

第4章 指定都市制度を生かした分権都市づくり

- 政令指定都市移行・市町村合併と新行政区 -

都市政策研究会議研究員 渡辺 富士夫
野村 秀郎

はじめに

現在、地方では「平成の大合併」が強力に推進され、基礎自治体の再編が劇的に行われている。合併後の新市の名称をめぐる話題等が報道に取り上げられることも多く、全国的に大きな関心事となっている。合併まで円滑に進んだ枠組みもある一方で、法定合併協議会を設置しながらも最終的には合併を見送った枠組みもあり、あるべき姿・大きさの基礎自治体を模索し、地方は大きく激動している。

例えば、市町村合併が順調に進んだ岐阜県では、2003（平成15）年3月末時点で99あった市町村が、2005（平成17）年3月末までに47にまで再編された。その中には、東京都に匹敵する面積を有する巨大市まで誕生している（高山市）。また、ほぼ全ての市町村が法定合併協議会にまで進んだ愛媛県では、同じ間に70市町村が27にまで再編された。本年中には、さらに10市町が3市町に再編される見込みで、愛媛県の地図はほぼ全て書き換えられることになる。このように、地方では「平成の大合併」は大きな動きとして目に見え、住民は関心をもたざるを得ない状況である。

そのような現在進行形の自治体改革の中で、「補完性の原則」に基づいた基礎自治体の役割が重要視されているのは間違いのないところである。53万もの人口を誇る八王子市では、今のところ動きが皆無であるが、今後どのようにあるべきなのか。本章では、指定都市制度・市町村合併を視野に入れ、八王子市での「シビック・エリア」の構築について検討し、基礎自治体・八王子市のあるべき姿を探りたい。

1．自立した基礎自治体の確立を目指して

（1）補完性の原則

2000（平成12）年4月の「地方分権一括法」

の施行に伴い、従来の中央集権的な行政システムからの脱却を図り、地域づくり・地域財政における自己決定・自己責任を重視した、地方分権的なシステム構築の必要性が論じられている。

その主旨をより具現化するために、地域住民に最も近い存在である市町村、すなわち「基礎自治体」の強化・充実が望まれている。これは、少子・高齢社会へと変動する社会情勢を生き抜くために、同時に、個性豊かな地域社会を形成するために不可欠と言ってよい。

では、こうした基礎自治体の強化を図ろうとするとき、どのような原理を基礎に据えるべきであろうか。本章では「補完性の原則」に注目したい。

「補完性の原則」とは、行政の基本は基礎自治体であり、そこで実現できないことや広域的なことを都道府県（広域自治体）が担い、地方でできないことのみ国が行うというように、大きな単位が小さな単位を「補完」していく地方分権の行動原理である。これをより小さな方向から考えてみると、個人自らが実現できることは個人が行い、個人で不可能なことは家族が行い、家族で不可能なことは地域住民が行い、さらにその単位では不可能なことや非効率的なことを最も身近な行政である基礎自治体が担っているということもできる（注1）。

地域住民と行政が対等な関係の中で、それぞれができること・なすべきことを考え、地域のことは地域で考え、行政は行政でその活動の社会的意義を再確認しつつ、自己決定・自己責任を基本に活動していく。今求められている地方分権とは、そのようなみんなで進める地域づくりのしくみではないか。

（2）分権改革と自治体の規模・能力

では、実際の状況はどうであろうか。分権改革の最近の動向をみておきたい。

今日の分権改革は国主導の強引な権限移譲の様相を呈し、「補完性の原則」が志向する住民主体の分権とは相反している感が強い。今後、分権の主体たる基礎自治体の行政施策に「補完性の原則」をどこまで応用できるか、新しい地域像をどのように描き、どのように作りあげていくかという点で、今まさに地域独自の知恵が求められているのである。

他方、基礎自治体が主体的に行政運営を担っていくためには、規模と体力のある自治体の方が有利である。ここでいう規模とは、その基礎自治体の人口・面積を指し、体力とは行財政力を指す。すなわち、ただ規模が大きいためだけではなく、それに見合った権限及び財源が必要になる。中でも財源の確保は、財政状況が逼迫している基礎自治体にとって最大の問題と言えよう。

この問題は、八王子市が直面する課題でもある。本市は、1997（平成9）年、東京都内で唯一中核市移行の名乗りをあげたが、数次に亙る東京都との折衝で、大きな壁となっていた財源問題を調整できず、2000（平成12）年2月の市議会定例会で中核市移行の凍結を表明した苦い経緯がある。仮に権限を国や都道府県から譲渡されたとしても、それに必要な財源がなければ行政サービスの低下を招くことになり、直接影響を受けるのは、誰でもないその基礎自治体に住む地域住民である。

今、地方自治体は、「三位一体の改革」といわれる税源移譲・補助金削減・交付税改革において、権限の移譲とそれに伴う財源の確保を国に対し求めている。補助金改革について地方六団体は、閣議決定に基づく政府の要請を受け、「国庫補助負担金に関する改革案」をまとめ、2004（平成16）年8月24日に政府に提出している。この改革案をもとに国と地方とで協議が重ねられたものの（同年9月14日以降）各省庁が内閣官房等に提出した代案の内容（同年10月28日）は、現行の国庫補助負担金を維持するゼロ回答、交付金化、補助率の引き下げという、地方の改革案とは程遠いものであった。

それでも国は、総務省を旗頭に合併特例債の発行等の優遇処置を取り、積極的な市町村合併政策を推し進めている。後に述べるが、この「平成の大合併」によって、2004（平成

16）年12月時点での基礎自治体数は3000を切るまでに至った。このように国は規模と体力ある基礎自治体を増やそうと懸命であるが、各省庁においては、補助金・交付金等の削減による税源移譲に関し、自らの権益を保守するため改革に難色を示しており、国が一体となって分権改革を推進しているようには到底思えない。

2004（平成16年）11月26日、政府・与党で合意された三位一体改革の全体像（最終案）が示されたが、全国知事会会長の梶原・岐阜県知事の「60点ぐらい。改革の精神が強く感じられず、先送りされたものも多いので、評価も先送りする」というコメントにみられるように、国からは地方が満足のいく回答を得られていない。

このように、地方制度全体の改革は今なお途上にある。しかしながら、今後、分権改革をさらに進める中で、「補完性の原則」という点から、自治体の「規模と体力」の充実を図ることがまず何よりも重要であるとすれば、現行の都市制度の枠の中で、その可能性を探ることもまた不可欠であろう。

こうした視点に立つと、国や都道府県との間に垂直的な問題を残しながらも、現行法上、基礎自治体としては最大の権限と財源を擁する「指定都市（注2）」が注目される。以下では、この指定都市制度に焦点を合わせ、その可能性や今後の課題、八王子市にとっての意義や合併を想定した場合の行政区のあり方について考察したい。

2. 指定都市制度の動向と制度活用の意義

（1）指定都市をめぐる最近の動き

大都市においては、人口や産業の集中に伴い、市民ニーズも高まり、また、質的にも高度で多種多様な行政サービスが必要となってくる。そのため、地方自治法その他の法令で、行政制度及び財政制度に一般とは異なる特例を定め、市民生活に関係の深い事務や権限を都道府県から大都市に移譲し、大都市行政の合理的・能率的な運営及び市民福祉の向上を図る目的で制定されたのが指定都市制度である。現在、札幌・仙台・さいたま・千葉・川崎・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸・広島・

北九州・福岡の計 13 市が指定を受けている。

これまで、人口 100 万以上または近い将来これを見込める人口 80 万以上の市が指定されてきたが、市町村合併を進める国の方針により、2005（平成 17）年 3 月までに合併した自治体に限り、弾力的な指定を検討するという方針が出されている（注 3）。これにより、静岡市・清水市の合併で 2003（平成 15）年 4 月に誕生した（新）静岡市は、人口 70 万で指定都市の指定を受けることとなった（注 4）。この他にも、本年 3 月に 13 市町村の合併によ

り人口 78 万となった（新）新潟市をはじめ、浜松市周辺・堺市等で、合併型指定都市の誕生が見込まれている（注 5）。

ただし、人口要件だけでなく、大都市の経営に対応できる行財政能力や都市的形態・機能を備えていなければ、指定都市に移行できないことは言うまでもない。今後の市町村合併や道州制をめぐる議論の動きによっては、地方自治法に規定される人口 50 万以上で指定都市に移行可能になることも想定される。

ところで、現在既に指定を受けている 13

図表 1 指定都市等の人口及び県内人口占有率

2004年10月1日現在の推計人口

市名	人口 (人)	面積 (km ²)	行政区		所属県	県の人口 (人)	県の人口に 占める割合 (%)
			数	平均人口			
札幌市	1,860,379	1,121.12	10	186,038	北海道	5,675,509	32.78
仙台市	1,025,714	788.09	5	205,143	宮城県	2,370,985	43.26
さいたま市	1,065,198	168.33	9	118,355	埼玉県	7,063,942	15.08
千葉市	918,364	272.08	6	153,061	千葉県	6,047,388	15.19
川崎市	1,306,021	144.35	7	186,574	神奈川県	8,740,136	14.94
横浜市	3,555,473	434.98	18	197,526	神奈川県	8,740,136	40.68
名古屋市	2,202,111	326.45	16	137,632	愛知県	7,205,625	30.56
京都市	1,464,238	610.22	11	133,113	京都府	2,645,451	55.35
大阪市	2,633,685	221.96	24	109,737	大阪府	8,839,699	29.79
神戸市	1,519,878	551.40	9	168,875	兵庫県	5,591,881	27.18
広島市	1,144,433	742.02	8	143,054	広島県	2,879,313	39.75
北九州市	1,000,136	485.55	7	142,877	福岡県	5,059,670	19.77
福岡市	1,391,146	340.03	7	198,735	福岡県	5,059,670	27.49
指定都市計	21,086,776	6,206.58	137	-	-	-	-
13市平均	1,622,060	477.43	11	153,918	-	-	33.95
* 八王子市	553,462	186.31	7	79,066	東京都 (多摩地域)	12,451,966 4,034,975	4.44 13.72
* 八王子市 + 日野市	727,570	213.84	-	-	(多摩地域)	4,034,975	18.03
* 八王子市 + 多摩市	699,795	207.39	-	-	(多摩地域)	4,034,975	17.34
* 八王子市 + 日野市 + 多摩市	873,903	234.92	-	-	(多摩地域)	4,034,975	21.66
* 新・新潟市	782,991	649.95	7	111,856	新潟県	2,448,025	31.98
* 静岡市	702,499	1,374.05	3	234,166	静岡県	3,799,809	18.49
* 新・浜松市	802,875	1,511.17	7	114,696	静岡県	3,799,809	21.13
* 新・堺市	833,409	149.99	7	119,058	大阪府	8,839,699	9.43

* = 指定都市を目指す市・地域及び本章で提案する合併パターン

各市及び都道府県のホームページを参照した。

札幌市及び北海道の人口データは、住民基本台帳に基づく2004年9月末日現在

静岡市は2005年4月1日に指定都市に移行予定

新・新潟市 = 新潟地域合併協議会参加市町村及び新津市(2005年3月21日合併)

新・浜松市 = 天竜川・浜名湖地域合併協議会参加市町村(2005年7月1日合併予定)

新・堺市 = 堺市及び美原町(2005年2月1日合併)

市の人口を合わせると、2000 万を超えており、これは日本の人口の 6 分の 1 に相当する。言い方を変えれば、日本人の 6 人に 1 人は指定都市制度を適用された基礎自治体に居住しているわけである。元々は、特例的に制定された指定都市制度も、既に特例制度とは言い難い状況になっており、上述のとおり、さらに多くの指定都市の誕生が見込まれていることから、今後はより一般的な都市制度のひとつとして、さらに活用されていく可能性がある。

(2) 都市の肥大化

現在、全国には 700 を超える市があるが、その中で人口 50 万を超えているのはわずかに 25 市に過ぎない。地方において、50 万都市と言えば、各県において相当な人口占有率があり、圧倒的な存在感と影響力を持つ大都市と言えよう。

もちろん、八王子市も人口 50 万超を誇る大都市ではあるが、対都道府県人口比では、その値は 5 % にも満たない数値になってしまう。50 万都市であるにもかかわらず、この程度の値になってしまうのは、東京都には 23 区という日本最大の人口過密「都市」が存在するからである。しかし、これを多摩地域だけに絞って考えてみると、その値は 14% にまではねあがる。多摩「地域」とは言っても、人口だけでみれば 400 万を超えており、これは他道府県の中でみれば、人口の多いトップクラスの「県」とみなすこともできる(注 6)。

ここで、指定都市の対都道府県人口比をみると、地方では圧倒的な人口占有率を誇る指定都市も、人口が集中する首都圏では(横浜市を別にすれば)その値は 15% 前後になっている(図表 1)。その値が近いということから考えると、首都圏に属する八王子市も、首都圏内の指定都市と同様の問題を抱えていると言えるのではないかと。つまり、ひとつの都市自治体としては「既に肥大化している」ということである。端的に言うと、都市としての効率的な運営は難しい状況に陥っているということである。

指定都市制度はこのような問題を解決するために存在するのであるから、(特別 23 区という特殊性を排除したあとの)対都道府県人口占有率という点で、首都圏内の指定都市並

みである八王子市も、同じような問題を抱えている状況があるであろう、という逆からの推論である。

(3) 最適規模な行政経営体への再編分割

そこで、効率的な行政運営を目指して、最適規模な団体(行政経営体)への再編分割を検討する必要がある。その方法論は後述するが、ここではまず、行政経営体としての最適規模について考えてみたい。

様々な論文や資料では、13~17 万人といった数字を見ることが多い(注 7)。しかし、筆者は、行政運営に最適な人口規模として、それよりも一回り小さい規模を想定し、望ましい行政経営単位として、「数万人」という人口規模を提案したい。具体的な数字で言うならば、5~10 万人を考えている。ただし、人口の集中した首都圏では、その値が 12~13 万人程度にまで上がってしまうことはやむを得ないかもしれない。

しかし、現行の八王子市を単純に分割させてしまうと、都市としての基礎体力が落ちてしまう。そこで、50 万超の人口を抱える都市としてのダイナミズムを保持したまま、都市内分権を行う方法論として、指定都市の行政区制度を活用した再編分割を提言する。現行法上、最大の権限と財源を有する指定都市に移行し、かつ、その行政区制度を活用した都市内分権を目指すわけである(注 8)。つまり、母体としての八王子市の行政財政能力を高めながら、「シビック・エリア」としての行政区を構築し、最適規模な行政経営体を実現するのである。

(4) 行政区制度の限界点

しかしながら、現行の地方自治法下では、行政区という「区制(度)」はあるが、そこに「区政(治)」があると言えるのだろうか。現行法制度には、区政への限界点があると言わざるを得ない。

その中で最大のジレンマは、行政区の区長が市長によって事務吏員の中から指名されるということである。つまり、区民の公選によるのではない市の職員が、区運営のトップに立っているという点である。もちろん、問題は、区長が市の職員であるということではな

く、市の職員という立場、地方公務員という地位である。地方公務員は、地方公務員法で政治的な活動が制限されており、良い意味でイニシアティブを発揮した区政が担えないことになる。

そこで、既に川崎市長が提唱している「区担当助役制」の導入を実現し、各区で責任と自覚ある行政経営を行えるようにすることを提案したい。仮に、助役も市長が指名するにしても、任期のある特別職の助役であれば、独自の「区政」の展開が期待できるからである。さらに一步踏み込んで、区民から選ばれた人材を助役に任用する方法を取れば、より住民主体の自治に近づくと考えよう（注9）。

ただし、現行法下では、特別職の助役をそのまま区長にはできないため、事務吏員たる区長も存在せざるを得ず、区担当助役と区長とのバランス関係が難しいという問題は残る。根本的には、法制度を改正し、区長を事務吏員に限らないようにすべきである。

また、あくまでも都市内分権としての区であるので、母体としての市及び他の行政区と連携・協調しながら、行政運営を行っていく必要がある。その中で、都市内分権の拠点たる区の自治（区政）を目指していきたい。

3. 市町村合併 ～基礎自治体の再編～

（1）過去の市町村合併

さて、これまでは、現在の八王子市を前提として、指定都市制度の行政区を活用した都市内分権について検討してきた。本節以降では、合併をも視野に入れたときに、八王子市の規模と体力をいかに充実することができるのか、また、その上で都市内分権をどのように実現し得るのかについて考えてみたい。はじめに、これまでの合併の歴史を振り返ることにする。

市町村合併の歴史は、明治時代初期にまでさかのぼることができる。1867（慶応3）年の大政奉還からわずか4年後の1871（明治4）年、明治政府が行った「廃藩置県」により、地方は3府302県に再編された。藩主に代わり、府知事・県令が中央から派遣され、官吏による中央集権型行政システムが構築されていくことになる。

その後、1878（明治11）年に公布された「郡区町村編成法」により、府県の下に郡区と町村という二段階の自治制度が作られるが、100戸以下の非常に小さな自然発生的な町村が多く、その数7万1千余りの小規模町村が乱立していた。

1888（明治21）年、こうした状況を打開しようと、今日の地方自治法のルーツであり、近代的な地方自治制度の原型となる「市制町村制」が制定された。また、内務大臣訓令により、戸籍管理・小学校運営等を基礎にし、300～500戸を合併基準として全国的に町村合併を行った。これにより町村の数は1万6千弱にまで整理・統合される（明治の大合併）。

戦後、1947（昭和22）年に現在の地方自治の基本となる「地方自治法」が施行され、新制中学校の設置管理や消防・保健衛生の事務等が市町村の事務とされたため、行政事務の効率化を図るため町村の合理化が進められた。1953（昭和28）年制定の「町村合併促進法」では、町村はおおむね8000人以上の住民を標準とし、さらに、1956（昭和31）年制定の「新市町村建設促進法」では、当時の市町村数を約3分の1に減少することを目途とし、実際に約9800の市町村がその目標数値に近い3900あまりに減少した（昭和の大合併）。

このように、市町村の数は、近代化当初の約7万から1950年代の3千数百へと、主として行政効率化を目的に大幅に減少してきたのである。

（2）平成の大合併

既に論じたとおり、2004（平成16）年12月末日現在、全国の市町村数は3000を割り、2927（市712・町1734・村481）となっている。1995（平成7）年に「市町村の合併の特例に関する法律」が改正されたことにより、平成に入って合併は急速に推し進められてきたが、その背景には明治・昭和の大合併のような行政事務の効率化のみならず、次に示すような複数の要因がある。

地方分権の推進

地方分権により、市町村では国への依存体質を改め、地域の問題は自らが責任をもって解決していくという「自己責任・自己決定の原則」に基づいた行財政の運営・管理が求め

られている。これを可能にする新しい体制の整備の一方法として、市町村合併が選択されているのである。しかし、分権改革により一定の権限移譲が行われたものの、それに見合うだけの税源等の移譲がなされていないため、財源の裏付けが不十分であるという問題も抱えている。

生産年齢人口の減少

国立社会保障・人口問題研究所が、2002(平成14)年1月に推計した将来推計人口によると、日本の総人口は2006(平成18)年にピークを迎え、その後は減少に転じると見込まれている。また、年齢別で見ると、2050(平成62)年には、生産年齢と呼ばれる15歳から64歳までの人口が現在より約40%減少し、逆に65歳以上の高齢人口が約60%増加すると予想されており、少子・高齢社会がさらに進む見込みである。こうした人口構成の変化に伴う労働力の減少によって、税収・社会保険・年金等の社会保障制度等への影響も懸念されている。

財政危機

国と地方を合わせた借金(長期債務残高)は、2003(平成15)年度末で約686兆円に達し、そのうち地方の借金は約199兆円と見込まれている。今後は地方交付税の減額や人口減少による税収の伸び悩みにより、国・地方の財政状況はさらに悪化することが予想される。今後も厳しい財政運営に直面していくことは避けられない。

国の姿勢

政府は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」の中で「地方分権の推進、地方の再生・活性化を図るためには、住民に身近な自治体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併を引き続き強力に推進する」としており、国の施策として「市町村合併」を掲げている。

こうした背景の下、現在進められている「平成の大合併」は今後どこまで続くのだろうか。それは、八王子市には無関係なことなのであろうか。これまで、庁内及び議会において合併について取り上げられることはあったものの、市民をも含めた市全体で、合併について考える機会があったのであろうか。

1917(大正6)年9月1日の市制施行以来

今日に至るまで、小宮町をはじめ周辺の9町村と合併し、面積186.31km²にまでその規模を拡大してきた八王子市内では、事実上、他市の区域と生活圏を共にしている地域もある。高倉町・高月町・鹿島等では、それぞれ隣接する日野市・あきる野市・多摩市と生活圏が一体化し、ボーダーレスな状況になっている。生活圏を共有する隣接市との合併は考えられないのであろうか。次節では八王子市の合併について検討してみたい。

4. 「新八王子市」考

(1) 都の市町村ゾーニング

2003(平成15)年3月、東京都(総務局行政部市町村課)が「東京の市町村合併」という冊子を発行している。多摩地域でこれまでにやられてきた市町村合併に関する歴史等の他に、2001(平成13)年1月に東京都が作成した「市町村のゾーニング」が掲出されている。このゾーニングについて確認しておきたい。

まず、広域的に地域的なつながりが認められる市町村同士のゾーニングとして「広域ゾーニング(6ゾーン)」が挙げられ、次いで、人口20万を目安に広域ゾーニングの6ゾーンをさらに細分化(2倍)したゾーニングとして「細分化ゾーニング(12ゾーン)」が挙げられている。そして、細分化ゾーニング(12ゾーン)から人口30万を超える八王子市と町田市を除いたゾーニングとして「細分化ゾーニング修正型(11ゾーン+現行2市)」が示され、全部で3パターンのゾーニング案が提案されている(図表2)。

八王子市に関しては、八王子市+日野市+多摩市+稲城市+町田市、八王子市+日野市、八王子市単独(既に人口30万超であるため)という3パターンが掲げられている。旧南多摩郡を中心に考えられたゾーニング案と言えよう。

(2) 具体的な合併案

以下では、都のゾーニング案を参考にしつつ、それを一部修正した案として、具体的な4つの合併案を提示してみたい。

図表2 東京都のつくった多摩地域ゾーニング

広域	細分化	関係市町村	広域			細分化		
			構成	人口(人)	面積(Km ²)	構成	人口(人)	面積(Km ²)
	1	武蔵野市、三鷹市	8市	1,149,351	115.45	2市	313,871	27.23
	2	府中市、小金井市				2市	354,690	40.67
	3	国分寺市、国立市				2市	189,063	19.63
	4	調布市、狛江市				2市	291,727	27.92
	5	小平市、東村山市、清瀬市、東久留米市	5市	704,454	76.59	4市	516,635	60.74
	6	西東京市(田無市、保谷市)				1市	187,819	15.85
	7	立川市、昭島市、東大和市、武蔵村山市	4市	427,112	70.62	4市	427,112	70.62
	8	八王子市、日野市	5市	1,354,502	324.51	2市	727,570	213.84
	9	町田市、多摩市、稲城市				3市	626,932	110.67
	10	青梅市、奥多摩町	3市2町	300,484	365.87	1市1町	149,265	328.89
	11	福生市、羽村市、瑞穂町				2市1町	151,219	36.98
	12	あきる野市、日の出町、檜原村	1市1町1村	99,072	206.84	1市1町1村	99,072	206.84
細分化修正型								
-	A	日野市、多摩市、稲城市	-	-	-	3市	396,032	66.58

2000年国勢調査に基づく2004年10月1日現在の推計人口による

(a) 八王子市 + 日野市

〔人口 73 万；面積 214 k m²〕

J R 中央線・京王線・国道 20 号・中央自動車道という交通動脈及び浅川という自然の流れによって、線としても緊密に繋がり、市境(面)も多く接する自治体同士の合併案である。高倉町・旭が丘付近では、街が完全に連たんしており、また、石川町・日野台付近では、同一の工場地帯を形成している。生活圏の一体化と街の融合度合いの高さの例は、枚挙に暇がない。

ややもすれば、人口比・面積比から考えて、日野市民の方々は「吸収」合併のようなイメージを持ってしまふかもしれない。しかし、日野市も十分な行財政能力を備えた、体力ある基礎自治体であるため、筆者は調和した合併が可能であると考え。少なくとも、小規模自治体が大都市に「飲み込まれる」ようなイメージの合併はあり得ない。

(b) 八王子市 + 多摩市

〔人口 70 万；面積 207 k m²〕

多摩ニュータウンのまちづくりを共に担っている自治体同士の合併である。とりわけ八王子市の由木地区は、多摩市とは完全に融合しており、生活圏の一体化が顕著に見て取れ

る。ここでのまちづくりをさらに一体的・総合的に進めていくためには、有効な合併であろう。

(c) 八王子市 + 日野市 + 多摩市

〔人口 87 万；面積 235 k m²〕

上述の二案を合体させた案である。日野市と多摩市も密接した関係にあるため、この三市での合併も考えられる。ただし、多摩市を中心に考えれば、稲城市を含んだ 4 市合併案も当然に出てくるであろう(人口 95 万；面積 253 k m²)。やや広域になってしまう危惧を感じるかもしれないが、全国的にみれば、面積 250 k m²前後では極めて小さな指定都市である。逆に、首都圏内の指定都市としては、スタンダードなサイズであるかもしれない。

(d) 八王子市 + あきる野市 (+ 福生市 + 昭島市・・・)

この案に関しては、複数のパターンがあり得るため、人口や面積までは示さないが、多摩川を越えた合併パターンも考えてみたい。多摩川という大きな線で分断されており、北多摩・西多摩・南多摩というように旧所属郡も異なるため、これまであまり考えられたことのない合併案と思われる。

しかし、これらの自治体が互いに密接な関

係にあることは事実である。例えば、八王子市の加住・川口地区の住民はあきる野市（秋川駅前）に日常行動（買い物等）に出かけることが多く、高月町は八王子市中心部とは加住丘陵で分断され、あきる野市との方が平坦に繋がっている。また、その加住丘陵の山々の地主には、あきる野市在住の方も多し。昭島市とは、JR八高線・国道16号等の幹線公共交通で繋がっており、小宮地区を中心に昭島方面に生活圏を有する人は多い。

もちろん、それだけの理由で合併できるわけではないが、案のひとつとして挙げておきたい。

（3）合併を視野に入れた新行政区割り案

これまでに示した合併案を考慮しつつ、八王子市の都市内分権の拠点たる行政区として、図表3のような区割り案を提案したい。これは、前述した最適規模な行政経営単位（数万人）も考慮した区割になっている。

また、この試案はあくまでも現行の八王子市の市域をベースにしたものではあるが、将来的に合併が実現した場合に、合併市の一部とさらに発展的な新区を作ることにもできるという考えに基づいている。というのは、市町村合併を行った場合、旧市域内ごとに区割りをするのではなく、新たに統合された新市域

の全体で市民生活に適合した区割り（シビック・エリア）を考えていくべきであると考えからである。

5．指定都市移行を目指した論議の場を

（1）中長期的な視点に立って

「平成の大合併」が進む中、これまでに一度だけ他自治体から八王子市に合併の要請があった。ただし、本格的な協議に進む前にこの可能性は消えている。実際問題としては、越県で非常に難しい合併パターンであったため、協議しても早晩難航したであろうし、合併そのものは不調和に終わったものと思われる。しかし、近未来の八王子市のあり方について、市民を含めた市全体で具体的に考え、議論し、動いてみる良い機会が失われたこと自体は悔やまれる。

筆者はここで、指定都市移行・市町村合併に関して、中長期的な視点に立って論議の場を作ることが重要である、ということを改めて強調したい。多摩地域では合併の動きが皆無に近いが、本当にそのまま良いのであろうか。地方では激変している「自治体再編」を、我々は傍観するような立場なのであろうか。

何が何でも合併を目指す、というのは誤っ

図表3 合併を視野に入れた八王子市行政区割り案

仮称区名	区役所位置	人口規模	区の範囲	地域特性・将来展望・その他
中央区 (八王子区)	八王子駅 北口	71,000	本庁管内のうち、浅川以北・ 緑町を除いた地域	主に中心市街地を対象とした区政
小宮区	大和田町	54,000	本庁管内のうち、浅川以北 かつ国道16号以西の地域及 び石川事務所管内	日野市と合併した場合、日野市の一部(旭ヶ丘・日野台・ 新町等)と新たに効率的な行政区を作ること考えられる
北区 (川口区)	中野町 (甲の原)	65,000	本庁管内のうち、浅川以北 かつ国道16号以東の地域及 び川口・加住事務所管内	農林業や自然保護を考えていく区政 あきる野市と合併した場合、高月町はあきる野市の一部 と新たに行政区を作ること考えられる
西区 (陣馬区)	四谷町 交差点付近	67,000	元八王子・恩方事務所管内	農林業や自然保護を考えていく区政 夕やけ小やけの里・陣馬高原を観光資源として活用する
高尾区	高尾駅	101,000	浅川・横山・館事務所管内 (大船町を除く)	高尾山の観光も視野に入れた区政
南区 (由井区)	八王子 みなみ野駅	77,000	北野・由井事務所管内及び 緑町・大船町	大船町は、今後「みなみ野」開発の一部に入ってくる地域 と考える
東区 (由木区)	南大沢駅	99,000	由木・由木東・南大沢事務所 管内	多摩市と合併した場合、鹿島・松が谷は多摩市の一部 (多摩センター駅周辺)と新しい行政区を作ること考える

た見解であるが、合併についての真剣な議論の場（複数市町村による研究会や任意協議会等）がなかったことは事実である。多摩地域の自治体も合併し、指定都市体制へ移行し、自治体としての基礎体力を強化するというのを考えてみても良いのではないだろうか。実際それに向かうべきか否かは、それから検証しても遅くはないであろう。拙稿がそのためのおきかけになれば幸いである。

（２）多摩地域のリーダーとして

特に、八王子市が合併のパートナーと考える市町村に、指定都市移行のメリットを伝えていくことは重要である。なぜならば、指定都市移行ということを念頭に置かならば、50万超の人口を誇る八王子市抜きではあり得ないからである。効率的で安定した地方自治の確立を目指していくためには、指定都市移行が大きな選択肢であることを、隣接自治体と共に考えていくことは必要である。

今後、道州制の導入も検討される等、自治体再編の動きはまだまだ大きな流れとして続くものと思われる。そうした中で、基礎体力・都市としての規模・財源・権限、全ての面で強化しておく必要がある。繰り返しになるが、現行法制度下で最大の権限と財源を有する基礎自治体が指定都市である。多摩地域のリーダーとして、八王子市はその制度を生かしたまちづくりを検討し、併せて「補完性の原則」をベースにした多摩地域の再構築（リストラクチャリング）も先導していくよう提言する。

おわりに

2003（平成15）年にさいたま市が指定都市に移行して以来、多くの市（地域）が指定都市に移行しようという動きを見せている。本年4月に移行が決定している静岡市をはじめ、（新）新潟市も2007（平成19）年前後にはその指定を受けるであろう。既述のとおり、他の多くの市（地域）でも指定都市移行を目指した動きがある。これらの市は、（合併を行う前は）八王子市と同程度の人口規模であるが、このような規模の都市自治体が指定都市に移行しようとするのはなぜなのであろうか。筆者の関心はそこから始まっている。

それは、「基礎体力の強化」と「都市内分権（シビック・エリアの構築）」という、一見相反する事象を同時に成立させることができるからではないだろうか。都市が肥大化すれば必ずと言ってよいほど起こる問題を、解消する手段を内包しているのが指定都市制度なのである。本来は、そのために作られたのがこの指定都市制度であるという逆からの見方が正論であろうが、いずれにせよ、現在の八王子市も既存の指定都市と同様の問題を抱えており、この課題を解消するひとつの手段として、「指定都市制度」があるのは間違いない。

今後もこの制度について研究を進め、他市の動向にも注目していきたい。

注

- 1) 「補完性の原則」については、第5章でも述べている。
- 2) 地方自治法上の「大都市に関する特例」では、単に「指定都市」とされているところであるが、中核市や特例市の制度が創設される以前は、政令で指定される都市制度が何種類もなかったため、同法第252条の19に規定される指定都市は、一般に「政令指定都市」と呼ばれていた。本稿では、同法のとおり「指定都市」の呼称を用いる。
- 3) 首相官邸市町村合併支援本部『市町村合併支援プラン』（2001（平成13）年8月30日）
- 4) 2005（平成17）年4月1日移行予定。
- 5) 現状では人口要件を満たさないものの、岐阜市・姫路市・岡山市等でも指定都市移行を目指した動きがある。
- 6) 47都道府県に当てはめてみると、人口は第10位に相当する。
- 7) 例えば、佐々木信夫『市町村合併』等。
- 8) 指定都市移行のメリット等については、『まちづくり研究はちおうじ』創刊号・都市体制編「政令指定都市～効果的な行政区を目指して～」を参照されたい。
- 9) ここで言う「助役」とは、地方自治法第161条に規定される市長の補助機関としての助役のことであり、地方自治法施行令第174条の43に規定される、事務吏員から選ばれる区助役のことではない。

参考文献

- ・ 木佐茂男、今川晃 『自治体の創造と市町村合併』(第一法規、2003年2月)
- ・ 佐々木信夫 『市町村合併』(ちくま新書、2002年7月)
- ・ 中西啓之 『増補新版・市町村合併 - まちの将来は住民がきめる』(自治体研究社、2004年4月)
- ・ 初村尤而 『政令指定都市・中核市と合併 - そのしくみ・実態・改革課題』(自治体研究社、2003年6月)
- ・ 『平成の市町村大合併・2004年度版』(国際地学協会、2004年5月)
- ・ 自治労連・地方自治問題研究機構HP
(<http://www.jilg.jp/iservice/is/no32.html>)

(わたなべ ふじお・
まちなみ整備部開発指導課)
(のむら ひでお・
まちなみ整備部市街地整備課)