

大都市化・分都市化時代における市町村合併

戸 所 隆

Mergers of Municipalities in the Era of Large-City Growth and Large-City Division

Takashi TODOKORO

- . はじめに
- . 市町村合併に対する市民感情と今日的課題
- . 時代の変化と明治・昭和の大合併
- . 大都市化・分都市化時代の到来
- . 新しい時代を構築する基盤づくりとしての平成の大合併
- . 21世紀のあるべき地域構造からみた新しい地域の枠組みづくり
- . おわりに

[要旨]

人々の生活圏や経済圏が拡大し、地方自治体にも広域的な課題が増加してきた。また、地方分権・規制緩和政策による地方自治体の政策立案能力と実行力、財政力の自立を図るため、政府は平成の大合併を進めつつある。

明治の大合併は、住民の意思には係わりなく、政府推進の近代国家建設の基盤造りであった。昭和の大合併は第二次大戦後における民主社会の創造と高度経済成長への基盤造りが市町村合併を推進させたといえる。平成の大合併は情報化時代への基盤造りからの合併である。そのためには市町村規模に大小があっても、上下関係なく自立した地域が水平的にネットワークした、吸収合併でない新しい自治体の空間的枠組み造りをする必要がある。

これからの合併は、大都市化しても旧市町村がそれぞれ自立性の高い分都市として地域の自主性・自立性を保ち、同時にそれらが連携して大都市の力を発揮する必要がある。

[Summary]

As people expand their daily and economic activities, many local governments have faced increasing projects to be conducted across a number of districts. In addition, decentralization of power and deregulation are under way nationwide. Due to these social changes, local governments are required to equip themselves with faculties for making policies and plans on their own, powers

to execute them and financial grounds to afford them. To deal with those needs, the Japanese Government has thought it effective to make smaller municipalities consolidate and form larger ones. The governmental efforts to help consolidation movements forward have not functioned well enough to produce a lot of consolidation nationwide so far in the Heisei era. One of the obstacles is anxiety among smaller municipalities about demerits of merger, that is, disadvantages brought about by being absorbed into a larger municipality.

In the Meiji era, a number of large scale consolidations and mergers were put into effect by the Meiji Government initiatives, leaving residents' will out of consideration, for the purpose of forming the infrastructures for modernizing Japan. In the Showa era, the post-war consolidations and mergers were driven by forces for building a democratic Japan as well as by preparing infrastructures for enabling high growth of the Japanese economy.

Consolidations in the Heisei era should be sought after for the purpose of strengthening infrastructures suitable for the age of information-oriented and globalized societies. Regardless of their sizes, municipalities need to be linked not only on mutually independent bases but also on non-hierarchical networks. Those horizontal and equal networks will play the key roles in restructuring spatical frameworks among the established municipalities.

．はじめに

人々の行動範囲が広がり、生活圈や経済圏が大きく変化する中で、広域的に解決しなければならない課題が増加してきた。また、地方分権・規制緩和時代における地方自治体には自立が求められ、自らの力で地域問題を解決し得る政策立案能力と実行力、そして財政力を持つ必要がある。しかし、小さな自治体では住民ニーズが高まっているにもかかわらず、専門的職員を配置することが難しく、高度なサービスができない。さらに、国も地方も多額の負債を抱えており、今後は従来のように国が地方を財政的に支えることも難しくなっている。こうした状況の解決には、市町村合併が有効な方法と考えられる。

そのため、自治省(現・総務省)は1995年に10年間の時限立法として市町村合併特例法を改正し、様々な促進策を打ち出してきた。しかし、一向に市町村合併は進展せず、今日に至っている。そこで、自治省は2000年には各都道府県に市町村合併パターンを盛り込んだ合併推進要綱の作成を求めた。また、自治省自らも「市町村合併をともに考える全国リレーシンポジウム」を主催し、市町村合併の意義を浸透させ、更なる促進策を打ち出しつつ自発的な市町村合併の推進を図ってきた。

市町村合併の必要性を強調するのは、単に地方自治体の監督官庁である自治省のみでない。経済審議会が策定し、1999年7月に閣議決定された現行の経済10カ年計画『経済社会のあるべき姿と経

済新生の政策方針「知恵の時代へ」でも、地方行政の空間的枠組みの再構築の必要性が出された。すなわち、筆者も策定に参加し「21世紀初頭のあるべき経済社会における国土のあり方」を検討した経済審議会の地域経済・社会資本部会においても合併問題は扱われた。そこでは地域の自己決定能力の向上を図るために、行政の広域化が不可欠であるとし、市町村合併の推進、都道府県合併の検討、そして道州制の意義についても検討すべきとしている。

また、政府全体としても、2001年1月からの中央省庁再編を踏まえ、21世紀の行政のあり方を示した「行政改革大綱」を2000年12月に閣議決定した。その大綱では、2000年4月に施行された地方分権一括法を実効あるものとするためにも市町村の力量を高める必要があるとし、合併によって現在全国に約3200ある市町村を約1000に削減する方針を打ち出している。

明治維新以降、日本が欧米先進諸国へ様々な面で追いつくには、効率性の面からも中央政府の指導のもとで、中央政府と地方自治体が一体となって行政を行うことに大きな意義があった。しかし、今日では世界第二位の経済大国となり、これまでの制度は疲労が見られるようになってきた。そのため、国としての形を造る為に国が関与すべき事項を除いて、内政事務は地方の権限と責任で行うことを基本原則とする必要が出て来た。地方分権一括法はそのための法律であり、それを実行あるものにするには、自立的に地方自治が遂行できる人的・財政的規模の空間的枠組みが求められ、結果として政府はあるべき自治体数の数値目標1000を出したといえる。

したがって、政府・与党は当然のこと合併に積極的である。また、自由党も合併には熱心で、小沢党首は全国の市町村を約300の都市に再編成する構想をもつ。他方で、社民党や共産党は市町村合併に反対している。また、民主党は党をバックアップする組織の一つに合併に消極的な人が多い官公労や自治労を傘下に置く連合があり、是々非々の状況といわれる。以上の政党の動きに対し地方では、概して合併に熱心なのは経済界の人々で、とりわけ青年会議所などの若い層ほど経済圏や生活圏と行政区画の一致を求める人が多い。他方、地方議会関係者は合併により議員定数が減少することから対応も複雑になり、そうした雰囲気を受けて行政関係者は一般に慎重になっている¹⁾。

市町村合併に対する一般の人々の関心も高くはない。それはこの問題がすべての市民に関する身近な問題でありながら、生活実感として市町村合併のメリット・デメリットが見えにくいからである。

しかし、そもそも市町村合併は合併したからすぐに市民の暮らしに大きな変化をもたらす性格のものではない。自らが生き抜くための市民一人一人の生活圏・経済圏づくりである。広い視野から将来の自治のあり方を見据えながら、時代の変化に対応した空間的な基盤づくり・枠組みづくりと考えるべきであろう。

学問的には市町村合併問題を主として行政学や政治学、経済学、社会学などが研究してきた。しかし、市町村合併を時代の変化に対応した空間的な基盤づくり・枠組みづくりと考えれば、地域や空間を対象に研究してきた地理学の視点からの地域政策学的研究も必要といえよう。とりわけ都市地理学の視点から見ると、これからの地域社会は国際化や地域間の大競争に対応するために、力量

のある大都市の形成が求められる。他方で、これまでより個性ある小地域社会の創造が重要になっている。すなわち、大都市化と分都市化の同時進行の中で、地域社会を再構築する必要がある²⁾。そこで本稿では、時代の変化とこれからの地域づくりを踏まえ、大都市化・分都市化による空間革命と市町村合併の関係を論じつつ、市町村合併の今日的意義について考えてみる。

・市町村合併に対する市民感情と今日的課題

(1) 浦和・大宮・与野3市合併に対する前橋・高崎両市民の反応

市町村合併に対する一般の人々の関心は高くない。2001年5月には浦和・大宮・与野の3市合併で、百万都市の「さいたま市」が誕生する。東京と群馬の間における巨大な業務核都市の形成は、首都圏外郭地域の中核都市として発達してきた前橋高崎地域にも大きな影響があるものと考えられる。そこで、さいたま市と前橋・高崎両市に関するアンケート調査を、2000年7月に前橋・高崎両市民と高崎経済大学の学生に行った³⁾。

さいたま市誕生の認知度は、学生で93%、市民で85%と高い。さいたま市の誕生によって予想される両市への影響（2つまで選択可能）で最も多いのは、市民・学生ともに買物におけるさいたま市への流出増加である（市民30%、学生41%）。学生の回答する第2位の影響は前橋高崎地域に立地する事業所のさいたま市への流出であるが、市民のそれは第5位で、さいたま市への通勤者の増加が市民の回答する第2位の影響になっている。また、さいたま市の誕生が埼玉をイメージアップさせる反面、群馬のイメージダウンになるとする人は、市民で20%、学生で26%と多く、合併の間接的な効果をも認知する人々が多い（表1）。

筆者は合併が唯一の地域活性化手段とは思っていない。しかし、合併の形態やその理念については後述するが、中枢管理機能の立地動向や卸売り販売額の伸び、交通結節性、人口集積などから前

表1 さいたま市の誕生による高崎・前橋への影響イメージ（2つまで回答可）

	市 民		学 生	
	実数	%	実数	%
1：埼玉のイメージアップと群馬のイメージダウン	43	20.1	56	25.8
2：高崎、前橋の事業所がさいたま市に移転する	37	17.3	80	36.9
3：新幹線の高崎停車がますます少なくなる	33	15.4	30	13.8
4：さいたま市への通勤者が増える	56	26.2	73	33.6
5：高崎、前橋の人々が買物のために埼玉市に流出する	65	30.4	89	41.0
6：その他	15	7.0	6	2.8
7：わからない	40	18.7	20	9.2
NA	9	4.2	2	0.9
合計	298	139.3	356	164.1

市民：2000年7月前橋・高崎中心商業地にて街頭面接調査（高崎経大・戸所ゼミ調査）

学生：2000年7月高崎経済大学地域政策学部地域科学概論受講生へのアンケート（戸所隆調査）

橋・高崎両市が合併しない限り、埼玉県や宇都宮市を擁する栃木県に対しても群馬県の地盤沈下は避けられないと考えている。だが、前橋・高崎両市を合併させることによってさいたま市の誕生に対抗していこうとする意見は、前橋・高崎両市民（14%）、高崎経済大学生（16%）ともに少ない。そして合併でなく両市の連携・交流を深めることを求めている（市民51%、学生65%）。また、現状のままで良いとする人や合併の是非が分からないとする人が、市民で33%、学生で15%と多い（表2）。

表2 さいたま市の誕生に対する高崎・前橋の対応方策（1つまで）

	市 民		学 生	
	実数	%	実数	%
1：現状のまま	37	17.3	24	11.1
2：連携、交流を強める	108	50.5	142	65.4
3：合併する	29	13.6	34	15.7
4：わからない	33	15.4	8	3.7
NA	7	3.3	9	4.1
合計	214	100.0	217	100.0

市民：2000年7月前橋・高崎中心商業地にて街頭面接調査（高崎経大・戸所ゼミ調査）

学生：2000年7月高崎経済大学地域政策学部地域科学概論受講生へのアンケート（戸所隆調査）

（2）前橋・高崎両市民からみた両市合併のメリット・デメリット

前橋・高崎両市民は、「さいたま市」誕生の両市への影響を低く評価し、それに対抗して前橋・高崎両市を合併させ、自立性の高い空間的枠組みを形成しようとする人々は少ない。その要因を探るために、前橋・高崎両市合併のメリット・デメリットを前述のアンケートで見よう。

合併のメリットとしては都市規模の拡大と財政力の強化によって、魅力あるまちづくりや公共交通の整備など交通条件の改善で人の集積を高め、活力ある地域社会を形成できる可能性を挙げる人が多い。また、市役所職員の人員削減による経費の節減や行政効率を向上させることへの期待も大きい（表3）。

他方、合併のデメリットとしては、前橋・高崎両都市名の消失や両市の個性を喪失させることへの懸念が多い。また、合併によって両市民に新たな対立が始まるのではないかと見ている。これは両市の明治初年における県庁立地をめぐる争奪の歴史や、昭和の大合併時に両市間に位置する総社・元総社など利根川の西岸地域が前橋に合併したことへの高崎のわだかまりなど、両市間に根強く残る確執と競争意識を考えてのことであろう。こうしたいわば感情的なことへのこだわりを問題にする人が前橋・高崎には多く、必ずしもこれからの社会構造を考えて合併には問題があると言っているわけでない。そして合併によって行政規模が拡大することから、一般的にいわれるきめ細やかな行政サービスが受けられないのではないかと懸念する人が少ないのが特徴である（表4）。

表3 高崎・前橋の合併で良い点は何でしょうか(2つまで回答可)

	市 民		学 生	
	実数	%	実数	%
1:より魅力あるまちづくりができる	82	38.3	102	47.0
2:よりまとまりある市街地形成が可能となる	38	17.8	50	23.0
3:東京に対抗できる商業地が形成できる	25	11.7	16	7.4
4:人が集まり、活気生まれる	34	15.9	38	17.5
5:公共交通をはじめ、交通条件の向上	49	22.9	63	29.0
6:市役所職員の定員減と行政の効率化	57	26.6	62	28.6
7:その他	2	0.9	4	1.8
8:なし	9	4.2	9	4.1
9:わからない	17	7.9	6	2.8
NA	10	4.7	2	0.9
合計	323	150.9	352	162.2

市民:2000年7月前橋・高崎中心商業地にて街頭面接調査(高崎経大・戸所ゼミ調査)

学生:2000年7月高崎経済大学地域政策学部地域科学概論受講生へのアンケート(戸所隆調査)

表4 高崎・前橋の合併で悪い点は何でしょうか(2つまで回答可)

	市 民		学 生	
	実数	%	実数	%
1:高崎・前橋の名称が消えること	94	43.9	78	35.9
2:行政サービスの低下	29	13.6	36	16.6
3:両市の個性の喪失	71	33.2	107	49.3
4:両市民が対立をはじめ	60	28.0	47	21.7
5:その他	2	0.9	8	3.7
6:なし	14	6.5	16	7.4
7:わからない	21	9.8	12	5.5
NA	5	2.3	1	0.5
合計	296	138.2	305	140.6

市民:2000年7月前橋・高崎中心商業地にて街頭面接調査(高崎経大・戸所ゼミ調査)

学生:2000年7月高崎経済大学地域政策学部地域科学概論受講生へのアンケート
(戸所隆調査)

(3) 住民感情からみた市町村合併の今日的課題

一般的に市町村合併のメリットとして、交通や経済の発達による人々の生活圏や経済圏の拡大に対応した財政力の確保と広域行政の実現があげられる。たとえば、これまでのように規模の大小を問わず、どの市町村にも同様の公共施設をワンセット整備することから脱却し、従来の市町村財政では不可能な、時代に対応したより高次で規模の大きな公共施設の建設が合併によって可能となる。ゴミ処理場におけるダイオキシンの排出を抑えるにはゴミの収集区域を拡大し、大規模で連続運転が出来る施設にする必要があり、小規模自治体の合併はこれを可能とする。同様のことが優れた図書館やホールの建設など教育文化環境の改善にもいえる。自治体の規模拡大による事務効率の向上で、従来型の公務員数を削減できる。他方、財政規模の拡大でこれまで置けなかった専門職員の配

置も可能となり、全体的に質が高く効率のよい行政運営もできるようになる。

また、かつては居住人口がほとんど見られなかった市町村境界付近にも、今日では郊外化の進展で宅地化が進み、隣接市町村の小中学校やその他の公共施設を利用したほうが便利な地域が増加してきている。こうした場合も合併によって、従来の市町村境界にとらわれることなく、より使いやすい学区に再編成できる。さらに、都市計画の用途地域指定など土地利用政策において、広域的な視点から地域構造と整合性のある無理のない政策が可能となる。

以上のように、市町村合併には多くのメリットがあり、時代の変化に対応した市町村の空間的枠組みの再構築は必要である。しかし、合併協議の行われる自治体の一般的な住民感情としては、合併への不安から多くのデメリットが指摘される。その際、一般的に次のことがデメリットとして挙げられる⁴⁾。役場が遠くなり、これまでより不便となる。中心地域と周辺地域との間に地域間格差が生じ、周辺地域が不利になる。組織や地域の拡大により、住民の声が届きにくくなり、行政サービスの低下が生じる。合併前の市町村が築いてきた各地域の歴史、文化、伝統が失われる。

財政状況の悪い市町村のために行政サービス水準が低下したり、公共料金の値上げが生じ財政状況の良い市町村が不利になる。以上である。

しかし、これらの他に、さほど明確には現れてこないものの、前述のように歴史的確執や近隣ゆえに発生する感情的対立も多いと考えられる。こうした住民感情を克服し、市町村合併によるあるべき地域の枠組みづくりを実現するには、時代認識をしっかりと持ち、その地域の潜在的価値や資源を開発することが重要である。また、新しい地域間結合や都市形態のあり方から、地域の創造を図る方向探ることが課題となる。

・時代の変化と明治・昭和の大合併

(1) 大合併の背後にあるものは何か

日本は近代国家になった明治時代以降、時代に対応しつつ多くの市町村合併をする中で今日みる地方自治の枠組みを構築してきた。なかでも明治22(1889)年4月1日の市町村制施行時に「明治の大合併」といわれる大きな変化があった。すなわち、明治21年末に71,314あった市町村が明治22年末には15,859へと1/4以下にまで減少した。また、昭和28(1953)年10月の町村合併促進法の施行で昭和28年4月に10,041あった市町村が、町村合併促進法が失効した昭和31年9月には3,975市町村に減少した。また、町村合併促進法に代わり昭和31年に施行された新市町村建設促進法が失効した昭和36(1961)年には3,472市町村へととなっている。すなわち、この「昭和の大合併」といわれる8年間に、市町村数は約1/3へと大幅に減少した。

詳細は後述するが、筆者には過去2回の大合併はその背後に大きな時代の転換があり、合併はそれへの対応措置と映る。すなわち、明治の大合併は近代国家建設の基盤造りのための市町村合併であった。また、昭和の大合併は第二次世界大戦後における民主社会の創造と高度経済成長への基盤

造りの必要が、市町村合併を推進させたといえる。こうした視点から見ると、今回の合併の気運は第三の大合併の予兆といえよう。もしこの「平成の大合併」が生じるとすれば、それはいかなる時代背景によるのであろうか。これに対する筆者の答えは、情報化時代への基盤造り 豊かな時代・情報化時代はどうあるべきかの視点からの合併であると考えている。もしそうでなければ、今日あえて合併する意義はないとの考えである。

そこで次に、時代の変化と市町村合併の動きについて考えてみたい。

(2) 時代を方向づける基本理念と明治の大合併の必要性

人間社会は、これまで政治・経済・文化の諸現象を構造的に転換させる2回の大きな地球規模の大革命を経験し、現在、第三の大革命が始まっているといわれる⁵⁾。

第一の大革命は、人間社会が狩猟生活から農業によって定住生活へと転換する農業革命である。人間は定住によって富を蓄えるようになり、社会に貧富の差が生じてきた。また、農業時代には生産財である多くの土地を保有する者が強くなり、それらが次第に政治権力をも持つようになった。それは動物以外の動力のない時代における生産力には限界があり、政治によって可能な限り平等に分配することを理念としていたからである。しかし、一定の食糧生産力しかない生産性の低い社会にあって自然増加による人口圧が継続するなかでは、適者生存を旨とする強者の論理が基本理念として存在した。

そうした時代は、日本では概ね明治初期まで続いた。この時代の地域社会や自治組織は、自給自足生活のできる人口規模と自然・人文条件を持つ自然村を基本にしていた。今日に残る大字はかつての自然村であることが多い。また、自然村は分散的に形成され、自然村相互の交流はほとんど見られず、孤立性の強い集落立地をしていた。他方で、分散する自然村を束ね、それらと主従関係で結ばれる城下町などの政治都市が発達していた。しかし、この時代の都市はかかる政治都市以外には宿場町や港町・鉱山町などがあるに過ぎず、それらも政治都市を頂点に分散立地していた。

第二の大革命である産業革命は、以上の政治中心の農業社会を経済中心の工業化社会へと大きく転換させた。日本においては明治維新が、その後の2次にわたる産業革命を惹起せしめ、日本を工業化社会へと転換させるための大きな政治改革であった。

産業革命を経験した欧米列強へのキャッチアップを実現するには、日本も最大多数の最大幸福を理念とする工業化社会を実現するため、社会システムの転換を図らねばならなかった。そうした転換を効率よく行うには、中央政府が強力な機関車になって全国を一律に、あるべき方向へ牽引する必要があった。分権型の幕藩体制において有効であった自然村中心の自治システムは、中央集権体制においては小規模すぎて意思疎通も政策遂行にも大きな支障が生じた。そのため、明治政府は第一段階として廃藩置県を断行し、地域の再編成を経て今日見る近代的な府県制を実現した。次いで、明治22年に市町村制を施行すると同時に、明治の大合併によって日本の近代化を支える地方自治制度を完成させたといえる。

したがって、明治の大合併は政府の命令で強行に実施・実現したもので、決して住民の意志に基づくものではない。自然村が強制的に寄せ集められた自治体で、日本が近代国家として再出発するための中央政府主導の基盤づくりであったといえる。すなわち、これにより政府・財界の意向が地域の末端までスムーズに徹底できる強力な中央集権型政治行政システムが構築でき、明治の国であった殖産興業・富国強兵を効率良く達成でき、近代的な工業化社会を持つ国へ仲間入りできたといえよう。

(3) 民主国家・高度経済社会実現のための昭和の大合併

昭和の大合併は、第二次世界大戦に敗退した日本が民主国家として再生し、高度工業化社会を実現するための基盤造りであった。

戦後の日本はGHQの指導による民主化路線のもと、地方自治の強化が図られた。すなわち、シャープ勧告による自立的自治体の形成が推進され、戦後の6・3・3・4制の教育体制により義務教育化された新制中学校を自立的に設置できる人口7000～8000規模の自治体が求められた。こうした時代的背景もあって、昭和の大合併は国の指示によって、各都道府県がかなり強硬に合併を推進した経緯がある。明治の大合併を自然村の第一次寄せ集め合併とすれば、昭和の大合併は自然村の第二次の寄せ集め合併であった。その合併形態には、大きな自治体が小さな自治体を吸収するものが多く、個性を喪失させた地域も多い。こうした強者の論理による合併への疑念が、その後今日まで根強く国民の意識に残っている。

しかし、昭和の大合併は、結果として世界的にも稀にみる高度経済成長を遂げるための基盤造りの役割を担った。この時期は、各地域の中心都市で戦災復興事業が一段落した時期であり、工業化によって雇用と所得の増大を図り、発展を目指す都市が増加してきていた。しかし、中心都市の市域面積は小さく、誘致工場のために既存都市内に新たな工場用地を確保できる都市は少なかった。こうした状況の中で中心都市と周辺市町村との合併は、新たな都市化時代における経済基盤造りに好都合であったといえよう。

たとえば、昭和28年における前橋市の市域面積11.98km²は、昭和29年4月の総社町・元総社村・東村など7町村との合併で81.02km²となり、昭和35年4月には113.92km²にまで増大した。総社地区では合併後まもなく工業団地造成の話が始まり、前橋・高崎地域が首都圏都市開発区域に指定される昭和36年には総社地区での前橋1・2号工業団地の造成が開始された。総社地区の人々は地域発展のためという大義名分に周辺の売買価格より安い土地価格で協力した。しかし、その後の都市整備は旧市域・中心部に偏り、総社地区は都市全体の経済基盤造りに協力した割にさほど恩恵を受けていないといえる。同時に、吸収合併であったために、地域の伝統や歴史に基づく地域アイデンティティも旧前橋中心の政策によって弱体化した。

昭和の大合併は全体の結果として、経済大国日本を実現する基盤をつくり、高度経済成長に多大の貢献を果たした。同時に、明治時代以来構築されてきた中央集権型の地域間階層構造を、各都市

の内部構造にまで浸透せしめたといえる。そのため昭和の大合併では、合併の利益が中心部に偏る結果となった。このため、昭和の大合併は強者の論理による合併と見られ、今日まで合併の是非をめぐる論点の一つになっている。

・大都市化・分都市化時代の到来

今日の都市化現象を見ていると、大都市がより高次な大都市へと進化したり、中小都市の合併による大都市化が進展している。同時に既存の大都市が分都市化し、個性ある分都市の集合体として、これまでとは異質な大都市構造が構築されつつある。こうした大都市化・分都市化現象は、程度の差はあれ、大都市のみならず中小都市でも生じている。

たとえば前述の前橋市総社地区にあっても、地域の歴史の見直しが始まり、伝統行事が復活したり、新たな祭りが始まっている。すなわち、10年前までは総社地区の住人でも城といえば酒井家・松平家の前橋城を認識するだけで、秋元家の総社城があったことを知る人は少なかった。秋元家は総社城主の後、現在の都留市・川越市・山形市・天童市・館林市と領地を変える有力大名であった。しかし、その歴史は総社町の前橋市への吸収合併で忘れ去られていた。しかし、豊かな時代へなるにつれ、地域のアイデンティティを再構築すべく地域の人々が努力を重ね、「秋元歴史祭り」を創設し、総社資料館も設置した。また、多くの古墳群を有する東国文化の中心地の一つとしての誇りを、前橋という都市の中にありながら総社地区の人々が持つようになってきている。しかし、決して前橋から独立するということなく一つの分都市として地域の再生を図る方向にある。

以上のような現象は、今日における政治・経済・文化構造の基準を規定しはじめてきたコンピュータ・ネットワーク・システムから派生するもので、情報化時代における新たな都市現象といえよう。そのため、この現象には新たな市町村合併の潮流になり得る要素が含まれている。

(1) 情報化時代における空間システムの変化

1970年代から情報化時代の到来が叫ばれていたが、1980年代以降のコンピュータの急速な発達によって、産業革命に続く人類史上第三の大革命・情報革命が始まったといえる。こうした時代の大転換期にあっては、産業革命時代における最適工業社会の構築を旨とする従来型の政治・経済・文化構造では地域社会の発展は望めない。それは、1980年代初頭には世界の最先端に立ったかに見える日本社会における1990年代の構造的停滞に現れているといえよう。他方で、情報通信技術ITを活用して再活性化してきたアメリカ合衆国社会の状況からも、時代の変化に対応した新たな社会システムの構築を模索する必要性が知られる。その意味で、市町村合併も情報革命時代に適応した空間的枠組みを構築する視点から検討しなければならない。

ところで、今日の地域社会・空間システムはコンピュータ・ネットワークの変革と同様に、ダウンサイジングを伴いつつ質的に転換してきている。すなわち、工業化時代におけるかつてのコンピ

ュータは、ネットワークなしの単独のものか、限られた範囲にある端末の小型コンピュータが大型コンピュータに階層的につながるものであった。しかし、コンピュータのダウンサイジングを経て、インターネットに代表されるように、今日では全く質的に異なるコンピュータ・ネットワークへと変化した。

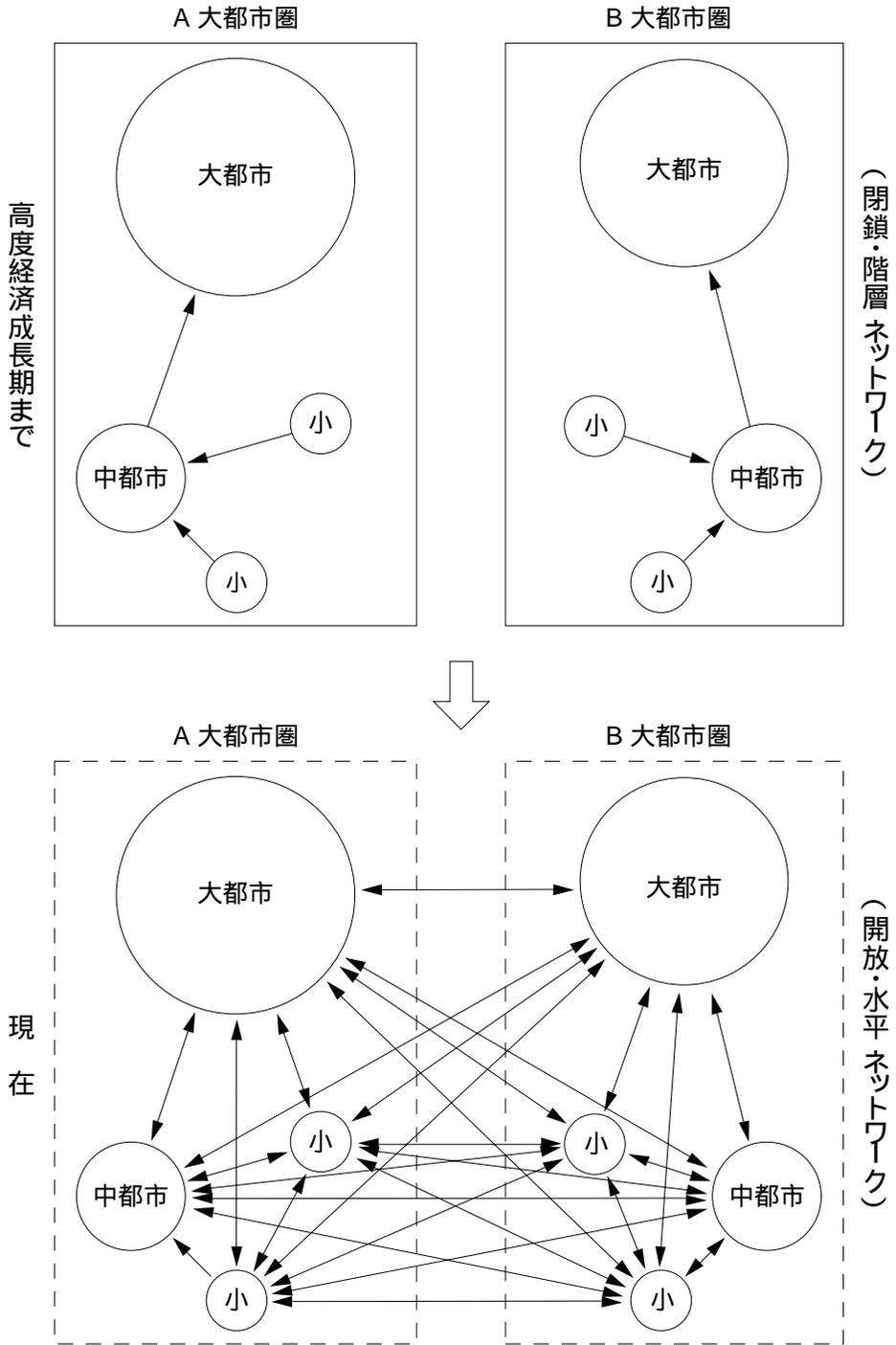
情報通信技術ITの開発によって、パーソナルコンピュータをはじめとする世界のコンピュータが、瞬時につながるようになった。インターネット技術はその例である。ネットワークするコンピュータは互恵平等の関係で結節し、コンピュータの大小はさほど関係ない。また、ネットワークによって他のコンピュータの機能を利用したりその支援を受けて、自らのコンピュータの持つ機能以上のことができる。いわば連携によるパワーアップであるが、その援助がどのコンピュータによるものかは通常わからない。こうした水平ネットワークによってかつての階層ネットワークとは質的に異なるボーダレスな社会が構築されるようになり、人々の関係圏も一気に拡大してきた。

ボーダレスで誰とも同様にネットワークできるといっても、多忙で情報が溢れている時代に簡単に交流相手が広がるわけではない。ネットワークするだけの意味と価値のある情報を互いに発信しなければ相互交流は出来ず、それが無くては機械的に接続しているに過ぎない。他方で、多くの人の注目する情報が発信できれば、これまでのように必ずしも中心的な地域にいなくとも多くの人々と様々な交流が生まれ、社会的に大きな存在になることもできる。

以上のようなこれまでとは質的に異なるコンピュータ社会へと転換するなかで、人間の集積である都市と都市との関係や地域間のネットワーク形態にも変化が現れてきた。すなわち、工業化社会においては小都市は中都市に依存し、そこで間に合わないものは中都市も小都市も大都市へ依存していた。大都市の人が買物や観劇のために大都市周辺の小規模な都市に出掛けることはなかった。それは小から中へ、中から大への一方通行でつながる社会システムのためであり、結果として大都市を中心とするひとつの閉鎖・階層ネットワーク型の大都市圏構造が形成されていた（第1図）。

以上のような伝統的な大都市圏構造も、情報化社会への転換と期を一にして、1980年代から変化をはじめた。その結果、今日では第1図に見るように、大中小の都市が都市の規模を問わず、活発に相互交流をするようになってきている。それは大都市以外にも特色あるショッピングセンターや文化施設が多数でき、自由に行動できる移動手段も整備されてきたためである。また、人々が様々な情報を容易に得られるようになり、大都市圏全体の中から自分にあったものを選択し行動するようになったためといえる。日常的な交流範囲は従来とあまり変わらないものの、情報のボーダレス化によって、必要に応じて何のためらいもなく他の大都市圏との交流も活発化してきている。すなわち、かつての閉鎖・階層型ネットワークの大都市圏構造から開放・水平ネットワーク型の大都市圏構造への構造転換が見られる⁶⁾。

開放・水平型ネットワーク時代の都市形成においては、規模の大小でなく人々を吸引し得る魅力や特性が大きな意味を持つ。それは将にコンピュータ・ネットワークと同じである。たとえ小都市であっても、個性的で魅力ある地域形成とその情報発信ならびに人々の自由な交流を可能にする人



原図：戸所 隆

第 1 図 都市間結合の変化

物的な基盤整備があれば、これまでは不可能であった都市の活力増強や成長の可能性も出てきた。これからの地域政策は、かかる視点から問題解決・政策立案して行く必要がある。同様に、市町村合併の枠組みづくりも、強制された寄せ集めの合併でなく、情報化社会に適応した、明確な地域の個性と理念を持った開放・水平ネットワーク型都市形成を実現する合併にしなければならない。

(2) 国際化時代における都市間競争の激化 大都市化の必要

情報化が進みボーダレスな社会になればなるほど、国の内外を問わず地域間競争が活発化し、結果としてあらゆる種類の人間活動が特定地域に集中・集積する。これからの地域・都市は、新たなネットワーク・システムを活用して、どれだけ多くの全国レベル・国際レベルの活動中心になり得るかが問われてくる。

そのためには、通信ネットワークとともに、人や物の自由な交流を可能にする国際空港や様々な交通ネットワークの結節点になる必要がある。また、国内はもとより、全世界に認知される特色ある都市・地域にならねばならない。たとえ優れたものを持つ都市であっても、多くの人々にその都市の存在が認知されなければ、その都市の持つ価値が失われてしまう。人々の頭の地図（メンタルマップ）に、いかに当該都市を組み込ませるかが第一の課題となる。

広汎な人々の頭の地図（メンタルマップ）に当該都市を認知させるには大都市化を図り、その上で、当該都市の特色を打ち出すのが最も効果的である。百万都市ならば日本の地図ならどんなスケールの地図であっても概ねその位置と名称が記載される。また、世界各国の地図帳にもその位置と名称が記載される確率が著しく高くなる。こうした情報からこれからの時代は、地域発展の機会を生むようになるといえよう。

合併により百万都市の「さいたま市」が誕生することによって、筆者の知る限り、これまでこの地域にほとんど関心を持つことのなかった関西の人たちにも、その存在が認知され始めた。合併協議を機会に、大宮を有するさいたま市が新たな東京の北の玄関としての交通結節性を持ち、東日本を統括する事業所を立地させるのに適した地域であるとの認識をもつようになってきている。そうした人々の認識の広がりや、将来のさいたま市における事業活動の活性化に必ず繋がるであろう。こうした動きに群馬が対応するとすれば、前橋・高崎両市を中心に周辺市町村の大同合併によって大都市化を図る必要がある。それにより人々に前橋・高崎地域が認知され、さいたま市と同規模でありながら空間的・環境的にゆとりがあり、自然災害など有事に際して東京をサポートし得る危機管理上にも適した立地条件を持つ都市であることが打ち出せるからである。

コンピュータによるバーチャルなネットワークは必ずしも人口規模を問題にしないが、リアリティを持った交通ネットワークには一定以上の人口が必要であり、合併や連携による大都市化が有効である。特に広域から集まった人々が交流するためには、公共交通機関の発達が不可欠となる。利用しやすい公共交通機関の発達とその維持をはかるには、人口50万以上の都市規模が必要であり、100万人を越すとその利便性は一段と向上する。また、人口100万の政令指定都市になれば、県に匹

敵するパワーを持ち、国際的にも通用する都市整備も可能となる。このように、ボーダレスな都市間競争が激しくなる国際化・情報化時代においては、これまでとは違った意味で大都市化が必要となる。

(3) 分都市化による分権化社会の地域づくり

大都市化は地方分権化の推進にも効果がある。しかし他方で、情報化や交通利便性の向上によって、人間の行動範囲や関係圏が拡大すればするほど、人々は個人レベルにおいても、地域レベルにおいても、アイデンティティの有無を問題とするようになる。また、従来のように中央政府や東京に追随する没個性的な地域づくりでは、地域の発展は望めなくなっている。すなわち、これまでの大都市のようにただ大きければ良いというものでない。大都市といえども豊かな個性と多様性のある地域社会の形成が求められている。

人々の行動圏が拡大したといっても、多くの人の日常生活圏には一定の枠組みがある。空間的にも人口の面でも規模の大きな大都市を一つの地域社会と考えると、画一的な基準によって豊かな個性と多様性のある地域社会を構築するのは無理である。大都市は元来、個性豊かな地域の集合体であったのを、効率重視の工業化社会において階層的で画一的な地域政策を行ってきたがために、地域独自の個性を喪失させたに過ぎない。これからの大都市では、大都市内部を日常生活圏によって独自性を創出できる地域に分都市化し、顔のある分都市（まち）づくりを行う必要がある。

個々の分都市は生活利便性を向上させるとともに、大都市内部の行政システムにおいても分権化していく必要がある。なぜなら、当該地域を熟知した人々が責任を持って地域づくりを企画立案し予算執行する事で、顔のある分都市（まち）づくりが実現できると考えるからである。特別区である東京23区の自立性は高いものの、政令指定都市の行政区における区長の権限は総じて低く、予算請求権のないところもある。分都市化型の場合、行政区ごとに一括的に予算配分をして、使い方は行政区が決定する。そして本庁の各局は、全市的レベルの政策に特化する必要がある。

いずれにせよこれからの大都市は、住民の意向を地域行政に反映でき、個性的なまちづくりを可能とする自立発展型の分都市が集合したものとなる。そのためにも、行政区や地区のレベルで意思決定ができるシステムが必要となる。それには要求・批判型の無責任市民から、自立を基礎とする共治型市民の育成が不可欠になる。そして都市構造的に中心部を担う分都市と周辺部を構成する多くの分都市が、上下関係のない水平ネットワークによって結ばれ、各分都市のアイデンティティを止揚した一つの都市理念の元に、まとまりある大都市を構成するものとする。

・新しい時代を構築する基盤づくりとしての平成の大合併

(1) メルティングポットからサラダボールの合併へ

情報化時代の大都市の成長現象には、大都市化と分都市化が一体として進む、二律背反の都市づ

くりが見られる。市町村合併は、合併自治体の規模には大小があるものの、異質な自治体の合体による規模拡大であり、広義の大都市化といえよう。したがって、情報革命下の平成の大合併には、大都市化と分都市化の視点から合併のあり方を検討する必要があると考える。すなわち、吸収合併によって高度経済成長への基盤づくりをした昭和の大合併とは違い、合併してもそれぞれの地域の顔が見える平成の大合併の理念を明らかにしなければならない。筆者は、昭和の大合併と平成の大合併の理念の違いを、メルティングポット型合併からサラダボール型合併への転換と考える。

メルティングポット型合併は、様々な地域が持つ要素を溶かして一つの新たな性格の地域に変えてしまう合併の仕方である。すべてを溶かして新たなものを造り出すという点においては平等といえる。しかし、この合併方法では大きな割合を占めるものの性格が、結果として強く析出されてくる。いわば、強者の論理が優先される合併方法といえよう。吸収合併的合併が多かった昭和の大合併はこれにあたる。

これに対しサラダボール型合併は、サラダボールという一つの枠組み（合併地域全体）の中で、混ぜてはいるものの、それぞれの野菜（旧市町村）が独自の味を出し合い全体のハーモニーを作り出している。すなわち、様々な地域がお互いに自己主張しつつ、一つのまとまりある地域や性格を作り出していく合併方法である。この方法の場合、地域アイデンティティをどう守り育てるかが課題となり、弱者の論理も同格に扱われる。現実には、合併する各市町村が顔のある分都市（まち）を創造し、それらが規模の大小に関係なく水平ネットワークによって新たな一つの自治体・大都市を構築することになる。これが平成の大合併の理念と筆者は考えている。

（2）自給自足経済型自治体から市場経済型自治体への転換

前述のように、日本の集落には自然村の成長したものが多い。自然村が成立するには、基本的にそこが安全で、自給自足生活のできる人口と自然・人文条件を持つ地域でなければならない。こうした自給自足経済社会は交流や連携を前提としない地域社会である。明治初年までの農業化時代には、こうしたバラバラな農村を権力的に束ねる装置としての政治権力・政治都市が存在した。そのため都市と農村の関係は、機能的な相互補完関係でなく、支配・被支配の関係の対立関係にあった。

明治以降の日本は、近代的な国家建設を目指し、都道府県・市町村制を施行した。その結果、都市農村関係も変化したかに見えた。しかし、それは基礎単位の自然村を権力によって組替え直したもので、市町村の自治意識は依然として弱かった。また、都市と農村は同格でなく、都市が農村の上になち、農村も相互の関連を持たずバラバラで、近代化以前の対立的な都市農村関係がみられる。

他方で、工業化社会を今日まで牽引してきたアメリカ合衆国の都市農村関係や自治体のあり方は、日本と全く異なる。アメリカでは開拓当初から、都市は農村のためにあり、都市のために農村があるという相互関係で地域が成立っていた。アメリカは基本的に植民社会である。先住民族の居住地を除き、自然村は少ない。自然条件の厳しい開拓地で自給自足的な農業をしていたのでは、開拓の目的であった豊かな生活の実現は無理である。最初から市場経済で都市と農村は結ばれ、上下関係、

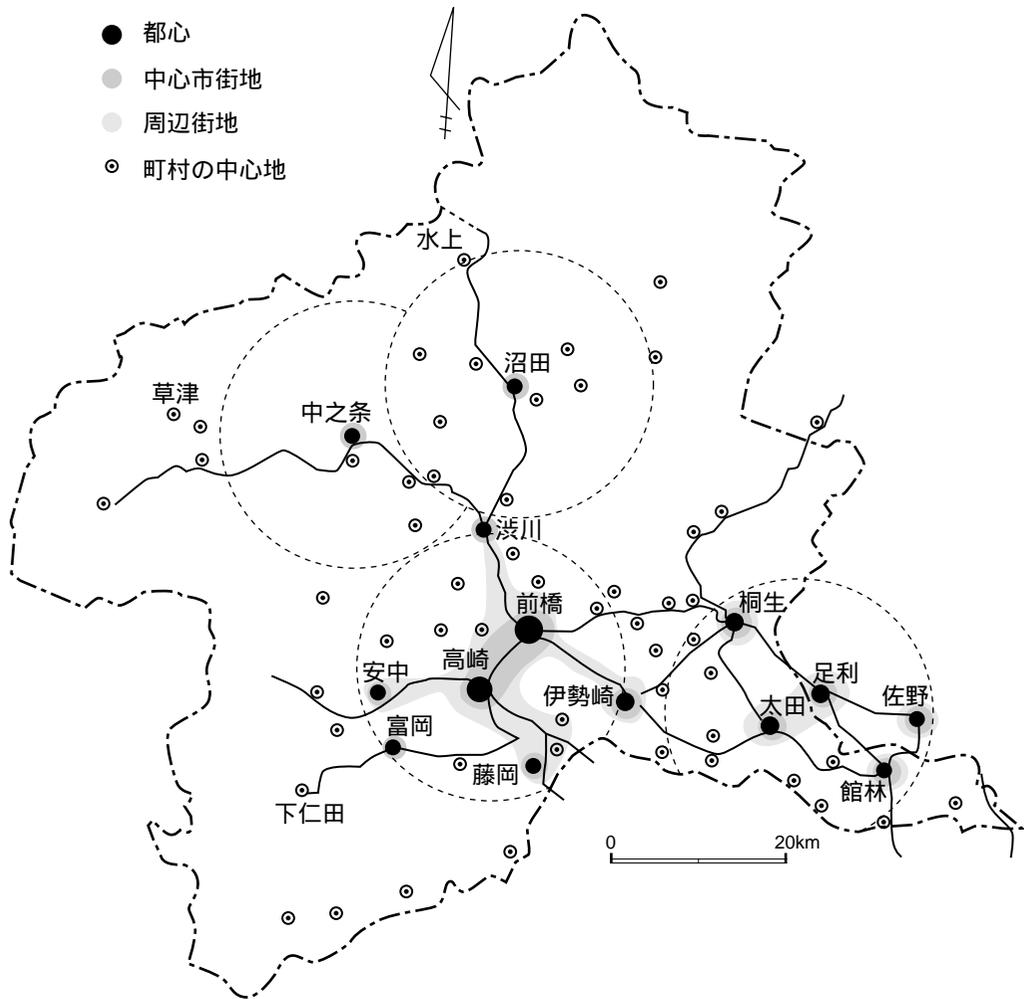
支配・被支配の関係でなく市場経済の原理に基づいた同格の都市農村関係、地域と地域の結合関係が見られる。そのため、情報化時代への対応もしやすい。日本とはそこが違う。日本では今後、その独特な国民性を考慮しつつ、新たな水平ネットワーク・システムを造らねばならない。それには自給自足経済の自治体から、日本の特性を生かしながら世界に通用する市場経済型に自治体の体質を転換する必要がある。大都市化と分都市化時代の平成の大合併が、それを成し遂げることを期待している。

ところで、日本の国土は全て地方公共団体（自治体）としての都道府県・市町村に分割統治されている。しかし、これも当該行政地域に生活する人々が、共通の理念と目的をもって確立したものでない。確かに歴史的には、特定の為政者が崇高な理念のもとに地域的統一を図っている。だが、前述のようにそれも基礎単位としての自然村を権力によって組み替え直したものに過ぎない。そしてかかる環境の下で、上（権力者）からの指示に柔軟に対応する術のみ発達してきた。したがって、自然村から発達した日本の集落は、都市・農村を問わず、その自治意識が低い。

他方でアメリカ合衆国をみると、日本とは異質な行政組織がみられる。日本の県にあたる州は、国にあたる権限を持つ。州の下には郡があり、それによって連邦支配下の国土の全てが分割統治されている。しかし、郡域に重複する形で存在する市町村は、共通の理念と目標を実現すべく市民の意思で組織化corporateされたものである。そのため、郡域全てが市町村に分割統治されているとは限らない。上から組織化された郡と下から組織した市町村とが共存している。したがって、市町村における人々の自治意識は日本の市町村に比べはるかに強く、理念も明確である。

そのため、たとえ小規模な市町村であっても市町村合併などは非常に難しい。しかし、徹底した市場経済型自治体で水平ネットワークしやすい構造を持つため、合併しなくとも連携によって情報化時代にも対応できる体質を持つ。強い地域の個性と地域間の連携力・自治意識によって、アメリカの人々は、常に市場原理に基づく様々な世界標準システムの構築を考えつつ、地域政策を行っている。

ところで日本の地域政策には、日本人社会の特質である自給自足経済社会が、今日でも色濃く見られる。なぜなら一つの地域政策を、関係する人々が協調して、広い空間スケールで考え、全体像を見つつ実現方策を決め、事業を実施することがなかなか出来ないためである。鳥の目で見たい計画の実施が非常に困難である。多く人は、自然村の空間スケールや地域レベルでそれらを考えるに過ぎない。狭い生活圏から一步も出ず、視野の狭い計画とその実施のため、地域の利害に基づく深刻な近隣対立が目立つ。また、いわゆる地域エゴがまかり通るのも、日本社会の基本的成立要因に起因するといえないだろうか。これらを克服し、開放的な水平ネットワークの地域づくりを推進するためにも、平成の大合併の意義は大きい。



第2図 半径15km圏都市分布構造

. 21世紀のあるべき地域構造からみた新しい地域の枠組みづくり

(1) 半径15kmの水平ネットワーク型大都市形成

交通利便性が向上した今日の都市にあっては、地方都市でも半径15km（東京 - 大宮間の半分で東京 - 赤羽間の距離）程度は日常生活圏になる。それは買物をはじめ通勤・通学・通院などの行動などから裏付けられる。半径15kmの円の面積は、約700km²で、概ね仙台・広島両市と同規模の市域面積であり、札幌市（1,121km²）より小さい。そこで、試みに群馬県を例に、地域中心都市から半径15kmの円を描き、連坦市街地等を示したのが図2である。前橋・高崎地域は、その中間地点を中心に円を描いた。

第2図を見て解るように、群馬県内の地域中心都市と結節関係にある市町村は、概ね半径15kmの円内にカバーされている。なかでも前橋高崎地域と両毛地域では半径15km圏内のかなりの部分が市街地で充填され、一つのまとまりある都市域と見なせる形態を持っている。すなわち、既存の市町村を分都市と見なせば、結節性の強い分都市が連携して一つのまとまりある大都市を構成しているといえる。

前橋高崎地域の場合、高崎市役所21階展望室や群馬県庁32階展望室から見ると前橋と高崎の中心街は近くに見え、渋川・伊勢崎・藤岡の市街地やその周辺部も見渡せる。その市街地は連続し、見る限りそれぞれの市町村境界は判らない。現実問題として、前橋・高崎両市役所間は9kmに過ぎず、その間は中心機能で連坦されている。したがって、両市役所間を一体の都心と見なせば、都心から15kmの位置に渋川・伊勢崎・藤岡・富岡・安中5市の中心部が同心円状に並ぶ。また、都心と5市中心部の中間地域となる都心から8km前後の位置には吉井、玉村などの小中心が同心円状に並んでいる。したがって、この地域は強力な一つの都心を中心核に、まとまりある地域を構成する東京大都市圏タイプの結節構造をもつ。これらが合併すれば、群馬市・北関東市・日本中央市などと命名し、旧市町村を行政区とする政令指定都市の実現も夢ではない。

他方で、両毛地域は伝統的織物の桐生、織物や足利学校の足利、自動車産業の太田、徳川5代將軍綱吉の城下町・館林というがごとく、同規模の中心都市5市がそれぞれ個性を持ってほぼ等距離で並んでいる。両毛地域は群馬・栃木両県にまたがるが、繭を中心にまとまりある繊維産業地域を形成し、その後の重工業・最先端工業地域への変貌過程においても一体性を維持しつづける特異な地域といえる。その結節構造は同規模・多核心から成る京阪神大都市圏タイプである。

以上のように二つの地域は、都市構造的にもその地域性からも自立的な分都市が水平ネットワークでまとまりある一つの大都市を形成しうる力量を持つ。すなわち、前橋高崎地域は人口にして100万前後となり、都市機能の集積状態も既存の100万都市に匹敵する都市となる。また、両毛地域の人口も80万前後となり、先端的なものづくり産業都市としての性格を強調できる。同様に、人口規模は小さくなるが、沼田や中之条を中心にした中山間地域での都市再編成も考えられる。

こうした組み合わせは、机上の空論との批判もあろう。また、これまでの広域行政を支えた広域市町村圏の枠組みとは一致しない。現実には、前橋・高崎両市とも旧来型の合併手法で、地域的にも従来の広域市町村圏を基本的枠組みとした合併協議が推進されているかに見える。もしその形で合併が推進されれば、前橋・高崎両市域は中心市街地を接しつつも郊外地域を中心からそれぞれ反対方向に大きく広げたいびつな構造になってしまう。いわばまとまりある一つの都市を真っ二つに割った構造になる。そうした合併方法は工業化社会の遺物で、コンピュータ・ネットワークを基礎とした情報化社会に適したものでない。広域市町村圏の枠組みに捕われず、今後の地域社会の方向性を広い視野から見据え、分都市型大都市を構築することが重要である。

なぜなら、前橋・高崎地域では日常的に人々の交流が活発化しており、実質的に一体化が進んでいる。一体化を妨げているのは行政の枠組みである。前橋・高崎の一体化を組織的に一歩進めるか

否かは、この地域に生活する人々の意識の問題である。個々の都市規模では出来ないことも、連携さらには合併によってパワーアップできる。また、その地域の存在感を他地域の人々に印象付け、新たな投資などを吸引しやすくなる。さらに、政令指定都市級の百万都市が北関東の地に連続してできれば、高崎駅を通過する新幹線列車の増加に代表される高崎・前橋そして北関東の結節性の低下問題にも対応できるようになる。域内交通体系の整備なども自然に進むようになる。その結果、東京大都市圏に対しても、水平的ネットワークしやすくなり、北関東の相対的衰退現象を食い止めることもできると考える⁷⁾。

東京に卑下しない意識構造へと転換しない限り、情報化時代における地域の成長はありえない。そのためには、地域に暮らす人々に自信と利便性・文化性をもたらす空間的枠組みを造らねばならない。このことは単に群馬だけの問題でなく、全国共通の問題である。

(2) 中山間地域における小規模自治体の合併

前橋高崎地域の合併が実現すれば、当該地域のみならず、群馬県・北関東全体のパワーアップに繋がる。しかし、中山間地域の小さな町村が集まっても、行政区域ばかり拡大して、今日の合併に求められる効果が期待できないところもある。また、空間的にも合併しやすい地域と難しい地域がある。

小さい自治体の合併でもIT情報通信技術や交通体系の整備などで効果的な対応ができるところもある。また、ダムなどの固定資産税で財政が潤沢なため、現状のままでも自立できる自治体もある。しかし、行政区が大きく人口や行政機能の小さな中山間地域の多くの自治体は、財政的に厳しいにもかかわらず合併もできない現実がある。こうした自治体には地方分時代に備えて、合併とは別の自立化政策が必要といえよう。たとえば、中山間地域の小さな町村の自立的自治体運営は集落や観光施設などが立地する空間に限り、他の広大な森林や水域、荒地は、国土保全や環境面保全の視点から、県や国にその運営を委託するの一案である。市町村域は当該自治体がすべて責任を負うという従来の画一的な地方自治制度では、地方分権時代における真の地方自治は成立しないといえよう。変化の速いこれからの情報化時代には、柔軟な制度を創設が必要である。

なお、こうした考えに対し総務省も、自治体運営の難しい過疎の中山間地域や離島の町村の権限を縮小し、都道府県がその事業を代行する「小規模町村制度」の創設を検討していくという⁸⁾。こうした制度が実現すれば、明治22(1889)年の市町村制施行以来の改革となる。まさに大都市化・分都市化型の市町村合併で都道府県から自立する地域が出現する一方で、小規模町村の事業代行や国土・環境保全に特化する方向が出るなど都道府県の役割も大きく変化する可能性が出てきている。こうした動きは、過去100年の工業化時代を担ってきた地方自治制度が、情報化時代に対応した新たな地方自治制度へ転換していく現われといえよう。

ところで、分都市型大都市が地域の人々の意識改革によって実現すれば、この分都市型大都市を中心とする連携型大都市圏をも構想できるようになる。地域がバラバラにならず、連携すべき広域

の一つの構造を理念として持って、それぞれの市町村があるべき姿に向かって努力することが、中央集権体制から脱却し、地域の個性を生かした地域づくりを行える基盤である。既存の市町村の規模で、既存の大都市圏に太刀打ちはできない。それは大都市そのものがかなりの面積と人口その他の中心機能を既に有しており、その上強力な大都市圏域を構築しているからである。これらのことを考え、地域の自立性を求めるならば、個々の市町村の自主性を尊重しつつ分都市型大都市を構築し、それを核に連携型大都市圏を構想することは地域防衛の一つともいえよう。

以上の考えを空間的に構想した群馬県における連携型大都市圏は2つの圏域からなる。一つは前橋高崎地域を中心とする群馬大都市圏構想である。二つ目は群馬・栃木両県にまたがる両毛大都市圏構想である。詳細は拙稿⁹⁾に譲るが、これによって、中山間地の小規模町村も分都市型大都市との大都市圏の一員としての水平ネットワークシステムを構築し、これまでとは違った地域振興の方向性を得ることができよう。

たとえば、群馬大都市圏構想は前橋高崎の都心を中心核に放射同心円状に圏域を形成するタイプの大都市圏である。前橋高崎の中心市街地が都心の位置を占め、前述のように都心15km圏には渋川・伊勢崎・藤岡・富岡・安中の5都市が位置し、その中心は副都心的役割を持って中心都市としての分都市型大都市を構成する。都心30km圏には郊外中心としての沼田や中之条、下仁田が分布する。また、都心45km圏には、個々に見れば小規模町村に過ぎないが、大都市との関係を考えて地域性豊かなリゾートゾーンを形成する尾瀬の入口でスキーリゾート地の片品、温泉の水上・四万、温泉・スキー・別荘地の草津・嬬恋・軽井沢、山村リゾートの上野・中里・万場などが同心円状に並ぶ。こうした視点からこれらの町村を見ると、個々の町村として見る時とは違い、これらの町村が一大勢力に映る。個々の市町村の自主性を尊重しつつ分都市型大都市を構築し、それを核に連携型大都市圏を構想することは、中山間地域の地域振興にもなる。

・おわりに

市町村合併には様々な意見がある。また、日本政府の積極的推進にもかかわらず、平成における市町村合併は進展を見ていない。自立的な地方自治を目指す地方分権時代にあっては、合併という地域の枠組みを決める重要事項は、その実施の有無を含めて、それぞれの市町村が自主的・自律的に行うべきことといえよう。その意味では自然の成り行きに任せるのも一案かと思う。しかし、時代の転換期には強力なリーダーシップがいる。誰もが行く末を見据えて行動できるわけでない。時代の変化に機敏に対応した政策立案と政治的な決断が常に求められる。

時代の変化や自治体の実態を見ると情報革命に対応した新たな地方自治の空間的枠組みや地方自治制度の創設が必要となっている。そこで本稿では、産業革命以降の工業社会を構築するための明治の大合併、昭和の大合併の理念を筆者なりに検討し、情報革命時代への基盤整備としての平成の大合併の必要性を論じた。また、その合併の方法は、これまでの工業化社会のあり方でなく、情報

化社会に適したものに必要性をコンピュータ・ネットワークとの関連で検討した。それはこれまでの広域行政を支えた広域市町村圏の枠組みとは必ずしも一致しない。それにとらわれず、今後の地域社会のあり方を見据え、分都市型大都市を構築することが重要である。

なお、地方自治を支える空間的枠組みは、それぞれの国における成立の歴史や国民性その他によって決して同じものにはならない。本稿ではかかる視点からの検討も加えた。

以上の結論として、情報革命によって生じた大都市化・分都市化時代にあってはそれに対応した市町村合併を行うことの重要性を認識した。地方分権時代を生き抜くためにも、それぞれの地域が知恵を生かして、新たな地方自治の空間的枠組みや地方自治制度を創設すべきといえよう。

(とどころ たかし・高崎経済大学地域政策学部教授)

付記

本稿の作成には、日本学術振興会科学研究費補助金平成12年度基盤研究(C)(2)(課題番号12680079, 研究代表者 戸所 隆)「大都市化・開放ネットワーク時代における分都市化の意義とそのあり方に関する研究」の一部を使用した。また、2000年7月の前橋・高崎中心商業地での面接調査には、高崎経済大学地域政策学部戸所ゼミの3年生、朝倉伸治・磯部修一・稲垣昌茂・酒井昭博・蔡 欣蓉・鈴木 智・前田佳之・渡辺裕輝の8名の諸君が参加し、筆者の指導のもと集計・討論を行ったものである。

なお、本稿は2000年11月8日に自治省と上毛新聞社主催の群馬県における「市町村合併をともに考える全国リレーシンポジウム」で基調講演した内容を基本に大幅加筆したものである。

<注>

- 1) 石原信雄(2000) 地方分権の推進と市町村合併問題. 地域政策研究(高崎経済大学)3-1 : 107~118
- 2) 戸所 隆(2000)『地域政策学入門』 古今書院.
- 3) 前橋・高崎両市民へのアンケート(2000年7月)は両市中心商業地において、高崎経済大学地域政策学部の戸所ゼミ学生8名が街頭面接調査で実施し、214サンプル(前橋 106、高崎108)を得ている。また、高崎経済大学生へのアンケート(2000年7月)は、地域政策学部1年生のほぼ全員である217名に対してアンケート調査法の講義に際して筆者が実施したものである。
- 4) 自治省(2000) みんなの将来のために市町村のことを考えてみよう!市町村合併って?自治省パンフレット.
- 5) A.トフラー(1980)『第三の波』(鈴木健二・ほか訳)日本放送出版協会.
- 6) 戸所 隆(2000) 中心市街地活性化の到達点と今後の課題. 地域政策研究(地方自治研究機構)第12号 : 6~16
- 7) 戸所 隆(2000)『連携型大都市・大都市圏による新しい国土空間構造形成の研究』平成9~11年度科学研究費補助金研究成果報告書
- 8) 日本経済新聞1月6日付朝刊「地方自治制を見直し 小規模町村は権限縮小 総務省検討」による.
- 9) 戸所 隆(1997) 都市分布構造と都市政策のあり方. 高崎経済大学附属産業研究所編『地方の時代の都市・山間再生の方途』日本評論社 67~98.