

# 北海道における平成の大合併と地方分権改革

山田 光 矢

はじめに

- 一 北海道の地方自治制度の特徴
- 二 北海道開発庁改革と平成の大合併
- 三 道州制特区と支庁制度の改革
- 四 北海道の新しい地方自治制度の在り方

はじめに

北海道は、東経一三九度二〇分〜一四八度五三分、北緯四一度二二分〜四五度三三分に位置する、日本最大の面積を有する都道府県である。表1からもわかるように、北海道の面積は、八万三四五六・七五平方キロメートル（うち

北海道における平成の大合併と地方分権改革（山田）

北方領土四九七七・二〇平方キロメートル)で、日本の総面積の約二二%を占めている。人口は五五二万八九四人で日本の都道府県の第八位となっており、日本の総人口の約四・三%を占めている。面積と人口のアンバランスは人口密度をみると明確となる。北海道の人口密度は、一平方キロメートル当たり六六・一五人で、全国平均三三六・一八人の約五分の一であり、日本で最も人口密度の低い都道府県となっている。北海道は極端な面積と人口の不均衡がみられる都道府県なのである。

しかも、北海道唯一の政令指定都市で、北海道の全面積の一・三%の一・二二一・一二平方キロメートルにすぎない札幌市に、北海道の総人口の三四・二六%である一八九万一四九四人が住んでおり、札幌市を除いた北海道の人口密度は四四・〇八人まで下がる。北海道の札幌市一極集中の傾向の強さがうかがえる。さらに、札幌市に隣接する人口一・二万一九八七人の江別市と六万七二九人の北広島市を札幌圏域とみなせば、札幌圏は一四二七・二三平方キロメートルの面積に二〇七万四二七六人が居住する、人口密度一四五三・三六人の大都市圏ということになる。人口密度からいえば札幌市は京都市に近く、札幌圏域は仙台市に近い。札幌圏域を除いた場合、その人口密度は四二・〇一人となる。さらに北海道の中核市である人口三五万三二八九人の旭川市と人口二八万二四五九人の函館市を加えると、この三大都市圏だけで人口は二七二万〇〇二四人となり、北海道の人口のほぼ半数となる。北海道の全面積の三・四%に過ぎない二八五二・一五平方キロメートルの中に、北海道の約半数の人口が住んでいるのである。この北海道における三大都市圏を除いた北海道の人口密度は三四・八七人である。

北海道の面積は、世界で一一六位のアラブ首長国連邦(八万三六〇〇平方キロメートル)に近く、人口は世界一〇八位のデンマーク(五六五万六二四六人)と一〇九位のスロバキア(五四六万二二一九人)の中間に位置している。人口密

度をみても一〇七位のブルガリア（六八・〇人）やホンジュラス（二〇八位）、コートジボワール（二〇九位）、一一〇位のアイルランド（六四・三人）に近く、三二・七人（二四二位）のアメリカや二〇・五人（二五五位）のスウェーデンに比べても少ないわけではない。<sup>②</sup>

このように、北海道は世界各国と比較した場合、一一〇位前後に位置する国家と類似した規模を誇る地域ということが出来る。それゆえ、北海道は、「北海道は人口約五六〇万人、また、域内総生産は約二一〇兆円とデンマークやフィンランドと同程度の人口・経済規模を有し、人口三〇万人以上の都市は政令指定都市を含め二市ある。また、国際定期便が就航する空港、一定規模の国際海上コンテナを取り扱う港湾もそれぞれ複数存在している」<sup>③</sup>のであり、国際的にみても、一つの独立国家としてやっていけるだけの規模を有している地域なのである。

北海道を一つの国家と考えた場合、首都（首都圏）に位置する札幌市とその周辺都市圏、中核市である旭川市や函館市などの工業や水産加工工業などの第二次産業を基幹産業とする都市（都市圏）、農林水産業という第一次産業を基幹産業とするその他の田園地域圏の特性をいかして、地域政策や地域のガバナンスを行っていく必要がある地域といえる。それゆえ各地域の特性に合わせた多様な自治制度の採用が必要な地域ともいえる。北海道は道州制特区であるという特性を生かして、独自性を発揮できる地方制度を確立して地域経営を実践していくべきである。<sup>④</sup>

## 一 北海道の地方自治制度の特徴

北海道の特殊性と、そこに展開されてきた地方自治制度の特異性は、その歴史をたどることによって明確なものとして見ることが出来る。蝦夷地には、明治元年四月に函館裁判所が、明治二年七月には開拓使が設置された。同年八月に

蝦夷地は北海道と改称され、渡島・後志・石狩・日高・天塩・十勝・根室・胆振・釧路・北見及び千島の一一国八六郡に分割施政された。九月には函館に開拓使出張所が、一〇月には銭箱(後に小樽となる)に開拓使仮役所と根室に開拓使出張所が設置された。その後、開拓使仮役所は小樽から札幌へと移され、札幌開拓庁と改称された後、明治五年に札幌本庁となり、函館支庁と根室支庁の三庁体制となった。北海道は明治政府の管轄下におかれ、廃藩置県や府県官制は適用されなかった。

明治一一年の三新法の制定を受けて、一年後の明治一二年七月に、北海道にも郡区町村編制法が適用され、三庁の下に石狩ほか二〇の郡役所がおかれ、札幌と函館には区が設置された。明治一五年には開拓使が廃止され、北海道は札幌県と函館県と根室県の三県となった。翌年、農商務省内に北海道事業管理局が設置され、三県一局制となった。明治一八年の内閣職制の制定により内閣制度が誕生した流れの中で、明治一九年には地方官官制が制定され府知事と県令の名称が知事に統一されるとともに、北海道に対しては北海道庁官制が制定され、三県一局制が廃止されて札幌に北海道庁が設置された。

内務省が中心となって形成された明治期の地方行政は、内務省の大きな指導性を前提として整備され、国家の地方行政官庁の行政と、公法人たる地方自治体の自治行政の二つの制度と性格をもっていた。国家の地方行政官庁としては府県支庁がおかれ、地方行政官庁と地方自治体の二重の性格を持つものに庁府県(昭和一八年以降は都庁府県)が、地方自治体としては市町村が置かれた。中央集権による官治行政を基本とした地方行政においては、地方行政の中心は府県知事(北海道は北海道庁長官：以下長官という)、昭和一八年以降は都府県知事と長官であった。知事と長官は勅任官であり、内務大臣が直属の上官であるが、担当する所管事項に依じて、内閣総理大臣をはじめとして関係ある各

省大臣の指揮下で、府県令を発する権限や行政監督や治安維持等に関する権限を行使していた。

府県は国の行政官庁（普通地方官庁）であると同時に上級の地方自治体でもあった。明治三二年の大日本帝国憲法の発布を受けて、翌年には府県制・郡制が制定され、府県と郡の地方公共団体としての性格が認められた。この府県制・郡制は明治三二年に全文改正され府県は法人となった。こうした府県の動きに合わせて北海道においても議会開設の運動が行われ、ようやく明治三四年三月に「北海道会法」と「北海道地方費法」が公布され、北海道にも議会が設置されることになったが、その権限は府県会より制限されたものであった。また町村も北海道では、他の府県の町村と同等の権限が認められている一級町村（町と村）制が明治三三年に、自治権が十分には認められていない二級町村（村のみ）制が明治三五年に施行された。

明治三〇年には郡役所が廃止されて札幌外一八支庁が設置されるとともに、北海道区制、北海道一級町村制及び二級町村制が公布された。明治三二年には札幌と函館と小樽に区制が施行され、翌三三年には一六の一級町村制が施行された。明治三五年には新たに一つの一級町村制が施行されるとともに、六二の二級町村制が施行された。明治四三年には一九支庁が一四支庁に統合された。名称や区域に関しては戦後まで若干の変更は見られるものの、一四支庁体制は現在も維持されている。大正一一年には区制が施行されていた札幌・函館・小樽・旭川・室蘭・釧路に市制が施行された。また、大正一二年には、府県においては明治二二年の町村制導入により廃止された戸長役場制度が北海道においても廃止され、六市九九一級町村一五五二級町村の二六〇市町村が配置された。昭和一八年三月の市制町村制の改正によって、北海道の一・二級町村制が廃止されたが、従前の二級町村は指定村とされた。その結果、北海道には一〇市、五六町、七三普通村、一三五指定村の二七四市町村が存在することとなり、昭和二〇年八月二〇日には一〇

市五七町七三普通村一二九指定村の二六九市町村となった。北方領土の六村を加えると二七五市町村となる。

戦前の北海道は、府県（昭和一八年以降は都府県）とは異なった地位におかれていた。府県ではその名称そのものが行政庁を示し、府県庁は建物の名称である。これに対して北海道では「北海道」という呼称は単なる地名であり、北海道庁が行政庁を意味していた。府県には知事がおかれたが、北海道庁には長官がおかれた。また府県におかれた土木事務所は内務省の、営林署は農林省の出先機関であったのに対して、北海道では北海道庁の組織の一部となっていた。このことは、北海道庁が国の機関であったことを意味している。また、府県には明治二三年の郡制が施行されて市以外の地域に郡がおかれた（後に廃止）<sup>⑤</sup>が、北海道では当初郡はおかれたが、郡制は適用されずに支庁に改編されて全道に配置され、現在も一四支庁体制は継続されている<sup>⑤</sup>。

北海道は昭和二一年の都道府県制の施行によって府県並みの扱いを受けるようになり、昭和二二年の地方自治法の制定を受けて普通地方公共団体の地位を獲得した。ただし北海道の特殊性に応じて、昭和二五年に「国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画を樹立し、これに基づく事業を昭和二六年度から当該事業に関する法律の規定に従い、実施するものとする」（北海道開発法第二条第一項）との目的を有する「北海道開発法」を制定し、東京に北海道開発庁を、翌二六年には札幌に北海道開発局をおき、北海道開発を国家主導で実施することとした<sup>⑥</sup>。北海道は国の地方支分局である北海道開発局と、普通地方公共団体である北海道の二重行政の下におかれることになったのである。

「府と県は単に名称の違いのみで差異はない。北海道も出先機関に違いがあるのみ、東京都は旧東京市の部分に特別区をおいていることが違うのみである」<sup>⑦</sup>といった判断もみられる。しかし、表2からもわかるように、北海道では

支庁制度に変更が加えられてはいるが、現在でも全道をカバーする一四の地域すなわち支庁制度は継続され、そこに九つの総合振興局と五つの振興局が道からの出先機関として設置されている。表1からもわかるように、一四の地域の面積や人口などが他の都道府県と大きく異なっていることから、北海道には特有の地方自治行政が展開を考慮すべきであることがみえてくる。

北方領土を除く北海道の総面積は七万八五二〇・五五平方キロメートルであり、一四地域の平均面積は五六〇八・六一平方キロメートルとなる。日本の都道府県の平均面積八〇四一・四二平方キロメートルの約七〇%である。しかし北海道を除く四六都府県の平均面積の六四〇一・九六平方キロメートルと比較すれば約八八%であり、北海道を含む全国平均では二六位の愛媛県(五六七八・〇〇)より若干小さい程度であつて、表1からもわかるように、大半の地域は平均規模以上の府県に類似した面積を有しており狭いとはいえない。ただし人口は地域格差が明確であり、札幌市を含む石狩地域は府県や政令指定都市並みの人口を抱えているが、残りの多くは中核市か特例市程度であり、人口一〇万人未満の地域も四地域存在しており、そうした状況に対する対応も考慮していく必要がある<sup>(8)</sup>。

戦後の新しい地方自治法の下における北海道の市町村は、昭和二二年二月の一市五九町二〇三村の合計二七三市町村で始まり、昭和二四年八月の一四市六九町一九六村の合計二七九市町村となり、一六市一〇八町一五四村の合計二七八市町村で、昭和二八年一〇月一日の市町村合併促進法の施行日を迎えた。法律上の昭和の大合併は昭和二八年から三六年までの八年間とされるが、北海道における昭和の大合併は、二八市一四六町四六村の二二〇市町村となつて昭和三九年に終了した。

昭和の大合併では、全国で九八八市町村が三四七二市町村となり、ほぼ三分の一に減少しているのに対して、北

北海道では約二〇%の減少率にとどまっている。ただし当時の全国平均をみると、一市町村の平均面積は約一〇九平方キロメートル、平均人口は約三万七千人であり、北海道のそれは、約三八〇平方キロメートルと二万五千人であり、人口を中心に考えた場合は大きな相違はないといえる。ただし、三つの大都市圏域を除くと、広大な地域に全国平均の半分程度の人口が分散されていることになる。<sup>9)</sup>

昭和の大合併の後でも、日本の広域行政推進策は停止されず、六次に渡る全国総合開発計画（昭和三七年からの全国総合開発計画…全総、昭和四四年からの新全国総合開発計画…新全総、昭和五二年からの第三次全国総合開発計画…三全総、昭和六二年からの第四次全国総合開発計画…四全総、平成一〇年からの二一世紀の国土のグランドデザイン…五全総、平成二〇年から国土形成計画…六全総）に関連して、複数の広域行政策が提案されている。平成の大合併が平成一一年から二二年までの動きだとすれば、全総から四全総までが昭和の大合併と平成の大合併をつなぐ役割を果たした政策といえる。

全国総合開発計画は、過密・過疎現象が招いた地域格差の是正を目的に展開されたものである。全総は新産業都市建設促進法と工業整備特別地域整備促進法を制定し、全国に一五の新産業都市と六か所の工業整備特別地域を設定し、「国土の均衡ある発展」を目指した。北海道では「道央新産業都市地域」が設定され、当時の市町村名では、札幌市・小樽市・室蘭市・苫小牧市・江別市・千歳市・広島村・石狩町・恵庭町・余市町・虻田町・伊達町・登別町・白老町・早来町・追分町・厚真町・鶴川町の六市一町一村がその範囲とされた。ここは北海道の政治・経済の中心地であり、この地域の発展をばねにして北海道の発展を求めるところを目的とした計画であったといえる。この計画は拠点地域の発達を促したが、波及効果が薄かったことから新全総にとつてかわられることになった。

新全総は広域圏を設定することによって、圏域全体の発展を目指すことを目的とした。この新全総が設定した広域



圏は、広域市町村圏（全国に三三六圏域）や大都市地域広域行政圏（二四）と地方生活圏（二七九…単数もしくは複数の広域市町村圏で設定）であった。北海道には表1のように、一四支庁の中に二〇の広域市町村圏が設定され、そのすべてが地方生活圏とされた。<sup>10</sup> 複数の広域市町村圏が設定されているのは以下の四つの地域であった。空知地域には南空知広域市町村圏（岩見沢地方生活圏）と中空知広域市町村圏（滝川地方生活圏）と北空知広域市町村圏（深川地方生活圏）が、胆振地域には西胆振広域市町村圏（室蘭地方生活圏）と東胆振広域市町村圏（苫小牧地方生活圏）が、上川地域には上川中部地区広域市町村圏（旭川地方生活圏）と上川北部広域市町村圏（名士地方生活圏）と富良野地区広域市町村圏（富良野地方生活圏）が、網走地域には北網広域市町村圏（北網地方生活圏）と遠紋地域広域市町村圏（遠紋地方生活圏）が設定された。

この二〇の広域市町村圏の広域行政は、表3のように、八圏域は複合一部事務組合方式で、一二圏域は協議会方式で実施されている。すなわち、南空知、中空知、札幌、檜山、留萌、北網、十勝、釧路の八圏域には複合一部事務組合が設定され、残りの一二圏域には協議会が設定されているのである。また南空知、中空知、檜山、留萌地域、北網、十勝、釧路の七広域市町村圏にはふるさと市町村圏が設定され、中空知、後志、渡島、檜山、川上中、宗谷、北網、遠紋、釧路の九広域市町村圏には地域経済活性化対策推進地域に指定されている。二〇の広域市町村圏の平均人口は約二七万六千人であり、平均面積は約四一七二平方キロメートルである。これは都道府県の平均人口の約一〇分の一であり、平均面積の約半分（ほぼ石川県に類似…四一八五…三五位）であり、ここでも面積は他の府県並みであることがわかる。

三全総はモデル定住圏とテクノポリスと頭脳立地法による集積地域を設定した。モデル定住圏は北海道と沖縄には

設定されなかった。テクノポリスは道央（三市一町）と函館地域（一市三町）に設定され、集積地域には旭川市が指定された。四全総は地方拠点都市地域とリゾート地域を設定した。地方拠点都市地域には、帯広圏（帯広市、音更町、芽室町、幕別町）、千歳・苫小牧（千歳市・苫小牧市・恵庭市・白老町・厚真町・安平町）、函館圏（函館市・北斗市・七飯町）、オホーツク北網（北見市・網走市・美幌町・大空町）、上川中部圏（旭川市・鷹栖町・東神楽町・当麻町・比布町・愛別町・上川町・東川町・美瑛町）、釧路（釧路市・釧路町・白糠町）の六圏域が指定された。このなかで広域市町村圏と区域が一致しているのは上川中部圏だけである。リゾート地域には、富良野市を中心とする一市七町一村が指定され、「北海道富良野・大雪リゾート地域整備構想」が作成された。

こうした四全総までの広域行政が様々な形で北海道に影響を与えてきた。しかし時代とともに行政の在り方も変わらざるをえないのであり、橋本内閣の下で、一九九九（平成一一）年七月八日に「省庁再編推進法」と「地方分権一括法」が成立し、その影響を受けて、北海道の地方自治制度や地域開発は大きく変動していくことになった。<sup>11</sup>

## 二 北海道開発庁の改革と平成の大合併

平成五年の細川内閣の誕生以降、日本の政治、行政、地方自治等に対する改革への動きが活発となった。ただし、細川内閣以降の政権が短命だったこともあり、改革の基本的な枠組みは平成一一年に橋本内閣によって形成され、一三年以降の小泉内閣で具体化されていくことになった。省庁再編推進法に基づいて省庁再編が実施され、地方分権一括法によっていわゆる「平成の大合併」が推進されることになった。橋本内閣の企画を小泉内閣が推進したといえる流れがここには存在する。その後の改革は短命内閣の連続という政治的混乱の影響を受け、目立った成果はみえていな

い。

中央省庁等改革基本法の「中央省庁等改革の基本方針」(第四条)に従う、同法の別表第二(第二五条)の備考二には、「国土交通省は、建設省、運輸省、国土庁及び北海道開発庁を母体に設置するものとする」との規定がある。総理府の内閣府への移行のなかで北海道開発庁は内閣府の外に移され、建設省、運輸省、国土庁と合体する形で国土交通省となった。総理府の外局とされた北海道開発庁は、国土交通省の創設で廃止された。ただし、国土交通省には本省内部部局として、①北海道開発に関する政策の企画・立案・推進、②北海道開発事業費の一括計上、③日本政策投資銀行(平成二〇年一〇月以降は株式会社日本政策投資銀行)の監督、④北方領土隣接地域の振興、⑤アイヌの伝統等に関する知識の普及・啓発、⑥独立行政法人土木研究所の監督、⑦北海道開発局の事務の運営の指導・改善を所掌事務とする、北海道開発局が置かれ、地方支分部局として①開発計画の調査・推進、②直轄公共事業の実施、③公共事業に関する補助金交付事務、④都市計画・住宅等の許認可、⑤建設事業等の指揮・監督等を所掌事務とする北海道開発局が置かれている<sup>12)</sup>。

国土交通省・北海道開発局によれば、平成一一年七月に可決成立した「国土交通省設置法」において、北海道開発局は、「①国土交通省の地方支分部局として従前どおり農業部門を含めた総合的な現地機関として北海道開発局を設置する。②北海道開発局は、直轄事業の実施に加え、補助金の交付、都市計画、建設業の振興等本州等において地方整備局が所掌することになる事務を新たに分掌することなどが規定された。これにより、従前四省庁(農林水産省、運輸省、建設省及び北海道開発庁)の下部機関であった北海道開発局は、二省(農林水産省及び国土交通省)の下部機関」となった。その上部機構として「国土交通省の本省に北海道開発を担当する北海道局」が置かれた。しかもこの北海

道開発局は「総合的な事業実施官庁」であり、「国土交通省の地方支分局であるが、農業水産事業の実施については農林水産大臣、その他の事業の実施については国土交通大臣の指揮監督を受ける」ことになっている機関とされた。

昭和二一年に政府は、「北海道の重要性にかんがみ、その拓殖行政の所管に再検討を加えるとともに、拓殖計画の内容に重点的改革を加える」との方針をとり、総司令部や各省の反対や主張を受け、昭和二五年の北海道開発法に従い、北海道開発に対する企画調整官庁としての北海道開発庁が設置された。その結果、開発事業は農林、運輸、建設が所管し北海道知事が直接執行することとなった。省庁の不満は翌年の北海道開発法改正につながり、北海道の反対や全国知事会の要望もあつたが、北海道開発庁の地方支分局として北海道開発局を設置し国の直轄事業を直接に担当する体制を確立した。<sup>13)</sup>

北海道のこうした北海道開発局と北海道庁による二重開発行政体制は、省庁再編後も維持された。北海道開発局を舞台にした「官製談合」が表面化したことを受けて、平成二〇年六月二六日の地方分権改革推進委員会で、猪瀬直樹委員（現東京都副知事）が、「官製談合が行われるのは組織的欠陥であり、それは北海道との二重構造に根本的原因がある。即刻、業務を北海道に移管すべき」と発言し、それが七月二日の毎日新聞に「北海道開発局廃止へ」という記事が載ったことから、北海道開発局の存在の有無が議論されることになった。こうした動きに対して、町村官房長官（当時）は「開発局を含めた国出先機関の見直し議論を進める必要があり、北海道は道州制特区という形で先行しているので、どんどん進めていけばいい」として、廃止決定はなく、北海道の対応を見守る姿勢を明確にした。これに対して高橋北海道知事は「体を張って守っていく」と表明し、問題は曖昧なまま継続されることとなった。<sup>14)</sup>

中央省庁等の改革の目的の一つは、「中央省庁等改革は…略…国が本来果たすべき役割を重点的に担い」（中央省庁

等改革基本法第二条)、「国の規制の撤廃又は緩和を進め、国と民間とが分割すべき役割を見直し、及び国と地方公共団体との役割分担の在り方に則した地方分権を推進し、これに伴い国の事務及び事業のうち民間または地方公共団体にゆだねることが可能なものはできる限りこれらにゆだねること」(同法第四条第三号)といった法文の規定から理解できる。地方自治法にも同様の趣旨の規定があり、地方分権改革の趣旨からみても、北海道開発局は、本来廃止されるか役割を縮小されるべきものであるといえる。

官房長官の談話からみて、道州制特区制度の導入にあわせて、北海道の改革ないしは廃止案の提示が認められていたといえる。しかし知事がその存続を容認した背景には、北海道開発局の行政の優位性が読み取れる。北海道局は国土交通省の一官房一三局の一局にすぎないものとなり、予算規模も開発事業費に占めるシェアも減少しているが、予算の「一括計上権」は引き継がれている。これは国の事業に対する地方負担の割合の軽減等の特権のためである。例えば、直轄一般国道の維持管理への国の支出比率は都府県には五五%であるが北海道には七〇%となっており、直轄大規模河川の改修には都府県には七〇%であるが道には八五%となっているのである。優位性が依存体質の強化につながる危険がある以上、地方分権や地方の自立性の拡充を考えれば、北海道自身の視点による改革への移行が重要となる。<sup>15)</sup>

また、平成の大合併は、昭和の大合併の後の昭和四〇年に制定された一〇年の時限法である「市町村の合併の特例に関する法律」が、昭和五〇年、六〇年、平成七年にそれぞれ一〇年間の時限法として延長されてきたことをうけて実施されたものである。平成七年の「市町村の合併の特例に関する法律」は平成一一年に改正され、平成一七年三月三十一日に失効した。<sup>16)</sup> この平成一一年に改正され平成一二年四月一日に施行された、「市町村の合併に関する法律」の

改正（以下、この改正法を「旧合併特例法」と呼ぶ）と廃止までの時期が、平成の大合併のスタートと第一期といえる。平成十七年四月一日に五年間の時限法である「市町村の合併等の特例に関する法律」（以下「新合併特例法」と呼ぶ）が施行され、同法が失効した平成二十二年三月三十一日まで継続され終了した平成の大合併は、その第二期といえる。

平成十一年三月三十一日現在北海道の市町村数は、三四市一五四町二四村の合計二二二市町村の下で、北海道の「旧合併特例法」による平成の大合併は開始され、それは平成一八年三月三十一日の女満別町と東藻琴村の合併による大空町の新設と、静内町と三石町の合併による新ひだか町の新設による、三五市一三〇町一五村の合計一八〇市町村で終了した。この五三市町村による二二件の合併が「旧合併特例法」下の合併とされるのは、関係市町村による「合併協定書の調印」と「知事への申請」が平成一七年三月三〇日までに行われたことによる。

その後北海道では、「新合併特例法」の施行に伴い「北海道合併推進構想」を策定し、再度合併等の広域行政を推進するための調査や提言を行っている。北海道が調査対象としたのは、平成十七年四月四日の森町と砂原町による森町の新設合併後の、三四市一五〇町二三村の二〇七市町村である。この二〇七市町村の中で、任意協議会への参加市町村は一三四市町村（六四・七％）、法定協議会への参加市町村は一一〇市町村（五三・一％）、いずれにも参加しなかったのは五五市町村（二六・六％）であり、両方に参加したのは九二市町村（四四・四％）であったことから、任意協議会だけに参加したのは四二市町村（二〇・三％）、法定協議会だけに参加したものは一八市町村（八・七％）であった。任意協議会に参加した延べ一四六市町村のうち、法定協議会に移行したものは七二市町村（四九・三％）であり、法定協議会に参加した延べ一一三市町村のうち、合併に至ったのは四八市町村（三九・〇％）だけであった。ただしこの合併は旧合併特例法に基づく合併であった。その後、新合併特例法の下で行われた合併は、平成二十二年の上湧別町と湧別

町の新設合併によって誕生した湧別町のみである。その結果、現在の北海道の市町村は三五市一二九町一五村一七九市町村である。

日本の市町村数は、平成二三年一〇月一日現在で、七八六市七五二町一八四村の合計一七二二市町村となっている。表4からもわかるように、日本の地方公共団体の規模は、諸外国に比べて決して狭域的なものではない。平均規模からいえば、むしろイギリスに次ぐ規模の基礎自治体によって地方自治は実践されているのである。ヨーロッパ諸国の地方公共団体の規模は、イギリス型の広域型と、スウェーデンやオランダのような中規模型、ドイツやフランスやイタリアのような小規模型に分類できる。ただし日本の実情をみると、市町村は人口三六〇万人強の横浜市から、人口百人台の青ヶ島村までかなり多様なものとなっており、大規模型から小規模型まで混在しているのが特徴といえる。合併の進捗によって、全国の人口一万人未満（小規模市町村）の市町村は一市三〇一町一六九村の四七一市町村となっており、全国の市町村の約二七％となっている。この小規模市町村が、北海道には表5のように、一市一〇一町一五村の一七七市町村が存在している。これは北海道の全市町村の約三分の二を占めており、全国の小規模市町村の二四・八％が北海道に存在していることを意味している。これも、北海道の人口と面積の特徴がもたらす結果といえるが、こうした特殊性を逆に生かした地方自治制度の創設が北海道には求められているともいえる<sup>17</sup>。

北海道庁は、こうした状況や新合併特例法の要請をうけて、再度市町村合併に向けた対応策として『北海道市町村合併推進構想』の「本編」や「組合せ編」等を作成し公表した。そのなかで、「基礎自治体の充実・強化の手法」には、「広域連合を含めた広域提携の手法と、市町村合併の手法があり、それぞれ有効なことや、広域連携の取組と市町村合併の取組は相反するものではなく、地域の実情に応じて両方を並行して進めていくべき」ことを示した。また

「市町村合併の期間と規模」として「合併特例法の期間である五年以内に、住民に適切な行政サービスを提供することが出来る規模としておおむね三万人程度」での合併が目標値であることを示した。

こうした中で、北海道庁は新合併特例法による再度の合併のモデルを、全市町村のクラスター分析と、そこから明確化されてくる市町村の結びつきの階層構造を通じて、表6のような「構想対象市町村の組合せ」を公表した。構想外の一七市町村のなかで、平成の大合併を実施していなかった市町村は、札幌市、小樽市、千歳市、恵庭市、北広島市、根室市、夕張市の七市である。根室市と夕張市を除く八市はいずれも人口五万人以上で地域の中核的な自治体である。室蘭市も人口三万弱ではあるが地域の中心的位置を占めている。例外は財政問題を抱える夕張市(人口一万人余)ということになる。残りの一〇の市と町は平成合併を実施した地域である。北海道の組み合わせ案は、一方で特例市への移行や市制施行を目的とした計画と、町村による少なくとも人口一万人以下の町村の消滅を目的としたものといえる。人口一万人弱の礼文町と利尻町と利尻富士町の合併案は島嶼部における例外といえる。<sup>18)</sup>

平成の大合併の進捗率が一五・六%で全国四四位の北海道にとつて、再度の合併推進には困難があるといわざるをえない。北海道庁の「『道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針』に基づき、既に、道が所掌する約二千五百件の事務事業と、約四千条項の権限のうち、補助事業や内部事務を除いた直営事業から一八九件、権限で二〇五四条項を市町村への移譲対象として明示したところであり、市町村と十分協議し、同意を得た上で、平成一八年度は五五市町村に三六〇権限を移譲しました<sup>19)</sup>(数字は筆者が漢数字に転換)との説明は、北海道が権限移譲を条件に市町村合併の進展を求めていたことを示している。

それゆえ平成の大合併にかわるものとして、広域行政のもう一方の手段とされる広域連合を考察する必要がある。



その背景には、新合併特例法の失効による平成の大合併の終了がある。現在北海道には一一の広域連合しかなく、しかも表8からわかるように、「北海道後期高齢者医療広域連合」は全国四七都道府県にすべて設置されている「後期高齢者医療制度」の導入に対応して設立されたものであり、残りは表7の一部事務組合と同様に、ある種の事務の複数の地方公共団体による共同処理のために設立された特別地方公共団体（以下「いわゆる広域連合」という）である。新合併特例法に基づく「平成の大合併」後期の、市町村合併に準じた複合的な事務処理のための広域連合（以下「準地方公共団体型広域連合」という）ではない。<sup>20</sup>北海道庁の「構想対象市町村の組合せ」をみた場合、市町村合併の代替としては、「準地方公共団体型広域連合」への移行を考えていくしかない。ただしこのやり方は新たな制度の創設であり、かなり困難なものといわざるをえない。

### 三 道州制特区と支庁制度の改革

「特区」制度は、平成一四年六月の小泉内閣の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇二」（いわゆる「骨太の方針二〇〇二」）に盛り込まれた構造改革特区構想が始まりであり、その「構造改革特区」は同年一二月の構造改革特別区域法によって具体化し、平成一五年四月に第一回目の特区認定が行われた。「道州制特区」は平成一六年四月に北海道が「道州制特区に向けた提案（第一回）」を提出し、八月に「道州制特区に向けた提案（第二回）」の具体化について」を提出したことで具体化に向けて動き出し、平成一八年一二月二〇日の「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（「道州制特区推進法」）によって具体化された。

道州制特別区域は「北海道または自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体

化した地方（三以上の都府県の区域の全部をその区域に含むものに限る）のいずれかの地方の区域の全部をその区域に含む都道府県であつて政令で定めるもの（以下「特定広域団体」という）の区域をいう」（道州制特区推進法第二条）ものときられている。ただし、「将来、ブロック単位で都府県の合併が行われた場合は本邦の対象になりうるが、現時点で特定広域団体となるのは北海道のみ（政令によって限定）」とされている。それゆえ北海道は、「北海道なら府県合併なしでも道州制に行ける」というアドバンテージを活用して、道州制への移行を推進したのである。<sup>21</sup>

道州制の導入による各主体の役割分担について、北海道は以下のように整理している。それは、

ア 市町村（基礎自治体）は、地域における総合的な行政主体として、住民の暮らしや地域の産業振興に関わる行政サービスを地域の実情に応じて提供する役割を担う。

イ 道州（広域自治体）は、全道的に展開すべき広域事務、連絡調整事務、補完事務の三事務（\*）に限定し、産業の振興、雇用政策、交通、社会資本の整備や先端的な試験研究など専門性の高いもの、教育や医療の分野における人材の確保などの役割を担う。

ウ 国は、外交や安全保障など国家として本来果たすべきことなどにその役割を限定する。

\*①広域事務…市町村の区域を超えた対応が必要な事務

②連絡調整事務…市町村を包括する団体として行うべき事務

③補完事務…高度な技術・能力を要し負担の大きな事務

ただし、ここでの市町村は将来の基礎自治体（行政体制の整備が進んだ状態）を想定しており、連絡調整事務及び補完事務については限定的なものを想定している。

というものである。規定自体は地方自治法第一条の二と第二条の内容の具体化を明示したものである。<sup>22)</sup>

道州制特区によって、国から道に生活の利便性向上や経済の活性化につながる事項としては、例えば保健福祉関係では身体障害者入所授産施設のサテライト施設の設置や自治体病院の広域再編への規制緩和が、環境関係では鳥獣捕獲の許可手続きの簡素化など、五分野で一〇項目の権限移譲や簡素化が進んだことや、二重行政の解消につながる事項の権限移譲がなされたことが例示されている。また、道から市町村への権限移譲の対象を、①市町村から移譲要望があつた権限、②他都府県において移譲実績がある権限、③地方分権改革推進委員会「第一次勧告」で市町村へ移譲すべきと勧告された権限を軸に移譲対象を拡大した結果、平成二〇年四月一日現在で約二六〇〇条項になっていることを強調している。北海道の「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」の改訂までの経過」によれば、平成一八年四月一日に六一市町村へ六五七権限が、同十九年には一八〇市町村へ四九一権限が、二〇年には一二八市町村に三二七権限が、二一年には一七九市町村に二四八権限が移譲されたことを強調している。<sup>23)</sup>

北海道の広域行政のもう一つの特徴としてあげられるものは、前述したように、全道を一四地域に区分されて設定されている「支庁制度」である。北海道の北方領土を除いた面積七万八五二〇平方キロメートルは、新潟県を含めた東北七県の七万九五三六平方キロメートルより若干狭く、九州と四国と山口県と広島県の一四県の七万七八八平方キロメートルより若干広い。このことは、北海道の一四支庁の面積は西日本の一四県と類似したものである。また人口を考慮に入れた場合には、本来は北海道が一四の県に区分されていてもおかしくはなかったといえる。また人口を考慮に入れた場合には、北海道を七つの県に区分したと仮定した場合、平均人口が七八万人強であり、四四位の徳島県（七九万人強）に近い。ただし札幌圏あるいは石狩地域への人口集中を考慮に入れた場合には、別途考慮する必要がある。これも前述のよう

に、北海道における面積と人口の特異性がもたらした結果といえる。

北海道では、平成の大合併の進行と北海道の道州制特区制度の導入がある程度並行して推進されている中で、支庁制度の改革もほぼ並行して進行されていた。平成二〇年六月三〇日に「北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例」(「振興局条例」)が制定され、各支庁には九の総合振興局と五の振興局が設置された(各総合振興局と振興局の所管区域は「〇〇地域」と称されているので、以下「支庁」を「地域」と表す)。表2のように、総合振興局が単独で設置されているのは、「後志地域」(後志総合振興局)、「宗谷地域」(宗谷総合振興局)、「網走地域」(オホーツク総合振興局)、「十勝地域」(十勝総合振興局)の四つであり、他は、「空知地域」(空知総合振興局)と「石狩地域」(石狩振興局)、「胆振地域」(胆振総合振興局)と「日高地域」(日高振興局)、「渡島地域」(渡島総合振興局)と「檜山地域」(檜山振興局)、「上川地域」(上川総合振興局)と「留萌地域」(留萌振興局)、「釧路地域」(釧路総合振興局)と「根室地域」(根室振興局)の五つの組合せ(「地域連合」と称する)となっている。総合振興局と振興局の関係は「広域的に処理することにより効率的かつ効果的に執行することができる事務については、規則に定めるところにより、別表2の左欄に掲げる総合振興局が同表右欄に定める振興局の所管区域に係る事務を所掌することができる」(「振興局条例」第3条)とされている。

「振興局条例」別表第1(第2条関係)によれば、各総合振興局と振興局の所管区域は、それぞれの局内にある全町村だけであり市は含んでいない。これは北海道における「支庁」が、郡制度の改編として設定されたことの影響と推測される。「郡制」においては、郡の所管区域は郡域の町村だけであった。それゆえ最大の圏域人口を誇る石狩地域には振興局しか設置されていないのである。これは、石狩地域には当別町と新篠津村の一町一村しか存在せず、その合計人口が二万二四〇四人のためである。「支庁」が「地域」へと呼称は変更されたが、実態は継続されたのである。

ただし、「振興局条例」第3条の2には「知事は、前項の規定を定めるにあたっては、あらかじめ、関係する市町村の長の意見を聞くものとする」、第4条には「総合振興局の長および振興局の長は、市町村と連携協力しつつ、地域の課題に即応した行政運営並びに地域の特性及び道民の意向に配慮した政策を効果的かつ効率的に推進するものとする」との規定があり、「地域制度」の歴史的な性格と、現実の自治制度の乖離がみられる。特に交通・通信手段等の発達が、人々の行動半径を拡大してきたのであり、「職・住・遊・学」の圏域全体を対象とした自治制度の執行は当然のことであり、「地域」すなわち総合振興局や振興局と地域内の市町村の協力関係は重視される必要がある<sup>24</sup>。

「総合振興局」や「振興局」すなわち「地域」は北海道の総合出先機関である。「地域制度」の改革の柱の一つとして、北海道は「地域の特性や新たな課題に対し、迅速かつ的確に対応できるよう、総合出先機関としての権限の拡充を図ります<sup>25</sup>」とのべ、その目的を明確に示した。ここでは、「組織の設置に関する権限」として、「地域の特性や特定の課題に迅速かつ的確に対応するため、局長の裁量で特定の職の配置や年度途中における柔軟な職員配置が可能となるよう、一定の組織編成権・人事権を付与」することを明示している。これによって「総合振興局」や「振興局」に、「地域」に対する迅速で柔軟な行政遂行の権限を認め、地域に実情に即応した行政サービスの提供を確保しようとしている姿勢が伝わってくる。

また北海道は「住民に身近な行政を住民により近い所に移すことにより、地域における事務の完結性を高め、地域のニーズに柔軟かつ機動的に対応するため、本庁から総合振興局及び振興局への権限移譲を進めます<sup>26</sup>」として、目的実現の中心手段に権限移譲を置いていることを明言した。北海道は権限移譲予定項目を約三八〇項目とし、その具体例は以下のとおりである。それは、

保健福祉分野…未熟児養育医療の給付、栄養士免許の交付など

道民生活分野…NPO法人の設立認証、訪問販売業者等と密接な関係を有する者等への立ち入り検査など

環境分野…特定希少野生動物事業者の登録など

商工労働分野…商店街振興組合等が行う商店街整備計画の認定、介護労働者の労働環境改善計画の認定など

まちづくり分野…開発行為（規模が五〇ヘクタール以上のもの）の許可、宅地造成工事規制区域の規制など

社会資本分野…公有水面埋立（河川区域以外）の免許、海岸保全区域の指定、急傾斜地域崩壊危険区域の指定など  
となっている。<sup>27</sup>

北海道の地方自治は、広域行政が北海道庁とその出先機関である一四の「地域」（「広域地域」は九）が担い、日常生活に関する行政は一七九の市町村が担当することになっている。しかし市町村の多様性が、より広域的な日常生活に関する行政単位の設定を要求している側面がある。「地域」と基礎自治体を一体化したものと考えた場合、一四の「地域」を単位とした合併を実施するか、準地方公共団体型広域連合を設定することが考えられる。あるいは二〇の広域市町村圏を単位に同様の政策を遂行することも考えられる。さらに北海道の再合併計画を前提にした場合には、表6からわかるように、構想対象外の一七の市町と構想対象圏域である四三の市町村の合計六〇で構成される広域型の市町村への移行が考えられる。

実際の事務を単位とした市町村の新たな組み合わせを考えることも可能である。例えば表7からは、北海道には一四六の市町村が構成する四一の消防に関する一部事務組合が、また消防を含む複合一部事務組合として七町で構成されている檜山広域行政組合があり、組合を組織せずに独自の消防事務を遂行している市町村が二六存在する。それ

ゆえ、消防を単位とした場合に北海道は六八の地域に区分されることになる。また警察署を単位としてみた場合、札幌方面に三〇署、函館方面に九署、旭川方面に一三署、釧路方面に一〇署、北見方面に七署の合計六九署が配置されている。北海道の合併構想に合わせて、六〇から七〇程度での、市町村合併か準地方公共団体型広域連合の設定を考えてみることも必要といわざるをえない。<sup>28)</sup>

#### 四 新しい北海道の地方行政の在り方

北海道の「地域」政策からは、日本の他の地域への道州制導入がもたらす問題点が逆の形で推測できる。道州制が都府県の合併を前提としたものであるとすれば、合併した都府県は州政府に全権限を移譲することになる。しかし北海道による一四地域への権限移譲は、州制度が確立され場合でも、一定権限を旧来の都府県に残す必要があることを示している。そうなった場合、道州制において都府県はいかなる権限を州政府に移管し、いかなる権限を旧来の都府県（「支庁」もしくは「地域」となると考えられる）に残すのかの判断が必要となる。特に市町村には政令指定都市、中核市、特例市、いわゆる一般の「市」、一般の「町村」、人口一万人未満の小規模市町村という多様性が認められる以上、自治能力の高い市（町村）と小規模町村では対応を異にする必要がある。

小規模市町村を対象にした場合には、理論的には北海道の「地域」制度のような支援体制が必要となる。「職・住・遊・学」を前提とした広域的な生活圏を前提とした自治制度を重視した場合、複数の市町村を統合した再度の市町村合併の推進か、市町村の協力的体制を前提とした「地域」制度の確立や、「地域」あるいは「広域市町村圏」等を前提とした準地方公共団体型広域連合の導入などを検討していく必要がある。その場合には表1にも示したように、地域

審議会や地域自治区あるいは合併特例区といった地域自治組織の設定が重要となる。身近な地域に対応可能な行政圏域の設定と、そこに対する一定の権限移譲が必要となる。

北海道は、「合併市町村のうち …略… 地域自治組織の仕組みを活用した市町村の割合は、全国で約九%に過ぎませんが、北海道では約三八%を占めていました<sup>(29)</sup>」として、身近な行政サービスに対する配慮の高さを強調している。しかし、平成の大合併の進捗率の低かった北海道にあつては、表1からもわかるように、二市六町に一三の審議会と五自治区が設定されているにすぎず、四%弱でしかない。身近な行政に対する配慮は、北海道における今後の重要な課題といえる。

前述のように、北海道の市町村の平均面積は四六六・二四平方キロメートル、平均人口は三万八四四人、人口密度は六六・一五人である。平均面積は大規模自治体型の典型であるイギリスの約八一%であり、小規模自治体型のドイツの約一六・五倍であり、かなり広い面積の市町村といえることができる。平均人口はイギリスの約二三%、スウェーデンの約九三%、ドイツの約二・四倍であり、中規模自治体型の国家とほぼ同等の規模となっている。ただし、前述のように、北海道の札幌圏（札幌市、江別市、北広島市）と旭川市と函館市に約二七二万人が居住しているのであり、その他の圏域には約二八一人が居住しており、その平均人口は約一万六千人である。

イングランドには約一万人の準自治体であるパリッシュが存在し、その平均人口は約一万五千人である。ドイツは平均人口約五一五万人の一六のラント（州あるいは都市州）を有する連邦国家であり、日本の市町村にあたるゲマインデは、面積ではパリッシュの約二・四倍にすぎず、平均人口は約六千五百人である。パリッシュもゲマインデも身近な行政の実施主体となっている。また北海道の一四四町村の平均人口は七四五人であり、パリッシュの約半分でゲマ



インデよりも若干多い程度である。スウェーデンのパリッシュも人口は約四千人であり、北海道の町村に関しては、現状のままか合併以前の単位で準自治体とすべきである<sup>30</sup>。

北海道は面積や人口でみた場合には世界平均で一〇〇位程度の規模を有し、経済でみた場合にはデンマークやフィンランドに類似した規模を有している。ヨーロッパ諸国を対象とした場合、北海道は国家規模の存在といえるのである。道州制特区であるという特殊性を考えても、思い切つて地域の特性を生かせる自治制度への転換を図るべきである。北海道を一国に準じる存在とした場合、一層制を前提とするのか、二層制とするのかでも改革案は異なってくる。また、北海道が出先機関を必要とするとしても、それは九の総合振興局あるいは総合振興局と振興局の組合せ程度に限定すべきである。その場合にも可能な限り北海道は道州特区の目的を踏まえ、必要最低限の役割に徹するべきである。

二層制を前提とする場合、広域行政を重視する場合であれば、そこにおける広域自治体は、九の「地域」と「地域連合」、一四の「地域」、二〇の広域市町村圏を単位とすべきである。その場合には市町村合併型か準地方公共団体型広域連合か新しい形態を採用するかは、当該地域住民の判断に任せるべきである。また現行の市町村を単位とするか、合併前の市町村や集落の単位を前提とするかも地域住民の判断に任せるべきではあるが、イングリッドやスウェーデンのような準自治体制度の採用も考慮すべきである。また、再合併や実際の警察事務や消防事務の管轄区域を統合する形で、六〇から七〇の市（町村）を広域自治体として設定し、現行市町村か歴史的な市町村や集落などを単位とする基礎自治体を設定する制度の導入も考慮すべきである。

一層制とする場合には、前述の再合併や実際の警察事務や消防事務の管轄区域を統合する形で形成する六〇から

七〇の市(町村)が基礎自治体となるべきであろう。この場合に、北海道が、九もしくは一四の出先機関を配置するとすれば、連邦制に準じた体制になる。出先機関を置かなければ単一国家での一層制となる。ただしこの場合にも、身近な行政の展開の場として、現行市町村か歴史的な市町村や集落などを単位とする準自治体を設定する制度の導入も考慮すべきである。

北海道の二〇の広域市町村圏を単位とした場合でも、札幌広域市町村圏を除けば、面積は都府県並みであるが、人口は大規模な市に準じた規模でしかない。中核市も現行では二つしかない。再合併計画での特例市移行が目的とされているものは三圏域であるが、一圏域は札幌広域市町村圏内のものであり、再合併でも特例市は三だけとなる。それゆえ北海道では地域の特性に応じた三つのタイプの自治制度の導入が必要となる。再合併を前提とした場合、政令指定都市と特例市が中心となる札幌圏広域市町村圏(石狩地域)すなわち北海道における「首都圏」と、旭川圏、函館圏、帯広圏、釧路圏が構成するそれぞれの「大都市圏」と、それ以外のいわゆる「地域圏」に区分し、それぞれの状況に応じた自治制度や権限の配分を実施すべきである。

北海道は、設定された圏域の、個々の自治能力に応じた対応すべきである。画一的な自治制度を展開するのではなく、地域の実情に応じた制度の導入と権限委譲を考慮し、北海道の特異性に対応した制度の導入を図るべきである。北海道からの情報を前提に判断した場合、北海道はこうした実情を前提にした改革に向けて模索を続けているといえるが、それを具体化すべき計画をきちんとたてて、実行に向っていくべきである。

註

(1) 「道」はもともと、中国の唐の時代に用いられていた地域区分の呼称である。唐では全国を一〇の道（現在の省に相当）に区分したことから、広域的な地域の区画の呼称として日本や韓国でも用いられることになったものである。日本では律令制の下で、畿内を除く行政区画を東海・東山・北陸・山陰・山陽・南海・西海の七つの地域に分け、その単位を中国にならって「道」とよび、その下に国を配置していた。それゆえ律令制下の日本には五畿七道とよばれる地域区画が存在していた。この伝統を受けて蝦夷地は、府県より広い広域的な地域区分として、明治二年八月に北海道に呼称が変更されたのであり、北海道がその名称のまま都府県と同列の広域的な普通地方公共団体となったのは第二次世界大戦後のことである。ここまでの内容は、日本大辞典刊行会編『日本語大辞典』（第十五巻）小学館・昭和五〇年・四一一頁、三省堂編集所編『日本地名辞典』三省堂・一九九一年・一〇八六頁、「角川日本地名大辞典」編集員会編『角川日本地名大辞典Ⅰ 北海道・上巻』（地名編）角川書店・昭和六二年・一四頁などを参照して整理した。

(2) 北海道の人口や面積等に関しては、北海道庁ホームページ内の総合政策部・市町村課に掲載されている、『道内市町村の概要 二〇一一年度版』・「市町村の概要」・「市町村別面積・人口・世帯数等の状況」、『北海道の概要』・「統計」を用いた。なお人口に関しては、ホームページの統計が主として用いている、表の中の住民基本台帳の平成二二年三月三一日を用いた (<http://www.prif.hokkaido.lg.jp/ss/scs/gyousei/shityousondata.htm>)。世界各国の面積と人口と人口密度の順位については、ウィキペディアの「国の面積順リスト」・「国の人口順リスト」・「国の人口順リスト」(<http://jawikipedia.org/wiki/>)を参照した。

(3) 国土交通省編『平成二〇年七月 国土形成計画（全国計画）』日経印刷株式会社・平成二〇年・一二六頁

(4) たとえばイングランドでは、ロンドンエリア（首都圏）とアーバンエリア（都市圏）とルーラルエリア（田園地域等）で異なった自治制度を採用しており、それらを参考にすることも必要だと思われる（拙著『パリッシュ』北樹出版・二〇〇四年）。

(5) 北海道の自治制度の歴史については、総務省・地方自治制度『地方自治制度の歴史』(<http://www.soumu.go.jp>) 北海道庁・総合政策部・市町村課の『道内市町村の沿革 平成二三年六月三〇日現在』・「北海道市町村自治制の沿革概要」・『道内市

- 町村数の変遷一覧表』・「その他 四 開拓使以降の行政の沿革概要」・「その他 六 行政機構の変遷について」、同部・統計課の『北海道のポケット統計二〇一一年』(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/>)、北海道議会ホームページ・議会の概要『同議会のあゆみ』(<http://gikai.pref.hokkaido.lg.jp/gaiyou/index.htm>)、『大正十一年 北海道初の市制自治体発足まで』(<http://hokkaido.basekernel.ne.jp/history/tso1922.html>)、都道府県市区町村・落書き帳アーカイブス『北海道はなぜ北海と略さないの』(<http://arc.uub.jp/arc/arc.cgi?N=5>)、都道府県市区町村トップ『hmtマガジン』(<http://hmt.uub.jp/hmt/hmt.cgi?N=4>)、伊藤隆監修・百瀬孝著『事典 昭和戦前期の日本 制度と実態』吉川弘文館・一九九〇年・一四頁等を参照して整理した。
- (6) 国土交通省『国土交通省 北海道開発局の「案内」』(<http://www.hkd.mlit.go.jp/sisiki/annai.html>) 参照。
- (7) 百瀬孝著『事典 昭和戦後期の日本 占領と改革』吉川弘文館・平成七年・二二〇頁。
- (8) 都道府県の面積・人口等の比較は、(財)国土地理協会『住民基本台帳人口要覧 平成二二年度版』同協会発行・平成二二年八月や、都道府県市町村〈ランキングデータ〉『都道府県人口・面積・人口密度ランキング』(<http://rnk.uub.jp/rnk/prnk.cgi?T=P>)等を参照した。
- (9) 北海道の合併と市町村数の変遷については、北海道庁・総合政策部・市町村課の『道内市町村の沿革 平成二三年六月二〇日現在』を参照した(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/>)。
- (10) 人口と面積に関しては、表1の註に示した資料を中心としている。人口と面積に関しては以下のところでも同様である。
- (11) 札幌広域市町村圏であり札幌地方生活圏である石狩地域を除けば、広域市町村圏では地域の呼称が用いられているが、地方生活圏は単数あるいは複数の中心都市の呼称が用いられている。自治省行政局振興課監修『平成六年度改訂 広域行政圏要覧』第一法規・平成七年、国土交通省『地方振興 活力と魅力ある地域づくり』「六地方拠点都市地域の整備」([http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/crd\\_chisei\\_tk\\_000033.html](http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/crd_chisei_tk_000033.html))等を参照して整理した。
- (12) 国土交通省ホームページの北海道局では、北海道局の所掌事務を(日)と(1)～(4)として、概ねここにあげた(1)～(5)の五つの事務を上げている。所掌事務を五つとするのは(<http://www.mlit.go.jp/about/file000084.html>)であり七つとするのは「北海道開発行政のしくみ」(<http://www.hkd.mlit.go.jp/topics/archives/60-4>)である。

(13) 国土交通省・北海道開発局『北海道開発局のあゆみ六〇年』「第一章 北海道総合開発行政のあゆみ」第四節 中央省庁改革以降の北海道開発局の動き」(<http://www.hkd.mlit.go.jp/topics/srchives/index.html>) 参照。

(14) 北海道開発局の問題については、猪瀬直樹編『メールマガジン 日本国の研究』二〇〇九年八月六日第〇五五八号 (<http://www.inose.gr.jp/malmaga/index.html>)、『北海道開発局廃止に向けて動き始めた』([http://speech.comet.mepage.jp/2008/mint\\_530.htm](http://speech.comet.mepage.jp/2008/mint_530.htm))、『岐路に立つ北海道開発(1)〜(8)連載を終えて』北海道建設新聞社 (<http://e-kensin.net/reading/314.html>) 等を参照して整理した。

(15) 北海道開発局の特徴等については、北海道新聞『北海道局廃止関連ニュース』(<http://www.hokkaido=np.co.jp>) を参照し整理した。

(16) 平成一一年に改正された「市町村の合併の特例に関する法律」の主な内容は、以下の三点である。それは、

1. 合併協議会の設置の促進

1) 住民発議制度の拡充

すべての関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合には、各市町村に対し合併協議会設置の協議について議会への付議を義務付け

2) 都道府県知事による合併協議会設置の勧告

知事が公益上必要と認める場合に関係市町村に合併協議会の設置を勧告する場合には、関係市町村の意見を聞き、勧告したことを公表

2. 財政措置の拡充

1) 普通交付税の算定の特例（合併算定替）の期間の延長

合併から一〇か年度（従来の一〇倍）は合併しなかった場合の普通交付税額を保障  
その後五年度間で激変緩和

2) 合併特例債の創設

北海道における平成の大合併と地方分権改革（山田）

市町村権説計画に基づく次の事業で特に必要と認められるものは、一〇か年程度に限り地方債を充当元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入

① 一体性の速やかな確立・均衡ある発展のための公共的施設の整備事業等

② 地域住民の連帯の強化・旧市町村の区域の地域振興等のための基金の積立て

### 3. 旧市町村単位の振興

#### 1) 地域審議会の設置

合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、新市町村の諮問により審議又は意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことが可能

#### 4. 合併に消極的となる事項への対応

##### 1) 議員年金に関する特例

合併がなければ議員共済年金の受給資格（在籍二年以上）を満たした者に年金受給資格を付与

##### 2) 市となるべき要件の特例

市と市、市と町村の新設合併で要件を備えない場合でも市となることが可能

というものであった（北海道企画振興部地域主権局編『北海道市町村合併推進構想 本編』「第一章 合併新法の成立と背景」北海道・平成一八年七月・六頁参照）。

(17) 北海道庁HP『道内市町村の沿革』、(財)国土地理協会前掲書等参照。

(18) 北海道画振興部地域主権局編・前掲書参照。

(19) 北海道画振興部地域主権局編・前掲書 三六頁。

(20) 地方自治法第二九一条の五の「議会の議員及び長の選挙」と六の「直接請求」では、議員は広域連合を構成する地方公共団体の議会による間接選挙か住民の直接選挙が認められており、長の選挙も構成する地方公共団体の長の間接選挙か住民の直接選挙が認められており、直接請求権は構成地方公共団体の有権者に認められている。それゆえ広域連合は間接選挙を前提と

する「いわゆる広域連合」と、普通地方公共団体と同様の首長制となる「準地方公共団体型広域連合」を設置することができる。市町村合併の代替機関とする場合の広域連合は「準地方自治体型広域連合」であるべきといえる。

(21) 「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（概要）」、北海道庁ホームページ「道州制」等を参照して整理した。

(22) 北海道総合政策部地域主権局基礎自治体グループ編『道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改訂版）』北海道・平成二二年三月一部改正参照。

(23) 北海道庁ホームページ、『道州制』の「道州制特区によって実現することになった事項の例」、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改定版）」、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改定版）」、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改定版）」の概要」等を参照し整理した。

(24) 「北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例」（「振興局条例」）を中心に分析した。

(25) 北海道『広域事務等に関する「基本フレーム」』（見直し案）北海道・平成二二年三月・八頁。

(26) 北海道・前掲（見直し案）・八頁。

(27) 北海道・前掲（見直し案）・八頁。

(28) 北海道の警察行政に関しては、『北海道警察ホームページ』（<http://www.police.pref.hokkaido.lg.jp>）を参照し整理した。

(29) 北海道編『北海道市町村合併推進構想 ダイジェスト版』北海道・平成一八年七月・二頁参照

(30) ヨーロッパ諸国との対比は、拙著『パリッシュ』北樹出版・二〇〇四年と「市町村合併と広域行政」『政経研究』（第四十六卷第三号）平成二二年一二月二〇日に記載したものを活用した。

北海道の実態：総合振興局・振興局単位の構成市町村と関連広域行政等の特色 表1

総合振興局・振興局	所管区域	区域の他県や市との比較	市町村名	平成の大合併等	地域審議会・地域自治区	人口	面積	広域市町村圏	広域連合等	定住自立圏
北海道空知総合振興局	空知地域	面積：類似県 三尾県 面積：5761.5 人口：近似市町村 群馬県前橋市 (中核市) 人口：339,094	夕張市			11,213	733.20	南空知広域市町村圏 (ふさと市町村圏) 4市5町 (合併前は4市6町1村) 人口：183,430 面積：2,563.15 ⑩南空知ふるさと市町村圏組合 岩見沢地方生活圏		
			岩見沢市	北村・栗沢町を編入	北村と栗沢町に地域審議会設置	26,449	481.10			
			美瑛市			10,673	302.64			
			三笠市			8,895	81.49			
			南幌町			6,123	133.86			
			由仁町			12,056	168.36			
			長沼町			13,580	203.84			
			栗山町			3,888	151.05			
			月形町			17,211	865.02			
			芦別市			12,877	129.88			
			赤平市			43,594	115.82			
			滝川市			19,150	78.69			
			歌志内市			4,589	55.99			
			奈井江町			6,411	88.05			
			上砂川町			4,023	39.91			
			浦臼町			2,292	101.08			
			新十津川町			7,297	495.62			
			雨竜町			2,970	190.91			
滝川市			23,858	529.23						
妹背牛町			3,635	48.55						
秩父別町			2,763	47.26						
北竜町			2,238	158.82						
沼田町			3,724	283.21						
(小計)			10市14町		340,062	5,791.19	北空知地区広域市町村圏 1市5町 上川地域の幌加内町を含む 人口：37,930 面積：1,834.10 北空知圏振興協議会 深川地方生活圏			
北海道石狩振興局	石狩地域	面積：類似県 鳥取県：3,507.26 人口：近似県と市 宮城県：2,340,029 名古屋市：2,266,246	札幌市			1,891,494	1,121.12	札幌広域市町村圏 6市1町1村 (合併前は4市3町3村) ⑪札幌広域圏組合 札幌地方生活圏		
			江別市			121,987	187.57			
			千歳市			93,117	(594.95)			
			恵庭市			68,571	(294.87)			
			北広島市	平成8年5月副施行		60,729	118.54			
			石狩市	厚田村・浜益村を編入		61,109	721.86			
			当別町			18,774	422.71			
			新篠津村			3,630	78.24			
			6市1町1村			2,319,411	3,539.86			
			16市15町1村			2,659,473	9,331.05			



北海道後志総合振興局	後志地域	面積：類似県 山梨県 面積：4,201.17 人口：類似市 茅ヶ崎市 (特別市) 人口：235,643	小樽市			133,604	243,300	後志広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 1市13町6村 後志広域圏振興協議会 小樽・倶知安地方生活圏	後志広域連合 10町6村	北シロ／シ定住 自立圏 北シロ／シ廃棄物 処理広域連合 1市4町1村
			種丹町			2,656	238,210			
			古平町			3,815	188,410			
			仁木町			3,829	167,930			
			赤井山村			1,220	280,110			
			高牧村			1,908	437,260			
			黒松内町			3,198	345,470			
			蘭越町			5,455	449,680			
			二七二町			4,662	197,130			
			真狩村			2,237	114,430			
			留寿都村			1,990	119,920			
			野茂別町			2,504	(189,510)			
			京極町			3,439	(231,610)			
			倶知安町			15,345	261,240			
			共和町			6,643	304,960			
泊村			1,960	82,330						
神恵内村			1,077	147,710						
岩内町			15,086	70,630						
余市町			21,524	140,600						
春都町			3,495	95,370						
1市13町6村			210,628	4,069,860						
北海道胆振総合振興局	胆振地域	面積：類似県 奈良県 面積：3,691.09 人口：類似市 明田市 人口：417,919	室蘭市			95,150	80,650	西胆振広域市町村圏 3市3町(合併前3市3町2村) 人口：202,060 面積：1,356,116 西胆振広域圏振興協議会 室蘭地方生活圏	室蘭市定住自立圏 (西胆振広域市町 圏全域) 3市3町	
			登別市	大滝村を編入		52,199	212,110			
			伊達市		36,927	(444,280)				
			豊浦町		4,492	233,540				
			滝路町	虻田町と滝路村で新設	虻田・滝路に地域審議会設置	10,323	180,540			
			壮瞥町		2,969	(205,040)				
			苫小牧市		173,812	(561,490)				
			白老町		19,794	425,750				
			安平町	早来町と追分町で新設		9,069	(237,130)			
			厚真町		4,886	(404,560)				
			むかわ町	虻田町と穂別町で新設、虻田地域自治区と穂別地域自治区設置		9,800	712,910			
			4市7町		419,421	3,698,000				
			日高町	日高町と門別町で新設	旧日高町に地域審議会設置	13,828	992,670			
			平取町		5,681	743,160				
			新冠町		5,862	585,880				
浦河町		14,327	694,250							
様似町		5,273	364,330							
北海道日高振興局	日高地域	面積：類似県 福岡県：4,845.10 人口：類似市 泉大津市：76,385	日高町			13,828	992,670	日高広域市町村圏 7町 (合併前は9町)		
			平取町			5,681	743,160			
			新冠町			5,862	585,880			
			浦河町			14,327	694,250			
			様似町			5,273	364,330			
			日高町			13,828	992,670			
			平取町			5,681	743,160			
			新冠町			5,862	585,880			
			浦河町			14,327	694,250			
			様似町			5,273	364,330			
			日高町			13,828	992,670			
			平取町			5,681	743,160			
			新冠町			5,862	585,880			
			浦河町			14,327	694,250			
			様似町			5,273	364,330			

北海道における平成の大合併と地方分権改革(山田)

政経研究 第四十八卷第三号 (二〇一一年十二月)

		合計面積：類似県 山形県：9,323.46 合計人口：類似市 倉敷市：47,4147 (中核市)	まろも町 新ひだか町 7町 4市14町	南内町と三石町で新設		5,560 25,791 76,322 495,743	283,93 1,147,75 4,811,97 8,509,97	北海道日高地方振興協議会 管内地方生活圏	
胆振・日高合計	渡島地域	面積：類似県 長崎県 面積：4,105.06 人口：類似市 金沢市 人口：444,125	函館市 北斗市 松前町 福島町 知内町 木古内町 七飯町 鹿部町 森町 八雲町 長万部町	戸井町・恵山町・般法華村・南茅部町を編入し地域審議会設置 上磯町と大野町で新設 2市9町		282,459 49,295 9,377 5,303 5,218 5,349 28,815 4,596 18,181 19,106 6,235	677,92 397,30 293,12 187,25 196,67 221,89 216,61 110,61 368,27 955,98 310,84	渡島地域広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 2市9町 (合併前は1市15町1村) (熊石町は含まず) 設置当時：熊石町を含まず 当時の面積：3,715.18 渡島広域市町村圏振興協議会 函館地方生活圏	渡島廃棄物処理 広域連合 1市9町
(小計)	樺山地域	面積：類似県 佐賀県：2,439.65 人口：類似市 西予市：43,586	2市9町 江差町 上ノ国町 厚沢部町 乙部町 奥尻町 今金町 せたな町 7町 2市16町			433,934 9,209 6,020 4,614 4,502 3,229 6,105 9,903 43,582 477,462	109,59 547,58 460,42 162,56 142,98 588,14 638,67 2,629,94 6,566,40	樺山広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) (地域経済活性化対策推進地域) 7町(合併前は10町) 設置当時：熊石町を含む 当時の面積：2,850.02 ⑨樺山広域行政組合 江差地方生活圏	樺山広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) (地域経済活性化対策推進地域) 7町(合併前は10町) 設置当時：熊石町を含む 当時の面積：2,850.02 ⑨樺山広域行政組合 江差地方生活圏
(小計)	渡島・樺山合計	合計面積：類似県 栃木県：6,408.28 合計人口：類似市 松江市：477,894	旭川市 鹿追町 東神楽町 当麻町 比布町 愛別町 上川町 東川町 美瑛町 士別市 名寄市 和寒町 剣淵町			747,60 7,553 9,486 7,277 4,214 3,446 4,329 7,773 11,048 22,367 30,608 3,983 3,676	747,60 139,44 68,64 204,95 87,29 249,71 1,049,24 247,06 677,16 1,119,29 535,23 224,83 131,20	上川中部地区広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 1市8町 人口：408,415 面積：3,471.09 上川中部地区広域市町村圏振興協議会 旭川地方生活圏	旭川市定住自立圏 1市7町 (美瑛町は不参加) 人口：397,367 面積：2,793.93
北海道・上川総合振興局	上川地域	面積：類似県 岐阜県 面積：10,621.17	士別市と朝日町で新設 名寄市と風連町で新設			1,119,29 535,23 224,83 131,20	上川北部地区広域市町村圏 2市5町1村 (合併前は2市7町1村) 人口：72,169	模範中心市宣言	

(小計)	留萌地域	人口：類似市 松山市 (中核市) 人口：514,924	下川町		3,717	644.20	面積：4,197.40 上川北部地区広域市町村圏振興協議会 各土地方生活圏	
		美深町		5,101	672.14			
(小計)	留萌地域	面積：類似市 鳥取県：3,507.26 人口：類似市 光市：54,305	音威子府村		847	275.64	富良野地区広域市町村圏 1市3町1村(幌加内町を除く) 幌加内町は北空知地区に配置 人口：45,882 面積：2,183.68 富良野地区広域市町村圏振興協議会 富良野地方生活圏	
			中川町		1,870	594.87		
			富良野市		24,270	600.97		
			幌加内町		1,721	767.03		
			上富良野町		11,887	237.18		
			中富良野町		5,615	108.70		
			南富良野町		2,879	665.52		
			占冠村		1,211	571.31		
			4市17町2村		528,167	10,619.20		
			留萌市		25,021	297.51		
(小計)	留萌地域	合計面積：類似市 福島県：13,782.75 合計人口：類似市 船橋市：598,213 (中核市)	留萌市		25,021	297.51	留萌地区広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) 1市7町1村 宗谷地域の幌延町を含む 幌延町を含む 人口：56,797 面積：4,020.02 ◎留萌広域行政組合 留萌地方生活圏	
			増毛町		5,332	369.68		
			小平町		3,754	627.29		
			苫前町		3,679	454.53		
			羽幌町		8,203	472.53		
			初山別村		1,445	280.04		
			遠別町		3,121	590.86		
			天塩町		3,650	353.31		
			1市6町1村		54,205	3,445.75		
			5市23町3村		582,372	14,064.95		
北海道宗谷総合振興局	宗谷地域	面積：類似市 京都府 面積：4,613.13 人口：類似市 国立市 人口：72,899	稚内市		39,005	760.85	宗谷広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 1市7町1村 (合併前は1市8町1村) 幌延町：留萌地域に配置 幌延町を除く 人口：70,252 面積：4,050.82 宗谷広域圏振興協議会 稚内地方生活圏	
			幌延町		2,592	574.27		
			森弘村		2,815	590.00		
			浜頓別町		4,159	(401.56)		
			中頓別町		2,013	398.55		
			枝幸町		9,260	(1115.68)		
			豊富町		4,511	520.67		
			礼文町		3,051	81.33		
			利尻町		2,489	76.49		
			利尻富士町		2,949	105.69		
北海道ホーツシ総合振興局	網走地域	面積：類似市 岐阜県 面積：10,621.17	北見市		125,545	1,427.56	北網走市町村圏 (ふるさと市町村圏) (地域経済活性化対策推進地域) 2市8町 (合併前は2市11町1村)	
			網走市		39,384	471.00		
			大空町		8,217	343.62		
			美幌町		21,963	438.36		
			津別町		5,824	716.60		
			斜里町		12,760	737.01		
			北見市・端野町・常呂町・留辺蘂町で新設					
			東藻琴村と女満別町で新設					
			それぞれに地域審議会設置					
			網走市定住自立圏 1市1町(大空町)					

北海道における平成の大合併と地方分権改革(山田)

北海道十勝総合振興局	十勝地域	人口：類似市 四日市市 人口：305,277	清里町			4,605	402.73	人口：232,879 面積：5,542.35 ⑨北網広域圏組合 北網地方生活圏		
			小清水町			5,503	287.04			
			訓子府町			5,656	190.89			
			置戸町			3,422	527.54			
			紋別市			24,912	(830.7)			
			佐呂間町			5,973	404.99			
			遠軽町	生田原町・遠軽町・丸瀬布町・白滝村で新設し地域審議会設置	22,508	(1332.32)				
			湧別町	上湧別町・湧別町で新設	10,217	(505.74)				
			滝上町		3,153	766.89				
			興部町		4,327	362.45				
			西興部村		1,171	308.12				
			雄武町		4,917	637.06				
			(小計)	3市14町1村		310,057	10,690.62			遠軽地区広域市町村圏振興協議会 紋別地方生活圏
北海道十勝総合振興局	十勝地域	面積：類似県 岐阜県 面積：10,621.17 人口：類似市 四日市市 人口：305,277	常広市			167,395	618.94	十勝広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) 1市16町2村 (合併前は1市16町2村)	中心市宣言のみ	
			喜更町			45,395	466.09			
			土幌町			6,611	259.13			
			上土幌町			5,225	694.09			
			鹿追町			5,693	402.86			
			新得町			6,743	1,063.79			
			清水町			10,327	402.18			
			芽室町			19,376	513.91			
			中札内村			4,044	292.69			
			更別村			3,477	(176.45)			
			大樹町			6,081	816.38			
			広尾町			8,121	596.16			
			幕別町	忠類村を編入	27,338	(478.00)				
池田町			7,847	371.91						
豊頃町			3,629	536.52						
本別町			8,449	391.99						
足寄町			7,891	1,408.09						
陸別町			2,760	608.81						
浦幌町			5,762	729.64						
(小計)	1市16町2村		352,164	10,827.63		⑩十勝圏複合一部事務組合 帯広地方生活圏				
北海道釧路総合振興局	釧路地域	面積：類似県 茨城県 面積：6095.69 人口：類似市	釧路市	釧路市・阿寒町・音別町で新設	185,487	1,362.75	釧路地区広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) (地域経済活性化対策推進地域) 1市6町1村 (合併前は1市8町1村)	釧路市定住自立圏 釧路地区全域 1市6町1村 (最初は釧路市と釧路町でスタート)		
			釧路町		21,003	(252.60)				
			鶴居村		2,561	571.84				
			白糠町		9,756	773.75				
			厚岸町		10,894	(739.07)				

北海道根室振興局	根室地域	山形市 人口：250,040		⑨釧路広域市町村圏事務組合 釧路地方生活圏		(注々)圏域全市町 村が協定継続)
		浜中町 標茶町 弟子屈町 1市6町1村	6,624 8,496 8,305 253,126	423,43 1,099,41 774,53 5,997,38		
	北方領土を加えた場合 面積：広島県：8,479.27 北方領土を除いた場合 面積：鳥取県：3,507.26 人口：田辺市：81,938	根室市 別海町 中標津町 標津町 羅臼町	29,868 16,154 24,058 5,803 6,069	512,71 1,320,22 684,98 624,49 397,88		
	合計面積：北方領土加算 類似県：福島県：13,782.75 北方領土を除いた場合 合計面積：9,537.66 面積：青森県：9,644.21 人口：高槻市：335,636	色丹村 国後郡泊村 留別町 留別村 紗那村 釐取村	253.33 538.56 960.27 1,450.24 973.30 760.50		根室広域圏振興協成会 根室地方生活圏	
(小計)		1市4町(6村)	81,952	8,476.48		
釧路・根室合計		2市10町1村(6村)	335,078	14,473.86		
(注5)風蓮湖				57.74		
(注6)然別湖				3.61		
全道計	15地域	総合振興局10・振興局5 35市129町15村	5,520,894	83,456.75		
市		35市	4,447,771	18,540.25		
町村計		144町村(46村)	1,073,123	64,886.76		
平均市町村数		2.5市9.2町1村			1.7市6.5町0.8村	
平均人口		30,843.98			276,044.70	
平均面積		466,2388			4,172.84	

(注) 1 面積と人口密度の全道計、町村計及び根室支庁計は色丹島、国後島、択捉島を加えて計算し、3島を含まない面積を〈 〉書きした。  
2 釧路圏域の面積は、根室市の面積に参入している。  
3 境界未定の市町村面積のうち、地方交付税算定の基礎となる面積を掲載しているものについては( )書きとし、全道計、市計、町村計及び支庁計にも各々参入している。  
4 色丹島、国後島、択捉島内の村の面積を合計し( )書きとした。  
5 風蓮湖は、境界未定のため根室市及び別海町の面積には含まない。また、市計、町村計及び支庁計にも含まないが全道計には算入している。  
6 然別湖は、境界未定のため、上士幌町及び鹿追町の面積には含まない。ただし、全道計、町村計、町村計及び支庁計には算入している。  
著者注1：この表は「北海道庁ホームページ」内の北海道総合政策部市町村課の「市町村に関するデータ集」の「市町村別面積・人口・世帯数等の状況」や「面積・人口・人口密度段階別市町村の概要 (3)総合振興局・振興局」等を中心整理した  
(http://www.pref.hokkaido.lg.jp).

2 釧路府県及び市町村の人口は、「釧路府県人口・面積・人口密度」(http://mk.kanab.jp/mk/prink/cg17.html)を参照した。  
3 釧路府県面積は、「釧路府県人口・面積・人口密度」(http://mk.kanab.jp/mk/prink/cg17.html)を参照した。  
4 広域市町村圏に関しては、自治省行政局振興課監修『平成6年度改訂 広域行政圏要覧』第一法規、平成7年を参照した。なお北海道の20の広域市町村圏は名称こそ異なるが、全て単一の地方生活圏となっている。

# 北海道における平成の大合併と地方分権改革 (山田)

総合振興局と振興局の実状

表2

(総合) 振興局名	面積 (km <sup>2</sup> ) (H21.10.1)	人口 (人) (H22.3.31)	市町村数	合計面積	合計人口	合計市町村数
空知総合振興局	5,791.19	340,062	10市14町	9,331.05	2,659,473	16市15町1村
石狩振興局	3,539.86	2,319,411	6市1町1村			
後志総合振興局	4,305.83	235,647	1市13町6村	4,305.83	235,647	1市13町6村
胆振総合振興局	3,698.00	419,421	4市7町	8,509.97	495,743	4市14町
日高振興局	4,811.97	76,322	7町			
渡島総合振興局	3,936.46	433,934	2市9町	6,566.40	477,462	2市16町
檜山振興局	2,629.94	43,582	7町			
上川総合振興局	10,619.20	528,167	4市17町2村	14,064.95	582,372	5市23町3村
留萌振興局	3,445.75	54,205	1市6町1村			
宗谷総合振興局	4,625.09	72,844	1市8町1村	4,625.09	72,844	1市8町1村
オホーツク総合振興局	10,690.62	310,057	3市14町1村	10,690.62	310,057	3市14町1村
十勝総合振興局	10,831.24	352,164	1市16町2村	10,831.24	352,164	1市16町2村
釧路総合振興局	5,997.38	253,126	1市6町1村	9,537.66	335,078	2市10町1村
根室振興局	3,540.28	81,952	1市4町			
	(8,476.48)	—	1市4町(6村)	14,473.86		2市10町1村(+6村)
平均	5,604.49	394,350	2.5市9.2町1村	7,852.05	552,089	3.5市12.9町1.5村
	5,957.07	—	2.5市9.2町1.5村	8,345.68		

(注) 1 市町村数は平成22年3月31日現在。  
 2 石狩振興局には札幌市を含む。  
 3 十勝総合振興局の面積には、然別湖を含む。  
 4 根室振興局の面積には、風蓮湖を含まない。  
 5 根室振興局の面積及び市町村数の( )書きは、色丹島、国後島、択捉島を含めた面積である。また、市町村数の( )書きは、北方領土6村を含めた数である。  
 著者注 ①この表は北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例の別表第1(第2条関係)と別表第2(第3条関係)と『北海道庁ホームページ』内の北海道総合政策部市町村課の「市町村に関するデータ集」の「市町村別面積・人口・世帯数等の状況」を中心に整理した (<http://www.prof.hokkaido.lg.jp>)。  
 ②各総合振興局および振興局の所管区域は、北方領土の6村を含む道内の全町村である。  
 ③広域的に処理することにより効果的かつ効率的に執行できる事務については、表の実践で囲まれた総合振興局(条例の別表2の左欄に掲げる)が右欄に掲げる振興局の事務を所掌することができる。

北海道の広域行政

表3

共同処理方法の区分	総数		広域市町村圏関係(内数)
	(H20.7.1)	(H22.4.1)	
広域連合	11	13	
一部事務組合	131	120	8
うち複合事務組合	16	12	8
協議会	25	19	12
機関の共同設置	84	85	
事務の委託	71	86	

北海道庁 HP (<http://www.prof.hokkaido.lg.jp>) を参照して作成した。

日本とヨーロッパ主要国の基礎自治体の規模とその比較

表 4

	面積 (km <sup>2</sup> )	人口 (万人)	自治体数	平均面積	平均人口	日 本 と の 比 較 (倍率)				
						面積	人口	自治体数	平均面積	平均人口
日 本	377,947	12,706	1,745	216.59	72,813					
イギリス	243,691	6,041	443	550.09	136,366	0.64	0.48	0.25	2.54	1.87
イングランド	130,315	5,071	353	369.16	143,654	0.34	0.40	0.20	1.71	1.97
ウェールズ	20,761	292	22	943.68	132,727	0.05	0.02	0.01	4.36	1.82
スコットランド	78,772	509	32	2,461.62	159,063	0.21	0.04	0.02	11.37	2.19
北アイルランド	13,843	169	26	532.42	65,000	0.04	0.01	0.01	2.46	0.89
ドイツ	357,021	8,243	12,629	28.26	6,527	0.94	0.65	7.23	0.13	0.09
フランス	551,500	6,400	36,551	15.08	1,751	1.46	0.50	20.93	0.07	0.02
イタリア	301,268	5,890	8,101	37.18	7,271	0.80	0.46	4.64	0.17	0.10
スウェーデン	449,964	908	278	1,618.57	33,022	1.19	0.07	0.16	7.48	0.45
オランダ	41,846	1,636	467	89.61	35,032	0.11	0.13	0.27	0.41	0.48

注 日本基礎自治体数は平成23年10月5日現在の1,722市町村に東京23区を足した合計数の1,745市区町村とした。  
 日本の人口は、『住民基本台帳人口要覧』(平成22年度版)・(財)国土地理協会・平成22年8月を用いた。  
 日本の面積は、総務省統計局ホームページ『日本の統計(2011年)』(<http://www.stat.go.jp/data/nihon/>)を用いた。  
 外国の数字はCLAIRの各種資料や、第28次地方制度調査会資料等を参照し整理したので、多少数字に混乱がある。

北海道の市町村の規模

表 5

	市	町	村	合計	%	累計	%
1000人未満			1	1	0.55	1	0.55
5000人未満	1	50	14	65	36.3	66	36.9
1万人未満		51		51	28.5	117	65.4
1万人台	5	19		24	13.4	141	78.8
2万人台	7	8		15	8.4	156	87.2
3万人台	4			4	2.2	160	89.4
4万人台	2	1		3	1.7	163	91.1
10万人未満	7			7	3.9	170	94.97
20万人未満	6			6	3.4	176	98.3
20万人台	1			1	0.55	177	98.9
30万人台	1			1	0.55	178	99.4
100万人台	1			1	0.55	179	100
合計	35	129	15	179	100		

註 北海道庁 HP：市町村の概要：市町村別面積・人口・人口密度参照

北海道の構想対象市町村の組合せ

表6

支庁名	区分	市町村名	市町村数	人口 (人)	面積 (km <sup>2</sup> )	摘要	備考
石狩	A	江別市 北広島市 当別町 新篠津村	2市1町1村	209,975	807.06	特別市移行	札幌・千歳・恵庭・石狩市以外
	A	函館市 七飯町 鹿部町	1市2町	327,547	1,004.93	(中核市移行も可)	渡島と檜山を一体として考察
	B	松前町 福島町 知内町 木古内町	4町	27,490	888.86		北斗市と森町以外
渡島・檜山	C	江差町 上ノ国町 厚沢部町 乙部町 奥尻町	5町	29,783	1,423.10		八雲町は檜山の熊石町と合併
	D	八雲町 長万部町 今金町	3町	33,604	834.87	市制施行	今金町のみ檜山地域
	A	鳥牧村 寿都町 黒松内町 蘭越町 ニセコ町 真狩町 留寿都村 喜茂別町 京極町 倶知安町	8町2村	46,653	2,441.61	市制施行	
	B	共和町 岩内町 泊村 和恵内村	2町2村	26,358	605.66	市制施行	小樽市を除く全域
後志	C	樺丹町 古平町 仁木町 余市町 赤井山村	4町1村	34,889	1,015.25	市制施行	
	A	美瑛市 三笠市 月形町	2市1町	45,782	731.08		夕張・岩見沢市を除く全域
	B	南幌町 由仁町 長沼町 栗山町	4町	42,794	587.55	市制施行	南空知広域市町村圏全域
空知	C	砂川市 歌志内市 奈井江町 上砂川町 浦臼町	2市3町	39,313	363.72		中空知広域市町村圏全域
	D	滝川市 新十津川町 雨竜町	1市2町	56,548	802.35		
	E	芦別市 赤平市	2市	33,299	994.9		
	F	深川市 妹背牛町 秩父別町 北竜町 沼田町 幌加内町	1市5町	41,154	1,834.10		北空知地区広域市町村圏
	A	旭川市 鷹栖町 東神楽町 当麻町 比布町 愛別町 上川町 東川町 美瑛町	1市8町	411,498	3,471.09		上川中部地区広域市町村圏全域
	B	士別市 和寒町 剣淵町	1市2町	31,598	1,475.32		上川北部地区広域市町村圏全域
上川	C	名寄市 下川町 美深町 音威子府村 中川町	1市3町1村	44,459	2,722.08		
	D	富良野市 上富良野町 中富良野町 南富良野町 占冠村	1市3町1村	47,901	2,183.68	幌加内町を除く富良野地区広域市町村圏全域	
	A	留萌市 増毛町 小平町	1市2町	36,799	1,294.24		
	B	苫前町 羽幌町 初山別村	2町1村	14,454	1,207.01		全域に宗谷地域の幌延町を加えた区域
留萌	C	遠別町 天塩町 幌延町	3町	10,235	1,518.44		
	A	稚内市 猿払村 豊富町	1市1町1村	49,385	1,871.47		
	B	浜頓別町 中頓別町 枝幸町	3町	16,680	1,915.76		幌延町を除く全域
宗谷	C	礼文町 利尻町 利尻富士町	3町	9,600	263.48		
	A	北見市 美幌町 津別町 訓子府町 置戸町	1市4町	167,970	3,300.95		大空町を除く北網広域市町村圏
	B	網走市 斜里町 清里町 小清水町	1市3町	66,254	1,897.66		全域
網走	C	佐呂間町 上湧別町 湧別町	(3町)	17,151	909.5		
	D	上湧別町と湧別町は平成21年10月5日に合併し湧別町となった	2町				遠軽町を除く遠紋地区広域市町村圏全域
	D	紋別市 滝上町 興部町 西興部村 雄武町	1市3町1村	41,317	2,903.41		



胆振	A	苫小牧市 白老町 厚真町	1市2町	198,743	1,391,74	安平町、むかわ町を除く東胆振広域市町村圏全域	
	B	伊達市 豊浦町 壮瞥町	1市2町	45,311	882,86	洞爺湖町を除く西胆振広域市町村圏全域	
	C	室蘭市 登別市	2市	151,508	292,76		
日高	A	日高町 平取町	2町	20,903	1,735,84	日高広域市町村圏全域	
	B	新冠町 新ひだか町	2町	33,298	1,733,61		
	C	浦河町 様似町 えりも町	3町	27,202	1,342,47		
	A	帯広市 音更町 芽室町 中札内村 更別村	1市2町2村	238,649	2,068,08		特例市移行
	B	大樹町 広尾町	2町	14,731	1,412,52		
十勝	C	士幌町 上士幌町 鹿追町 新得町 清水町	5町	35,562	2,822,23	幕別町を除く全域	
	D	池田町 豊頃町 浦幌町	3町	17,993	1,638,07		
	E	本別町 足寄町 陸別町	3町	20,343	2,408,89		
	A	釧路市 釧路町 鶴居村 白糠町	1市2町1村	225,392	2,960,90		特例市移行
	B	厚岸町 浜中町	2町	18,532	1,162,50		
根室	C	標茶町 弟子屈町	2町	17,959	1,873,94	根室市を除く全域	
	A	別海町 中標津町 標津町 羅臼町	4町	52,849	3,027,43		
合計			26市122町14村	3,079,465	68,032,97		
平均			0.6市2.8町0.3村	71,615	1,582,16		

※構想対象外となった市町村数は17市町村（対象市町村は平成21年10月5日からは26市122町14村となっている）である。平成23年10月1日現在で作成（北海道庁『北海道市町村併進構想』を参照して作成した）

17市町村は人口順では、札幌市、小樽市、千歳市、岩見沢市、恵庭市、石狩市、北斗市、根室市、幕別町、遠軽町、森町、夕張市、洞爺湖町、せたな町、むかわ町、安平町、大空町である。

なお、構想対象市町村のサマメニューとして、石狩Aの中に「石狩b：江別市と新篠津村」、後志Aの中に「後志b：留守津村と喜茂別町」、網走Cの中に「網走e：上湧別町と湧別町」が設定されている。

「網走eの上湧別町と湧別町」は平成21年10月5日に新設合併を実施し湧別町となった。これが新合併特例法期の唯一の合併である。

北海道の一部事務組合の概要

表 7

	種類	団体数	構成団体数
地域開発計画	地域開発計画	8	20市58町5村
産業振興	農業用地等	1	1市3町1村
	工業用水道	1	1市1町
輸送施設	港湾	2	北海道と3市
厚生福祉	病院	1	2町
	その他	1	1市1町
環境衛生	上下水道	9	北海道が2ヶ所と15市17町3村1企業団
	下水道	2	8市5町
	ごみ処理	10	18市30町
	し尿処理	29	15市92町11村
	火葬	4	1市13町
教 育	大学	1	釧路支庁全市町村
	教育研修センター	5	5市1町1村と後志・空知・上川・網走支庁全市町村
	学校給食	7	2市16町1村
防 災	消防	41	15市116町15村
その他	退職手当	1	163市町村・109組合
	公務災害	2	154市町村・119組合
	地方税滞納整理機構	3	北斗市・渡島・檜山・日高支庁内全町と釧路・根室支庁の8町1村
	その他	3	道内全市町村1、日高全町1、網走全町村1

北海道庁市町村課「広域行政の推進」(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/index.htm>)を参照して作成した。

北海道の広域連合の概要

表 8

区 分	名 称	構成団体	構成団体の特徴	対 象
厚生福祉	北海道後期高齢者医療広域連合	道内全市町村		後期高齢者医療制度
	空知中部広域連合	1市5町	空知C、Dの一部	介護保険他8項目
	大雪地域広域連合	3町	上川Aの一部	介護保険、国保事務他
	日高中部広域連合	2町	日高B	介護保険
環境衛生	渡島廃棄物処理広域連合	1市9町	渡島BとA・Dの一部と森町	ごみ処理施設他
	北しりべし廃棄物処理広域連合	1市4町1村	小樽市と後志C	ごみ焼却施設他
	西いぶり広域連合	3市3町	胆振B・Cと洞爺湖町	ごみ処理施設他
	釧路広域連合	1市2町1村	釧路A	ごみ処理施設他
	根室北部廃棄物処理広域連合	4町	根室A	共同可燃ごみ等処理施設他
教 育	函館圏公立大学広域連合	2市1町	函館市・北斗市・七飯町	(独)公立大学の事務
その他	後志広域連合	10町5村	後志A・B・Cの一部	税関係・国保・介護保険

北海道庁市町村課「広域行政の推進」(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/index.htm>)を参照して作成した。