

# 小さな島国ではない日本の地方自治

阿 部 孝 夫

## Local Autonomy of Japan Which Is Not a Small Island Country

Takao ABE

Local government system is usually established in connection with the size of a country. Japan is often said to be a small island country and this notion sometimes misleads Japanese people into such misunderstanding as the central government should control all the public administration.

In fact, Japan is not a small island country. Its land area is as large as between the United Kingdom and France but Japan consists of a number of islands dispersed in the vast sea area. Japanese territory including such sea area compares with the European Continent and Japan is full of diversity in both the local culture and the politics.

Only after Meiji Restoration, centralized government system and unitary policy was adopted to construct a powerful country and catch up with the western countries. However, the development of local government system has been inevitable for Japan to grow into an economic big power of the world, and furthermore, it depends on the decentralization of government power whether Japanese people can enjoy happy lives in such regions surrounded with favorite specialties.

地方自治制度は、国家の規模に対応して確立されるのが一般的である。日本はよく小さな島国と言われ、この考え方は、中央政府が全国の行政を一元的に管理すべきだという誤解を国民に与える要素となっている。

実際には、日本は小さな島国ではない。その領土面積は英国と仏国の中間程度であるが、日本を構成する領土は、広大な海域に散在している。この海域を含めた日本領土の広がりにはヨーロッパ大陸にも匹敵し、地域社会は文化的にも政治的にも多様性に満ちている。

中央集権的な政府制度および画一的な政策が採用されたのは、明治維新後になって、富国強兵や西洋諸国への「追いつき追いこし」策がとられるようになってからのことにすぎない。しかし、日本が世界の経済大国に成長する過程において、地方自治が発展したのも

また当りまえのことであった。それだけではなく、日本人が今後、特色豊かな地域社会に  
おける幸せな生活を実現できるか否かは、まさに地方分権の成否にかかっている。

〔キーワード〕地方自治制度、国家の規模、小さな島国、多様性、中央集権、地方分権

## 日本国土の広がりとは地方自治体

### (1) 「小さな島国」観の背景

日本はよく「小さな島国」と言われる。確かに大陸ではないから「島国」であることには間違いがない。しかし、日本が「小さい」かどうかは、それほど単純に断定できることではない。小さいか大きいかは比較の問題であり、基準とするものが何かによって決まってくる。日本を「小さな島国」と言う場合、その評価の基準は一体何であろうか。

日本が本格的に国際社会と交流を持ち、世界各国との比較において自国を把握するようになったのは、幕末の開国から後のことである。幕末から明治にかけて日本社会に強い印象を与えた国々は、黒船の来訪で日本人を驚かせたアメリカ、薩英戦争によって軍事力の強さを示した英国、下関砲撃事件に英国およびアメリカとともに参画したフランスとオランダ、北方から日本を脅かしたロシア、明治の国づくりの参考とされたドイツなどである。

比較対象とされたこれらの国々は、当時の先進諸国であり、海外にまで領土を広げていた大国ばかりである。オランダを除いて現代においても大国として扱われている国々である。

一方アジアでは、東南アジア諸地域が西洋列強の植民地とされ、人口も面積も大きい中国までが植民地を提供するような状況であった。そんな中で日本の大きさを比較する国としては日清戦争を戦った中国、日露戦争を戦ったロシアのいった大国がとりあげられたのは不思議なことではなかった。

幕末における西洋列強の極東海域への出沒は、当時の日本にとっては大変な脅威であった。日本は植民地にされるかもしれないという脅威があった。結果的には、植民地にはされなかったが、不平等条約は結ばざるを得なかった。その相手国の多くは大国であり、この不平等条約を撤廃し、対等な条約に切り替えていくためには、日本もまたそれらの大国と肩を並べる必要があった。

西洋列強に「追いつき追いこす」ような国づくりをすることが、明治の日本政府の中心的な課題となり、政府は「文明開化」「殖産興業」「富国強兵」といった政策体系を追求するようになり、そのために中央集権的な国家統治機構を築きあげていったのである。この国家統治機構が憲法という形で固定されたのは、明治維新から21年後の1889年のことであった。

西洋の大国に追いつきそれを追いこすことを目標とした国づくりは、戦後の奇跡的と言われた経済発展の時期まで続いており、日本の国民は、幕末から実に百年以上の長きにわたって、西洋の諸大国と日本とを比較することに慣れてきたわけである。しかも欧米諸国に対して常にコンプ

レックスを持ち続けてきたわけであるから、日本を「小さな島国」だとする考え方は、明治以後の日本国民の心情には合致していたと言えよう。この心情は、これまで何代かにわたって継承されてきたわけである。

日本は「小さな島国」だという意識が形成されてきた背景を国と国との比較で見えてきたが、その背景はこれだけにはとどまらない。狭い農地を集約的に活用してきた農業や、それを削って宅地化し、苦勞して用地を確保してきた工業や、都市の宅地を細分化して建てた戸建て住宅あるいは狭い集合住宅で日々を過ごしてきた日常生活などを通じて、日本は狭い国だという実感を国民が抱くようになった。農業や都市的諸活動に利用できる国土面積は比較的狭く、その中でも特に平地面積が少ないということが基本的な背景になっている。国全体が小さいということと自分たちの活動の場が狭いということとは本来別のことであるが、日本国民は、自分たちの活動の場が狭いことの原因を「小さな島国」ということに求めているようである<sup>1)</sup>。

農業については、平地が必要な水田による稲作が中心であるから、起伏に富んで平地の少ない日本においては、全体の構地面積が制限されるうえに、一枚一枚の水田の区画も狭くならざるを得ない。起伏を問題としない牧畜や畑作と比較し、面積の狭さはより一層強く意識されることになる。さらに、戦後の農地解放により、小規模農地所有者が多くなり、管理する単位面積が狭くなったから、他の大土地所有制の諸国と比較すると、日本は狭いという意識を一層強めることになった。

都市的な土地利用については、狭いと意識される農地をさらに削り、経済の発展とともに工業用地を拡大し、産業の高度化とともにサービス産業用の用地を拡大し、行政施策の充実とともに公共用地を拡大してきたわけであるから、土地の供給に対して需要が継続的に上まわり、その分だけ日本は狭いという意識を強めてきたと言えよう。日本経済の国際的シェアは10%を超えており、人口の2%と比較して突出している。その分だけ国際的諸活動のための日本国土の利用が存在するわけであるから、なお一層日本国土は狭く感じられる。

さらに加えて、日本の国土利用は極度に都市に集中しており、特に東京一極集中と地方圏の過疎化は、国土利用の不均衡として大きな問題になっている。東京を中心とする大都市の高密度利用が進んでおり、そこに住む多くの情報発信力のある有力者たちが、日常の活動や生活を通じて土地の狭さを痛感せざるを得ないような状況にある。

日本国土が小さいわけではなく、日本国土の中の平地面積が狭く、しかもその狭い平地を不均衡に利用し、特定地域に多くの日本人が集中し、それぞれが狭く狭く国土を利用しているというのが日本の姿である。

## (2) 日本国土の広がりと人口

日本国土面積は37.8万km<sup>2</sup>であり、日本を100とした国際比較では、幕末からの交渉相手であったアメリカは2,478、イギリスは65、フランスは146、ドイツは94、ロシアは4,520、中国は2,540

である。イギリスは日本よりかなり小さいが、ドイツは日本とほぼ同じ、他は広大な領地を持つ国々ばかりである。日本より小さいイギリスは、かつてアメリカ、オーストラリア、ニュージーランド、インドなどを植民地とし、大きな勢力を持っていた大国であり、現在でも世界に大きな影響力を持っている。

しかし日本の国土面積は、そのイギリス本国より広く、そのほかドイツ、イタリアなどの諸国より広い。そして重要なのは、その国土の広がり方である。日本の東西南北への広がり、最東端の南鳥島（東経153°58'）から最西端の与那国島（同122°56'）まで約31度の幅に及んでおり、最南端の沖の鳥島（北緯20°25'）から最北端の宗谷岬（施政権の及ぶ範囲の北緯45°31'）まで南北では約25度の幅に及んでいる。これをヨーロッパに当てはめてみると、東西はポーランドから

人口と国土面積の国際比較

国名	人口（センサス）			面積（1994年）	
	年次	単位 = 万人	日本 = 100	単位 = 千km <sup>2</sup>	日本 = 100
日本	95	12,557	100	378	100
中国(注1)	90	116,005	924	9,597	2,540
インド	91	84,630	674	3,288	870
アメリカ合衆国	90	24,871	198	9,364	2,478
インドネシア	90	17,938	143	1,905	504
ロシア	89	14,702	117	17,075	4,520
ブラジル	91	14,683	117	8,512	2,252
ドイツ(注2)		8,141	65	357	94
イタリア	91	5,910	47	301	80
フランス	90	5,663	45	552	146
イギリス	91	5,635	45	244	65
エジプト	86	4,825	38	1,001	265
韓国	90	4,341	35	99	26
スペイン	91	3,943	31	506	134
ポーランド	88	3,788	30	323	86
カナダ	91	2,730	22	9,971	2,638
オーストラリア	91	1,685	13	7,741	2,048
スウェーデン	90	859	7	450	119
デンマーク	91	515	4	43	11
ニュージーランド	91	344	3	271	72

（資料）総務庁統計局編（1997年版）『世界の統計』

（注1）中国には台湾が含まれている。

（注2）ドイツの人口は1994年の年央推計人口である。

イギリスまで、南北はギリシャからノルウェーまで及び広大な範囲と一致する。日本領土の東西南北への広がり方は、極端に言えば、ヨーロッパをそのまま包んでしまうほど広大であり、日本が「小さな島国」だというのは決して当を得ていない。もともと日本は、東西南北に広大に広がっており、各地に多様な習俗や文化を育んできた国である。

日本の人口は1億2,557万人（1995年国勢調査）であり、国際比較では、日本を100とすると、アメリカ合衆国がおよそ198、台湾を含む中国が924、韓国が35、ロシアが117、イギリスが45、フランスが45、ドイツが65、イタリアが47、北欧のスウェーデンが7、デンマークが4となっている。かつて世界をリードしたヨーロッパの諸国の人口は、日本と比べてはるかに少ないのである。ドイツが日本の65%となっているほかは、日本の半以下であり、福祉の先進国として日本の紹介されるスウェーデンなどの北欧諸国は、日本の人口の1割よりも少なく、いずれも日本の一つの県ぐらいの規模である。人口が1億人を超えている国は、中国、インド、アメリカ合衆国、インドネシア、ブラジル、ロシア、日本、バングラデシュ、パキスタン、ナイジェリアの10か国であり、日本は、世界全体で180を超える独立国の中では上から7番目に人口の多い国である。

大都市をかかえる都道府県の人口もまた、海外の国家なみに大きくなっており、東京都の1,177万人は北欧諸国はじめギリシャ、ポルトガル、ベルギーなどよりも多い。オーストリアの780万人は神奈川県より少なく、スイスの687万人は愛知県とほぼ同じである。ニュージーランドの344万人は、県でいうと静岡県よりすこし少なく、市でいうと横浜市よりすこし多い程度である。

### (3) 日本の統治と地方自治体

国家の統治形態には、大きく分けて単一主権制と連邦制の2種類がある。単一主権制においては、立法、行政および司法の三権を統轄する唯一の中央政府のほかには地域を単位として主権を持つような別の政府を認めないのに対し、連邦制においては、三権を統轄する中央政府のほか、地域を単位として国家主権のようなものを持つ地域政府の存在を認め、国全体の統治は中央政府と地域政府とで分担して行われる。単一主権制のもとにおいても、部分的に地域の統治を行い、地域に密着した行政を行う地方自治体（local government）が置かれることが少なくないが、これは、独自の主権を行使するのではなく、憲法や中央政府の立法などによって容認された範囲内においてその権限を行使するものである。これに対し、連邦制においては、連邦を構成する州（あるいは邦など）は、その管轄地域内においては国家的主権を行使し、逆に連邦政府の方がその権限を憲法などによって制限される場合が多い。国家としての連邦を維持するために必要な範囲内においてのみ州等の主権が連邦政府に委譲されるわけである。単一主権制の国家の例としては、日本のほかにイギリス、フランスなどがあり、連邦制の国家の例としてはアメリカ合衆国、ドイツ連邦共和国、カナダ、オーストラリア、スイス連邦などがある。

日本は単一主権制の国家であり、憲法の定めにより、国権の最高機関である国会、行政権を行使する内閣および違憲立法審査権を有する最高裁判所が設けられ、これら三権のチェック・アン

ド・バランスのもとに中央政府が設けられている。そして、単一主権制の他の多くの国々の場合と同様に、地域における限られた統治や行政を担う主体として地方自治体が置かれ、中央政府による統一的なコントロールを前提としながら、中央政府の各機関と地方自治体とによって地域の行政が分担されている。日本国憲法は、その第8章に「地方自治」の規定（第92条～第95条）を設け、「地方自治」を日本の国家統治の重要な部分を構成するものとして明確に位置づけている。

日本は、国家主権を行使する唯一の中央政府（日本国政府）を置き、その統轄のもとに全国を47に区分して地方自治体（都道府県）を置き、各都道府県の区域をさらに区分して、基礎的自治体である市町村を置いている。

アメリカ合衆国の場合には、地方自治制度は各州ごとに独自の制度として設けられており、日本の市町村制度のように、基礎的自治体が国内すべてに一律に置かれているわけではない。基礎的自治体は住民の自主的な判断によって設けられるものだという考え方が強く、したがって、住民の意思表示があった地域のみを単位として市町村に相当する自治体が置かれている。この点は、明治の近代化政策の遂行のために全国一律に市町村を設けた日本の場合とは異なっている。

日本の地方自治体は、基礎的自治体としての市町村と、それを広域的にたばねた形の都道府県との二層制で構成されている。市町村とは、市、町および村の3種類の基礎的自治体の総称であり、都道府県とは、1つの都（東京都）、1つの道（北海道）、2つの府（京都府および大阪府）および43の県の総称である。

自治体としての市町村および都道府県は、それぞれ一定の管轄区域と主権者である住民とをその構成要素とし、憲法および国の法律によって認められた自治権を行使するものであるとされている。そして都道府県は、西洋式の近代化を推進した明治時代の初期（明治15年頃まで）において固められた地理的、人的構成を、現在に至るまで基本的にはそのまま継承してきた。もちろん終戦直後の改革においては、知事の直接公選制への移行など、国の機関であった府県を自治体に転換するという大きな改革が加えられたが、その基盤となる区域や住民についてはそのまま継承されてきたのである。

都道府県の区域は、さらに複数の市町村に分けられている。東京都の中心部は、市町村に準じた扱いを受ける特別区に分けられている。1997年4月1日現在の市町村の総数は3,232あり、東京都の特別区は23ある。市町村の内訳は、市が669、町が1,993、村が570となっている。

市町村は、住民にとって最も身近な地域行政の単位であり、その管轄区域は、平均して都道府県の約70分の1の広さである。市も町も村も、基本的には全く同じシステムによって運営されているが、人口規模は様々であり、人口の比較的多い市と少ない村とでは、その行政の運営の仕方はかなり異なっている。最も人口の多い横浜市は330万人を超えているが、最も人口の少ない愛知県の富山村は200人にも満たない<sup>2)</sup>。

市は一般に人口が多いが、市となるための要件は、人口規模などを中心に地方自治法によって定められている。村が町となるための要件は、都道府県の条例によって定められることとなって

## 地域政策における行政の役割

いる。一般には、人口規模が大きく市街地化が進んでいる自治体が市であり、やや市街地化が進んでいる自治体が町であり、それ以外の自治体が村だということになる。しかし茨城県東海村のように、町となる要件をすでに備えていても、住民自らの判断によって村のままにしている自治体もある。

市も町も村も、その行政運営の仕組みは基本的に同じであるが、人口規模の大きい市の場合には、都道府県の権限とされる任務の一部が市に移管されている。特に多くの任務が移管されているのは政令指定都市<sup>3)</sup>とよばれる大都市であり、北海道の札幌市(176万人)、宮城県の仙台市

## 都道府県の名称と区域



(97万人) 千葉県の子葉市(86万人) 神奈川県の横浜市(331万人) 川崎市(120万人) 愛知県の名古屋市(215万人) 京都府の京都市(146万人) 大阪府の大阪市(260万人) 兵庫県の神戸市(142万人) 広島県の広島市(111万人) 福岡県の福岡市(129万人) および北九州市(102万人)の12都市がそれである。

#### (4) 地方自治体の概念

都道府県および市町村のことを一般に地方自治体と言っている。しかし「地方自治体」の概念は必ずしも明確ではない。「地方自治」という表現は日本国憲法(第8章)にも使われており、地方自治制度の基本的事項を定めた地方自治法をはじめ多くの法律で使われている。しかし「地方自治体」あるいは「自治体」という表現が使われることは極めて稀なことであり<sup>4)</sup>、憲法および地方自治法では、都道府県や市町村のことを「地方公共団体」と表現している。

憲法に定められた「地方公共団体」は、その組織および運営に関する事項が「地方自治の本旨」に基づいて法律で定めることとされている(第92条)。そしてさらには、直接公選の議員による議会と直接公選による長とが置かれることとされている(93条)。さらに「地方公共団体」は、財産の管理や事務の処理を行う権能および行政を施行する機能を有し<sup>5)</sup>、法律の範囲内で条例を制定することができるものとされている(94条)。

「地方公共団体」は、「地方自治の本旨」に基づいた法律の定めによってその枠組みが形づくられるものであるが、「地方自治の本旨」とは何かと言えば、それは国家からの地域団体としての独立性を意味する「団体自治」と、それを組織し運営するに当っての民主制を意味する「住民自治」とであるとされている。議員および長の公選制は「住民自治」を意味するものであり、財産管理、事務処理、行政執行および条例制定の機能は「団体自治」を意味するものである。

憲法によって地方自治を保障される「地方公共団体」は、地域社会の諸課題を総合的に扱う地域団体としての性格(地域総合性) かなりの程度の国家からの独立性を持って地域を統治し、公権力を行使する団体としての性格(統治主体性) 国家に準じた独立的な法人として事務事業を処理する団体としての性格(事務事業主体性) 地域住民の意思を民主的に統合する団体としての性格(民主的統合性)といったものをその特徴としている<sup>6)</sup>。「地方公共団体」は、以上のような性格を持って憲法が保障する地方自治を実行する団体であり、これをそのまま「地方自治体」として扱うことが可能である。

しかし、一般の扱い方としては、憲法の地方自治が保障される「地方公共団体」の範囲がそのまま「地方自治体」の範囲と一致するわけではなく、「地方自治体」の範囲の方がやや広がっている。すなわち、地方自治法においては「特別地方公共団体」として扱われ、憲法第8章の対象とはされない東京都の特別区や複数の地方公共団体が合同で設立する一部事務組合などの場合もまた、「地方自治体」とよばれることがあるのである。東京都の特別区の場合には、前記の「地域総合性」「統治主体性」「事務事業主体性」および「民主的統合性」といった特徴を一般の市町村



に準じて有しており、これらの特徴をもって「地方自治体」の特徴だと言うならば、特別区を「地方自治体」とよんでもあまり違和感は存在しない。「地方自治体 (local government)」という名称を用いることによって、地方自治の本旨に一層近づけるべき団体であるというニュアンスが付加されるということもまた、意味のないことではない。

法令用語としては「地方公共団体 (local public entity)」という表現が使われているが、「地方自治体」は、外国の自治体の場合も含めて広く一般に使われている。外国の自治体について「地方公共団体」とは言いにくく、その意味においても、「地方自治体」あるいは「地域自治体」という表現がきちんと定着することは望ましいことだと言えよう。

## 地方自治体の数と規模

### (1) 都道府県

現在の都道府県制度の出発点は、明治維新直後の1871年（明治4年）の廃藩置県である。廃藩置県によって当初は3府306県が置かれたが、同年のうちに大幅な府県統合が行われて3府72県になった。その後も統合や分割が行われ、東京都制ができた1943年（昭和18年）には1都2府43県の46都府県になった。そして戦後の1946年（昭和21年）に1都1道2府42県の46都道府県となり、その後1972年（昭和47年）には沖縄の施政権が日本に返還され、沖縄県が加えられて47都道府県となり、今日に至っている。

人口規模から見て大きいのは東京都（1995年の国政調査人口で1,177万人）であるが、これは北欧3国はもちろんギリシャ、ポルトガル、ベルギー、ハンガリーより大きい。次に大阪府（880万人）、神奈川県（825万人）と続くが、これらはオーストリア、スイス、デンマークなどより大きい。以下愛知県（687万人）、埼玉県（676万人）、千葉県（580万人）、北海道（569万人）、兵庫県（540万人）、福岡県（493万人）と続いている。

人口規模が小さいのは鳥取県（62万人）、島根県（77万人）、高知県（82万人）、福井県（83万人）の順であり、これらは12の政令指定都市のいずれよりも人口が少ない。政令指定都市は単一の市であるのに対し、これらの県には鳥取県で39、島根県で59、高知県で53、福井県で35の市町村が置かれており、それぞれが別々に地方自治を行っている。

管轄区域の面積で見ると、北海道が群を抜いて大きく、以下岩手県、福島県、長野県、新潟県、秋田県、岐阜県と続いている。逆に面積が小さいのは、香川県、大阪府、東京都、沖縄県、神奈川県、佐賀県、鳥取県、奈良県の順である。

日本全体の人口を47で割った都道府県の平均人口は265万人となり、これに比較的近いのは宮城県、茨城県、新潟県、京都府、広島県である。また平均面積は約8千平方キロメートルとなり、これに比較的近いのは宮城県、静岡県、兵庫県、広島県、熊本県、宮崎県である。

都道府県の平均人口を諸外国の人口と比較してみると、265万人に近いのはモンゴル（236万

## 都道府県の概況

都道府県名	人口(万人)	面積(百km <sup>2</sup> )	都道府県庁所在年		政令指定都市(人口・万人)
			都市名	人口(万人)	
1 北海道	569	835	札幌市	176	札幌市(176)
2 青森県	148	96	青森市	29	
3 岩手県	142	153	盛岡市	29	
4 宮城県	233	73	仙台市	97	仙台市(97)
5 秋田県	121	116	秋田市	31	
6 山形県	126	93	山形市	25	
7 福島県	213	138	福島市	29	
8 茨城県	296	61	水戸市	25	
9 栃木県	198	64	宇都宮市	44	
10 群馬県	200	64	前橋市	29	
11 埼玉県	676	38	浦和市	45	
12 千葉県	580	52	千葉市	86	千葉市(86)
13 東京都	1177	22	(新宿区)	(28)	
14 神奈川県	825	24	横浜市	331	横浜市(331)、川崎市(120)
15 新潟県	249	126	新潟市	50	
16 富山県	112	42	富山市	33	
17 石川県	118	42	金沢市	45	
18 福井県	83	42	福井市	26	
19 山梨県	88	45	甲府市	20	
20 長野県	219	136	長野市	36	
21 岐阜県	210	106	岐阜市	41	
22 静岡県	374	78	静岡市	47	
23 愛知県	687	51	名古屋市	215	名古屋市(215)
24 三重県	184	58	津市	16	
25 滋賀県	129	10	大津市	28	
26 京都府	263	46	京都市	146	京都市(146)
27 大阪府	880	19	大阪市	260	大阪市(260)
28 兵庫県	540	84	神戸市	142	神戸市(142)
29 奈良県	143	37	奈良市	36	
30 和歌山県	108	47	和歌山市	39	
31 鳥取県	62	35	鳥取市	15	
32 島根県	77	67	松江市	15	
33 岡山県	195	71	岡山市	62	
34 広島県	288	85	広島市	111	広島市(111)
35 山口県	156	61	山口市	14	
36 徳島県	83	41	徳島市	27	
37 香川県	103	19	高松市	33	
38 愛媛県	151	57	松山市	46	
39 高知県	82	71	高知市	32	
40 福岡県	493	50	福岡市	129	福岡市(129)、北九州市(102)
41 佐賀県	88	24	佐賀市	17	
42 長崎県	155	41	長崎市	44	
43 熊本県	186	74	熊本市	65	
44 大分県	123	63	大分市	43	
45 宮崎県	118	77	宮崎市	30	
46 鹿児島県	179	92	鹿児島市	55	
47 沖縄県	127	23	那覇市	30	

(注) (1)人口は1995年10月1日国勢調査人口による。

(2)面積は1995年10月1日建設省国土地理院資料による。

人)、レバノン(292万人)、ジャマイカ(250万人)、パナマ(258万人)、コンゴ(252万人)、リベリア(270万人)などの諸国である。これは単に人口だけで比較したものであるが、所得や生産で比較するならば、1人当りの所得(生産)が世界のトップクラスの日本の地域社会は、これらの国々とは比較にならないほど数字が大きくなる。日本が小さいかどうかを比較する視点として、経済力を無視するようなことは、もはや許されない状況になっている。

## (2) 市 町 村

全国の市町村の数は、1997年(平成9年)4月1日現在で3,232であり、そのうち市は669、町は1,993、村は570である。これとは別に東京都の特別区が23ある。

市町村の数を47で割って得た1都道府県当りの市町村の平均数は合計68となり、内訳は市が14、町が42、村が12となる。それぞれの都道府県に、おおよそこれくらいの数の市町村があるということである。

市町村数が最も多いのは北海道(212)であり、以下長野県(120)、新潟県(112)、岐阜県(99)、福岡県(97)、鹿児島県(96)、熊本県(94)、埼玉県(92)、兵庫県(91)、福島県(90)の順となっている。

逆に市町村数が少ないのは富山県(35)、福井県(35)、神奈川県(37)、鳥取県(39)、石川県(41)、香川県(43)、山形県(44)、京都府(44)、大阪府(44)、宮城県(44)といったところである。東京都は、市町村数は40と少ないが、それとは別に特別区が23ある。

市町村のうち市は比較的人口規模の大きい自治体であるが、都道府県のなかで市の数が多いのは埼玉県(43)、大阪府(33)、北海道(34)、愛知県(31)、千葉県(31)、東京都(27)の順になっている。東京都は、27の市に特別区の23を合わせると50の都市自治体をかかえているということになる。

村の数については、兵庫県と香川県はともにゼロであり、次いで1つだけが神奈川県、滋賀県、京都府、大阪府、長崎県である。逆に村の数が多いのは長野県(67)、新潟県(35)、岐阜県(30)、福島県(28)、群馬県(27)、沖縄県(27)、青森県(25)、北海道(24)、茨城県(23)の順である。

市町村の人口や区域面積は大小様々である。全市町村を通じた平均人口は約3万8千人となるが、市だけの平均では約13万4千人となり、町村だけの平均では約1万1千人となる。

町村が市となるための人口要件は5万人(3万人の時期も過去にあった)と法定されており(地方自治法第8条)、市の人口は一般に多く、横浜市の331万人、大阪市の260万人、名古屋市の215万人のように府県の人口規模を上まわったり、ニュージーランド(344万人)の人口に近かったりする例もあるが、他方、市になった後に過疎化が進み、北海道のかつての炭鉱の都市歌志内市のように1万人を割った市や、2万人に満たない市がいくつかある。

都道府県庁が所在する都市は、一般にはその都道府県内で最も人口の多い都市であるが、そうではない場合もいくつかある。例えば福島県では、県庁所在都市である福島市(29万人)よりい

## 市町村等の数

(1997年4月1日現在)

都道府県名	市	町	村	小計	特別区
1 北海道	34	154	24	212	
2 青森	8	34	25	67	
3 岩手	13	30	16	59	
4 宮城	10	59	2	71	
5 秋田	9	50	10	69	
6 山形	13	27	4	44	
7 福島	10	52	28	90	
8 茨城	20	47	18	85	
9 栃木	12	35	2	49	
10 群馬	11	32	27	70	
11 埼玉	43	38	11	92	
12 千葉	31	44	5	80	
13 東京	27	5	8	40	23
14 神奈川	19	17	1	37	
15 新潟	20	57	35	112	
16 富山	9	18	8	35	
17 石川	8	27	6	41	
18 福井	7	22	6	35	
19 山梨	7	37	20	64	
20 長野	17	36	67	120	
21 岐阜	14	55	30	99	
22 静岡	21	49	4	74	
23 愛知	31	47	10	88	
24 三重	13	47	9	69	
25 滋賀	7	42	1	50	
26 京都	12	31	1	44	
27 大阪	33	10	1	44	
28 兵庫	21	70	0	91	
29 奈良	10	20	17	47	
30 和歌山	7	36	7	50	
31 鳥取	4	31	4	39	
32 島根	8	41	10	59	
33 岡山	10	56	12	78	
34 広島	13	67	6	86	
35 山口	14	37	5	56	
36 徳島	4	38	8	50	
37 香川	5	38	0	43	
38 愛媛	12	44	14	70	
39 高知	9	25	19	53	
40 福岡	23	66	8	97	
41 佐賀	7	37	5	49	
42 長崎	8	70	1	79	
43 熊本	11	62	21	97	
44 大分	11	36	11	58	
45 宮崎	9	28	7	44	
46 鹿児島	14	73	9	96	
47 沖縄	10	16	27	53	
合計	669	1,993	570	3,232	23

(資料) 市町村自研究会編集『全国市町村要覧』(平成9年版)

わき市(36万人)、郡山市(33万人)の方が人口が多い。静岡県では静岡市(47万人)より浜松市(56万人)の人口が多く、三重県では津市(16万人)より四日市市(29万人)の人口が多く、山口県では山口市(14万人)より下関市(26万人)、宇部市(18万人)の方が人口が多い。

市町村の面積も大小様々であり、北海道の足寄町(1,408km<sup>2</sup>)のように香川県(1,875km<sup>2</sup>)の大きさに近いものもあれば、その千分の1にも満たない長崎県の高島町(1.27km<sup>2</sup>)のような例もある。市で最も広いのは福島県のいわき市(1,231km<sup>2</sup>)であり、最も狭いのが埼玉県の蕨市(5.1km<sup>2</sup>)である。

戦後の日本の高度経済成長の時期から人口の大都市集中とくに東京圏への集中が激しくなり、東京圏を筆頭とする大都市圏の自治体において急激な人口の増加が見られた反面、大都市から遠く農林業を主産業とする地域においては急激な人口の流出、減少が見られ、地方自治の観点からはいわゆる過疎問題が発生した。この過疎問題は、政府による過疎対策にもかかわらず、その後もずっと尾を引いている。

過疎問題は1965年(昭和40年)の国勢調査によって大きくクローズアップされた。1970年の過疎対策緊急措置法によって人口減少が著しく財政力の弱い市町村を対象に対策が講じられ、以後10年ごとに見直されてきたが、1997年4月1日現在で市が44、町が795、

村が392の合計1,231市町村が対策の対象となっている。過疎市町村数の割合が大きい地域は、大分県（77.6%）、鹿児島県（75.0%）、北海道（73.1%）、高知県（66.0%）、島根県（64.4%）の順となっており、逆に小さい地域は、大阪府、神奈川県、滋賀県、埼玉県、千葉県、栃木県、東京都となっており、東京都の場合で9.8%である<sup>7)</sup>。

### (3) 地方自治体の規模等の国際比較

日本の地方自治体を理解するうえで、国際比較を行うことは有為なことである。その組織のあり方や運営の仕組み、あるいは国家と地方自治体との関係などについて比較を行うことはとくに重要であるが、ここではとりあえず地方自治体の規模等について比較を行うこととする。

国際比較においてまず第1に指摘すべきことは、日本の地方自治体は概して人口規模が大きいということである。基礎的自治体である市町村の平均人口は約3万8千人であるが、これは、全体的に見れば規模が大きい方に属する。英国（イングランド）のディストリクトの場合には日本の市町村より規模が大きい、フランスのコミュンやイタリアのコムーネ、米国のシティ、旧西ドイツのゲマインデ、スイスのコムニオンなどと比較すると、日本の市町村はかなり人口規模が大きい。都道府県の場合は、イギリスのカウンティより大きく、またフランスのデパルトマン（日本の県に相当）やイタリアのプロヴィンチア、米国のカウンティ、旧西ドイツのクライス、スイスのカントンより大きく、イタリアのレジオーネやスランスの地方分権改革で最近設置されたレジョンとほぼ同じ規模である。しかし、連邦制国家である米国のステート（州）や旧西ドイツのラント（邦）といった連邦を構成する準国家よりは規模が小さくなっている。

第2は、地方自治体の規模には大小様々なものがあり、平均をもって自治体を代表させることはできないということであり、これは世界各国共通である。例えば、イギリスのディストリクトには人口2万5千人から100万人までの幅があり、フランスのデパルトマンには人口7万人から250万人までの幅があるといった具合である。日本の場合にも200人未満の村から331万人の市まで大きな人口の幅があり、都道府県でも62万人から1,177万人までの幅があるわけであるが、これ自体はあまり他と違っているわけではない。どこの国でも、地方自治体には大なり小なり人口の格差があるわけで、これは世界各国共通である。

第3は、どこの国でも自治体を広域化しようとする動きがあり、これまた各国に共通している。例えば英国では、1970年代の改革によって人口7万5千人から10万人を目安とする規模拡大が進められ、旧西ドイツでは、1960～70年代にゲマインデの大合併が進められ、60年代に約2万4千あったゲマインデが4分の1に減少した。フランスの広域化は、地方分権改革の一環として新たにレジョン（地域圏）を設置し、そこに国の権限を委譲しつつ、デパルトマンの共通政策を集約させるという形で進められた<sup>8)</sup>。

日本でも明治以来、特に市町村について広域化が進められてきた。まず1888年（明治21年）の市制町村制の制定に当り、それまで7万以上あった市町村が5分の1の1万5千程度に統合され

## 地方自治体等の規模の国際比較

国制	国名	基礎的自治体			広域的自治体・州・邦		
		名称	数	平均人口 (千人)	名称	数	平均人口 (千人)
単 一 制 国 家	日 本	市町村	3,232	38.6	都道府県	47	2,652
	イングランド (英 国)	ディストリクト その他	365	131.5	カウンティ その他	46	1,043
	フ ラ ン ス	コミューン	36,551	1.5	デパルトマン	96	590
					レジョン	22	2,573
	イ タ リ ア	コムーネ	8,074	7.1	プロヴィンチア	95	607
レジオーネ					20	2,885	
連 邦 制 国 家	米 国	シティ その他	19,200	13.0	カウンティ	3,042	822
					ステート(州)	50	5,000
	旧 西 ド イ ツ	ゲマインデ	8,506	7.2	クライス	237	258
					ラント(邦)	11	5,564
	ス イ ス	コミューン	3,061	2.2	カントン(邦)	23	296

(出典) 山下他『比較地方自治』(増補改訂版、1992年、第一法規)および西尾勝編集『自治の原点と制度』(1993年、ぎょうせい)126頁 山下茂論文を参考として作成した。

(注) データについての時点の違いや制度の違いなどがあるので、おおよその比較のための参考として作成した。

た。その後も徐々に広域化が進められ、終戦直後は市町村数が約1万に減少していたが、1950年代の半ばに、義務教育の年限延長に対応すべく、最低でも中学校1校を維持できる単位の人口8千人程度を目安に合併が進められた。これによって市町村数はそれまでの約3分の1に減少した。

現代日本においては、交通・通信システムの発達に伴う住民活動の広域化に対応すべく自治体の広域化が進められ、あるいは新たに重要な課題となってきた地方分権に対応すべくその受け皿としての高い行財政能力を目指した広域化が進められるようになってきている。しかし他方、人口331万人の横浜市のような巨大な自治体においては、地域単位のきめ細かな行政が新たな課題となっており、逆に狭域行政が求められるようになってきている。ニュージーランドと同じくらいの人人口規模を持つ基礎的自治体が、本当に地方自治の本旨に合致するのかどうか、疑問なしとしない。

(あべ たかお・本学地域政策学部教授)

## 注

1) 国土庁編 1998. 『土地白書(平成10年版)』大蔵省印刷局. によると、平成8年(1986年)時点の土地利用状況は、全国度の13.4%(508百km<sup>2</sup>)が農用地、4.6%(172同)が住宅・工業用地等の宅地、3.2%(122同)が道路で、これらの合計が21.2%であり、他は66.5%(2,513同)の森林、3.5%(133同)の水面・河川・水路、0.7%(26同)の原野その他となっている。

2) 1995年10月1日の国勢調査人口によると、日本人の人口ゼロの北方領土6村を別にして、最も人口

が少ないのは愛知県の富山村で198人、次は東京都の青ヶ島村の237人、同じく御蔵島村の275人などとなっている。

- 3) 政令指定都市とは、地方自治法に基づく制令により指定される人口50万人以上の市である。実際の指定は、これを所管してきた自治省の方針により、一定の中枢的大都市としての要件を備えた人口80万人以上の都市を対象に実行されてきた。政令指定都市には都道府県並の行財政権限が認められ、中央政府は、これを都道府県と同等の自治体として扱ってきた。
- 4) 終戦直後の昭和22年(1947年)に制定された旧警察法では、市町村に「自治体警察」の制度を設けることとし、同法第3章の題名と第42条において「自治体警察」という表現を使った。
- 5) 「行政を施行する」ということには、この規定が設けられた歴史的な経緯から「公権力を行使する」という意味が含まれていると解釈されている。地方自治百年史編集委員会編 1993. 『地方自治百年史(第2巻)』126 - 127参照。
- 6) 兼子 仁 1988. 『自治体法学』20 - 37. 学陽書房. は、「自治体」の総合主体性を指摘したうえで、「自治体の法的地位」を 統治主体・公権力主体 事業主体 地域利益団体 国政参加主体の4種類に整理している。
- 7) 国土庁編 1998. 『過疎対策の現況(平成9年度版)』
- 8) 山下 茂・谷 聖美・川村 毅 1992. 『(増補改訂版)比較地方自治』第一法規.