

市町村合併と都市間競争

立 石 芳 夫

目 次

はじめに

I 政令指定都市移行をめざした全国各地の合併動向

II 中核都市にみられる合併を通じた都市間競争

III 合併の帰結

(1) これまでの考察の総括

(2) 都市の適正規模からみた市町村合併の陥穽

おわりに

はじめに

2005年3月末に合併特例法が失効する時期を間近に控え、全国各地で市町村合併が急速に進行している。「平成の大合併」が本格展開するのは、合併推進のための財政措置などを盛り込んで大改正された合併特例法が1999年7月に施行されてからであるが、それ以降2004年4月1日時点までに全国で52の合併自治体が誕生し、その間市町村数も3,229から3,100へと減少している。また、2004年4月1日現在、法定合併協議会（法定協）数は500を優に超え、これに1,900前後の市町村が加入していることから、今後新たな合併自治体が続々と登場してくることが確実視されている⁽¹⁾。

政府が合併を進める背景には深刻な財政難があり、行財政運営の効率化を図る観点から、とりわけ小規模自治体をターゲットに事実上の強制合併を迫る政策が推進されてきた。地方交付税制度の段階補正の見直しやいわゆる「三位一体改革」による交付税・補助金の削減という「兵糧攻め」を通じて、財政的余力を失った自治体を否応なく合併に追い込んでいくという手法がそれである。政府の立場からすれば、財政効率の低い小規模町村をできる限り安価な財政措置で統治するために考え出されたのが、全国一斉の大合併策であるといえる。また、2002年11月に第27次地方制度調査会専門小委員会にて西尾勝副会長私案「今後の基礎的自治体のあり方について」（いわゆる「西尾私案」）が提示されたのを契機に、全国多数の自治体、とりわけ小規模自治体は一挙に合併に向けて雪崩れ込むことになった⁽²⁾。全国の合併状況を把握するうえで重要な目安のひとつとなる法定協の設置状況については、2002年7月1日時点で95地域（384市町村加入）だったのが、西尾私案の発表を経た半年後の2003年1月1日時点では192地域（791市町村加入）へと倍増し⁽³⁾、その後も着実に協議会設置数が増加の一途をたどったことから、この文書の威力をはかり知ることができる。

しかし、現在進行中の平成の合併について考察する場合、以上述べてきたように、さまざまな角度からの圧力を受けて直接合併の矢面に立たされている小規模自治体の動向ばかりでなく、もうひとつ着目しなければならない重要な側面がある。それは、今回の大合併に便乗して規模拡大を図ることを目的とした都市、とりわけ大・中規模都市（中核都市）が全国の合併推進に一役買っていることである。この点で、政府が仕掛けた合併推進策として、合併特例法が大改正された直後の1999年8月に、当時の自治省が全国の知事宛てに通知した「市町村の合併の推進についての指針」の別紙2「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」が重要である。この別紙2は、合併後の自治体の人口規模を人口50万人超、30万・20万人程度、10万人前後などといった具合に階層的にパターン化し、大・中規模都市の場合、合併によって規模拡大すれば特例市、中核市、政令指定都市という新たな「都市格」を獲得することも可能であることをエサにして、小規模町村と比べれば行財政運営の面で相対的にゆとりのある大・中規模都市までもが、合併に邁進していくよう誘導する役割を果たしている。

こうした仕掛けが功を奏したのか、とくに地域経済の疲弊によって税財源の確保が困難になりつつあるような都市を中心に、中核市や政令市に移行することによって自己の知名度の向上とイメージアップを図り、企業誘致などでも優位性を活かせるのではないかと、といったまことしやかな幻想を抱き出すところも多数出現し、やがては合併に奔走するようになる。しかも、そうした都市の合併推進は、県内外の地域における類似の都市を刺激して連鎖反応を起こし、合併を通じた規模拡大をめざす都市間競争の構図が各地で成立する。この場合、小規模自治体のように「財政が苦しいからやむなく合併」という論理よりも、「より大きな都市になって地域における影響力を高めたい」という論理が優越し、規模は大きければ大きいほどよい、という論理に拡大していく。とくに政令市の実現をめざすには、この間人口要件が緩和されたとはいえ最低でも70万人の大台に乗せる必要がある。このあと本稿でも明らかにするように、大都市圏に立地している都市ならまだしも、地方圏に立地する都市の場合このハードルを越えるのは依然として至難の業である。そこでいきおい、多くの周辺自治体を巻き込んだ広域合併が追求されることになる。程度の差こそあれ、中核市をめざす場合も状況は同じである。

昭和の合併の際には、ほぼ同時期に並行していた高度経済成長の追い風も受けて日本の総人口は増加傾向にあり、大都市圏に限らず地域圏においても、大部分の都市は人口増を経験することができた。ところが、今回の平成の合併は人口減少傾向を直前に控えた時代状況のなかで展開されているだけに、そこでの合併を通じた規模拡大をめぐる都市間競争は、人口そのものも含めて限られた社会的諸資源をめぐるサバイバル・ゲームにも似て熾烈さを増している。さらには、道州制の導入を本腰にすえる地方制度改革が予想されるなか、全国の主要都市の多くは、県内のみならず、複数の府県にまたがるいっそう広い地域を念頭に置いて、自己のプレゼンスを高めようとする衝動に絡めとられていく。

本稿の課題は、主として政令市、中核市をめざす位置にある全国の大・中規模都市の合併動向に焦点を当てて、都市間競争の視角からこれを分析するとともに、そうした合併がもたらす

帰結の意味を問うことにある。もちろん、以下にとりあげる各都市が、規模拡大のために、あるいは都市間競争のために合併を進めているのだ、などといったことを公然と口にすることは必ずしも多くない。したがって、本稿では、当該都市が立地する地域の特性や他都市の合併動向との関係などを加味したうえで、状況証拠的にもしくは仮説的に、市町村合併と都市間競争の関係を推測せざるをえない。なお、以下に考察する全国各地の合併動向は、2004年4月1日現在の途中経過を跡づけたものであり、最終的な結果について論じたものではないことに注意されたい。

I 政令指定都市移行をめざした全国各地の合併動向

この平成の大合併を通じて、政令指定都市への移行を試みる自治体の動きが全国各地で活発になっている。その先鞭をつけたのはいうまでもなく、さいたま市の誕生、そしてより決定的には新・静岡市の誕生である。

現在のさいたま市を構成していた旧浦和・大宮・与野市とその周辺自治体も含めたこの地域では、戦前も含めて戦後何度か合併議論が交わされてきた実績があり、平成の大合併の到来によって突如として合併問題が浮上してきたわけではない。1980年には「埼玉中枢都市首長会議」が発足し、そこで「埼玉中枢都市圏構想」が策定された時から政令市実現をめざす足場が築かれていた。そして1989年、東京一極集中是正のためにこの地域（旧国鉄大宮操車場跡地）へ政府の関東地方出先機関を移転させることが閣議決定されて、新副都心建設計画が打ち出されたのをきっかけに、大規模合併による政令市実現に向けた取り組みが加速するようになる^[4]。

さいたま市成立の過程で注目したいのは、浦和・大宮・与野の3市間で法定合併協議会（法定協）を設置する際、協議会の会長職に合併を推進する政府サイドの中心人物が就任したことである。1999年に合併特例法が大改正されたことに伴い、法定協の会長に「学識経験を有する者」（＝民間人）を選任できる制度が導入されたが^[5]、この新制度が活用されて、長期にわたって歴代内閣の官房副長官を務めてきた元自治相事務次官の石原信雄氏が、この法定協の会長に就任したのである。このことから、協議会人事への政府の関与の形跡を認めることができると同時に、大規模合併・政令市構想が一種のブームとして全国各地に飛び火することを目論むために、是非とも乗り越えなければならない最初のハードルとして、さいたま市実現にかけた政府の政治的意図を読みとることができる。

このさいたま市の成立は、これに若干遅れて政令市移行をめざして合併を推進してきた静岡・清水市の合併構想にも大きな影響を及ぼした。この合併の過程で見過ごせないのは、2001年8月、政府の市町村合併支援本部が「市町村合併支援プラン」において、合併特例法の施行期間中に「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」として、政令市移行の人口要件を事実上引き下げる方策を打ち出したことである。これはいうまでもなく、静岡・清水の2市だけの合

併では従来の基準からすると人口要件を満たすことは不可能であり、この合併実現のために政府が下駄を履かせたことによるものである。その結果、従来概ね100万人とされていた人口要件が事実上70万人程度にまで引き下げられることになった⁽⁶⁾。

以上のような政府の強い関与のもとで、さいたま・新静岡それぞれの政令市構想は実現したわけであるが、とりわけ、後者のように70万都市でも政令市に移行できるという「目玉商品」が登場したことによって、その後、全国の主要都市の多くが政令市移行をめざした大型合併構想に引き寄せられていく状況が急速につくりあげられていった。

それでは、こうした都市はなぜ政令市をめざすのか。政令市実現を構想している各市のホームページをみればどれも異口同音に、政令市になると、大都市にふさわしい権限と財源を県から移譲され、行政サービス水準が向上するといった行財政上のメリットのほかに、企業誘致が進む、国・県の行政機関や重要プロジェクトを誘致できる、国内外の交流が活発化し都市の認知度やイメージアップにつながる、その結果、ヒト、モノ、カネ、情報の交流と蓄積が進み、地域経済の活性化を図れる、などいいことづくめの文言が立ち並んでいる。これら諸点の適否はともかく、行財政上のメリットについて国や県との関係における事務権限・税源移譲問題に限定して考えても、政令市に移行すればむしろ「財源保障なき事務委譲」を強いられて、委譲される事務量に見合った財源保障が不十分であることは明らかである⁽⁷⁾。また、企業誘致や国・県の行政機関・プロジェクトの誘致にしても、これまで繰り返し展開されてきた、公共事業や各種補助金の獲得をめぐる自治体間の争奪合戦と本質的に変わることはなく、他都市を蹴り落としたうえに成り立つ都市の繁栄という安直な発想を、今後も再生産することにもつながる。

ともあれ、このような重要な問題を無視したまま、多くの主要都市で政令市構想が次々と浮上してくる。2002年6月時点で政令市をめざす姿勢を明らかにしていた都市は、さいたまと静岡は別として、宇都宮、川口、藤沢、新潟、金沢、岐阜、浜松、四日市、堺、岡山、熊本の11市にもものぼっていた⁽⁸⁾。しかし、その後の経過をみると、これらの構想が全体として順調に進展しているとはいえない。2004年4月1日現在では、上記の都市のうち、第1に、政令市移行の人口要件をクリアしそうなところは、新潟（70万人強）、浜松（79万人）、堺（83万人）の3市のみである。注目されるのは、堺はさておき、新潟、浜松が政令市移行のために今回の合併全体を見渡してみても全国屈指の広域合併を試みていることである。とくに浜松が合併した場合、同市の現在の面積は257km²から1,511km²へと6倍にも拡大し、現時点では日本で最も面積の広い静岡市をも越える広大な都市に変貌することになる。このことから、異常なまでの広域合併をしなければ、人口要件が緩和されたとはいえ、地方圏の都市が政令市に移行するのは並大抵のことではない、ということがわかる。この点、堺のように大都市圏に立地する都市と、それでないその他の地方都市とでは合併の条件面で大きな違いがある。

第2に、法定協は設置しているものの、こうした広域合併の壁を乗り越えられずに、今回の合併では人口要件を満たすことのできない都市は、宇都宮、川口、岐阜、岡山、そして比較的最近になって政令市実現に向けた意思を明らかにした姫路⁽⁹⁾の各市である。これらの都市のな

かには、最初から無理な広域合併を試みることなく、現行合併特例法が失効した後の中・長期的な視点に立って政令市をめざそうという動きもある一方、70万人のハードルに近づくために当初、相当規模の広域合併を試みていたが、総じて周辺自治体の反発を受けてしかるべき規模の枠組を形成するのに失敗した岐阜市のような例もある。岐阜市は、2002年4月に「市町村合併に関する調査研究報告書」を発表し、そのなかで「岐阜地域の人口は現在約80万人であり…（中略）…、さらに本市と経済的、生活圏的に一体化している関市や美濃市、武儀郡などの中濃北部の圏域まで拡大すれば、100万人を擁する人口規模を持つ都市となることも夢ではない」と政令市実現に向けて楽観的な姿勢を示していた。ここでいう人口80万を擁する岐阜地域とは、岐阜を中心とした17市町村にまたがる広大な地域であるが、同市が政令市移行をめざすのならば、その大半の自治体との合併を成功させることが求められる。しかし、こうした途方もない広域合併の枠組を形成するのは極めて困難である。その後の展開では、岐阜地域全体が文字通り四分五裂するかたちで域内にいくつもの合併枠組が形成され、既にこの間、山県市、瑞穂市、本巣市が次々に誕生するまでに至った。結局、岐阜地域の自治体の多くが広域合併に難色を示し、コンパクトな枠組による合併を志向したことが、この広域合併構想破綻をもたらした要因といえる。

政令市をめざす各地域の合併状況

	都 市	構 成 市 町 村 数	中 心 市 の (現) 人 口	合 併 後 の (予 想) 人 口	合併後の(予 想)面積(km ²)
既に合併し、または政令市に移行したところ					
	さいたま	3 (3市)	484,845	1,024,053	168
	静岡	2 (2市)	469,695	706,513	1,374
政令市移行の可能性の高いところ					
	新潟	2 (1市・1町)	501,431	527,324	206
	〃	13 (4市・4町・5村)	527,324	779,483	650
	浜松	12 (3市・8町・1村)	582,095	786,306	1,511
	堺	2 (1市・1町)	792,018	829,636	150
法定協を設置しているものの、政令市移行が困難なところ					
	宇都宮	4 (1市・3町)	443,808	516,981	471
	川口	3 (3市)	460,027	585,608	67
	岐阜	6 (2市・4町)	402,751	541,504	280
	岡山	3 (1市・2町)	626,642	652,679	659
	姫路	3 (1市・2町)	478,309	504,039	368
合併協議が破綻しているところ					
	藤沢・平塚	2市・3町	379,185	743,248	177
	金沢	枠組未形成	456,438		
	四日市	2 (1市・1町)	291,105	302,102	205
	熊本	枠組未形成	662,012		

第3に、藤沢、金沢、四日市、熊本の各市では、合併協議そのものが既に破綻をみている。これらの都市の合併構想が頓挫した主な理由は、ひとことでいえば周辺自治体の理解と協力が得られず、孤立状況に追い込まれたことに尽きると考えられる。以下、こうした事態に追い込まれた各都市のこれまでの経緯を概観しておこう。

〔湘南市構想〕

神奈川県内第3の政令市をめざしていた「湘南市」構想においては、2002年1月に、藤沢・平塚両市が中心となって2市3町で合併研究会を設置して検討を重ねていた。この枠組でも合併すれば人口は74万人に、これにオブザーバー参加の茅ヶ崎市も含めると人口は97万人に達し、政令市移行の可能性を十分に備える枠組を構成していた。しかし、2003年4月に実施された統一地方選挙の結果、平塚、茅ヶ崎それぞれにおいて合併に慎重ないし反対の立場をとる新市長が就任した。とくに湘南市構想の是非をめぐる問題が最大の争点にすえられた平塚の市長選において、合併推進の立場を強調する現職候補に対して、合併反対の立場で臨んだ新人候補が勝利を収めたことは⁽⁹⁰⁾、住民の間で合併に関するコンセンサスが形成されていなかったことを露呈するものであった。こうした選挙結果を受けて、翌月5月に研究会はあっけなく解散に追い込まれた。

しかしながら、その後、相模原市が任意協を設置しており、川口市とともに首都圏における新たな政令市実現の可能性は将来的にみて小さくないと思われる。

〔金沢市〕

人口45万人の金沢市が70万人のハードルを越えるためには、相当数の自治体を巻き込んだ広域合併が必要であった。その突破口を開くために同市は、周辺自治体のなかでもとくに市街化区域で隣接し生活圏でのつながりも深い野々市町に対し、執拗なまでの合併攻勢をかけてきた⁽⁹¹⁾。野々市は町でありながら人口は4万人を優に超え、財政力指数も0.7台半ばに達し、将来的には非合併による単独市制移行の道を模索してきた。金沢は、同町との合併枠組を形成することを皮切りに、さらに周辺の自治体も巻き込んで大合併を果たそうと目論んでいたが、結局、単独路線を志向する意見が大半を占める同町から合併に対する前向きな返答は得られなかった。そして、現在に至るまで、野々市以外の他の周辺自治体同士が、岐阜地域と同様にそれぞれ独自の合併枠組を形成するなか、金沢だけが周囲からとり残されたかたちで状況は推移している。

石川県の立場からすれば、人口の少ない同県に政令市が誕生することは好ましいことではない。この点から考えても、金沢の政令市構想には前提条件からして相当の無理があったと考えられる。それにもかかわらず、金沢にそのような方向性を志向させたのは、新潟市をはじめとする北陸地方の主要都市間との生き残り競争に出遅れまいとする、同市の危機意識にある。政令市移行の可能性が高い新潟市が、北陸、ひいては日本海側地域における存在感をさらに強め

ようとしている動向への対抗意識が、金沢の構想に反映されていると考えられる¹²⁾。

〔四日市市〕

人口29万人の四日市市が政令市移行の基礎固めをするには、他の都市にもまして当初からいっそう困難な条件を背負っていた。そこで同市は、政令市移行の問題も長期的には視野に入れつつ、人口19万人の鈴鹿市とともに周辺自治体を巻き込んで、まずは50万人を越える東海3県では名古屋に次ぐ大規模都市実現に向けて、2002年夏以来合併協議に取り組んできた。しかし、四日市・鈴鹿合併構想は唐突に浮上してきたものであった。過去にも両市の間で合併協議を交わした経緯はなく、また、県の合併推進要綱における合併パターンにおいても、両市がともに加わる枠組は全く想定されていなかった。両市が軸となるこの合併構想が明るみに出たのは、2001年7月はじめにもたれた当時の鈴鹿市長の記者会見においてであったが、それ以前に四日市側から鈴鹿に対して合併協議に関する打診があり、水面下で検討が試みられていたとされる¹³⁾。そして、将来的には政令市移行の可能性も秘めた大規模合併には魅力ありという点で両市の執行部の間で見解の一致がみられ、両市はこれ以降、研究会の設置をはじめとする構想実現の準備に突入していく。

四日市・鈴鹿は当初、3市5町の枠組を模索していたが、これでも60万人弱にとどまり、この段階で既に政令市の人口要件を満たすことは不可能になった¹⁴⁾。それでも次善の目標である50万人都市の実現のために、結果的に2市2町の枠組で合併研究会を発足させるところまではなんとか到達した。ところが、2002年11月、いよいよ法定協を設置する段になって、鈴鹿市議会がその設置議案を賛成少数で否決したことによって、合併構想は瞬時のうちに崩壊した。この事態は、合併推進の立場を強調する市長の立場と議会の意思とのズレが土壇場になって表面化したものといえるが、より根本的には、四日市がかつて引き起こした公害問題に由来するマイナス・イメージや、その原因ともなった石油化学産業がいまでは衰退産業と化して地域経済の足かせになっていることなどが、鈴鹿から合併相手としてふさわしくないと判断された理由であると考えられる。四日市は、その後1市2町の枠組で合併協議を継続していたが、その協議会に参加していた朝日町で実施された住民投票の結果、同市との合併に対して反対多数の意思が示されたことにより、またもや離反される羽目になった。結局現在では、四日市は1市1町の枠組で法定協を設置しているにすぎず、合併しても30万都市に達するかどうか微妙な状況となっている。

このように、四日市・鈴鹿の合併構想そのものは完全に破綻したが、次章でも述べるように、この構想の浮上は、三重県内の各主要都市がこぞって合併推進の方向に突入していくきっかけをもたらしたという点で、注目に値する。

〔熊本市〕

2002年7月に熊本市で開催された地方分権推進トップセミナーの席上で、片山前総務相は、

「熊本市は全国の中核市で二番目の規模があり、拠点性も持っている。合併と政令市移行はイコールではないが、七十万人以上の合併が進むならば、政令市指定の弾力化を十分適用できる」と発言した⁽⁶⁵⁾。この“お墨付き”発言をきっかけに以後、熊本市は政令市実現に向けて本格的に身を乗り出していくことになるが、合併相手がいっこうにみつからないまま現在に至っているという点では、金沢と同様の状況にある。

これまで熊本は、周辺の各自治体に合併の申し入れをしてきたが、前向きの返答は得られず、具体的な合併枠組を形成する機会を失いかけていた。そうした状況のなか2002年11月から翌年1月にかけて、周辺7町の住民有志が相次いで熊本との合併をめざした法定協設置を住民発議により請求したが、いずれの議会でも反対多数で否決されている。さらに3月には、植木・西合志両町において、熊本市との法定協設置の是非を問う合併特例法に基づく住民投票が実施されたが、いずれも設置反対が過半数を占め、またもや熊本との法定協設置は見送られることになった。さらに同年8月、熊本が最後の頼みの綱としていた益城町でも同様の住民投票が実施されたが、反対が賛成を上回り、熊本の構想実現は絶望的となった⁽⁶⁶⁾。熊本に対して拒否の意思を突きつけた周辺自治体の住民世論には、すでに大規模な都市となっている同市と合併すると自らの地域が吸収され、埋没してしまうという不安感が共通にみられた。こうして住民の多数の声が、熊本の構想を完膚なきまでに打ち砕くことになったのである。

ところで、熊本市が政令市移行に固執する背景には、九州地方における自らの地位が脅かされかねないという危機感がある。2004年3月には九州新幹線が新八代―鹿児島中央間で部分開通し、さらに2010～2012年には福岡市まで全線開通することも計画されているが、このように九州の南北をつなぐ高速交通体系が大きく再編されることに伴って、ヒト、モノ、カネの流れがこれまで以上に福岡市に一極集中するのではないかという不安がそれである。熊本市長は「新幹線ができると、熊本と博多が20分あまりで結ばれる。福岡市に経済力が吸い取られかねない」と語る一方、同市の幹部も「九州財務局など国の機関が福岡に移ったり、都市銀行の支店が撤退したりという事態もありうる。指定市の威光で国や大企業を引きつけないとジリ貧になる」⁽⁶⁷⁾と同様に危機感を募らせている。もちろん、こうした危機感は熊本だけではなく、全線開通によって福岡から約1時間20分で結ばれることになる鹿児島市でも共通に認識されており、そうした状況を見越して同市は、南九州における自己の立場を堅持するために合併に向けて着実な歩みをみせている。それゆえ熊本は、福岡だけでなく、この鹿児島の台頭にも目を光らせざるをえなくなり、九州地方における主要都市間の競争は今後いっそう激化することが予想される。

以上のように、これまで名乗りを上げてきた政令市構想の多くでは、結局、合併枠組の形成に至らなかったり、枠組を形成できても人口要件を満たせないなど、当面の間実現の目処は立っていない。しかしながら、合併特例法失効後における平成の合併の新しいラウンドのもとで、政令市移行に王手をかける都市が現れる可能性は否めない。したがって今後も、周辺自治体と

の対立・摩擦を伴いながら、政令市の地位をめぐる激しい競争は各地で展開されることになる。もっとも、都市間競争だけでなく、府県の対応の仕方が政令市成立の過程で大きな役割を果たす場合もある。例えば、静岡市の合併過程には県の強い支持がみられたのに対し、政令市構想が破綻した金沢、熊本両市の場合その積極的な支援は得られなかった。ともに小規模県である石川・熊本両県の立場からすれば、県内によりいっそうの大規模都市が登場すると自らの存在意義が薄れることに抵抗感があったからである。しかし、そうであるからこそ、現行の都道府県制度を抜本的に見直して、道州制を導入せよと今回の大合併の推進と並行して主張されているわけだが、こうした将来の地方制度改革を見越して、各主要都市は政令市実現に向けた取り組みをますます強化する方向にシフトしていくと考えられる。その場合、「州都」の地位の獲得をめざした都市間競争が予想されるだろう。

他方、政令市実現をめざした市町村合併の動向は、その成功・失敗に関わりなく、周辺地域の合併動向にも大きなインパクトをもたらしている。次章では、この点にも留意しながら全国各地の中核都市の合併動向について検討していくことにする。

Ⅱ 地方中核都市にみられる合併を通じた都市間競争

合併によって都市の規模を拡大し、他のライバル都市との間で自らのプレゼンスを強化しようとする競合状況は、何も政令市移行をめぐるそのみに限定されない。政令市構想が浮上している地域の周辺においては、巨大都市の出現を警戒して少しでも人口格差を縮小させようと、合併推進を強化している都市が見出される一方、政令市が成立する見込みがない地域においても、中核市・特例市構想を軸に合併を推進している都市も多数みられる。また、政令市や中核市への移行それ自体を目的として意識的・積極的に追求しているか否かにかかわらず、今回の合併を通じて、県内外の地域における拠点性のさらなる強化を図り、他のライバル都市と差をつけようとして、人口規模の拡大を図る都市間競争が激しく展開されている状況が全国各地で顕著にみられる。

そうした競争の中心となるのはとくに、県庁所在都市を中心とする大・中規模都市（中核都市）であるが、本稿で考察の対象にしている中核都市とは便宜上、人口10万人以上を有する中規模以上の都市と規定し、3大都市圏、地方圏いずれの圏内に立地する都市もこれに含めている。こうした都市は、第1に、県内外の地域において地場産業・伝統産業も含めた経済活動の拠点地となっている。第2に、戦後の高度成長期に急速な人口増を経験した大都市圏に立地する衛星都市、ベッドタウンなどを除けば、その多くが古くから城下町、宿場町としての歴史的風格を備え、それゆえに、近代的都市形成および市制移行を比較的早い時期に果たしており、住民気質のなかにも伝統に根ざした自尊心の強さがみられる。そして、こうした点から第3に、他の主要都市の動向に敏感であり、自己の存在基盤を維持・発展させる観点から自ら進んで都市間競争に参入する傾向が強い。

このような地域特性を備えた都市はやはり、10万人以上の人口規模を有する都市におおよそ限定されるであろう、というのが本稿の規定の根拠である。もっとも、このように規定された中核都市の多寡は、都道府県によってかなりばらつきがみられ、人口10万人未満の都市でも上記の地域特性を兼ね備えた都市は少なからず存在する。そのため、一律の基準を当てはめることには多少無理な側面があることを承知のうえで、考察範囲を限定する目的からこうした都市を対象から除外せざるをえない。

合併をめぐる都市間競争のなかでも本稿でとくに着目したいのは、人口規模の多寡の側面である。今日、大都市圏に立地する一部の都市を除く多くの都市においては、人口増加が望めなくなりつつあるが、それにととまらず既に人口減少傾向ないし横ばい状況に入っているところもみられる。そうした状況のなかで、人口規模を拡大する唯一の手段がまさに市町村合併なのである。日本の総人口が近々減少傾向に突入すると予測されているなか、地域経済の衰退傾向と相まって、人口規模をどう維持していくのか、他のライバル都市の規模拡大に対してどう対応するのかという課題が、多くの中核都市の懸案事項となっている。こうした日本社会全体を取り巻く状況のなかで、とりわけ、同規模都市が複数居並ぶ地域、県内においては極めて激しい都市間競争が生じている。もちろん市町村合併には周辺自治体との摩擦・軋轢を伴い、このあとみていくように、各地では中核都市が中心となる合併協議会が、解散ないし休止を余儀なくされているケースも数多く確認することができる。以下の叙述では、地方ブロック・府県ごとに、平成の合併が本格的に展開して以降、既に合併を完了させている都市、また、そうした都市のなかで連続して次の合併を推進している都市も含めて、2004年4月1日現在、法定協を設置して合併を推進している都市をリストアップして、県内外のエリアを軸に繰り広げられる都市間競争の様相について分析を試みていくことにする。その際、北海道を除いて、地方ブロックごとに各都市の合併状況の一覧表を添付しておくが、そこで用いられている人口数は2000年度国勢調査に、面積は2001年10月1日現在の調査データに、それぞれ基づいている。

〔北海道〕

北海道の地理的条件に規定されて、道内の多くの市町村は面積的に既に広大なものとなっており、これ以上合併を進めてさらに領域を拡大することは、行政の効率的な運営という観点からいっても望ましいことではない。昭和の合併の際にも北海道において市町村合併はそれほど進展しておらず、このことは他府県と比べて合併の進捗度が相対的に低い現在の状況にもかなりの程度反映されている。

道内では札幌が人口規模の面で突出する一方、それ以外にも人口10万～30万人台の中核都市が9つ存在しているが、広大な道内において経済・生活交流の点でそれぞれの都市が相対的に独立した地域圏を形成しており、規模拡大をめぐる相互に競合状況が生み出される可能性はもとより低い。このような地理的特性に規定されて、北海道においては町村も含めて合併の進捗状況は全国平均を下回っている。現在、道内の中核都市のなかで法定協を設置しているの

は、30万都市をめざしている函館市のみである。釧路も法定協を設置して広域合併をめざしていたが、協議会は一旦解散に追いやられており、その後関係自治体との間で協議は継続しているものの、甚だ不安定な状況にある。

〔東 北〕

東北においてまず着目すべきは、青森県内の中核都市の動向である。県内には突出した人口規模を有する都市が存在しない代わりに、青森市も含めて人口格差が相対的に小さい3つの中核都市が存在するため、合併の枠組次第では人口ランクが入れ替わる可能性がある。とくに県内人口ランク3位の弘前市は、12市町村（2市・5町・5村）を結集させた全国屈指の広域合併を試みており、合併後の人口は30万人を越えて中核市に移行する可能性がある。そして、あたかもこの弘前の動向に対抗するかのように、県内人口ランク2位の八戸市も広域合併によって30万人前後に達する枠組で合併を推進しており、両市が激しく競り合っている構図が確認できる。他方、県庁所在都市の青森市は、現在のところ県内で最多の人口を有しているとはいえ、1町のみとの間で任意協を設置している段階にとどまっており、他の2都市と比べて遅れをとっている。とはいえ、このままの状態では合併が実現すれば、これら3つの中核都市はそろって人口30万人前後の同規模都市となり、合併後も県内の政治的・経済的影響力をめぐって相互に競合することになる。

東北地方における中核都市の合併動向

府県／()内 は中核都市数	中核都市	構成市町村数	中心市の (現)人口	合併後の (予想)人口	合併後の(予 想)面積(km ²)
青 森 (3)	八 戸	8 (1市・4町・3村)	241,920	297,453	945
	弘 前	12 (2市・5町・5村)	177,086	309,353	1,556
宮 城 (2)	石 巻	7 (1市・6町)	119,818	174,778	555
秋 田 (1)	秋 田	3 (1市・2町)	317,625	336,646	906
山 形 (3)	山 形	4 (2市・2町)	255,369	320,340	715
	酒 田	5 (1市・4町)	101,311	139,651	811
	鶴 岡	7 (1市・5町・1村)	100,628	155,425	1,345
福 島 (4)	会津若松	4 (1市・1町・2村)	118,118	139,016	399

* 青森、盛岡の各市はそれぞれ任意協を設置。

* 石巻市の法定協から河北町が離脱表明。上記の数値は同町も含む。

このように青森県において、合併推進に向けて各中核都市が激しく競合している背景には、2002年12月に東北新幹線・八戸駅が開業したことが大きく関係している。これによって、東京―八戸間が約3時間で結ばれることになり、八戸を起点に県内各地に繰り出す首都圏など県外からの観光客、サラリーマンも大幅に増大したとされる⁽¹⁸⁾。また、この新幹線の開通が地理的・時間的制約を大幅に克服することによって、首都圏を念頭に置いた産業上の新たな要請を青森

県および県内の主要都市に迫ることになる。青森の3都市が繰り広げる市町村合併は、こうした地域産業振興策の新展開と決して無関係ではない。例えば、東京に本社を置く大手企業の支店・営業所の誘致をめぐることは、県内随一の拠点都市として人口規模を強調することがひとつのセールス・ポイントとなる。この場合、市町村合併はまたとない手段となる。

かつて東北線、奥羽線、青函連絡船が集合し、北東北の交通の要衝であった青森駅は、1982年に盛岡駅が新幹線ターミナル化したことに伴い、交通拠点の地位を盛岡駅に明け渡した。今回の八戸駅の開業は盛岡駅の交通要衝としての地位を脅かすことになったが、その盛岡は2004年3月になってようやく3市町村からなる任意協を設置する段階にとどまっており、その出遅れは否めない。そしてさらに、2012年をめどに新青森駅に新幹線開通が予定されているなか、青森市はこれを見込んで駅周辺の整備事業計画に着手している。こうして東北新幹線の路線に位置する盛岡、八戸、新青森の3つの駅が、それぞれの立地都市の後押しを受けるかたちで、北東北の玄関口としての地位を確保するために相互に競合する関係が成立することになる。もっとも、今後の展開をみる場合、青森の地が新幹線の開通を手放しで喜べない懸念材料もある。新幹線が新たに開通することによって、この地域のヒト、モノ、カネの流れが逆に首都圏に吸いとられていく「ストロー効果」を被って、かえって地域産業の停滞がもたらされる可能性も否定できないからである。それは前述したように、同じく新幹線の開通が「福岡一極集中」に帰結するのではないかという熊本市の懸念とも通ずる問題である。

政令市・仙台は別として、東北全体における今回の一連の合併推進が一段落すると、青森、八戸、弘前、盛岡、秋田、山形がともに、人口30万人前後の都市としてほぼ横一線に肩を並べることが予想される。これに県全体として合併推進に消極的な福島県のいわき、郡山、福島も加えると、東北全域に同規模都市が点在する姿が予想される。こうしたいわば先頭グループの後を追うかたちで、人口10万人台の石巻、鶴岡、酒田、会津若松もそれぞれ法定協を設置して合併を進めている。なお、山形県については、山形、鶴岡、酒田がそろって法定協を設置していることから、青森県に劣らず、同県内においても激しい都市間競争が展開されてとみてよいだろう⁽¹⁹⁾。

【関 東】

関東地方における合併動向で注目しなければならないのは、さいたま市誕生が周囲に及ぼしたインパクトである。そのインパクトはまず、首都圏において政令市構想が相次いで浮上してきたことに現れている。神奈川県では湘南市構想の破綻に続いて、現在相模原市が1市3町の枠組で任意協を設置している。合併すると同市は人口67万人に達し、将来的にみて政令市移行に王手をかける位置にある。埼玉県でも川口市が3市の枠組で法定協を設置して大型合併を進めている。この合併が成立しても政令市移行の人口要件を満たすまでには至らないが、相模原と同様に中・長期的には政令市移行の可能性は否定できない。なお、既に政令市に移行したさいたま市は、人口11万人近くの岩槻市との間で現在任意協を設置しており、さらなる規模

拡大に余念がない。

このように、神奈川県内のこの間の動向をみると政令市構想の取り組みが見出される一方、他の中核都市の合併動向はほとんどみられず、合併をめぐる都市間競争が生じているとはいえない。この点は、2001年1月に西東京市が誕生した以外に合併の進展がみられない東京都と同様、やはり、首都圏に位置して大規模人口を抱える地域特性からして、同県の主要都市が市町村合併を深刻な問題として受け止める環境にはないといったほうが適切であろう。さらに千葉県の中核都市も、東京・神奈川ほどではないにしろ、市町村合併に対してそれほど積極的な姿勢を示しているとはいえない。千葉県では、地勢的に東京の外延ともいえる政令市の千葉市をはじめ船橋、松戸、市川といった大規模都市の存在感が圧倒的であるために、他の主要都市があえて規模拡大をめざした合併に血道をあげる状況にはないと解釈できよう。

関東地方における中核都市の合併動向

府県／()内 は中核都市数	中核都市	構成市町村数	中心市の (現)人口	合併後の (予想)人口	合併後の(予 想)面積(km ²)
茨城(5)	つくば	2(1市・1町)	165,978	191,814	284
	水戸	2(1市・1町)	246,739	261,562	217
	日立	2(1市・1町)	193,353	206,589	226
栃木(3)	宇都宮	4(1市・3町)	443,808	516,981	471
群馬(5)	前橋	5(1市・1町・3村)	284,155	341,738	312
	太田	4(1市・3町)	147,906	210,022	176
	伊勢崎	4(1市・2町・1村)	125,751	194,393	139
	桐生	3(1市・2村)	115,434	134,298	275
埼玉(17)	さいたま	3(3市)	484,845	1,024,053	168
	川口	3(3市)	460,027	585,608	67
	春日部	4(1市・3町)	203,375	323,453	112
	狭山・入間	2(2市)	161,460	309,369	94
	熊谷	3(1市・2町)	156,216	206,446	160
	深谷	4(1市・3町)	103,534	146,562	138
千葉(15)	野田	2(1市・1町)	119,922	151,197	104
	千葉	2(2市)	887,164	969,716	307
	柏	2(1市・1町)	327,851	373,778	115
東京	西東京	2(2市)	102,720	180,885	16

*太い線で囲っている都市はこの間合併済。

*桐生市・太田市・尾島町・新田町の法定協は休止中。

*高崎、さいたま、相模原の各市はそれぞれ任意協を設置。

*熊谷市の法定協から江南町が離脱表明。上記の数値は同町も含む。

それに対して、この間政令市が誕生した埼玉県においては、川口をはじめ県内のいくつかの中核都市が法定協を設置している。同県の場合、東京都に面している県南東部に規模的に粒ぞ

ろいの都市が集中しているが、そうした地域の主要都市がさいたまの影響増大を抑止しつつ、東京への中間地としての位置どりをめぐって競い合うような状況が生じている⁽²⁰⁾。他方、群馬県に近い県北部に位置する熊谷・深谷両市の動きは、政令市の誕生によって県の中心がよりいっそう南東部に傾斜していく動きに対する警戒の現れとみることができよう。しかし、熊谷は現在1市3町の枠組で法定協を設置しているが、それに参加している江南町が、2004年3月に合併の賛否をめぐる住民投票を実施した結果、反対が多数を占めたことを受けて協議会からの離脱を表明しており、合併協議の継続に暗雲が立ちこめている。それでも、県内の各中核都市が成功裏に合併にたどり着けば、人口規模はそれぞれ大幅に増大することが予想される。

埼玉県はさておき、以上とりあげてきた首都圏の都市よりも、そこから一步遠ざかって首都圏外郭地域に位置する茨城、栃木、群馬の北関東における中核都市のほうが、精力的な動きを示している。5つの中核都市を有する茨城県では、つくば市が既にこの間編入合併を終えており、水戸市は内原町との合併を確定させ、日立市は法定協を設置して合併を進めている。それ以外にも、人口13万人余りの土浦市が任意協を設置して合併を進めていたが、合併方式などをめぐる対立から協議会は解散に追い込まれている。人口16万人のひたちなか市は、1994年に合併を済ませていることもあり、この間新たな動きをみせていない。全体的にみて同県では、いずれの都市の合併枠組も小規模にとどまっており、中核市の成立が見込めるような大幅な人口増は望めない。栃木県では、将来的に政令市移行を念頭に置いている宇都宮だけが実質的に法定協を設置している。人口15万人の小山市も中核市移行をめざして法定協を設置しているものの休止状態が長期化しており、事実上解散に等しい状況にある。人口16万人の足利市は合併に対して慎重な立場を維持しており、単独市制を維持する考えである⁽²¹⁾。群馬県の5つの中核都市は、任意協段階にある高崎市以外は全て法定協を設置して合併を進めており、関東地方では最も活発な動きをみせている。太田、桐生の両市はかつて中核市の実現をめざして2市2町の枠組で法定協を設置していたが、枠組をめぐり協議が難航し、協議会は事実上解散に近い休止状態にある。現在では両市のそれぞれが、個別の法定協を設置して新たな枠組で合併を進めている。前橋市の中核市移行の可能性は高いが、任意協段階にある高崎も合併が成功すると30万都市を実現させることが可能である。

北関東エリアにおけるこれらの都市のなかでは、合併協議が難航しているところが多くみられるが、概して人口10万～20万人台の中規模都市が多いため、相互に競合しやすい状況があると考えられる。そうした状況のなかで、現在人口44万人の宇都宮が、合併後においても規模的にはやや突出する存在となることが予想される。

〔北陸・甲信越〕

この地域でまず注目されるのは、政令市移行の可能性が高い新潟市の動向である。同市は、2001年1月に旧・黒埼町を編入合併して人口を50万人余りから527,324人に拡大させ、今回さらに12市町村（3市・4町・5村）を巻き込んだ未曾有の大規模・広域合併を成功させる

と一挙に78万人の都市となり、これによって政令市移行の人口要件を満たすことがほぼ確実となる。他方、新潟県では上越、長岡の両市ともに、それぞれ新潟に負けじと広域合併を進めている。とくに、上越の合併枠組は、新潟をさらに上回る14市町村（1市・6町・7村）という全国の合併状況のなかでも最大規模の構成市町村を結集させている。もっとも、この両市の場合、広域合併の割には構成自治体に小規模自治体が多いことから、飛躍的な人口増を図ることは困難である。長岡は当初、中核市移行をめざして見附、栃尾両市も含めた8市町村で合併を進めていたが、この両市が離脱したことによって30万都市の実現には遠く及ばなくなった。日本海に沿って長く延びた新潟の県土構造にあって、新潟市も含めたこれらの都市は地理的に隣接することなく、県内各地域においてそれぞれ拠点的な地位を占めてきたが、この間の新潟市の急速な規模拡大が、上越・長岡両市にも飛び火した構図になっている。

合併以前の段階でも既に、北陸・甲信越地域のみならず日本海側地域でも最大の人口規模を誇る新潟市がさらに政令市に移行することによって、新潟県内の都市ばかりでなく北陸の主要都市の危機感もいっそう高まることになる。とくに、この動向に最も敏感に反応したのは金沢市であった。新潟市の人口は黒埼町と合併する以前には50万人をкаろうじて越える程度であったが、金沢の人口もこれにほぼ匹敵する45万人であり、かつての新潟とはさほど大差のない人口規模を有している。そのため、金沢の新潟に対する対抗意識は強く、新潟の合併推進に敏感にならざるをえなかったが、前述したように、周辺自治体の協力をとりつけることに失敗し合併の進展はみられない。北陸地方の他の都市では、福井、富山の両市が、新潟市との格差を少しでも埋めようとしているかのように、それぞれ強力に合併を進めてきた。福井市は、2市・2町・1村の枠組で法定協を設置していたが、2004年3月に鯖江市が協議会離脱を表明したため、鯖江を除く1市2町1村で協議を継続していくのか、解散するのか現在選択を迫られている。富山市も、新潟や金沢の動向には警戒感を強め、当初、富山広域圏11市町村の枠組で人口50万人の大台に乗せる広域合併を試みていた⁽²²⁾。結局、このような大規模な枠組を形成するには至らなかったものの、それでも現在の7市町村の枠組で合併するとその人口は42万人に達し、合併が進まない金沢との人口差は大きく縮まることになる。富山県の北西部に位置するもうひとつの中核都市である高岡も、当初、中核市移行をめざして広域合併を試みていたが、2004年1月になってようやく福岡町との間で任意協を設置したにすぎず、中核市はおろか特例市移行も困難な情勢になっている。

山梨県の甲府、長野県の長野、松本も法定協を設置しているが、いずれも小規模自治体を対象とする枠組で合併を進めているため、規模拡大は小さな範囲にとどまる。甲府では、1999年6月に青年会議所（JC）の呼びかけで広域合併による中核市移行をめざす取り組みが開始されたが、同市への吸収をおそれる周辺自治体の大半が離反する事態を当初から招いた⁽²³⁾。それでも何とか1市・1町・2村の枠組で法定協設置にたどり着いたものの協議は難航し、まもなく協議会を解散する予定である。長野県では全部で4つの中核都市があるが、そのうち長野、松本両市は法定協を設置し、上田、飯田の両市と松本も法定協の枠組とは別にそれぞれ任意協

を設置している。しかし、規模拡大の点からみればいずれの合併枠組も小規模なものにとどまっており、同県では全体として強力な合併を進めている状況は生じていない。

北陸・甲信越地方における中核都市の合併動向

府県／()内 は中核都市数	中核都市	構成市町村数	中心市の (現)人口	合併後の (予想)人口	合併後の(予 想)面積(km ²)
新潟(3)	新潟市	2 (1市・1町)	501,431	527,324	206
	新潟市	13 (4市・4町・5村)	527,324	779,483	650
	上越	14 (1市・6町・7村)	134,751	211,870	973
	長岡	6 (1市・4町・1村)	193,414	237,718	526
富山(2)	富山	7 (1市・4町・2村)	325,700	420,804	1,242
福井(1)	福井	4 (1市・2町・1村)	252,274	269,557	536
山梨(1)	甲府	2 (1市・1村)	196,154	197,793	257
長野(4)	長野	5 (1市・1町・3村)	360,112	378,932	738
	松本	2 (1市・1村)	208,970	215,078	356

*太い線で囲っている都市はこの間合併済。新潟市は引き続き法定協設置。

*高岡、松本、上田、飯田の各市はそれぞれ任意協を設置。

*福井市、甲府市の法定協はそれぞれ解散する見通しが高い。

総じていえば、内陸部の甲信地域における合併はそれほど強力に進められていないものの、日本海に面した北陸地方においては、新潟市の突出ぶりを牽制するために全ての主要都市が合併推進に血道をあげており、人口10万人台の都市がこれに続いている。福井における合併協議の破綻は、この競争の激しさを象徴する事例であり、各地で強引な合併が推進されている様子を裏づけるものとなっている。

【東 海】

東海地方の範囲については、岐阜、愛知、三重の3県を指す場合と、これに静岡を加えた4県を指す場合とがあるが、ここでは後者の範囲で考察しておきたい。

この地方における主要なトピックはやはり、静岡・清水の大合併によって政令市移行が確定している新静岡市であり、この影響が県の内外に大きく波及している点にある。政令市さいたまの誕生が首都圏各地に合併構想の浮上をもたらしたように、東海地方においても新静岡市の誕生がこの地方の各地に大きなインパクトを及ぼすことになった。

まず、新静岡市の誕生は、静岡県内の合併動向に直接的なインパクトをもたらした。もともと清水と合併する前の旧静岡市の人口が47万人弱であるのに対して、工業都市・浜松はそれを大きく上回る58万人を擁し、県内人口トップの地位にあった。ところが、新静岡市の誕生によって浜松は人口規模の面で逆転され、このことが浜松の政令市構想の直接的な引き金となった。浜松が12市町村(3市・8町・1村)の枠組による全国屈指の広域・大型合併を進めるその姿勢には明らかに、新静岡に対する強い対抗意識と危機感が反映している。新潟市の

広域・大規模合併構想にも類似した、この「大風呂敷」で合併が実現すれば人口は78万人を越え、静岡に再逆転することも可能である。しかし、静岡県内における政令市構想のインパクトはこれだけにとどまらない。静岡が位置する県の中央部、浜松が位置する西部におけるこうした動向に対し、東部地域においても沼津市、三島市などの主要都市から、中央部、西部地域に取り残されまいとして政令市をめざす声があがってきた⁽²⁴⁾。この構想は、現時点では明確な合併枠組に発展しているわけではないが、これも新・静岡誕生の衝撃を物語るひとつの作用としてとらえることができる。また、こうした都市以外の他の中核都市の動きも比較的活発であるといえる。

東海地方における中核都市の合併動向

府県／()内 は中核都市数	中核都市	構成市町村数	中心市の (現)人口	合併後の (予想)人口	合併後の(予 想)面積(km)
岐 阜 (4)	岐 阜	6 (2市・4町)	402,751	541,504	280
	大 垣	10 (1市・9町)	150,246	301,917	483
	各 務 原	2 (1市・1町)	131,991	141,765	88
静 岡 (8)	静 岡	2 (2市)	469,695	706,513	1,374
	静 岡	2 (1市・1町)	706,513	719,967	1,389
	焼津・藤枝	3 (2市1町)	128,494	259,891	240
	浜 松	12 (3市・8町・1村)	582,095	786,306	1,511
	沼 津	2 (1市・1村)	207,558	211,559	187
愛 知 (13)	豊 田	7 (1市・4町・2村)	351,101	395,224	918
	岡 崎	2 (1市・1町)	336,583	345,997	387
	一 宮	3 (2市・1町)	273,711	362,726	114
	稲 沢	3 (1市・2町)	100,270	136,938	79
三 重 (6)	四 日 市	2 (1市・1町)	291,105	302,102	205
	津	10 (2市・6町・2村)	163,246	286,521	711
	松 阪	5 (1市・4町)	123,727	164,504	624
	桑 名	3 (1市・2町)	108,378	134,856	137
	伊 勢	4 (1市・2町・1村)	100,145	136,173	209

*多治見市、豊川市の法定協はそれぞれ解散。

*焼津・藤枝の法定協の数値は、脱退した大井川町の数値を差し引いたもの。

静岡の政令市構想のインパクトはさらに県外にも波及していく。東海地方においては、岐阜市と四日市市の政令市合併構想が浮上していたが、これについては先に言及しているのでこれ以上立ち入らない。ここでは、既に破綻をみているこの構想の浮上、三重県内の合併動向に連鎖的ともいえる大きな影響を及ぼしたことに着目したい。

四日市・鈴鹿の合併構想は、三重県における合併推進の動向に弾みをつけるきっかけとなった。両市とその周辺自治体が結集すると50万都市が出現することになり、東海3県では名古屋に次ぐ人口規模を有する都市となる可能性があった。しかも、この合併構想は将来的には政

令市移行を視野に入れた野心的な目標をも掲げていたことから、県内の中核都市、そのなかでもとりわけ県庁所在都市である津市は、この合併構想に強烈な危機意識を抱いた。

南北に細長い地理的特徴をもつ三重県の人口は180万人台であり、その人口分布構造は一極集中型とは逆に多極分散型となっている。片山前総務相が「三重県は同規模の都市が多くて地味。悪く言えばどんぐりの背比べ」⁽²⁵⁾と表現しているように、県内では人口10万人を越える都市が県人口の割には多く、北から順に桑名、四日市、鈴鹿、津、松阪、伊勢と6つもある。そのなかで最大の人口をもつ四日市でも30万人には届かず、残りは全て10万人台の都市である。県庁所在都市である津の人口は16万人であり、その規模は全県庁所在都市のなかでも山口、鳥取、松江に次いで4番目に小さく、県内でも四日市、鈴鹿に次ぐ人口ランク3位の都市である。最終的に四日市・鈴鹿合併構想は破綻に至るが、もしこれが実現すれば津の人口の3倍を越える巨大都市が実現することになり、津の立場からすれば県内における自らの存在感が脅かされる事態に直面した。そして、この危機を脱するために、津も四日市・鈴鹿合併構想に対抗するかたちで強力な合併推進を図るようになる⁽²⁶⁾。

このように津が動けば、今度は他の中核都市も規模拡大競争に負けまいとして、それぞれ周辺自治体を巻き込んで合併枠組を形成するという連鎖反応が生じた。四日市・鈴鹿合併構想の破綻によって、鈴鹿市は他の合併の選択肢も探り当てられなかった結果、単独路線を余儀なくされるが、それ以外の中核都市は全て法定協を設置して現時点では合併をほぼ確実なものにしている。それでも、各都市が当初掲げていた広域合併構想は次々に破綻し、最終的には全体として合併枠組は小規模化していった。そのなかでも、全国屈指の10自治体を結集させて広域合併を目論む津の合併枠組の規模は抜きん出ている。この枠組で合併すると津の人口30万人近くに達し、小規模な編入合併を予定している四日市とほぼ肩を並べることになり、「県都としての面目」がこれによって何とか保たれそうである。このような三重県における中核都市同士の激しい競合状況は、同県とかなり類似した人口分布構造、すなわち多極分散型の構造をもつ山口県の合併動向にも該当するが、この点は中国地方のところで言及していきたい。

全国トップ・レベルの「合併大県」である岐阜県においては、岐阜市が政令市移行をにらんだ合併構想を打ち上げたために、同市以外の中核都市もそれに警戒・対抗する意識から、三重県の動向に劣らず強力な合併推進を図っている。岐阜市は今回の合併によって政令市実現の目標を果たせないものの、それでも現在2市4町で構成している法定協の枠組で合併すれば、その人口は40万人から54万人へと大幅に増大し、東海3県では名古屋市に次ぐ人口規模を引き続き確保しそうである。県内では岐阜市のほかにも、他の中核都市の全てがこれまで法定協を設置して合併を進めてきたが、そのうち多治見市が3市1町の枠組で進めてきた合併構想に波乱が生じた。2004年1月、法定協の主催で協議会を構成する4市町全てにおいて一斉に、18歳以上の住民を対象に合併の是非を問う住民意向調査を実施した結果、笠原町で賛成が反対を上回ったものの、残りの3市ではいずれも反対が賛成を大きく上回ったため、合併協議を白紙に戻すことになった⁽²⁷⁾。その後、多治見は、この住民意向調査で唯一合併賛成が多数を占

めた笠原町との合併を模索しはじめているが、当初の枠組で人口を一挙に20万人に倍増させる構想は失敗に終わった。以上のことから、大垣市が10市町村の広域合併を進めていることも含めて、岐阜県における中核都市は全体的に大幅な規模拡大を狙った構想を展開してきたといえる。

愛知県では、いくつかの中核都市が法定協を設置して合併を進めているが、東京や神奈川ほどではないにしろ大都市圏内の都市に共通してみられる、合併の停滞が基調をなしていると考えられる。また、人口210万人を優に超える名古屋の圧倒的なプレゼンスゆえに、東海各地で浮上してきた政令市構想も県内の中核都市に競争意識を煽る状況には至らなかった。愛知における市町村合併の推進は、町村間の合併も含めて概して低調である。

〔近 畿〕

京阪神大都市圏を基軸とする近畿地方にあって、中核都市の合併推進は、愛知県について今述べたのとほぼ同じ理由によって、これまた低調な水準にあるといえる。既に触れたように、大阪府では堺市が今回の合併で政令市移行をめざし、兵庫県でも姫路市が中長期的には政令市移行を視野に入れて合併を進めているが、これらの構想が周辺の都市にインパクトをもたらした形跡はとくにみあたらない。大阪府内でもいくつかの中核都市が法定協を設置しているが、合併枠組の規模からしても、全体的にみて規模拡大を狙った合併推進と考えるには無理がある。兵庫県では、阪神地域を中心に瀬戸内海に沿った県南部において都市域が集中しているが、姫路以外の中核都市は合併に向けた動きをほとんど示していない。むしろ、郡部における合併は活発に推進されている。

近畿地方における中核都市の合併動向

府県／()内 は中核都市数	中 核 都 市	構 成 市 町 村 数	中 心 市 の (現) 人 口	合 併 後 の (予 想) 人 口	合併後の(予 想)面積(km ²)
滋 賀 (3)	彦 根	4 (1市・3町)	107,860	131,624	256
京 都 (2)	京 都	2 (1市・1町)	1,467,785	1,474,471	828
大 阪 (20)	堺	2 (1市・1町)	792,018	829,636	150
	岸 和 田	2 (1市・1町)	200,104	217,613	76
	守 口・門 真	2 (2市)	152,298	287,946	25
	富 田 林	4 (1市・2町・1村)	126,558	165,057	116
兵 庫 (10)	姫 路	3 (1市・2町)	478,309	504,039	368
奈 良 (3)	奈 良	3 (1市・2村)	366,185	374,944	277

*彦根市の法定協は休止中。

他の府県に目を向けても、滋賀県の中核都市のなかでは唯一、彦根市が中心となって法定協が設置されているが、2004年2月に合併の是非をめぐるアンケートが同市で実施された結果、反対が多数を占めたことを受けて現在協議会は活動を休止している。ちなみに、滋賀県の都市

(市)は大津の一部地域を除いて全て湖東地域に集中しているが、この地域では近年、製造企業の相次ぐ進出によって産業集積度が高まるとともに、大阪・京都方面に職場をもつサラリーマン層の流入によって全ての市において人口増加傾向が続いている。このような地域にあっては当然のことながら、地域経済の衰退や税財政基盤の縮小という危機意識は大きく退くことになる。京都市や奈良市も小さな枠組で法定協を設置しているが、これらはいずれも小規模町村からの合併申し入れに応えた、一種の「救済合併」に類するものであり、他の都市の合併動向に影響されたものではない⁽²⁸⁾。和歌山県内で唯一人口10万人を越える和歌山市には合併の動きがみられない。

以上のように、近畿地方においては、政令市構想を展開する1、2の都市の動向を除けば、全体的にみて中核都市の合併動向は低調な水準にとどまっている。

〔中 国〕

中国地方においては、全体的に合併推進の動向が激しく、そのなかでもとくに山口県内の動向が注目される。

三重県の場合と同様に、県内に突出した都市が存在しない多極分散型の人口分布構造をもつ山口県には、県人口150万人余りとやや小規模ながら6つの中核都市がある。これらの都市では「どんぐりの背比べ」状況のもとで勢力が拮抗しているために、激しい規模拡大競争が生じている。既に2003年4月、人口10万人余りの旧・徳山市が合併を成立させて周南市が誕生している。この合併によって周南市は人口15万人を越える都市に拡大し、わずかながらではあれ岩国、山口両市を追い抜いて県内人口ランクは3位に上昇した。それにあたかも対抗するかたちで、追い抜かれた側の山口市は、全県庁所在都市のなかで最小の14万人都市であるが、人口12万人の防府市を巻き込むことによって、一挙に人口を倍増させて中核市移行を企てている。この山口の飛躍は、いわば「弱小県都」からの脱却という意味でも、三重県の津と同じ位相に立つものと考えられる。しかしながら、合併後の市役所の位置をめぐる合併協議のなかで山口と防府などとの間で激しい対立が生じ、現在協議の継続が危ぶまれる状況にある。

他の中核都市の動向については、現在県内人口ランク1位の下関が、合併によって30万都市を実現する見込みである。宇部、岩国の両市もそれぞれ、こうした動向に呼応するかたちで合併を推進しているが、人口増は小さな範囲にとどまる。宇部市は、任意協段階では2市3町の枠組で合併を進めていたが、市役所の位置などをめぐって他の自治体と意見が対立した結果、協議会は休止に追い込まれ⁽²⁹⁾、現在の法定協では1町のみとの枠組を形成するにとどまっている。このように山口県では、同規模都市が集中しているだけに激しい競合状態が生じており、一連の合併が終了するとこれまでの都市間の勢力図が一定程度塗り替えられる可能性がある。

「どんぐりの背比べ」という点では、鳥取県における鳥取、米子両市の競合もこれに該当する。人口61万人ほどの最小規模の同県にあって、この2大都市の存在は決して小さなものではない。県庁所在都市である鳥取は県東部に位置する政治・行政の中心として、米子は西部に位置

する古くからの伝統に根ざした商都として、それぞれ相対的に独立した地域のなかで中核的な地位を占めてきた。それだけに人口14～15万人程度で規模が拮抗している両市は、合併による人口変動が生じる状況のもとでは相互に激しく競り合うことになる。合併枠組の大きさだけでみると、この競合でリードしているのは9市町村の広域合併を試みている鳥取であり、この合併が成功すると両市の人口規模の均衡が崩れる可能性があるが、合併協議を積み重ねて調印協定を結ぶ段になって、このところ延期が繰り返されている。土壇場になって、鳥取に吸収されることに懸念を抱く構成自治体の不満が表面化したとみられている³⁰⁾。さらに、鳥取を中心とする合併枠組は現時点でもなお、9市町村からなる枠組の法定協と、5市町村からなる枠組の法定協の2つが併存しており、いくつかの自治体はこの両方の法定協に重複加入しているが、この両法定協を統一して事態を修復することなしに合併への道程はおぼつかない。

中国地方における中核都市の合併動向

府県／()内 は中核都市数	中核都市	構成市町村数	中心市の (現)人口	合併後の (予想)人口	合併後の(予 想)面積(km ²)
鳥取(2)	鳥取	10 (1市・7町・2村)	150,439	210,127	990
	米子	2 (1市・1町)	138,756	147,834	132
島根(1)	松江	8 (1市・6町・1村)	152,616	199,289	530
岡山(2)	岡山	3 (1市・2町)	626,642	652,679	659
	倉敷	3 (1市・2町)	430,291	460,869	354
広島(4)	福山市	3 (1市・2町)	378,789	403,915	430
	福山	2 (1市・1町)	403,915	416,547	461
	呉市	3 (1市・2町)	203,159	215,762	172
	呉市	7 (1市・6町)	215,762	259,224	353
	広島	3 (1市・2町)	1,126,239	1,206,954	766
	東広島市	6 (1市・5町)	123,423	175,346	635
山口(6)	周南市	4 (2市・2町)	104,672	157,383	656
	下関	5 (1市・4町)	252,389	301,097	716
	宇部	2 (1市・1町)	174,416	182,031	288
	山口・防府	6 (2市・4町)	140,447	306,417	919
	岩国	7 (1市・4町・2村)	105,762	142,740	848

* 太い線で囲っている都市は既に合併済。福山市、呉市は引き続き法定協を設置。

* 鳥取市の法定協は、9市町村の枠組と、それに一部重複する5市町村の枠組の2つである。

他方、鳥取に対抗する米子市は、当初、境港市なども含めた県西部地域の14市町村からなる広域合併をめざしていたが³¹⁾、その後の道のりは険しいものとなった。境港をはじめ複数の周辺自治体では、各議会が米子との合併をめざした法定協設置議案を否決したうえに、法定協設置の是非を問ういずれの住民投票でも反対が多数を占める結果が相次いだ。結局、米子は孤立に近い状況に追い込まれ、淀江町のみを相手とする合併枠組を形成するのが精一杯であった。

同市の場合、県内の鳥取の動向のみならず、列車で30分程度と間近に位置する島根の松江市の動向も意識せざるをえない。人口15万人の松江も、鳥取、米子と同規模都市であり、この3都市が出揃うことによって、市町村合併推進の波は山陰地方全域をめぐる都市間競争に発展することになる。松江も、鳥取に劣らない規模の広域合併をめざしており、その過程で同市と隣接する東出雲町が住民投票によって非合併・単独の道を選択するという事態にも直面したが、合併の申請を済ませて1市7町の枠組による合併は確定している。こうして、山陰地方の合併をめぐる都市間競争では、人口約20万人程度の規模に達する松江がまず一歩リードすることになる。

山陽地方に目を転じれば、一見したところ、広島県では県内4つの中核都市の全てが急ピッチで合併を推進しているように見えるが、都市間競争の観点からいってはたしてどうだろうか。呉市は既に、2003年4月に旧・下蒲刈町を、2004年4月には旧・川尻町をそれぞれ編入しているが、今後さらに、法定協を設置している6町との間でも個別に編入合併する計画であり、一連の合併によって最終的には8つの町を飲み込む勢いを示している。県内第2の都市である福山市も呉と同様、既に2003年2月に旧内海・新市町の2町を編入しており、今後さらに沼隈町の編入を試みている。広島市は現在、2つの町との間で個別に法定協を設置して編入合併を試みているが、両町の内部では広島と合併することに対する強い動揺がみられ、先行きは不透明である。東広島市は、1市6町の枠組で法定協を設置して編入合併を試みているが、仮に合併しても20万都市には及びそうもない。このように、広島では、人口規模で圧倒している政令市が存在しているにもかかわらず、他の中核都市も合併推進に余念がない反面、いずれの都市も編入方式による合併を進めていることが特徴点としてあげられる。通常、編入合併においては、編入する側が編入される側よりも人口規模で圧倒していることが重要な条件となるが、そのような合併相手は概して小規模自治体に限定されるため人口増はそれほど期待できない。とくに県内には小規模町村が多数点在していることも関係して、各中核都市が進めているいずれの合併枠組においても人口増は総じて小幅な範囲にとどまり、人口ランクの変動はみられない。したがって、広島県においては、各中核都市が相互に激しく競り合っていると断言することは難しい。

しかしながら、広島の主要都市、岡山県の岡山、倉敷両市、さらには、次に述べる四国の瀬戸内海側地域における主要都市は、地理的には海を挟んで向き合っていることから、瀬戸内海兩岸の広範な地域のなかで潜在的な競合関係に置かれているとみることができよう。そのなかで岡山市の政令市構想は、今後、この地域における都市間の勢力図を塗り替える可能性を秘めている。

〔四 国〕

四国4県ではいずれも、県人口が少ないうえに県庁所在都市に人口が集中している傾向が強いことから、人口10万人以上の中核都市の数はもとより少ない。それでも、瀬戸内海に面し

た高松、松山、今治が軸となって、海を越えた山陽地方の動向にも一定程度影響されながら、合併を進めていると考えられる。香川県は瀬戸大橋を通じて岡山県と、愛媛県はしまなみ海道を通じて広島県とそれぞれつながっており、中国・四国地方の垣根を越えた瀬戸内地方という範囲で各中核都市の動向を考察する必要がある。まず愛媛県については、しまなみ海道の通り道にあって同県の玄関口に位置する今治市が、12市町村（1市・10町・1村）を結集させて全国屈指の広域合併を試みているが、この合併が成功すれば、2003年4月に小規模な編入合併を既に済ませている新居浜市の人口規模を大きく引き離すことになる。松山市も法定協を設置して合併を進めている。高松市も周辺自治体との合併に積極的な姿勢を示し、現在5つの町と個別に法定協を設置しているが、これらの町の多くでは高松との合併をめぐる内部の合意形成が不十分であり、スムーズに合併に行き着くには不安定要素が多い。

四国地方における中核都市の合併動向

府県／（）内 は中核都市数	中核都市	構成市町村数	中心市の （現）人口	合併後の （予想）人口	合併後の（予 想）面積（km ² ）
香 川（1）	高 松	6（1市・5町）	332,865	410,017	359
愛 媛（3）	新居浜市	2（1市・1村）	125,537	125,814	234
	松 山	3（2市・1町）	473,379	508,266	429
	今 治	12（1市・10町・1村）	117,930	180,627	420
高 知（1）	高 知	3（1市・2村）	330,654	333,621	264

*太い線で囲っている都市はこの間合併済。

反面、瀬戸内海から外れる徳島、高知の両市の動向は低調である。徳島市については、2002年段階では市執行部が30万人都市をめざす意向をもっていたが⁽³²⁾、その後具体的な取り組みは進展していない。高知市は1市・2村の枠組で法定協を設置しているが、これによる人口増はわずかである。このように、四国においては、山陽地方も含めた瀬戸内地方のなかで各中核都市間の競合状態がある程度確認できるといったほうが適切である。

【九州・沖縄】

人口約500万人の福岡を除く九州の各県では、地勢的には四国の状況と比較的類似していて、小規模県が多く、県庁所在都市への人口集中度も相対的に高い。ただし、県庁所在都市以外の中核都市の数は四国よりも多く、九州全域におけるこれらの都市の合併推進は、四国と比べて熾烈なものとなっている。また、新幹線開通の影響とそれによる「福岡一極集中」傾向に対する警戒感から、九州一円の都市が緊張度を高めていることも、中核都市間の競合に拍車をかける大きな要因となっている。

熊本市の政令市構想が浮上してきたのもこのような文脈においてであるが、新幹線開通の影響という点では鹿児島市も敏感にならざるをえない。2004年3月に鹿児島中央―新八代間で

新幹線が先行開通したことによって、それまで特急で4時間近くかかっていた博多―鹿児島間、2時間強に短縮されることになった。全面開通すればこの時間はさらに短縮する。それゆえ、「福岡一極集中」をいかに回避して自らの地位を維持・発展させていくかという点では、鹿児島の置かれた立場は熊本のそれと大差はない。こうした状況に対応するために鹿児島は、1市5町の合併による60万都市の実現をほぼ確実なものにし、将来的には政令市移行をめざして強固な基盤を確立しようと試みている。

九州・沖縄地方における中核都市の合併動向

府県／()内 は中核都市数	中核都市	構成市町村数	中心市の (現)人口	合併後の (予想)人口	合併後の(予 想)面積(km ²)
福岡(5)	北九州	2(2市)	1,011,471	1,059,503	501
	久留米	5(1市・4町)	236,543	304,884	230
長崎(2)	長崎	7(1市・6町)	423,167	457,486	339
	佐世保	3(1市・2町)	240,838	251,232	307
熊本(2)	八代	6(1市・2町・3村)	106,141	140,655	680
大分(1)	大分	3(1市・2町)	436,470	454,424	501
宮崎(3)	宮崎	5(1市・4町)	305,760	392,178	645
	都城	5(1市・4町)	131,922	171,812	653
	延岡	3(1市・2町)	124,761	134,352	588
鹿児島(1)	鹿児島	6(1市・5町)	552,098	601,693	547

* 佐賀市の法定協は解散。

鹿児島が動くと、同じ南九州に位置する宮崎市も反応せざるをえない。宮崎市長自身も認識しているように「高速道や新幹線など交通網も変化する中で都市間競争が激化している」⁽³³⁾。うえに、現状でも九州の他の主要都市と比べて人口規模で若干劣る30万都市の宮崎としては、今回の合併を契機に規模拡大を図りたい構えである。同市は現在、かなり変則的であるが3つの法定協を介して5つの町との間で合併を進めている。これらの町との合併が成立すれば、人口規模は40万人近くに達し、九州の他の県庁所在都市と肩を並べることも可能である。これまで進展が遅れていた大分市もようやく、2004年4月に1市2町の枠組で法定協を設置した。佐賀市は、1市6町の枠組で法定協を設置していたが、都市計画に関する協議事項で利害の一致をみなかったことが枠組問題にまで発展し、2003年12月に協議会は解散に追い込まれた。その後、佐賀はこの6町村のなかのいくつかの町と協議再開の方途を模索しているが、その方向性はまだ定まっていない。

県庁所在都市以外の中核都市の合併動向も活発になっている。久留米市は30万都市の実現に向けて既に合併協定の調印を結んでおり、佐世保、都城、延岡、八代の各市がこれに続く展開をみせている。これらの都市のなかでも、とくに都城市長は「県内では第2、南九州でも鹿児島、宮崎市に次いで第3の都市になる。それくらいの役割は果たさないと」⁽³⁴⁾と、明らかに

都市間競争を意識した合併推進に意欲を示している。

しかしながら、九州地方の各中核都市が規模拡大を図るために精力的に合併を推進している反面、それに巻き込まれた多くの町村からの離反が相次ぎ、円滑な合併協議が積み重ねられているとはいえない状況がある。このことは、合併構想の破綻を招いた熊本市や佐賀市だけでなく、現に合併協議を進めているところにも当てはまることである⁽³⁵⁾。

最後に、沖縄については、県内3つの中核都市のうち那覇、宜野湾のそれぞれが中心となる任意協が設置されていたがいずれも解散しており、合併実現に向けた本格的な取り組みは進展していない。多くの離島を抱えた特殊な地理的特性を備えた同県にあっては、中核都市の動向について論じる以前に、市町村合併そのものが容易に成立しにくい状況にある。

III 合併の帰結

(1) これまでの考察の総括

前章では、地方ブロック・府県ごとに県庁所在都市も含めた人口10万人以上の中核都市の合併動向について概観してきたが、以下、この考察を踏まえて、そうした都市がとくにどの地域で強力に合併を推進しているのかを整理し直し、その理由についても検討しておきたい。

まず、地方ブロック単位でみると、三大都市圏と重なり合う南関東、近畿などを筆頭に、北海道、甲信、四国南部においてはそれほど注目すべき進捗状況は確認できないが、残りの多くの地方においては域内の各主要都市の合併推進に向けた動きが活発であるといえる。

都道府県別の単位でみると、県内の中核都市同士でとくに激しく競合しているところは青森、山形、茨城、群馬、埼玉、新潟、岐阜、静岡、三重、鳥取、山口、宮崎などであるが、「西高東低」の傾向とは必ずしも一致しない東日本の県が多数名を連ねていることがわかる。県庁所在都市以外に中核都市が存在しないところは岩手、秋田、福井、山梨、和歌山、島根、徳島、香川、高知、大分、鹿児島県の11県であるが、そのうち西日本の県が大半の7つを占めており、逆に、東日本では複数の中核都市が立地している県が多い。こうした中核都市の母数レベルで東西の違いが出てくる。もっとも、そうした県庁所在都市のなかには、県内における自らのプレゼンスをいっそう高める目的から、あるいは府県を越えたより広域のエリアにおいて他の主要都市と競合する観点から、合併を推進しているところも多く、合併を通じた規模拡大競争と決して無縁ではない。例えば、北陸地方における福井市、山陰地方における松江市、瀬戸内地方における高松市、九州のとりわけ南部地域における鹿児島市などは、県内に強豪といえるようなライバル都市は存在しなくとも、より広いエリアにおいては他県の主要都市と競合する関係に絡んできている。逆に、大都市圏に属する東京、神奈川、千葉、愛知、大阪、兵庫、福岡などの各都府県における中核都市にあっては、大都市圏ゆえの地域特性からして全体的に人口問題が焦眉の課題になることは少なく、ことさら相互に競合する状況は生じにくい。

県内の中核都市間でとくに激しく競合している県について話を戻すと、なぜそうなっている

かと問えば、次のような理由が考えられる。これらのいずれの県においても、県庁所在都市も含めて突出した人口規模を有する都市が少なく、そのため総じて横並び、「どんぐりの背比べ」の状態で複数の主要都市が併存している。このような県では人口分布構造が一極集中ではなく、どちらかといえば多極分散型であり、どの主要都市も県内における決定的な拠点性を確保し切れておらず、その結果、各都市は県内における自己のプレゼンスを高めようと、他の都市と競い合うかたちで合併による規模拡大を図る傾向が高くなる。とくに三重、山口はそのような地域特性を有する典型的な県であり、実際に両県において合併をめぐる都市間競争はとりわけ激しいものとなっている。

また、埼玉、新潟、静岡のように政令市の「構想」の段階にとどまらず政令市への「移行」が現実化している県では、前章で考察したように、それに連鎖反応するかたちで県内の他の中核都市の合併動向も活発になり、埼玉の川口市、新潟の上越市、静岡の浜松市のように、大型合併ないし広域合併による野心的な規模拡大でもって、政令市構想の動きに対抗しようとする。浜松に至っては、単なる対抗にとどまらず自らも今回の合併で政令市実現をめざし、人口規模の面でもライバル静岡を凌駕しようとしてさえ試みている。ただし、堺市の政令市構想が大阪府内やその周辺地域で必ずしもそのような影響を及ぼしていないという例外もあるが、これについてはやはり、京都・大阪・神戸という3つの老舗的な政令市が強固な核をなす京阪神大都市圏特有の地勢的特質が強く反映されているからである。

(2) 都市の適正規模からみた市町村合併の陥穽

これまでの考察でも強調してきたように、大都市圏など一部の地域を除き全国各地で多くの中核都市が合併を推進している様子から、各都市が政令市や中核市の実現をめざすために、あるいはそうした目的と重複しつつ、県内外のライバル都市よりも自らのプレゼンスを高めようと、ひたすら人口という「頭数」を揃えるために、多くの周辺自治体をやみくもに巻き込んでいる姿が浮かんでこよう。もちろん、そうした攻勢的なアプローチの結果、合併を完了させているところ、合併をほぼ確実にしているところ、逆に、多くの周辺市町村の反発を受けて合併構想そのものが破綻したところ、合併枠組の変更を含めて構想の抜本的な見直しを迫られているところなど、全国各地ではさまざまな模様が展開されている。しかし、このように人口規模の拡大を最大の目的とする都市間競争に基づいた市町村合併が、その帰結として何をもたらすのかについて考察することには重要な意義があると思われる。

仮に、これまでとりあげてきた各都市が実際に合併するとどうなるか。まず着目しなければならないのは、とりわけ広域合併を進めた都市の多くが、これまであまり例をみない面積的な意味での巨大都市へと変貌することである。とりわけ八戸、弘前、鶴岡、上越、富山、静岡、浜松、鳥取などは、実際に合併すると全都道府県のなかで最小面積である香川県（1,876km²）の半分以上の面積に達する。第27次地方制度調査会はその「中間報告」や「答申」において、平成の合併の特徴のひとつに「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等の機能を維持するため、

自治体経営の単位を再編成し、都市と農山漁村が共生する新しい基礎的自治体を目指す動き^[36]がある」と指摘したうえでこれを奨励しているようであるが、ここでいう「都市と農山漁村が共生する新しい基礎的自治体」とは、沿岸部を含む平野部から山地まで、川上から川下まで、国土のありとあらゆる地理的要素を一手に包括するような、上記の諸都市に代表される自治体の合併後の姿を指している。事実、広域合併を進めている合併協の枠組をみれば、複数の郡部を巻き込んだところが珍しくない。この点で、1966年に広域合併により成立したいわき市の事例は、こうした巨大合併の数少ない先例のひとつに数えることができる^[37]。1962年、政府は、大都市の過密人口を地方に分散させるために、その受け皿として地域開発を図る目的で「新産業都市建設促進法」を制定した^[38]。この法律により、新産業都市に指定された都市に対しては、地方債の発行など産業都市建設に必要な財政上の優遇措置などが適用されることになった。また同法では、新産業都市の指定要件として、工業基盤や公共交通網の整備状況といった基本的諸条件のほかに、23条において「市町村合併（…中略…）によりその規模の適正化並びにその組織及び運営の合理化に資するよう配慮しなければならない」として、市町村合併によって一定の人口規模を確保することが盛り込まれていた。いわきの広域合併はまさにそのためのものであったが、その結果出現したのは、14市町村（5市・4町・5村）からなる当時全国一面積の広い巨大都市であった。現在、最も面積の広い都市は静岡市であるが、同市が清水との合併に踏み切る前まではいわき市が長い間全国一の地位を占めてきた。今にして思えば、いわき市の広域合併は、現在進められている平成の広域合併を先取りするものであったとみることができる。

いわき市の地区別人口の動態

年 代			1965 年	1975 年	1985 年	1995 年	2000 年	増減率
地 区								
平	旧 市		70,921	75,418	86,852	97,314	99,256	140.0
磐	城	旧 市	64,899	69,678	72,235	75,715	76,347	117.6
勿	来	旧 市	46,731	50,144	53,249	54,606	54,566	116.8
常	磐	旧 市	40,671	33,273	37,979	38,054	37,790	92.9
内	郷	旧 市	35,242	34,488	33,802	31,077	30,674	87.0
四	倉	旧 町	20,226	18,960	18,462	17,671	17,179	84.9
遠	野	旧 町	9,208	7,709	7,516	7,307	7,024	76.3
小	川	旧 町	8,837	8,016	7,817	8,087	8,083	91.5
好	間	旧 村	12,465	12,737	14,642	14,405	14,051	112.7
三	和	旧 村	7,054	5,560	5,060	4,589	4,303	61.0
田	人	旧 村	5,744	4,073	3,381	2,775	2,466	42.9
川	前	旧 村	3,483	2,757	2,381	2,047	1,798	51.6
久之浜・大久		旧 町 村	8,400	7,400	7,193	6,951	6,601	78.7
総	数		333,881	330,213	350,569	360,598	360,138	107.9

* 各年とも10月1日現在の数値。

* 増減率は、1965年と2000年の人口を比較したもの。

（いわき市統計書より作成）

問題は、このような巨大都市には多くの欠陥があるということである。まず、これは広域合併に限らず合併一般についてしばしば指摘されることであるが、合併自治体の中心部と周辺部の格差、とりわけ人口分布の偏在化が生じやすい。この点についてもいわき市を事例に考察しておこう。(表)は、市内各地区(旧市町村)の人口動態を合併直前の1965年時点から2000年時点までの各時点をフォローしたものであるが、旧5市のうち常磐市を除けば残りは全て人口が増加しているのに対し、9つの旧町村では旧好間村を唯一の例外に残りは全て相当の人口減の傾向をたどってきている。これらの旧町村地域が仮に独立した自治体であれば、そのうちのいくつかは過疎地域に指定されても当然といえるような状況が生じている。しかし、いわき市全体の人口動態をみると、この間33万人から36万人へとゆっくりとしたペースではあるが、総じて漸増傾向を示してきた。全体では人口が増えているにもかかわらず、ある部分では逆に減っているというのは、明らかに市内の周辺部から中心部へと住民の人口移動が生じているためである。その証拠に、市の中心は市役所やJRのいわき駅などが立地している旧平市地域であり、この地域に限って他を大きく引き離して人口増加率は最も高くなっている⁽³⁹⁾。

まもなく日本の総人口が減少傾向に突入することが確実視されているなか、今後もある程度の人口増が望める大都市圏やその周辺のごく一部の地域を除けば、無計画に合併、とくに広域合併を行えば、以上のような中心部と周辺部の格差拡大に拍車をかけることは間違いない。他都市と人口規模を競うあまりにやみくもに市町村合併を進めると、地域社会における歪な不均等発展が悪しき副作用として生み出される。

また、広域合併によって成立した巨大自治体は、住民の政治行政への参加など住民自治の観点からも望ましくないだけでなく、その「行政体」としての側面に限定しても、政府がしばしば市町村合併の「大義」のひとつに掲げている「効率的な行財政運営」を約束するものではない。理論的にみれば、合併によって達成される行財政コストの削減のなかで、最もそれに貢献する項目は職員の人件費であると考えられ、しかもできるだけ多くの自治体を巻き込んだ広域合併のほうがその効果は高いわけであるが、他方では、そうした効果を相殺する問題もある⁽⁴⁰⁾。例えば、福祉・教育など対人サービスを主な業務とする行政領域、道路行政、消防などについては、市域が広域化すればするほど、合併後生じるであろう周辺部における過疎化の進行とも相まって、かえって効率化が妨げられる。支所や出張所の数、そこに配置される職員数などは、合併協議会における議論の内容次第では一定の範囲内で調整可能であるが、広域化した自治体においてこれらを切りつめると、住民の行政へのアクセスに制約が生じてしまう。そうなれば、期待していた計画通りに職員数は削減できないことにもなる。

財政試算上の数値として必ずしも損得勘定ではじき出されない副作用もある。広域合併によって誕生する都市は、「都市と農山漁村が共生する新しい基礎的自治体」であるがゆえに、内部には農村部を抱え込むことになり、そうした地域では当然のことながら第1次産業の比率が相対的に高い。その場合、新市の産業振興策としてこの分野をどう位置づけるかという問題が生じてくる。合併後当面の間は公務員の身分継続もあって、農山村地域に接してきた町村出

身の職員も一定数残されていくことになるが、そのまま放置しておく最終的には不在になる可能性がある。なぜなら、新規職員は、中核市、政令市などの看板を背負った表面上は都市型自治体の職員として採用されるからである。個別特定の地域における1次産業の事情に精通するためには、場合によっては生い立ちも含めて、農山漁村に長年自ら生活基盤を置き、皮膚感覚で森林、田畑などの様子を把握することが求められ、都市型の職員では対応困難である。したがって、政府が合併を推進する目的のひとつに位置づけている、「専門的で高度な能力を有する職員の育成・確保」というのは、合併自治体内部の農山村地域における産業振興について対応可能かどうか疑わしいものである。ともあれ、広域合併のうえに成立する合併自治体においては、商工業優位の産業政策が農林水産漁業の位置づけを大きく引き下げる可能性が高い。ついでながら、職員の通勤・外出勤務などに伴う移動コストも、財政上の数値として必ずしも算入されないが、職員が自ら抱え込むコストとして副作用のひとつに数えることができるであろう。もちろん、北海道や東北などに数多くみられるように、合併前の現状でも相対的に広い面積に達している都市がたとえ比較的小さな枠組で合併した場合でも、また町村同士が広域合併した場合でも、以上のような落とし穴にはまる可能性がある。

以上の考察から、都市の最適規模、とりわけ人口規模の問題はどのように位置づけられるだろうか。行財政運営に関連する住民1人あたり歳出額の論点に限定しても、都市の最適人口規模に関する議論は諸説あり、議論の前提条件次第ではさまざまな値が出てくる。個別の業務領域ごとにみれば、清掃行政には10万～30万人、介護サービスの供給には20万～30万人、公立病院の経営には20万人程度といった範囲が最もコストがかからない人口規模であり、概ね15万～30万人の人口規模が最適であるといわれている⁽⁴¹⁾。人口が少ない場合でも、逆に一定の範囲を超過しても行政コストは低下するのであり、その中間の範囲が適正規模だということになる。同じ人口でも自治体の面積の大小によって行財政コストも大きく上下する⁽⁴²⁾。したがって、仮に30万都市が適正規模の範囲に収まっていると一般的に主張できるにせよ、極端な例でいえば、人口61万人程度と最小規模の県である鳥取県を真っ二つに割って、全県を2つの30万都市に再編してみたところで、まともな自治体行政が成り立つとは到底思えない。中核都市が中心となって現在進めている合併のなかではこのような究極の事例は存在しないが、鳥取の米子が当初進めていた県西部14市町村の合併構想は実際に、この極端なケースに迫る途方もなく巨大な枠組を構成するものであった。人口規模の拡大を合併の中心課題に進めてきた都市は、大なり小なり以上述べてきたようないくつかの弊害に直面することになるだろう。

おわりに

以上のように、本稿は、今日の平成の大合併の動向を、合併を通じた規模拡大をめぐる中核都市が相互に繰り広げる都市間競争という視角から考察し、そのようなかたちで進められている合併がその帰結として多くの深刻な問題を背負うことになることを実証してきた。

もちろん、昭和の大合併の際にも合併をめぐる都市間競争は展開されていたし、現存する全国の中核都市の大部分は、高度成長期に飛躍的な人口流入を経験した大都市圏の都市は別としても、このときに合併して規模拡大を図り、今日の原型を形成している。当時はまだ明治に誕生した小規模な村が多数存続していたが、このような村々を中心市が一網打尽に飲み込む編入合併で規模拡大を図るケースがしばしばみられた。しかし、構造的不況の慢性化、深刻さの度合いを深める財政危機、さらには間もなく訪れる人口減少時代に直面して、人口減や地域経済の衰退を既に被っている疲弊した都市が、今後縮小しつつある限られた人口を奪い合うような状況が、平成の大合併における都市間競争の性格を色濃く規定していると思われる。その意味で、平成の大合併は、自動的に人口増が望めた昭和の大合併時とは異なる社会的・経済的諸条件のなかで展開されている。経済危機・財政危機が深刻化するなかでの合併ゆえに、多くの都市は他の都市の動静に極度に敏感になり、都市間競争に巻き込まれていく。

人口数の問題は、自治体行政を運営するうえで大きな比重を占めることは確かであり、その増減が当該都市の盛衰ぶりを確認する最大のメルクマールのひとつといっても過言ではない。しかし、人口の維持・定着・増加といった問題は、困難ではあるが、合併以外の他の手段を用いて長期的かつ地道に取り組むべき課題であり、やはり行政の中身を魅力あるものに充実するほか根本的な手だてはないと考えるべきである。そのほうが、不毛な都市間競争を回避でき、規模の大小に強くとらわれずにそれぞれの市町村が独自の発展を遂げる最短の道であると思われる。

現行の都道府県・市町村の二層制に基づく地方制度を今後も存続させるのか、あるいは、都道府県制を抜本的に見直して道州制の導入を図るのか、そのいずれの場合でも、都市の規模を一定の適正な範囲内に保つことは重要な課題となる。つまり、道州制が仮に導入されたとしても、基礎自治体の規模は大きいほどよい、ということにはならない。また、とりわけ地方圏における中核都市の合併は、町村など比較的小規模な自治体を必然的に巻き込むものであるから、農山村地域にも多くの影響を及ぼすことになる。その意味で、中核都市の合併動向はそのような地域の将来に直結する問題と表裏一体の関係にある。

(注)

- (1) 合併協議会の設置状況など全国の合併動向に関する情報は、総務省のホームページや、以下の注でも多数引用している新聞記事などに依拠している。
- (2) 「西尾私案」が果たした役割について「銃声一発で水鳥をいっせいに飛び立たせ、合併の方向へ駆り立てるような文書」という評価がある。加茂利男「平成地方制度改革の軌跡と展望」加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社、11頁。

この「西尾私案」のエッセンスは、一定の人口要件を満たさない小規模自治体（事実上人口1万人未満の自治体）が、合併特例法の失効後においてもなお存続している場合、そうした自治体に対

して、財政支援措置を伴わない強制合併か、根幹的な事務権限を剥奪したうえで府県に補完させることによる、極めて簡素な自治体機構への改編かを迫るという、衝撃的かつ究極的な自治体再編戦略にある。

- (3) 2002年7月1日時点の調査は、『朝日新聞』、2002年10月2日付け、2003年1月1日時点の調査は、『中日新聞』、2003年1月31日付け、をそれぞれ参照。
- (4) さいたま市の成立過程については次を参照。辻山幸宣監修・埼玉県地方自治研究センター編『誰が合併を決めたのか』公人社、2003年。
- (5) 1999年の改正を経た合併特例法第3条の第2項は、合併協議会の設置に関して「合併協議会の会長は、…（中略）…、関係市町村の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から、これを選任する」と定めているが、改正前の同条の規定では、学識経験を有する者（＝民間人）は委員に選任することはできても、会長には就けなかった。
- (6) 政令市の人口要件は、地方自治法上50万人であるが、政府はこれまで基本的には100万都市としてきた。しかし、福岡、広島、千葉、仙台の場合、合併当時人口80万人台で政令市に移行しており、その意味ではこの間も事実上の要件緩和がなされていたということになる。丸山康人編著『自治・分権と市町村合併』イマジン出版、2001年、185頁を参照。
なお、政令市移行の要件のなかには、人口要件も含めて、事実上の裁量に基づく曖昧さの多い以下のような基準が設けられているとされ、70万人以上の人口に到達すれば政令市に直ちに移行できると考えるのは単純すぎる。
 - ①人口100万以上であること。または近い将来100万人に達する見込みがあること。
 - ②人口密度が2,000人/km²程度であること。
 - ③第1次産業就業者比率が10%以下であること
 - ④経済、文化などにおいて都市的形態、機能を備えていること。
 - ⑤都道府県からの移譲事務処理能力が備わっていること。
 - ⑥行政区を設置し、区の事務を処理する体制が整っていること。
 - ⑦政令指定都市移行に関して、都道府県と市の意見が一致していること。
- (7) 政令市においては、増大する行政需要のなかでもとりわけ道路建設・整備費の比重が高まるとされる。ちなみに、中核市の場合は、保健・福祉分野における需要が増大するとされる。川瀬憲子『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社、2001年、164-168頁。
- (8) 『朝日新聞』、2002年6月17日付け。
- (9) 姫路市「政令指定都市を目指した市町合併について」、2004（平成16）年3月。
- (10) 『朝日新聞』（神奈川版）、2003年4月28日付け。
- (11) 『北陸中日新聞』、2002年5月1日付け。
- (12) 石川県知事は議会などで「石川県の人口が118万人ということを一方で考えないと」と答えており、金沢の政令市構想には消極的な立場をとっている。他方、現在金沢には北陸地方における国の出先機関が集中しているが、「新潟が指定市になったら、金沢から国の出先機関が出ていくのでは」と、金沢市議からも不安の声があがっており、ここから新潟市の動向に対する同市の危機感をうかがい知ることができる。『朝日新聞』（石川版）、2002年7月8日付け。
- (13) 『朝日新聞』（三重版）、2001年7月6日付け、同（名古屋版）、2001年7月20日付け。
- (14) 2002年8月17日に鈴鹿市内で開かれた市町村合併シンポジウム「未来をひらく50万都市の実

現をめざして」(四日市・鈴鹿地区広域合併研究会主催・総務省後援)で講演した片山前総務相は、四日市・鈴鹿の政令市構想と移行要件の問題について「弾力的に認めることになったが、要件の引き下げはあまりよくない。50万人で認めるかどうかはまだ検討課題だ」として、さらなる人口要件緩和に対しては慎重な姿勢を明らかにしている。『朝日新聞』(三重版)、2002年8月18日付け。

- (15) このシンポジウムにおける片山氏の発言は、「熊本市は全国の中核市で二番目の規模があり、拠点性も持っている。合併と政令市移行はイコールではないが、七十万人以上の合併が進むならば、政令市指定の弾力化を十分適用できる」というものであった。他方、熊本県は、同市の合併、政令市移行問題には当初から消極的な姿勢を示しており、県内では唯一、合併要綱における合併パターンから同市をはずしていた。『熊本日日新聞』、2002年8月20日付け。この点は石川県の姿勢と類似している。
- (16) 『熊本日日新聞』、2003年8月4日付け。
- (17) 『朝日新聞』(西部版)、2003年8月2日付け。また、熊本市のホームページによると、「現在の福岡市への一極集中の是正や九州新幹線の開通、さらには将来の『道州制』による『九州州』実現の可能性などを考えると、中・南九州の拠点都市づくりが必要です」と、政令市移行を念頭に置いた同市のよりいっそうの規模拡大、都市基盤整備強化の意図が示されている。
- (18) 八戸駅開業1周年を扱った以下の記事を参照。『東奥日報』、2003年11月18日、11月25～27日付け。
- (19) ちなみに、山形県ではこの3市のほかに、人口が若干10万人には届かない旧城下町・米沢も以前は任意協を設置していたが、既に解散に追い込まれている。
- (20) さいたま市に隣接する人口10万の富士見市は、上福岡市、大井・三芳町との4市町で法定協を設置していたが、この枠組での合併の是非を問う住民投票が2003年10月に実施された結果、大井・三芳両町で合併反対が賛成を上回る意思が示され、その後協議会は解散に追い込まれている。
- (21) この点については、当然首長や議会の政治判断などにも左右されようが、栃木県の合併要綱に示されている合併パターンのなかで、足利が単独市制扱いされていたことも関係していると考えられる。
- (22) 『北陸中日新聞』、2002年10月8日付け。
- (23) 『朝日新聞』(山梨版)、2002年2月26日付け。
- (24) 『朝日新聞』(静岡版)、2003年6月26日付け。
- (25) 注(14)でも言及した市町村合併シンポジウムで講演した片山前総務相の発言。前掲、『朝日新聞』(三重版)、2002年8月18日付け。
- (26) この点は、新聞取材にこたえた津市長の次の発言に端的に示されている。「今までの津市がちょうど良いサイズだと思っていた。だが昨夏、四日市市と鈴鹿市の合併構想が持ち上がった。このままでは津の存在感が薄くなる。思い切って周辺11市町村に合併を呼びかけることにした。」「『朝日新聞』(三重版)、2002年3月15日付け。こうした都市間競争の論理が津に広域合併を決意させる決定的な要因になったことは明らかである。
- (27) なお、この住民意向調査は単なるアンケートとしてではなく、住民投票に限りなく近い位置づけでもって実施されている。『朝日新聞』(名古屋版)、2004年1月26日付け。
- (28) 「京都市・京北町合併協議会」のホームページを参照。
- (29) 『朝日新聞』(山口版)、2003年1月21日付け。

- (30) 『朝日新聞』（鳥取版）、2004年2月8日付け。
- (31) 『朝日新聞』（鳥取版）、2001年12月15日付け。
- (32) 『朝日新聞』（徳島版）、2002年8月30日付け。
- (33) 『宮崎日日新聞』2004年2月14日付け。
- (34) 『宮崎日日新聞』2004年2月16日付け。
- (35) 例えば、八代市は当初8市町村の枠組で法定協を設置していたが、そのうちの2町が離脱したのをきっかけに協議会は休止状態に入った。その後5ヶ月が経過した2004年3月から6市町村の枠組で協議を再開している。『熊本日日新聞』、2004年3月24日付け。
- (36) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」、2003（平成15）年4月30日、同調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」、2003（平成15）年11月13日。
- (37) いわき市の合併事例については次を参照。片桐強『市町村合併と都市地域構造』古今書院、2002年、85—103頁。
- (38) なお、新産業都市にはこれまで以下15地区（17県）が指定されていたが、同法は2001年に廃止されている。不知火有明大牟田、日向延岡、大分、東予、徳島、岡山県南、中海、富山高岡、松本諏訪、新潟、常磐郡山、仙台湾、八戸、秋田湾、道央。
- (39) 「平中心」の批判めいた声は、いわき市民の間では常識化しているようである。『朝日新聞』（福島版）、2001年9月6日付けを参照。
- (40) この点については、同じく広域合併を進めている地域の次の事例研究を参照。立石芳夫「三重県・津地域における市町村合併と財政試算」『三重法経』（三重短期大学法経学会）第121号、2003年。
- (41) 佐々木信夫『市町村合併』筑摩書房、2002年、49-52頁。
- (42) 前掲、丸山編著、46—47頁。