという視点に立った適正規模が設定された。明治の大合併においては「徒歩で町村役場まで通える規模」であり、昭和の大合併においては「自転車で市役所（町村役場）まで通える規模」である。



図－２ 人口千人あたり乗用車保有数（全国平均未満の都府県・2002年）

（出所：『県勢 2004』より筆者が作成）



図－３ 都道府県別一人あたり「鉄道利用回数」（上位 8 都府県・2001 年）

（出所：『データでみる県勢 2004』より筆者が作成）

平成の大合併においては、住民の生活圏に基づく市町村の適正規模は、「自動車を用いて市役所（町村役場）まで通える規模」であると考えられている。本研究では、この条件を一部訂正して、「自動車あるいは公共交通機関を用いて市役所（町村役場）まで通える規模」が、合併によって作られた行政都市の適正規模であるとする。そのため、一般的な交通手段として、住民が自動車と公共交通機関のどちらを用いる環境にあるかで、合併の条件が違うものとして考察をする必要がある。

b) 過疎地域および離島地域

(3) a) で触れた生活圏による行政都市の分類だけでは、過疎および離島地域の合併適正規模は評価し得ない。そのため、大都市

圏および地方圏とは別に、過疎および離島地域という類型を設定した。過疎地域および離島地域の特徴として、以下の二つが考えられる。

一つは「官需」依存度が高いということである。仮に5つの町村が1つの行政都市に合併したとすると、4つの町村役場が削減されることになる。役場が削減されることで、維持費等も削減され、財政上のメリットが大きいこともたしかである。しかし、近隣地域に有力な産業基盤が存在しない土地においては、「役所」というものの自体が大切な商業上での「顧客」となることも多く、役場が減少されることによって職を失う住民が多数発生する可能性もある。

表-4 類型ごとの合併の条件および効果

類型名	条件	効果	
		(行政)	(住民)
大都市圏核都市	(面積条件) 約 200 平方 km (人口条件) 80 万人以上	①政令指定都市への移行 ②財政の「非経済的規模の利益」	①行政区分と生活圏の一体化
大都市圏周辺都市	(面積条件) 約 100 平方 km (人口条件) 30 万人以上	①中核市などへの移行 ②特に大きな、財政の「非経済的規模の利益」	①行政区分と生活圏の一体化
地方圏核都市	(面積条件) 約 300 平方 km (人口条件) 30 万人以上	①中核市などへの移行 ②財政状況の悪化の可能性	①周辺部から核都市への通勤者にとっての大きなメリット
地方圏周辺都市	(面積条件) 約 500 平方 km (人口条件) 10 万人以上	①人件費の削減 ②行政基盤の強化 ③財政力の強化	①基盤開発の進展の可能性 ②周辺部の過疎化への危惧
過疎・離島地域都市	(面積条件) 離島：島全体 (人口条件) 1 万人以上	①特に大きな人件費の削減 ②行政基盤の強化 ③財政力の強化	①専門的な技術を要する行政サービスの強化 ②高齢社会の支柱強化 ③官需削減への危惧

二つ目は交通基盤に関する特徴である。過疎および離島地域においては、公共交通機関はほとんど無いに等しく、自動車が使えなければ生活が困難である。高齢者等で、自動車を運転できない住民は、合併の結果で役所が遠ざかることによってデメリットを受ける可能性が、他類型に比べて高い。しかし、現時点においても、過疎地域において生活するためには自動車が不可欠であることもたしかである。また今後、運転免許を所持している高齢者の割合は徐々に高まっていくため、役所が遠ざかることから生じる住民の不利益の度合いは低くなっていくものと思われる。

離島地域に関しては、総務省の政策として、「一つの島は、一つの市町村にまとまるべきだ」との方針がある。ただし、産業基盤の弱い離島では、山村の過疎地域と同様に、住民の「官需」依存度が高い。それに加えて、離島地域においては、少し遠くまで働きに出る、といったことすら容易に行うことができない。それは、「官需」依存度を特に大きく考慮する必要があることを意味する。そのため、住民にとってのデメリットが発生する可能性が高い。それに対して、島が一つの行政単位にまとまり、観光政策等、島全体を見据えた行政が行えるという、行政にとってのメリットが大きいと考えられる。

5. 各類型における合併の条件および効果

行政都市の各類型における、合併の条件および効果を表-4に列挙した。「条件」については、面積条件と人口条件の二つを設定した。面積条件は、住民が生活するのに合理的な規模（＝「住民の生活圏」）を算出した。なお、「住民の生活圏」としては、通勤圏・買物圏・商圈・行政能力の面積的限界などが考えられるが、ここでは「行政→住民」および「住民→行政」の、双方向における容易なアクセスを担保できる面積的規模であるとする。人口

条件については、人件費等、一般的に30万都市までは人口が増えるほど効率化されるというデータがある（吉村1999）。それに加えて、人口の少ない行政都市では、議員定数の削減も大きな人件費削減の要因となる。表-5に、市町村議員の定数（上限数）と、その人口あたりの値を示す。表-5によると、人口が少ない行政都市において、合併による削減率が特に大きいことを読み取ることができる。

なお、大都市圏核都市および地方圏核都市の人口条件について、表-3および表-4において数値が異なる。その理由は、表-3が現況をもとに類型化を行うための条件であるのに対して、表-4は理想的な人口条件を示したものである。

また、合理的な面積条件の算定であるが、基本的には、行政都市の中心に役所があり、その周辺の円が行政都市の圏域であるものとして算定する。しかし、必ずしも行政都市の

表-5
市町村議員の上限数と、その人口あたりの値

人口段階	法定 上限数	人口千人あ たり上限数
～2000	12	6～60
2000～5000	14	2.8～7
5000～1万	18	1.8～3.6
1万～2万	22	1.1～2.2
2万～5万	26	0.52～1.3
5万～10万	30	0.3～0.6
10万～20万	34	0.17～0.34
20万～30万	38	0.13～0.19
30万～50万	46	0.092～0.15
50万～90万	56	0.062～0.11
90万～130万	64	0.049～0.071
130万～170万	72	0.042～0.055
170万～210万	80	0.038～0.047
210万～250万	88	0.035～0.042
250万～	96	0.028～0.038

中心に役所がないことや、圏域が円に近くない行政都市が多々あることを鑑みて、面積を算出する式を「半径 $\times 1.8 \times \pi$ 」として、“乗数による補正”を行う。以上に基づき、(1)以降で各類型についての条件および効果を具体的に論じる。

(1) 大都市圏核都市

a) 条件

大都市圏の場合、生活圏(買物圏=行動圏)は駅前などに限られていることが多い。通勤圏は、他の行政都市あるいは都府県にまたがるのが通常である。そのため、市役所までの距離条件から導かれる範囲を、面積条件として用いた。大都市圏核都市の場合、政令指定都市への移行を期待することができる。つまり、住民が行政サービスを受けるには区役所まで行けば十分である。市役所まで行く用務はほとんどないものとみなして、60分以内に到達できれば十分であるとし、「自宅から市役所まで60分以内に到達する範囲」を面積条件とする。以下に「60分」の行動のモデルケースを示し、面積条件について算出する。なお、「補正係数」とは、行政都市の範囲が完全な円形にはならないことを考慮するため条件に加味するものであり、交通形態の複雑さの度合いおよび道路整備の達成度を予測して設定する。本類型の場合、主な交通手段は電車であるとする。

「自宅から市役所まで60分」
●徒歩(時速3.6km)20分+電車(時速30km)20分+乗換待ち時間20分
→ 半径10.9kmの円(乗数補正)
≒231平方km →表-4:約200平方km

人口条件は、政令指定都市への移行を見込むことができる80万人以上を適正条件とした。

b) 効果

①行政にとっての効果

政令指定都市に移行する可能性があり、行

政にとって大きなメリットがあると考えられる。また、財政力の類似した行政都市どうしが合併する可能性が高く、財政状態を悪化させることなく、財政の「非経済的規模の利益」を得ることが可能であると考えられる。

②住民にとっての効果

道路や公共施設などが生活の実態に即して開発される可能性が高まるため、生活圏と行政都市が一体化することは、住民にとって望ましい。

(2) 大都市圏周辺都市

a) 条件

面積条件の算定については前項と同様にモデルケースを用いて行う。「自宅から市役所まで30分以内に到達する範囲」を面積条件とする。本類型では、主な交通手段としてバスを用いる。

「自宅から市役所まで30分」

●徒歩(時速3.6km)10分+バス(時速24km)15分+待ち時間等5分
→ 半径6.6kmの円(乗数補正)
≒94平方km →表-4:約100平方km

人口条件は、中核市への移行を見込むことができる30万以上を適正条件とした。

b) 効果

①行政にとっての効果

中核市へ移行する可能性が高く、行政にとって大きなメリットがあると考えられる。また、財政力の類似した行政都市どうしが合併する可能性が高く、財政状態を悪化させることなく、財政の「非経済的規模の利益」を得ることが可能であると考えられる。

②住民にとっての効果

道路や公共施設などが生活の実態に即して開発される可能性が高まるため、生活圏と行政都市が一体化することは、住民にとって望ましい。

(3) 地方圏核都市

a) 条件

地方圏核都市は、行政都市の中心部に官公庁やオフィス街および繁華街があるというのが一般的な形態である。つまり、適正規模としては、行政都市の中心部に一定時間に到達できる範囲を用いることが最適だと考えられる。よって、「自宅から行政都市の中心部まで30分以内に到達する範囲」を面積条件とする。主な交通手段を自動車として、モデルケースを用いて範囲の算出を行う。

「自宅から中心部まで30分」
●自動車（時速24km）30分
→ 半径12kmの円（乗数補正）
⇒275平方km →表-4:約300平方km

人口条件は、中核市への移行を見込むことができる30万以上を適正条件とした。

b) 効果

①行政にとっての効果

中核市などへの移行が達成される場合、行政にとっては大きなメリットがあると考えられる。財政状況に関しては、悪化する可能性がある。なぜなら、財政状況が比較的良好な核都市が、財政状況の良くない周辺の行政都市を合併するという状況が成り立つ可能性が高いからである。その場合、予算を投資する対象を変化させるなどの対策が必要になると考えられる。

②住民にとっての効果

地方圏核都市においては、周辺部から核都市への通勤者にとって特に大きな合併のメリットがあると考えられる。住居と勤務先の行政区分が異なっている場合、勤務先では従来受けられなかった行政サービスが、合併によって享受できるようになる等のメリットが発生すると考えられる。

(4) 地方圏周辺都市

a) 条件

地方圏周辺都市においては、通勤や買い物

といった行動が、やや遠くに位置する核都市において行われることが想定される。そのため、適正規模をどのような基準で測るのかを決定することは難しい。よって本類型では、行政能力の面積的限界から適正規模を設定する。「市役所から周縁部まで自動車で30分以内に到達する範囲」をモデルケースとして算出する。

「市役所から周縁部まで30分」
●自動車（時速34km）30分
→ 半径17kmの円（乗数補正）
⇒515平方km →表-4:約500平方km

面積条件として、今までの類型の中で、最大の値が算出された。行政都市の中心に主要国道あるいは新道といった輸送能力の高い幹線道路が通っていることを前提として議論しているので、交通環境の悪い周縁部が存在する場合には、想定した到達時間が倍以上かかることも考えられる。

人口条件としては、効率的な予算配分に最低限必要だと思われる人口10万以上を適正規模とした。

b) 効果

①行政にとっての効果

財政の「非経済的規模の利益」は大いに達成されると考えられる。特に、多くの行政都市が合併する場合、人件費の削減など、長期にわたる財政にとってのメリットが大きい。

②住民にとっての効果

地方圏周辺都市では、行政都市の大規模化によって、基盤開発が進みやすくなるというメリットがあると思われる。この点は、二つの地方圏核都市の間に位置するような行政都市の場合、住民生活へ資する影響が大きいと考えられる。

(5) 過疎・離島地域都市

a) 条件

過疎地域においては、高齢者を中心とした生活弱者が多い。高齢者の比率が高い場合、

「生活圏」の算出に関しては、地方圏周辺都市等と比べて、住民の移動可能距離を小さく見積もる必要がある。ただし、各地域の郵便局などの公共施設を、役場の支所として利用できる制度改革が法改正によって進められているため、そのような政策が実行された状態においては、行政都市の適正規模も大きくなると思われる。山地に属する行政都市がほとんどであり、場所による差異が大きすぎるため、面積条件は設定しない。離島の場合は、島全体で一体的な行政を執行するために、島全体が一つの行政都市としてまとまることが望ましいと考えられる。

人口条件としては、財政の効率化を最低限確保するため、人口1万を超えることを適正規模とした。

b) 効果

①行政にとっての効果

行政活動の重要性が大きい過疎地域都市においては、財政の「非経済的規模の利益」による合併の効果は大きいと考えられる。「留保財源」が自ずと大きくなることで、不慮の災害等にも対処がしやすくなる。広域的なまちづくりを達成するためにも、ある程度の人口・面積規模を持った行政都市に生まれ変わることが、行政にとって望ましいと考えられる。

②住民にとっての効果

行政依存度の高い過疎地域の住民にとって、行政の能力向上は大きなメリットであると思われる。

過疎地域が、隣接する比較的大規模な行政都市と合併した場合、“まちが寂れる”という問題が発生する可能性もあり、住民にとってのデメリットが発生する可能性がある。ただし、過疎地域の行政都市の場合、通勤圏あるいは買物圏(=行動圏)といった生活圏は、自行政都市内で完結しないのが一般的であり、合併の有無にかかわらず、“まちが寂れる”可能性は常に存在し、むしろ合併によってその対策を強化することが重要であると考えられ

る。

(6) その他(類型横断的行政都市)

表-4に示した類型に適合しない行政都市も存在すると考えられる。たとえば、地方圏周辺都市は、域内に過疎地域を含む可能性が多々あると思われる。そのような行政都市は、「類型横断的行政都市」といえる。類型横断的行政都市は、その行政能力のレベルから、横断する中の上位の行政都市(地方圏周辺都市と過疎地域都市なら、地方圏周辺都市)に擬制させることができると考えられるため、類型横断的行政都市について、本研究では特に論じない。

6. 結論

(1) 本研究の結論

a) 平成の大合併

各年代の市町村合併の経緯を再確認し、それぞれを比較することによって、平成の大合併の目的および特徴を導出した。平成の大合併の最大の目的は、行政の効率化である。行政の効率化を達成するための手法として、「行政都市」の適正規模に着目する道筋を示した。

b) 合併のメリットおよびデメリット

合併のメリットおよびデメリットそれぞれの主体が、「行政」であるか、「住民」であるかを厳密に区別し、比較を行った。従来の研究あるいは国や自治体の政策広報においてなされる「合併のメリットおよびデメリットの比較」においては、それぞれの主体が明確にされず、合併の利益あるいは不利益に関する議論の構造が不明瞭であることが多かった。本研究は、(デ)メリットの主体を明確にすることで、合併の利益あるいは不利益の評価およびその対策に関する議論の構造を明瞭に示した。

c) 「行政都市」類型

市町村合併と、その条件および効果を適切に評価するための、「行政都市」類型の理論を構築し、各類型について考察を行った。「自主的な市町村合併」というと、従来は合併議論への住民参加や住民投票といった問題にばかり焦点が当たっていたが、行政都市の立地条件等の特性を考慮することで、合併における地方主体性の確保する道筋を示した。

既往の研究では、合併の適正規模の指標として人口を用いるものが圧倒的に多い。それに対して、本研究は、人口を重要な指標としつつ、面積（生活圏）も重要な指標であると位置づけた。面積（生活圏）を指標として評価するため、類型ごとの交通手段の差異に着目し、適正規模の導出を行った。

（２）今後の課題

今後の課題としては、都道府県自体の合併および道州制の問題について取り組むことが挙げられる。埼玉県においては、すでに 90 年代から、東京都との合併が考慮され始めているが、実効的な議論には未だ至っていない。しかし、東京と埼玉が合併することによって生じる利益はかなりあるものと考えられる。事務は効率化でき、人員も削減できる。100 万人以上存在する、埼玉から東京への通勤者にとっても利便性が高まる。このように、従来の枠組みにとらわれず、柔軟な考え方を駆使して、少ない資源で最大限の効果をもたら

す行政運営および行政機構の構築を模索していくことが重要であると考えられる。

【謝辞】

本論文は、東京大学大学院新領域創成科学研究科環境学専攻国際環境協力コースの平成 15 年度修士論文「行政都市の類型化による市町村合併の効果に関する研究」を加筆修正したものです。当論文の作成には、主査の國島正彦教授ならびに副査の柳田辰雄教授・山路永司教授に大変お世話になりました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

【参考文献】

- 1) 佐々木信夫(1990)『都市行政学研究』頸草書房
- 2) 佐々木信夫(1999)『地方分権と地方自治』頸草書房
- 3) 竹内佐和子(2000)「社会資本の広域的統合システムと行財政制度に関する研究」
- 4) 吉村弘(1999)『最適都市規模と市町村合併』東洋経済
- 5) 市町村自治研究会編(2002)『市町村合併ハンドブック』ぎょうせい
- 6) 『データでみる県勢 2004』矢野恒太記念会
- 7) 『平成 15 年度 地方財政白書』総務省

A Study on Conditions and Effects by Municipal Mergers through Classification of Cities

By Ryo SEZAKI

In Japan, the local governments' finances as well as those of the central government are in a critical situation in recent years. The cities which perform a consolidation of municipalities are increasing in number as the method for solving it. A merger policy often tends to be similarly set up in the whole country. It is thought that a merger policy including the characteristics of each area is required. In order to attain it, it is important that city classification is performed. The effects of a merger policy will be analyzed considering the characteristics of every type. And, desirable conditions will be proposed about the thought of proper scale of a city. It will be made to notice it having an important meaning that classification is performed on a city part and a farm village part, or a core part and the outskirts in this essay.