

# 滋賀県の平成の大合併とその後

——滋賀県における広域行政の特徴と問題点——

山田光矢

- 一 滋賀県の市町村及び郡の変遷
- 二 全国総合開発計画と滋賀県の広域行政
- 三 滋賀県の平成の大合併と広域行政
- 四 滋賀県の地方自治行政の今後

## 一 滋賀県の市町村及び郡の変遷

滋賀県は、東経一三五度四五分五〇秒から一三六度二七分一九秒、北緯三四度四七分二七秒から三五度四二分一三

滋賀県の平成の大合併とその後（山田）

八三一（一三四七）

秒の間に位置する、総面積四〇一七・二六平方キロメートルで、日本の国土の約一パーセントの、全国三八番目の面積を有する都道府県である。日本の都道府県の平均面積は七九三・四二平方キロメートルであり、平均面積の五〇パーセント強の面積を有する都道府県ということになる。ただし滋賀県には県の総面積の約六分の一にあたる、六七〇・二五平方キロメートルの面積を有する琵琶湖があり、この内海水面積を除く三三四七・一一メートルの陸地面積で考えた場合には、鳥取県と佐賀県の間位置する全国四一番目の面積を有する都道府県ということになり、平均面積の約四〇パーセントの都道府県ということになる。また滋賀県の人口は一三九万四四七二人で、日本の人口の一・一パーセントの、全国二八番目の人口を有する県ということになる。日本の都道府県の平均人口二七万一九二八人からみると、平均人口の約五一パーセントが存在している都道府県ということになる。<sup>①</sup>

滋賀県は近畿地方の東端に位置し、中部地方のうち北陸三県の西端に位置する福井県、東海地方の北西の端に位置する岐阜県と西端に位置する三重県、近畿地方の京都府に囲まれている。すなわち、中部地方と近畿地方の二つの地域ブロックを結びつけるような所に位置しているのである。日本を東日本と西日本に分けた場合、東日本には北から北海道、東北六県、関東一都六県、中部一〇県の一都一道二二県の合計二四都道府県が存在し、西日本には南から九州八県、四国四県、中国五県、近畿二府四県の合計二三府県が存在する。それゆえ滋賀県は西日本の最東端として東日本に接していることになる。その結果滋賀県は北海道から数えてきた場合には二五番目に、沖縄県から数えてきた場合には二三番目に位置する都道府県ということになる。そこからみた場合、日本の都道府県の数字上の中心となる二四番目の都道府県は福井県か三重県ということになる。

ただし経度でみた場合、前述のように滋賀県は東経一三五度四五分五〇秒から一三六度二七分一九秒の間に、三重

県は東経一三五度五十一分一二秒から一三六度五九分一五秒の間に、福井県は東経一三五度二六分五八秒から一三六度四九分五六秒の間に位置している。また緯度でみた場合、前述のように滋賀県は北緯三四度四七分二七秒から三五度四二分一三秒の間に、三重県は北緯三三度四三分二二秒から三五度一五分二八秒の間に、福井県は北緯三五度二〇分三六秒から三六度一七分四四秒の間に位置している。<sup>②</sup> それゆえ西から経度でみた場合、福井県は京都府と滋賀県と岐阜県の上に位置することになり、西から都道府県を数えていった場合には、京都府の次に福井県、滋賀県、三重県と続くことになり、滋賀県が二四番目の都道府県ということになる。東から経度でみた場合、東から三重県、福井県、滋賀県の順番になるが、ほぼ三県が縦に並んでいるということが出来るほどその差は小さい。それゆえ日本の二四番目の都道府県、すなわち数のうえから見た日本の都道府県の中心の候補には、滋賀県と三重県と福井県をあげることが出来るのである。

都道府県の順番を地理的なつながりで数えていった場合には、三重県に滋賀県が接し滋賀県に福井県が接していることから、三重県、滋賀県、福井県の順番になり、この視点からも滋賀県が二四番目の都道府県ということになる。また、福井県は日本海に面していることから北に位置する県と、三重県は太平洋に面していることから南に位置する県ととらえれば、両県に挟まれた滋賀県が日本の二四番目の都道府県、すなわち数の上では中心に位置する県ということになる。また三重県を近畿地方とする考え方もあり、この視点に立った場合にも滋賀県が二四番目の都道府県となる。それゆえ滋賀県は、自県を「日本列島のほぼ中央にあり」と説明している<sup>③</sup>のである。さらに滋賀県には日本最大の淡水湖である琵琶湖が存在する。そこから、日本の都道府県の中心としてのシンボルを琵琶湖だと考えれば、まさに琵琶湖が存在する滋賀県を「日本の中心（臍・へそ）」ということは可能である。なお日本各地には、それぞれの

理由から、自らの地域を「日本の中心（へそ）」と主張しているところが数多くみられる。

日本の緯度と経度から見た場合には兵庫県西脇市がその中心となる。緯度と経度のそれぞれにおける人口を二等分する線において緯度線と経度線が交わる中央値中心は長野県飯田市である。日本の国土の重心は、新潟県糸魚川市の沖合の、北緯三七度三〇分五二秒と東経一三七度四二分四四秒のところにある。日本の人口の重心を見ていくと、一八七二年には東経一三六度付近すなわち琵琶湖西岸であったものが徐々に東に移動していき、一八九〇年には琵琶湖の北部の湖の中となった。一九〇三年には現在の長浜市のほぼ琵琶湖に近接するところとなった。その後人口の重心は岐阜県内に移動し、現在では岐阜県関市の北緯三五度二六分二〇・六五秒、東経一三七度〇〇分二七・四三秒となった。約一六〇年でほぼ東経で一度分東に移動したことになる。このことは日本の人口が東日本特に東京圏で増加したことを意味している。このように人口の重心でもかつて滋賀県は日本の中心だったのである<sup>4)</sup>。

滋賀県は古来より関東・北陸と京・大阪を結ぶ要所として重要な役割を担ってきた。大津市は交通の要所であり、京阪神から東海道新幹線、東海道線、名神高速道路などが大津を経由し、米原を通って中京圏や東海地域そして関東さらに北日本につながっている。また東海道（国道一号線）も京阪神から大津を通り鈴鹿を経由して東海・関東へとつながっている。大津から湖西線経由で北陸本線を利用すれば日本海側につながっており、大津から米原に行き、北陸本線や北陸自動車道などを利用して日本海側に向かうことも容易である。まさに滋賀県は東日本と西日本、太平洋側（東海）と日本海側（北陸）を結ぶ交通路の結節点であり、交通路から見ても日本の中心的な位置にあるといえることもできるのである。

滋賀県はまた、京都に近接していたことから近世までの政治においても重要な地位にあった。大化の改新後の

六六七（天智六）年には大津遷都が行われ、六七二（天武元）年の飛鳥遷都まで、大津は日本の首都の地位にあった。また七八八（延暦七）年には最澄によって比叡山に延暦寺が創建され、日本の仏教や文化さらに政治にまで大きな影響を与えてきた。水路が重要な交通路であったことから、琵琶湖は通商のみならず軍事的にも重要な地位を占めていた。それゆえ一五七六年には織田信長によって琵琶湖東岸の安土山（現在の滋賀県近江八幡市安土町）に安土城が建造され、日本政治の一つの中心地ともなった。<sup>5</sup> 滋賀県の領域は律令制の時代の近江国と一致している。ただし明治維新後、一八七一（明治四）年の廃藩置県によって、現在の滋賀県には大津県と長浜県（のち犬山県に改称）がおかれ、一八七二（明治五）年に大津県は滋賀県に改称され、犬山県を併合することによって、現在の滋賀県が誕生した<sup>6</sup>のである。

滋賀県には表1からもわかるように、一八八八（明治二一）年の明治の大合併以前に二八二町一三九三村の合計一六七五町村が存在していたが、一八八九（明治二二）年四月一日の「市制町村制」の施行を受けて実施された「明治の大合併」の結果、六町一八九村の合計一九五町村まで合併が進展した。郡は一三存在したが、一八九七（明治三〇）年に西浅井郡が伊香郡に併合されたことにより一二郡となり平成の大合併まで存続した。しかし現在は、蒲生郡（二町）と愛知郡（二町）と犬上郡（三町）の三郡が残っているだけである。明治の大合併以前は全国七万一三二四町村の二パーセント強の町村が存在したのに対して、明治の大合併後は全国二万五八五九町村の一パーセント強となり、割合から見れば合併が進展した県の一つということがわかる。大津町が大津市となり滋賀県内に市が誕生したのは一八九八（明治二二）年のことである。その後一九三七（昭和一二）年に彦根市が、一九四二（昭和一八）年に長浜市が誕生している。

表 1

## 滋賀県内市町村の変遷

廃藩置県	現在の名称	市町村の変遷	年 代	特記事項	市町村の異動	郡／地域	明治の大合併	備 考	
大津県 (1871年)	大津市	大津村	1889 (M22) 年	町制施行	大津町となる	滋賀郡	明治22年 4 月 1 日  滋賀郡 1 町(大津町) 14 村  栗太郡 4 村  合計：2 郡 1 町 18 村		
		大津町	1898 (M31) 年	市制施行	大津市となる				
			1932 (S 7) 年		滋賀村編入				
			1933 (S 8) 年		膳所町編入 石山村編入	栗太郡			
			1951 (S26) 年		大石村編入 下田上村編入 坂本村編入 下阪本村編入 雄琴村編入	滋賀郡			
			1967 (S42) 年		瀬田町編入 堅田町編入	栗太郡 滋賀郡			
			2001 (H13) 年	市制変更	特例市となる				
			2006 (H18) 年		志賀町編入	滋賀郡			
			2009 (H21) 年	市制変更	中核市となる				
		↓	草津市	草津町	1954 (S29) 年	合併 市制施行			草津町 志津村 老上村 山田村 笠縫村 常盤村
草津市									
	1956 (S31) 年			境界変更			栗東町の一部		
守山市	守山町 合体： 領域拡大		1955 (S30) 年	合体	守山町 小津村 玉津村 河西村 速野村	栗太郡・野洲郡	栗太郡 1 村 野洲郡 6 村  合計：2 郡 7 村	物部村と守山村が合併	
			1957 (S37) 年	編入	中洲村の一部	野洲郡			
	守山市		1970 (S45) 年	市制施行	守山市となる				
			2010 (H22) 年	境界変更	野洲市の一部				
栗東市			1953 (S29) 年 栗東町誕生	合併 町制施行	治田村 葉山村 金勝村 大宝村	栗太郡	栗太郡 4 村	大津市と合併	
			栗東町	1981 (S56) 年	境界変更			草津市の一部	合 併
			栗東市	2001 (H13) 年	市制施行			栗東市となる	
野洲市	野洲町	2004 (H16) 年 合併	市制施行	野洲町	野洲郡	野洲郡 6 村			
	野洲市			中主町					
湖南省		2004 (H16) 年 合併	市制施行	石部町	甲賀郡	甲賀郡 4 村			
	湖南省			甲西町					
甲賀市	甲賀町	2004 (H16) 年 合併	市制施行	甲賀町 水口町 土山町 甲南町 信楽町	甲賀郡	甲賀郡 21 村	合 併		
	甲賀市								
高島市	高島町	2005 (H17) 年 合併	市制施行	高島町 マキノ町 今津町 朽木村 安曇川町 新旭町	高島郡	高島郡 17 村	合 併		
	高島市								
近江八幡市	近江八幡市	2010 (H22) 年		近江八幡市 安土町編入		野洲郡 1 村 蒲生郡 1 町 9 村			
東近江市	東近江市	2005 (H17) 年 合併 東近江市誕生		八日市市	蒲生郡・神崎郡	蒲生郡 7 村 神崎郡 1 町 9 村 愛知郡 6 村	近江八幡市と合併 東近江市となる		
				永源寺町	神崎郡				
				五個荘町	愛知郡				
		愛東町 湖東町		能登川町編入 蒲生町編入	神崎郡 蒲生郡	合計：3 郡 1 町 22 村	東近江市となる		

滋賀県の平成の大合併とその後（山田）

	日野町	日野町	1955 (S30) 年 合併		日野町 西大路村 鎌掛村 東桜谷村 西桜谷村 南北都佐村 北比都佐村	蒲生郡	蒲生郡 1町 5村		
	竜王町	竜王町	1955 (S30) 年	町制施行	鏡山村 苗村	蒲生郡	蒲生郡 2村		
小計	10市2町								
長浜県 (1871年)  ↓	彦根市	彦根町	1937 (S12) 年 合併	市制施行	彦根町 松原村 青波村 北青柳村 福満村 千本村	犬上郡	神崎郡 1村 愛知郡 2村 坂田郡 1村 犬上郡 1町 10村  合計：4郡 1町14村		
		1942 (S17) 年			磯田村編入 南青柳村編入				
		1950 (S25) 年			日夏村編入				
		1952 (S27) 年			鳥居本村編入				
		1956 (S31) 年			川瀬村編入 亀山村編入				
		1957 (S32) 年			高宮町編入				
		1968 (S43) 年			稲枝町編入				
		愛荘町			2006 (H18) 年 合併			町制施行	秦荘町 愛知川町 愛荘町
	犬上県 に改称 (1871年)	豊郷町	豊郷村	1956 (S31) 年 合併		豊郷村 日枝村	愛知郡 犬上郡	愛知郡1村 犬上郡1村	
			豊郷町	1971 (S46) 年	町制施行	豊郷町	犬上郡		
甲良町			1955 (S30) 年 合併	町制施行	東甲良村 西甲良村	犬上郡	犬上郡 2村		
		甲良町			甲良町	犬上郡			
多賀町	多賀町	1955 (S30) 年 合併		多賀町 脇ヶ畑村 大滝村	犬上郡	犬上郡 5村			
↓	米原市	米原町	2005 (H17) 年 2.14. 合併	市制施行	米原町 山東町 伊吹町	坂田郡	東浅井郡1村 坂田郡10村 合計：2郡		
		米原市	2005 (H17) 年	10.1. 編入	近江町編入	坂田郡	11村		
大津県 (1872年)	長浜市	長浜市	2006 (H18) 年	新設合併	長浜市 浅井町 びわ町	東浅井郡	坂田郡1町5村 東浅井郡11村 伊香郡11村 西浅井郡2村  合計：4郡 1町29村	現在の長浜市は 2006年に新設合併 によって誕生した が、(旧)長浜市は 1943(昭和18)年4 月1日に坂田郡の 長浜町と6村の合 併によって誕生し ている。	
			2010 (H22) 年	編入	虎姫町編入 湖北町編入	東浅井郡			
		高月町 木之本町			伊香郡				
		余呉町 西浅井町	西浅井郡						
小計	3市4町							明治21年(大合併前)	
合計	13市6町					13郡	6町189村(計195)	282町1393村(計1675)	

註：滋賀県編『県政情報』「県内の市町村一覧」と読売新聞『都道府県別データブック』等を参照し作成した。

一九五三(昭和二八)年一〇月一日の「町村合併促進法」施行すなわち「昭和大合併」実施直前には、滋賀県の市町村は三市二四町一三三村の合計一六〇市町村であり、郡は一三郡であった。一九六一(昭和三六)年の「昭和大合併」終了時点には六市四〇町七村の合計五三市町村となり、市は二倍に、町は一・六倍になったのに対して、村は四〇分の一にまで減少し、全体では三分の一にまで市町村が減少し、全国三七四二市町村の一・五パーセントが存在するかたちで昭和大合併が終了した。面積や人口が約一パーセントであることから見ると、若干市町村数が多い県ということになる。<sup>(7)</sup>

滋賀県が交通の要地であることは人口増加率からも見て取れる。平成二三年の人口増加率は全国平均でマイナス〇・二パーセントであり、プラスの都県は上から〇・五九の沖縄県、〇・二八の東京都、〇・一九の滋賀県、〇・一七の埼玉県、〇・一四の福岡県、〇・一一の神奈川県、〇・〇八の愛知県の七都県だけである。平均値以上の府県も、マイナス〇・〇三の千葉県、マイナス〇・〇五の大阪府、マイナス〇・一一の兵庫県、マイナス〇・一七の三府県だけである。沖縄県を除く三大都市圏で考えると、千葉県だけが若干のマイナスを示しているものの、東京圏への人口集中の大きさが理解できる。中部圏では愛知県がプラスであり、近畿圏では大阪府、京都府、兵庫県が若干マイナスであり滋賀県に人口が集まっている。日本全体のマイナス傾向から見れば、日本の人口は戦後の四大工業地帯を形成していた地域を中心に集中する傾向が継続されていることがわかる。近畿圏では滋賀県に人口が集中していることがわかる。ただし市で見た場合にプラスとなっているのは、上から栗東市(二・八二)、草津市(二・二八)、守山市(〇・九七)、大津市(〇・五二)、野洲市(〇・四)、彦根市(〇・二四)、近江八幡市(〇・一七)であり、彦根市を除くと大津市周辺に集中していることが理解できる。<sup>(8)</sup>

## 二 全国総合開発計画と滋賀県の広域行政

日本の地方行政の特徴の一つは、「明治の大合併」・「昭和の大合併」・「平成の大合併」という政策からもわかるように、地方分権と広域行政の進展が並行する形で推進されてきたことにある。それは日本の地方行政が広域化を前提とした効率化に重きを置いていたことの証拠ともいえる。しかもこうした合併による地方公共団体の規模拡大が推進されているにもかかわらず、別のかたちでの広域行政の進展も推進されてきていたのである。例えば事務の共同処理のための代表的な手段である一部事務組合は、一九六七（昭和四二年）の二二〇二組合から一九七四（昭和四九年）年には三〇三九へと増加している。当時の市町村が三二五六で一部事務組合の構成団体数が二五、九八八であったことから、一組合の構成団体数は平均八・六であり、一つの市町村は平均八つの一部事務組合に参加していた<sup>9</sup>。この一部事務組合設置の基礎の一つが「郡」である。それゆえ郡が、市町村を超えた広域的な行政サービスの提供の単位となるような、何らかの地理的な交流圏を形成していることがわかる。

一九五五（昭和三〇）年から始まったとされる、高度経済成長の中で進展していた現象の一つに、四大工業地帯への産業と人口の集中により発生した、現在でいうところの地域格差の拡大がある。それゆえ池田内閣は、この解決策の一つとして一九六二（昭和三七）年に、「地域間の均衡ある発展」を基本目標とした全国総合開発計画（全総）を採用した。表2にあるように、国は全総推進のために同年に新産業都市建設促進法を、一九六四（昭和三九）年には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つの工業整備特別地域を設定した。しかしこの拠点都市開発方式は、三大都市圏と新産業都市や工業整備特別地域の発展には大きく貢献したが、地域格差の縮小には

表2 全国総合開発計画の概要

	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画	第四次全国総合開発計画	21世紀の国土のグランドデザイン	国土形成計画
閣議決定時期	1962 (昭和37年)10月5日	1969 (昭和44)年5月30日	1977 (昭和52)年11月4日	1987 (昭和62)年6月30日	1998 (平成10)年3月31日	2008 (平成20)年7月
担当内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田越夫内閣	中曽根内閣	橋本内閣	福田康夫内閣
目標年次	1970 (昭和45)年	1985 (昭和60)年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね2000 (平成12)年	2010-15 (平成22-27)年	2018 (平成30)年
期間	8年間	16年間	10年間	おおむね13年間	平成12年から17年	10年間
背景	1. 戦後復興から高度経済成長へ 2. 地域的課題の顕在化 ①過大都市問題 ②地域間格差の拡大	1. 高度経済成長策の継続 2. 三大都市圏等大都市への人口と産業の集中 3. 情報化、国際化、技術革新の進展	1. 高度経済成長から安定経済成長へ(オイルショックの影響:1973年) 2. 人口の地方定着化・産業の地方分散	1. 東京一極集中の顕在化 2. 産業構造の急速な変化等による地方圏の雇用問題の深刻化 3. 国際化の進展	1. 東京一極集中と景気停滞・産業空洞化・国際化 2. 少子・高齢社会の到来 3. 高度情報化社会(IT革命) 4. 生活様式等の多様化	1. 本格的な人口減少社会の到来と急速な高齢化の進展 2. グローバル化の進展と東アジアの経済成長 3. 情報通信技術の発達
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造の形成	多様な地域ネットワークの構築
基本的な課題	1. 都市の過大化の防止と地域格差の縮小 2. 自然資源の有効活用 3. 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	1. 長期にわたる品源と自然との恒久的保護、保存 2. 開発の基礎条件整備による開発可能性の国土への拡大・均衡	1. 限られた国土資源の有効利用(省エネ政策の推進) 2. 地域特性や歴史的伝統的文化に根ざした居住環境の総合的整備	1. 東京一極集中の是正(遷都論も視野に入れる) 2. 定住と交流による地域の活性化(定住人口重視策への移行)	1. 水ネットワーク型社会の構築 2. 多様な主体の参加と地域連携による国土造り 3. 多様な地域間の創造	1. グローバル化や人口減少に対応する国土の形成 2. 安全で美しい国土の再構築と継承
開発方式	拠点開発方式	大型プロジェクト構想	定住構想	交流ネットワーク構想	参加と連携	広域ネットワーク構想
関連諸政策等	国民所得倍増計画 太平洋ベルト地帯構想 新産業都市建設促進法 (太平洋ベルト地帯外15ヶ所) 工業整備特別地域圏建設促進法 (太平洋ベルト地帯6ヶ所)	広域市町村圏設定(1969年) (人口110万人以上:338ヶ所) 地方生活圏設定(1969年:178) 大都市周辺地域広域行政圏設定(人口40万人以上:24ヶ所) 日本列島改造計画(1972年) 遷都論(金丸案:1973年)	モデル定住圏構想 (北海道と沖縄を除く1都府県1ヶ所を予定:44ヶ所…神奈川県は指定なし) テックノポリス構想(26ヶ所) 頭脳立地による集積促進計画(26ヶ所)	地方拠点都市地域の設定 (44都道府県:81圏域) リゾント整備計画(総合保養地整備促進法=いわゆるリゾート法:42ヶ所) 民間の活力重視(民活法) ハブ経済の発生と崩壊	四つの地域軸の形成 北東国土軸 日本海国土軸 太平洋新国土軸 西日本国土軸 地域連携軸構想 首都機能移転(いわゆる遷都)論	定住自立圏構想(22地域が先行)国土形成計画法と8ネットワーク ①東北圏 ②首都圏 ③北陸圏 ④中部圏 ⑤近畿圏 ⑥中国圏 ⑦四国圏 ⑧九州圏 北海道総合開発計画 沖縄振興計画
備考	公害の全国への拡散	計画当初にオイルショックが発生し、二つの計画が重複した	第三セクターの急増	道州制への移行やネットワーク単位の国際交流の基盤整備		

註: 国土庁計画・整備局監修『新しい全国総合開発計画ハンドブック』国政情報センター・平成10年、本間義人著『国土計画を考える 開発路線のゆくえ』中公新書1461・1999年、自治省行政局振興課監修『広域行政圏要覧』第一法規・2005年、『21世紀の国土のグランドデザイン』、国土交通省国土計画局編集『国土形成計画(全国計画)』日経印刷・2008年7月等を参照し作成した。

効果があったとは言い難いものであった。この時期は昭和の大合併の直後であり、政府は広域行政の推進には消極的であった。

佐藤内閣は、一九六九（昭和四四）年に高速鉄道、高速道路、本四架橋、本土と北海道を結ぶ海底トンネルなどの整備あるいは建設という大型プロジェクト構想を通じた、豊かな環境の創造を目的とした新全国総合開発計画（新全総）を閣議決定した。新全総は合併ではなく、広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏によって構成されるいわゆる広域行政圏や、単数もしくは複数の広域市町村圏によって形成される地方生活圏といった、広域的な行政圏域による事務の共同処理方式を採用した。その背景には、昭和の大合併からあまり時間がたっておらず、まだ一体化が確立されていない合併した市町村に再度合併を行なわしめることは回避すべきとの考えがあった<sup>10</sup>。それゆえ政府は地方自治法を改正し、ある程度共通した市町村によって構成されている複数の一部事務組合を統合して、一つの一部事務組合として取り扱うことを可能にする、複合一部事務組合の設立を容認した。一部事務組合減少の要因の一つには合併の推進とともに複合一部事務組合制度の導入があったといえる。

自治省は三三六の広域市町村圏と二四（後に広島市を中心とした地域に設定され二五となった）の大都市周辺地域広域行政圏を設定した。広域市町村圏はおおむね人口一〇万人以上の規模を標準に、大都市周辺地域広域行政圏はおおむね人口四〇万人以上を標準に設定された。広域市町村圏の平均人口は一九万人、平均面積は一、〇六三平方キロメートル、圏域市町村数は八・九となっており、ほぼ一部事務組合の圏域に類似している。面積はドイツのクライス（郡）に近く、日本とドイツの郡の面積が類似していることがわかる。<sup>11</sup> 同時期に、建設省は一七九の地方生活圏（三〇五の二次生活圏が内在している）を設定した。地方生活圏はおおむね人口一五〜三〇万人を標準に設定されたが、それは単

数あるいは複数の広域市町村圏を単位とした。

表3からもわかるように、滋賀県は県内を七地区に区分している。それを当時の市町村で見た場合、大津市と滋賀町で構成されるところが大津地区である。草津市・守山市・栗太郡栗東町・野洲郡中主町と野洲町で構成されるところが南部地区である。甲賀郡の石部町・甲西町・水口町・土山町・甲賀町・甲南町・信楽町の七町で構成されるところが甲賀地区である。高島郡のマキノ町・今津町・朽木村・安曇川町・高島町・新旭町の五町一村で構成されるところが高島地区である。近江八幡市と八日市市と蒲生郡の安土町・蒲生町・日野町・竜王町の四町と神崎郡の永源寺町・五箇荘町・能登川町の三町で構成されるところが東近江地区である。彦根市と愛知郡の愛東町・湖東町・秦荘町・愛知川町の四町と犬上郡の豊郷町・甲良町・多賀町の三町で構成されるところが湖東地区である。長浜市と坂田郡の山東町・伊吹町・米原町・近江町の四町と東浅井郡の浅井町・虎姫町・湖北町・びわ町の四町と伊香郡の高月町・木之本町・余呉町・西浅井町の四町で構成されるところが湖北地区である。

大津地区の面積は三七三・九七平方キロメートルで県の面積の一一%を占め、人口は二八万七五〇三人で県人口の二三%を占めている。南部地域は面積二〇六・六六平方キロメートルで約六%、人口二四万九〇九五人で二〇%を占めている。甲賀地域は面積五五二・一八平方キロメートルで一四%、人口一三万七〇〇五人で一%を占めている。東近江地域は面積五七九・三三平方キロで一七%、人口二〇万九〇六二人で一七%を占めている。湖東地域は面積三六〇・九二平方キロメートルで一%、人口一五万九五七一人で一三%を占めている。湖北地域は面積七六二・五四平方キロメートルで二三%、人口一六万二九〇九人で一三%を占めている。高島地区は面積六九三平方キロメートルで一三%、人口五万二七三五人で四パーセントを占めている。

表 3

## 滋賀県における平成の大合併の流れと広域行政

全国総合開発計画と市町村(1999年3月31日現在)				平成の大合併後の市町村(2012年10月1日現在)																			
滋賀県内の市町村の地域割	広域市町村圏	第一次生活圏	ゾーン構想	地方拠点都市地域	郡/地域	市町村	人口(1994年)	面積	市町村	人口(2012年)	人口比	面積	面積比	定住自立圏等人口比	定住自立圏等面積比								
大津地域 (大津市) [旧大津市、旧志賀町]	大津湖南地域広域市町村圏	南部地域地方生活圏(大津湖南地域広域市町村圏は二次生活圏)	○		大津市	大津市	268,430	302.24	大津市	336,223	0.24	464.1	0.12	0.47	0.18								
						草津市	96,433	48.2	草津市	122,698	0.09	67.92	0.02										
南部地域 (草津市)(守山市) (栗東市)(野洲市) [旧中主町、旧野洲町]	大津湖南地域広域市町村圏	南部地域地方生活圏(大津湖南地域広域市町村圏と甲賀地域広域市町村圏は二次生活圏)	○		野洲郡	守山市	60,619	44.18	守山市	78,039	0.06	55.73	0.01	0.18	0.14								
						志賀郡	志賀町	19,073	71.73	栗東市	64,987	0.05	52.75			0.01							
						栗東郡	栗東町	46,680	52.75	野洲市	50,394	0.04	80.15			0.02							
						中主町	中主町	11,341	20.94	野洲市	652,341	0.47	720.65			0.18							
							野洲町	34,022	40.59														
						甲賀地域 (甲賀市) [旧水口町、旧土山町、旧甲賀町、旧甲南町、旧信楽町] [旧石部町、旧甲西町]	甲賀地域広域市町村圏	南部地域地方生活圏(大津湖南地域広域市町村圏と甲賀地域広域市町村圏は二次生活圏)	○		甲賀郡	3市4町	536,598			580.63	5市	91,569	0.07	481.69	0.12	0.1	0.14
												石部町	11,312			13.33	湖南市	52,737	0.04	70.49	0.02		
												甲西町	37,850			57.16	甲賀市	144,306	0.1	552.18	0.14		
												水口町	32,501			68.93							
												土山町	9,940			127.15							
甲賀町	12,209	71.64	高島市	52,583	0.04	693	0.17																
甲南町	18,581	49.64																					
信楽町	14,612	164.34	2市	144,306	0.1	552.18	0.14	0.04	0.17														
7町	137,005	552.19	1市	52,583	0.04	693	0.17																
高島地域 (高島市) [旧マキノ町、旧今津町、旧朽木村、旧安曇川町、旧新旭町]	湖西地域広域市町村圏(地域経済基盤強化対策推進地域)	南部地域地方生活圏(大津湖南地域広域市町村圏と甲賀地域広域市町村圏は二次生活圏)	○		高島郡	マキノ町	6,532	78.34	高島市	849,230	0.61	1965.83	0.49	0.61	0.49								
						今津町	13,004	122.74															
						朽木村	2,593	165.77															
						安曇川町	14,538	48.47															
						高島町	6,903	63.2															
新旭町	10,165	32.84	8市	849,230	0.61	1965.83	0.49																
小計	7町	137,005	552.19	2市	144,306	0.1	552.18	0.14	0.61	0.49													
小計	マキノ町	6,532	78.34	1市	52,583	0.04	693	0.17															
生活圏計	3市16町1村	727,338	1644.18	8市	849,230	0.61	1965.83	0.49	0.61	0.49													
生活圏計	5町1村	53,735	511.36	1市	52,583	0.04	693	0.17															

東近江地域 (東近江市) 〔旧八日市市、旧永源寺町、旧五箇荘町、旧愛東町、旧湖東町、旧能登川町、旧蒲生町〕 (近江八幡市) 〔旧近江八幡市、旧安土町〕 (日野町)(竜王町)	中部地域 〔旧八幡市、旧永源寺町、旧五箇荘町、旧愛東町、旧湖東町、旧能登川町、旧蒲生町〕	中部地域 〔旧八幡市、旧安土町〕 (日野町)(竜王町)	滋賀中部地方拠点都市地域																					
			近江八幡市	八日市市	安土町	蒲生町	日野町	竜王町	永源寺町	五箇荘町	能登川町	小計												
湖東地域 (彦根市)(愛荘町) 〔旧秦荘町、旧愛知山町〕 (豊郷町)(甲良町)(多賀町)	琵琶湖北部広域市町村圏	東北地域 〔旧山東町、旧伊吹町、旧米原町、旧近江町〕 (長浜市) 〔旧長浜市、旧浅井市旧びわ町、旧虎姫町、旧湖北町、旧高月町旧木之本町、旧奈呉町、旧浅井町〕	66,280	76,97	近江八幡市	80,810	0.06	177,39	0.04															
			41,854	52.6	東近江市	114,153	0.08	388.58	0.1															
			12,145	24.3																				
			12,619	34.66																				
			23,239	117.62	日野町	22,404	0.02	117.63	0.03															
			13,172	44.5	竜王町	12,818	0.01	44.52	0.01															
			6,722	181.27																				
			10,450	16.28																				
			22,581	31.12																				
			209,062	579.32	2市7町	230,185	0.17	728.12	0.18															
101,680	98.15	彦根市	110,314	0.08	196.84	0.05																		
5,840	40.89																							
9,401	26.53																							
8,403	25.04																							
9,284	12.94																							
7,281	7.78																							
8,897	13.66																							
9,145	135.93	多賀町	7,893	0.006	135.93	0.03																		
159,931	360.92	1市4町	153,414	0.11	392.16	0.1																		
55,755	45.46																							
12,803	87.09																							
6,296	9.45																							
9,373	29.08																							
8,095	16.98																							
10,610	28.27																							
10,048	88.44																							
4,689	167.62																							
5,304	67.05																							
12,860	53.11																							
6,227	109.17																							
12,815	42.78																							
9,034	18.04																							
323,480	1,123.46	2市19町	161,643	0.12	931.25	0.23																		
1,259,880	3,346.96	7市42町1村	1,394,472	0.12	4,017.36	0.23																		
小計																								
合計																								

注 平成の大合併前と後の面積の相違は琵琶湖の面積約670.25km<sup>2</sup>が含まれているか否かによる。なお、琵琶湖の境界は平成19年9月28日に確定された〔統計おおつ 平成23年概要版〕。全国総合開発計画と市町村の人口と面積は1965年の昭和の大合併直後の市町村の人口と面積は、(公)矢野恒太郎記念会『データでみる県勢 2013年版』2012.。市町村要覧編集委員会編『全国市町村要覧(平成24年版)』第一法規・H24参照。リソース構想(琵琶湖リソースネットワークス構想)の関連市町村は27市町村であるが、7つの重点整備地域15市町村(○で示した)。△の10市町村でネットワークスは完成するか残り2は不明。二次定住圏は広域市町村圏と同一の区域が指定されている。

この中に広域市町村圏は天津地区と南部地区を範囲とする天津湖南地区広域市町村圏、甲賀地区広域市町村圏、高島地区を範囲とする湖西地域広域市町村圏、東近江地域を範囲とする中部地域広域市町村圏、湖東地域と湖北地域を範囲とする琵琶湖東北部広域市町村圏の五地区が設定されている。国が滋賀県内の広域行政の単位をこの五つを標準に考えていたことがうかがえる。天津湖南地域と琵琶湖東北部にはそれぞれ広域市町村圏協議会が設定された。湖西地域には湖西地域広域市町村圏事務組合が、中部地域には滋賀中部地域行政事務組合が、甲賀地域には甲賀郡行政事務組合が設定された。

その後滋賀県にも三つの地方生活圏が設定された。その一つが、滋賀県が区分する天津地域と南部地域を一体化させた天津湖南地域広域市町村圏、甲賀地域を対象とした甲賀地域広域市町村圏、高島地域を対象とした湖西地域広域市町村圏で構成される南部地域地方生活圏である。第二のものは、東近江地域すなわち中部地域広域市町村圏を対象とする中部地域地方生活圏である。第三のものが、湖東地域と湖北地域を一体化させた琵琶湖東北部広域市町村圏を対象とする東北部地方生活圏の三つである。南部地域地方生活圏には大津市を中心都市とする天津湖南地域広域市町村圏と甲賀地域広域市町村圏で構成される湖南二次生活圏と、今津町を中心都市とする高島地域を対象とする湖西二次生活圏に区分された。

一九七三（昭和四八）年のオイルショックは、これまでの全国総合開発計画の質的転換をもたらした。それゆえ一九七七（昭和五二）年に福田内閣は、安定成長を前提とした自然豊かな地方圏への定住促進を前提とする第三次全国総合開発計画（三全総）を閣議決定した。その基本目標は「人間居住の総合的環境整備」であった。一九七九（昭和五四）年七月には地方生活圏や広域市町村圏等を前提に、モデル定住圏を都道府県にそれぞれ一圈を域設定する政

策が展開された。滋賀県には、琵琶湖東北部地方生活圏が東北部モデル定住圏として指定された。このモデル定住圏は、「地方生活圏、広域市町村圏等の圏域と調整された圏域であること」を前提に、北海道と沖縄県と神奈川県を除く四四都府県に各一圈域が指定されたものである。<sup>12)</sup>

中曽根内閣が閣議決定した、一九八七(昭和六二)年の第四次全国総合開発計画(四全総)は、「総合保養地整備法(リゾート法)」制定一ヶ月後に、「東京一局集中の是正」と「国土の均衡ある発展」を基本に、「多極分散型の国土の形成」を基本目標にした計画であった。計画を受けて一九八八(昭和六三)年に「多極分散型国土形成促進法」が制定された。リゾート法を受けて滋賀県は、一九九〇(平成二)年一二月に、総合保養地整備法第五条に基づく基本構想として「琵琶湖リゾートネットワーク構想」を策定した。構想の対象となったのは当時の二七市町村であるが、特に施設整備を促進するとした地域は表3の欄の○印の一五市町である。<sup>13)</sup>

一九八九(平成元)年には「平成元年度における新広域市町村圏計画の改訂について」と「平成元年度ふるさと市町村圏推進要綱」が出され、時代に合わせて広域市町村圏計画を改定するとともに、広域市町村圏政策のモデルとしてふるさと市町村圏が選定されることになった。一四七のふるさと市町村圏のうち二三はモデル定住圏でもある。滋賀県では一九九〇(平成二)年に中部地域広域市町村圏がふるさと市町村圏に指定された。ただし滋賀県では琵琶湖東北部がモデル定住圏に指定されており、モデル定住圏とふるさと市町村圏の重複は見られない。

一九九二(平成四)年には「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律(地方拠点都市整備法)」が制定され、東京都と大阪府と神奈川県を除く四四道府県の、ブロックの中枢都市や県庁所在地をはじめとする地方中核都市圏域以外の地域に、地域間格差是正を目的とする「地方拠点都市地域」が八五圏域設定された。

地方拠点都市地域にも、「定住圏、地方生活圏、広域市町村圏等の広域的な経済社会生活圏の整備に関する計画」との調和が求められていた。こうした計画にあわせて首都機能移転も論じられた。滋賀県内には、東近江地域すなわち中部地域広域市町村圏（中部地域地方生活圏）を範囲とする滋賀中部地方拠点都市地域と、湖東地域すなわち琵琶湖東北部広域市町村圏（東北部地方生活圏を範囲とする琵琶湖東北部地方拠点都市地域が設定されている。<sup>14</sup>

昭和の大合併が実施されたが、交通通信手段の発達による人々の行動半径の拡大や、行政国家化の進展に伴う行政需要の拡大と財政規模の拡大は、効率的行政の視点からさらなる広域行政を推進させていくことになった。その柱となったものが「圏」行政であり、その権限の行使主体の中心が一部事務組合であったといえる。昭和の大合併以降、時代の要請に合わせて広域行政が展開されてきたのである。その結果、効率を重視する広域行政の流れと、住民の顔の見える身近な行政を展開する要請とが輻輳することになり、平成の大合併の際にもこうした要請の対立が顕在化することになったといえるのである。

### 三 滋賀県の平成の大合併と広域行政

滋賀県の市町村は、明治の大合併直前の二八二町一三九三村の合計一六七五町村が、明治の大合併で六町一八九村の合計一九五町村となった。郡は一三郡であったが、伊香郡の西浅井郡併合により一二郡となり、合併と分離が行われたことから八町一九六村となった。明治の大合併以前は全国七万一三三四町村の二パーセント強の町村が存在したのに対して、明治の大合併後は全国二万五八五九町村の一パーセント強となり、合併が進展した県の一つということがわかる。「昭和の大合併」実施直前には、二市二郡二四町一三三三村の合計一六〇市町村であったが、「昭和の大合

併」終了時点には六市二郡四〇町七村の合計五三市町村と、全体で三分の一まで市町村が減少し、全国三七四二市町村の一・五パーセントとなり、合併の進捗が弱かったことがわかる。

平成の大合併直前には七市二郡四二町一村の合計五〇市町村であったが、平成の大合併後の滋賀県内の市町村は一三市六町の合計一九市町と、約三分の一にまで減少した。郡は合併により市が増加したことを反映して、蒲生郡(二町)と愛知郡(一町)と犬上郡(三町)の三郡と四分の一までに激減した。また平成の大合併前までの滋賀県の市町村数は全国の一・五パーセント前後で推移してきたが、平成の大合併後は一パーセント強となっており、平成の大合併でも合併が進展した県の一つといえることができる。

平成の大合併は、一九九九(平成一二)年三月三十一日現在で六七〇市一九九四町、五六八村の合計三三三三存在した市町村が、二〇一〇(平成二二)年三月三十一日には七八六市、七五七町、一八四村の合計一七二七市町村となった。約五三%まで市町村が減少したことになる。平成の大合併前には約二〇%に過ぎなかった市が約四六%へと約一・二倍になったのに対して、町は約四六%から約三八%へ、村は約一八%から約一一%まで減少している。村が存在しない県は一三県となり、平成の大合併の大きな目標の一つに基礎自治体を市に統合しようとする動きがあったことが読み取れる。面積の関係もあり単純な比較はできないが市町村が最多なのは一七九の北海道であり、第二位の長野県が七七、埼玉県が六四、東京都も二三区を加えれば六四となる。最少なのは一五の富山県であり、福井県と香川県は一七、大分県は一八、石川県、滋賀県、鳥取県、山口県が一九でこれに続いている。

平成の大合併を市町村の減少率で見た場合、上位一〇位は、上から長崎県、広島県、新潟県、愛媛県、大分県、岡山県、島根県、山口県、秋田県、滋賀県の順になり、下位一五位は、下から東京都、大阪府、神奈川県、北海道、奈

良県、山形県、沖縄県、埼玉県、千葉県、愛知県、福島県、長野県、高知県、福岡県、栃木県の順になる。平均面積の上位一〇位は、上から秋田県、北海道、岩手県、新潟県、広島県、大分県、島根県、山口県、宮崎県、愛媛県の順になり、下位一〇位は、下から東京都、大阪府、埼玉県、沖縄県、神奈川県、福岡県、愛知県、千葉県、奈良県、香川県の順となる。平均人口の上位一五位は、上から神奈川県、東京都、大阪府、兵庫県、愛知県、広島県、千葉県、静岡県、京都府、埼玉県、福岡県、新潟県、富山県、山口県、滋賀県の順になり、下位一〇位は、下から高知県、長野県、北海道、山梨県、鳥取県、徳島県、沖縄県、和歌山県、山形県、島根県の順になっている。<sup>15)</sup>

滋賀県の平成の大合併は、七市四二町一村の合計五〇市町村が、二〇一〇（平成二二）年三月二一日に旧近江八幡市と旧安土町との合併で（新）近江八幡市が誕生し一三市六町の一〇九町村となって終了した。合併を通じて大津市は二〇〇九（平成二一）年四月一日に中核市になった。滋賀県の市町村は二八%まで減少したのであり、市は二倍弱までに増加し、町は約一四%まで減少し、村は姿を消した。五〇市町村の中で合併に参加しなかったのは四市五町の九市町の一八%であった。三市三七町一村の四一市町村が九市一町の一〇市町になったのであり、合併参加市町村はほぼ四分の一にまで減少しているのである。こうした流れの結果、前述のように滋賀県の合併進捗率すなわち市町村の減少率は、六二・〇%で全国一〇位であり、滋賀県内の市町村の平均面積は全国の第一五位までに拡大しているのである。人口一万人未満の町は三町となっており、日本では一四番目（四県存在）に少ない都道府県となっている。

滋賀県では県内を七つの地域に分けている。表4と図1からもわかるように大津地域は大津市のみ地域となった。大津地域北部の高島地域も高島市のみ地域となった。南部地域は草津市と守山市と栗東市と野洲市の四市からなる地域となった。甲賀地域は甲賀市と湖南市の二市からなる地域となった。東近江地域は東近江市と近江八幡市と蒲生

表 4 滋賀県の合併市町 人口：平成17年国勢調査

	新市町名称	合併日	合併関係市町村	人口 (人)	面積 (km <sup>2</sup> )	合併 方式	事 務 所 位 置
1	甲賀市 (こうかし)	16.10.1	水口町、土山町、甲賀町、甲南町、信楽町	93,853	482	新設	甲賀市水口町水口6053(旧水口町役場) (旧水口町役場=水口庁舎、旧甲南町役場=甲南庁舎)
2	野洲市 (やすし)	16.10.1	中主町、野洲町	49,486	81	新設	野洲市小篠原2100-1(旧野洲町役場) (旧野洲町役場=本庁舎、旧中主町役場=分庁舎)
3	湖南市 (こなんし)	16.10.1	石部町、甲西町	55,325	70	新設	湖南市中央一丁目1(旧甲西町役場) (旧甲西町役場=東庁舎、旧石部町役場=西庁舎)
4	高島市 (たかしまし)	17.1.1	マキノ町、今津町、朽木村、安曇川町、高島町、新旭町	53,950	693	新設	高島市新旭町北畑565(旧新旭町役場)
5	東近江市 (ひがしおうみし)	17.2.11	八日市市、永源寺町、五個荘町、愛東町、湖東町	116,797	389	新設	東近江市八日市緑町10-5(旧八日市市役所)
		18.1.1	東近江市、蒲生町、能登川町			編入	
6	米原市 (まいばらし)	17.2.14	山東町、伊吹町、米原町	41,009	250	新設	米原市下多良三丁目3(旧米原町役場) (旧山東町役場=山東庁舎、旧伊吹町役場=伊吹庁舎、旧米原町役場=米原庁舎、旧近江町役場=近江庁舎)
		17.10.1	米原市、近江町			編入	
7	長浜市 (ながはまし)	18.2.13	長浜市、浅井町、びわ町	124,498	681	新設	長浜市高田町12-34(旧長浜市役所)
		22.1.1	長浜市、虎姫町、湖北町、高月町、木之本町、余呉町、西浅井町			編入	
8	愛荘町 (あいしょうちょう)	18.2.13	秦荘町、愛知川町	19,729	38	新設	愛知郡愛荘町愛知川72(旧愛知川町役場) (旧愛知川町役場=本庁舎、旧秦荘町役場=分庁舎)
9	大津市 (おおつし)	18.3.20	大津市、志賀町	323,719	464	編入	大津市御陵町3-1(現大津市役所)
10	近江八幡市 (おうみはちまんし)	22.3.21	近江八幡市、安土町	80,610	177	新設	近江八幡市桜宮町236(旧近江八幡市役所)

出典：滋賀県『県政情報』(http://pref.shiga.lg.jp/shichosonn/gappei/)より抜粋

郡の日野町と竜王町の二市二町からなる地域となった。蒲生郡の安土町は近江八幡市となり、蒲生町は東近江市となった。湖東地域に位置する愛知郡の愛東町と湖東町も東近江市となった。湖東地域は彦根市と愛知郡愛荘町と犬上郡の豊郷町、甲良町、多賀町の一市四町からなる地域となった。湖北地域は米原市と長浜市の二市からなる地域となった。

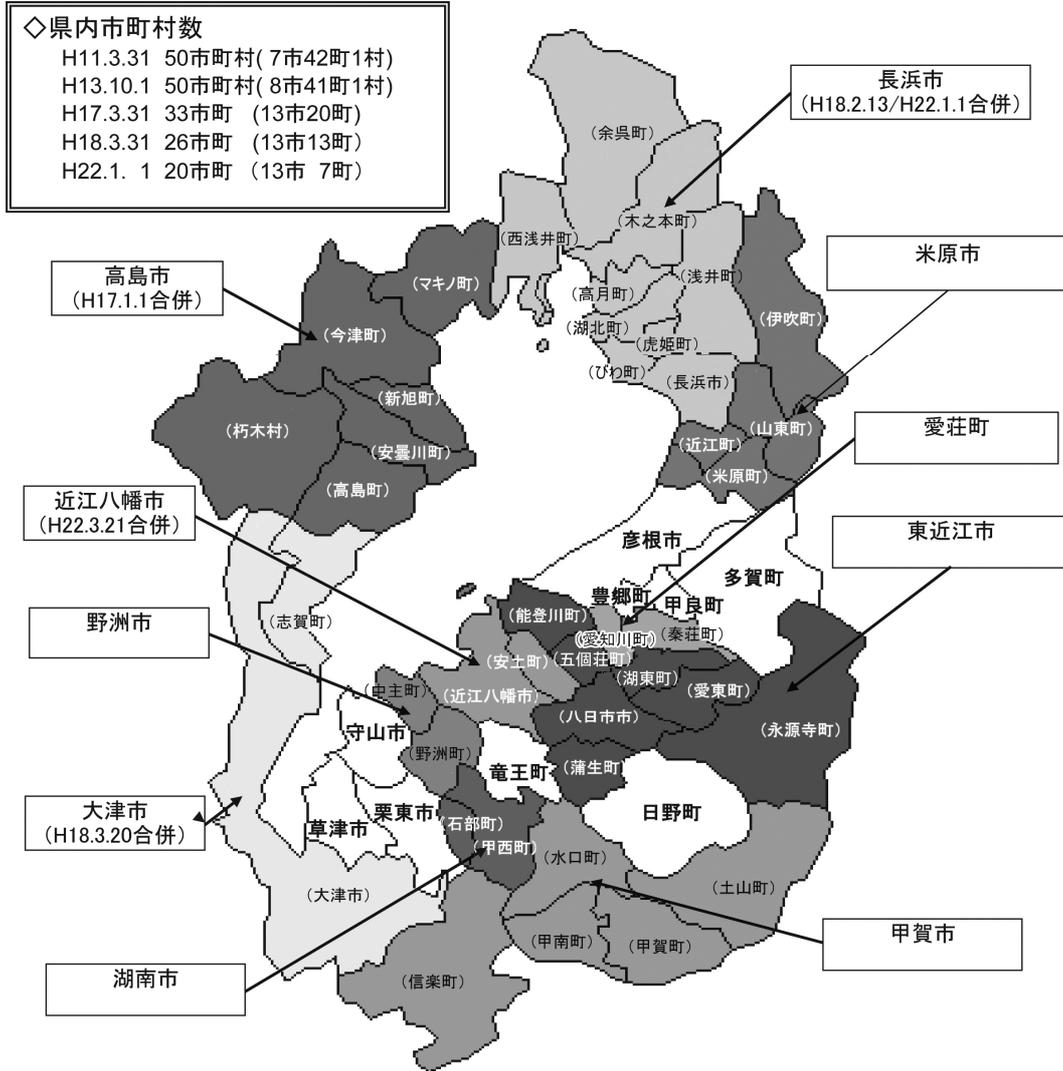
昭和の大合併の後に、この七つの地域を合体させるような形で五つの広域市町村圏や三つの地方生活圏が設定され

図 1

滋賀県内市町村合併の状況

(平成22年 3月31日)

滋賀県の平成の大合併とその後 (山田)



出典：滋賀県『県政情報』 (<http://pref.shiga.lg.jp/shichoson/gappei/>) より抜粋

た。また三つの地方生活圏の中で中部と東北部に地方拠点都市地域が設定された。それゆえこの地方拠点都市地域が設定された地域(以下琵琶湖北東部と呼ぶ…筆者)と、それ以外の南部地域地方生活圏(以下琵琶湖南西部とよぶ)に区分することも可能となる。琵琶湖南西部は平成の大合併の結果、七つの市だけで構成される地域となった。琵琶湖北東部は五市六町で構成される地域となった。これは琵琶湖北東部の合併が若干複雑な形で実施されたことも影響しているといえる。

琵琶湖北東部に位置する中部地域すなわち東近江地域では、近江

八幡市と蒲生郡の安土町が合併して(新)近江八幡市となり、八日市市は蒲生郡蒲生町と神崎郡の三町に加えて湖東地域の愛知郡愛東町と湖東町と合併することによって東近江市となった。湖東地域の愛知郡の四町が東近江地域と湖東地域に分断されることになった。その結果、湖東地域は彦根市と愛知郡の秦荘町と愛知川町が合併してできた愛荘町と犬山郡の合併しなかった豊郷町、由良町、多賀町の一市四町で構成されることとなった。湖北地域では坂田郡の四町が合併して米原市となり、東浅井郡の四町と伊香郡の四町は湖東地域の旧長浜市と合併して(新)長浜市となった。単純に言えば湖東地域は彦根市と愛荘町と豊郷町と甲良町と多賀町で構成される地域となり、湖北地域は米原市と長浜市で構成される地域となったといえる。<sup>16)</sup>

それゆえ滋賀県は、大津市を中心にした大津湖南地域とそれに接する湖西地域と甲賀地域が形成する琵琶湖東北部と、彦根市、米原市、長浜市を中心都市とする琵琶湖北東部に大別できる。そうした状況は表5にもあるように、現存する唯一の広域連合と二一の一部事務組合との関係でも理解することができる。それらは、滋賀県全体あるいは地理的なつながり(地域区分)と無関係な広域連合や一部事務組合と、何らかの地理的関連性が前提となっているものとに区分される。後者に関しては、平成の大合併の結果、一部事務組合の設置地域での合併や、区域を越えた合併が行われた結果消滅したものが<sup>17)</sup>ある。

唯一の広域連合は、一三市六町の全市町村が加盟する「滋賀県後期高齢者医療広域連合」である。このタイプの広域連合は四七都道府県全部におかれているものである。全市町村が加盟する一部事務組合には「滋賀県市町村交通災害共済組合」と「滋賀県市町村職員研修センター」がある。また行政上の地域的なつながりとは無関係に設置されたものとして、大津市、彦根市、長浜市、近江八幡市、草津市、守山市、東近江市を除く六市六町で組織されている

表 5

## 滋賀県における広域連合・一部事務組合の状況

平成25年4月1日現在

滋賀県の平成の大合併とその後（山田）

	広域連合	広域行政					厚生福祉	環境衛生				防災	その他									
	滋賀県後期高齢者医療広域連合	湖北広域行政事務センター	東近江行政組合	甲賀広域行政組合	湖東広域衛生管理組合	愛知郡広域行政組合	湖南広域行政組合	公立甲賀病院組合	長浜水道企業団	八日市布引ライフ組合	中部清掃組合	守山野洲行政事務組合	彦根愛知犬上広域行政組合	湖北地域消防組合	滋賀県市町村職員退職手当組合	彦根市、米原市山林組合	彦根市、米原市造林組合	彦根市犬上郡営林組合	大滝山林組合	滋賀県市町村交通災害共済組合	滋賀県市町村議会議員公務災害補償等組合	滋賀県市町村職員研修センター
大津市	○																		○		○	
彦根市	○											○				○	○	○	○	○		○
長浜市	○	○						○					○							○		○
近江八幡市	○		○						○	○										○		○
草津市	○					○														○		○
守山市	○					○					○									○		○
栗東市	○					○									○					○		○
甲賀市	○			○			○								○					○	○	○
野洲市	○					○					○				○					○	○	○
湘南市	○			○			○								○					○		○
高島市	○														○					○	○	○
東近江市	○		○		○	○				○	○									○		○
米原市	○	○						○					○	○	○	○				○		○
日野町	○		○							○	○				○					○	○	○
竜王町	○		○							○	○				○					○	○	○
愛荘町	○		○		○	○						○			○					○	○	○
豊郷町	○				○							○			○			○	○	○	○	○
甲良町	○				○							○			○			○	○	○	○	○
多賀町	○				○							○			○			○	○	○	○	○
団体数	19	2	5	2	5	2	4	2	2	4	4	2	5	2	12	2	2	4	4	19	9	19

※関西広域連合を除く。また、上記のほか、府県・府県外市町村・広域連合・一部事務組合が加入している例がある。

※複数の分類に属する事務を処理する一部事務組合の区分は便宜上のものである。

出典：関西広域連合 ([http://kouiki-kansai.jp/data\\_upload/137422](http://kouiki-kansai.jp/data_upload/137422))

八五三（一三六九）

「滋賀県市町村職員退職手当組合」と、さらに米原市を除く五市六町で組織されている「滋賀県市町村議会議員公務災害補償等組合」がある。これらは、財政力の弱い市町が組織した一部事務組合といえることができる。

琵琶湖南西部の中で、南部地域には地域に帰属する全自治体すなわち草津市、守山市、栗東市、野洲市の四市で組織されている「湖南広域行政組合（広域行政）」がある。甲賀地域には地域に帰属する全自治体である甲賀市と湖南市の二市で組織されている「甲賀広域行政組合（広域行政）」と「公立甲賀病院組合（厚生福祉）」がある。大津市や高島市に一部事務組合が存在しないことは、旧大津市と旧滋賀町の合併で誕生した（新）大津市や、高島郡全体の合併で誕生した高島市では、これまで存在していた一部事務組合を解消させたためである。

琵琶湖北東部の一部事務組合の構成は若干複雑なものとなっている。その原因として東近江市の誕生をあげることができる。八日市市を中心にして誕生した東近江市は中部地域内の市町だけではなく琵琶湖東北部の愛知郡の中の湖東町と愛東町を対象にした合併によって誕生した新しい市である。愛知郡の中東近江市に合併しなかった秦荘町と愛知川町は合併して愛荘町を誕生させた。その結果、愛荘町は旧郡の立場からいえば隣接することになった東近江市の関係が強く、琵琶湖東北部との関係からいえば従来から隣接していた彦根市や犬上郡三町との関係が強いということになったことがその要因といえる。

旧中部地区の市町が中心となって組織されている「東近江行政組合（広域行政）」は、近江八幡市、東近江市、日野町、竜王町と愛荘町で組織されている。ただし、「八日市布引ライフ組合（環境衛生）」と「中部清掃事務組合（環境衛生）」に愛荘町は参加していない。彦根市と愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町との間では「彦根愛知犬上広域行政組合（環境衛生）」が組織されているが、愛荘町を除いた一市三町では「彦根市犬上郡営林組合（その他）」と「大滝山林

組合（その他）」も組織されている。また、東近江市、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町の間で「湖東広域衛生管理組合（広域行政）」が、東近江市と愛荘町の間でも「愛知郡広域行政組合（広域行政）」が組織されている。愛荘町と中部地区及び琵琶湖東北部の微妙な関係が透けて見える。

琵琶湖東北部管内では、長浜市と米原市が組織するものとして三つの一部事務組合が存在する。それらは「湖北広域行政事務センター（広域行政）」と「長浜水道事業団（水道事業団）」と「湖北地域消防組合（防災）」である。このことから両市のつながりの強さが見て取れる。また彦根市と米原市の間にも二つの一部事務組合が存在する。それは「彦根市、米原市山林組合（その他）」と「彦根市、米原市造林組合（その他）」である。彦根市が山林や造林や営林等に係る事務においては琵琶湖東北部、特に犬上郡や米原市との関係が深いことがわかる。このように、琵琶湖北東部の地方公共団体の間には、やや輻輳した広域行政の関係が認められる。

滋賀県では現存する一九市町のうち九市町が合併に参加していないことも、こうした普通地方公共団体と特別地方公共団体の存在の複雑化の原因の一つとなっている。とはいえ日本全体では約三分の一の市町村が合併に参加しなかったのに対して、滋賀県では半分弱の市町が合併に参加したのである。合併した市の平均人口は一〇万人強、合併しなかった市の平均人口は九万人強で大差はないが、合併で市となった町村を見ると、甲賀県では平均二万人弱の七町が二市に合併しそれぞれ五万人台と七万人台の市に、高島県では平均九千人弱の町村が合併して五万人台の市になっている。合併しなかった五町と合併して誕生した一町は、二万人台が二町、一万人台が一町で残りの三町は七千人台となっている。また米原市の人口はほぼ四万人である。三三万人台の天津市から七千人台の三つの町までの相違のある市町で、どのような形で効率的な行政サービスを提供するかが今後の課題といえる。<sup>18)</sup>

#### 四 滋賀県の地方自治行政の今後

自治省が、昭和の大合併後に、複合一部事務組合制度や広域市町村圏や大都市地域広域行政圏を設定し、広域行政のさらなる推進を企画したように、総務省は、平成の大合併後に、広域行政の推進を前提に定住自立圏構想を提示し先行団体を公表するとともに、合併で誕生した市(町村)の内部に、合併前の市町村の自立性や地域自治の確保などを目的として、合併特例区や地域自治組織や地域審議会を設置することを認める制度を設けた。広域行政の推進と、新自治体の体制整備と、身近な行政の確保を目的とした自治制度の拡充策を実施したのである。総務省はさらに、平成の大合併の終了に、「定住自立圏構想の推進にあたって、『広域行政圏計画策定要綱』と『ふるさと市町村圏推進要綱』を、平成二十二年三月三十一日をもって廃止する旨の総務省事務次官通知」を、各都道府県知事と各指定都市市長へ送付した。これによって総務省は、昭和の大合併とその後の広域的行政制度が転換期を迎えていることを強調したのである。

平成の大合併によって誕生した新しい市の中で、ほぼ広域市町村圏の区域に相当する市町村合併で生まれた市は全体の約六パーセントの四四である。また、二ないし三の市町村が参加していないだけの広域市町村圏が領域となった合併によって生まれた新しい市は、市全体の二〇パーセントにあたる一五八市である。ただし二〇〇九(平成二二)年末に存在した七八三市のなかで合併したものは、全体の五五パーセントにあたる四二一市のみであった。それゆえ合併した市の約半分は広域行政圏すなわち広域市町村圏を基礎単位として合併しているのである。<sup>19)</sup>

定住自立圏は、総務省が「定住自立圏構想推進要綱」を公表したことによってスタートした制度である。総務省の

「定住自立圏構想推進要綱」によれば、定住自立圏の要件は、①定住自立圏形成協定を締結した宣言中心市及び周辺にある市町村（以下「周辺市町村」という。）の区域の全部、または②定住自立圏形成方針を策定した宣言中心市の区域の全部のいずれかである。特に②は広域的な市町村の合併を経た市に関する特例であり、合併関係市のうち人口が最大のものの区域を中心地域、その他の合併関係市町村の区域を周辺地域として設定されるものである。それゆえ定住自立圏は、中心市と周辺市町村の1対1の協定を締結の積重ねによつて形成される圏域のことであり、そこでは、「集約とネットワーク」による中心市への圏域全体に必要な都市機能の集約的な整備し、周辺市町村に必要な生活機能を確保・農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全を通じて、分権型社会にふさわしい安定した社会空間の地方圏の創出を目的としたものといえる。

最初に定住自立圏は先行団体として二二圏域が設定された。その中で広域市町村圏とは無関係に設定されているものは二圏域に過ぎない。定住自立圏の平均面積は一、〇二七平方キロメートルであり、五〇〇平方キロメートルから二、〇〇〇平方キロメートルに二七圏域が集中していた。平均人口は二二五、五〇一人で、一〇万人以下から四〇万人台までかなりばらつきが見られた。構成市町村平均は五市町村であるが、一市の三団体から一五市町村で構成されているものまで多様性が認められる。しかし府県をまたいで編成された二つの圏域以外は広域市町村圏を前提として設定されているのであり、定住自立圏も広域市町村圏を前提にしたものであることがわかる。<sup>20)</sup>

二〇一三（平成二五）年三月末現在、中心市として予定されている二四八市のうち八四市が中心市宣言をしているが、複眼型の圏域が五圏域存在することから、実際の圏域は七九圏域となっている。その中で合併後の一市の圏域が定住自立圏となっているものは二二圏域である。七九圏域のうち中心市宣言にとどまっているものは五圏域で、七四

圏域は定住自立圏方針は定めているが、実際に定住自立圏協定を締結したのはその中の五七団体である。また七〇圏域の七五団体（七五中心市）が定住自立圏共生ビジョンを策定済みである。なお東京都と大阪府と神奈川県はゼロであり、京都府と奈良県は一市にすぎない。

滋賀県の定住自立圏においては、中心市は彦根市、長浜市、草津市、栗東市、東近江市とされているが、宣言をしたのは彦根市（平成二十二年四月）と長浜市（平成二十二年二月）の二市のみである。彦根市の「定住自立圏形成協定の概要」によれば、圏域は中心市である彦根市と愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町の四町の一市四町で形成されている。長浜市の「定住自立圏形成方針の概要」によれば、この圏域は合併一市圏域である。<sup>21</sup>

地方自治法や「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」は、合併した市町村への身近な行政の確保を主目的として、合併特例区や地域自治組織や地域審議会を設けた。合併特例区は、合併特例法第五条の九（新法では第二六条）により特別地方公共団体として設立されるものである。地域自治区は地方自治法に基づく一般制度と合併特例法に基づく特例制度があり、ともに特別地方公共団体ではない。地域審議会は合併特例法によって設置される。合併特例法によって設置される合併特例区と地域自治区と地域審議会は旧市町村が単位となるが、地方自治法に基づく地域自治区は当該市町村が定める区域でよいとされている。

その変遷をみると、二〇〇七（平成一九）年一〇月一日現在、地域自治区の一般制度のものは一七団体に二二三区、合併特例のものは三八団体に一〇四、合併特例区は六団体に一六、地域審議会は二一七団体に七七五が設置されていたが、二〇一三（平成二五）年四月一日には地域自治区の一般制度のものが一七団体に二五六区、合併特例のものが三〇団体に六五区、合併特例区は二団体に四区、地域審議会は一九五団体に七一八区存在している。一般制度の地域自治

区は、団体数は変わっていないが設定されている自治区は一・三倍弱まで増えている。特別制度の地域自治区の団体はほぼ八〇%まで、区はほぼ六〇%に減少している。合併特例区は団体数が三分の一に、区の数は四分の一にまで減少している。地域審議会では団体数と区の数が微減している。平成の大合併から本年（平成二五年）四月までに六四八件の市町村合併が実施されている。それゆえ単純に比較すれば、こうした地域団体の構成団体数は二四四であり、合併市町村の四〇%弱の団体に設置されているということが出来る。滋賀県には合併特例の地域自治区が近江八幡市に旧安土町を対象に設置されている。地域審議会は高島市に合併前の五町一村それぞれを範囲にして設置されている。<sup>22</sup>

滋賀県の地方自治行政は、県が最初に定めた七つの地域を標準に、広域的かつ効率的な行政サービスを徹底していくことが最も現実的だと考えられる。定住自立圏制度を見た場合、草津市と栗東市が中心都市宣言をすれば、南部地域は複眼型中心市を有する定住自立圏となる。東近江市が中心都市宣言をすれば東近江地域すなわち中部地域に近江八幡市と日野町と竜王町とで構成する定住自立圏を構成することが可能となる。この場合、湖東地域の中で合併によつて東近江市となった旧愛東町と湖東町は南部地域に移行することになる。

定住自立圏が予定されていないその他の地域を見ていくと、残る大津地域は合併によつて大津市一市で構成される地域となり、県人口の四分の一を占める県の中心都市として独自の行政をすることが可能な地域となっている。高島地域は前述のように全体で高島市となっており、合併前の五町一村のコミュニティ行政を土台とした、新しい形の自治行政の展開を模索している地域といえる。甲賀地域に位置する甲賀市と湖南市は、広域行政推進を目的とした甲賀広域行政組合と共同で公立病院を運営していくための公立甲賀病院組合を設置しており、一定の広域行政を推進している地域といえる。湖北地域では長浜市が定住自立圏となっているが、同区域を構成するもう一つの市である米原市

との間で、甲賀地域と同様に広域行政を目的とした湖北広域行政事務センターと、長浜水道事業団および湖北地域消防組合を結成している。

このように滋賀県では、県の構想や国の設定する広域行政の制度を総合的に比較すると、最多で七地域、最少なら二地域に区分可能となる。七地域を人口と面積でみていくと、大津地域は人口三十三万人強(二四%)で面積四六四平方キロメートル強(二二%)である。南部地域は人口三十一万人強(二三%)で面積二五六強(六%)である。甲賀地域は人口一四万人強(二〇%)で面積五五二強(一四%)である。高島地域は人口五万人強(四%)で面積六九三強(二七%)である。東近江地域は人口二三万人強(二七%)で面積七二八(二八%)である。湖東地域は人口一五万人強(二一%)で面積三九二(一〇%)である。湖北地域は人口一六万人強(二二%)で面積九三二強(二三%)となっている。滋賀県の市の人口は三〇万人を超えて中核市となっている大津市を除くと、草津市と長浜市が一二万人強、東近江市と彦根市が一十一万人強であるが、残りは一〇万人以下である。米原市は四万人程度で現在の市の要件(五万人以上)を満たしていない。

一〇年間で実施された平成の大合併では、一九九九(平成一一)年三月三十一日現在の三三三二市町村が、二〇〇六(平成一八)年三月三十一日に一八二一市町村となり一四四一市町村が減少しているが、残りの四年間では一〇〇程度の減少にとどまっている。それゆえ国は、前半は実際に合併することを示唆していたが、後半では広域連合などの活用による実質的な合併の推進を示唆していた。湖東定住自立圏は彦根市を中心とする一市四町の圏域である。そこでは圏域全体の広域行政を目的とした湖東広域衛生管理組合が設置されている。また愛荘町を除いた一市三町の間では彦根市犬上郡営林組合や大滝山林組合が設置されており、一体化した広域行政の体制は整っているといえる。定住自立

圏の設定が求められている東近江地域でも、構成する二市二町に愛荘町を加えた広域行政推進のための東近江行政組合が設定されている。さらに東近江市と愛荘町の間でも、広域行政を目的とした愛知郡広域行政組合が設定されている。愛荘町の帰属地域を明確にする必要もないとはいえないものの、二つの地域でも広域行政の体制は整っていると見える。南部地域では定住自立圏を設定するか、あるいは四市による広域連合を設定することで実質的な合併を実現するか、滋賀県第二の中核都市を目指して合併することも考えられる。湖北地域においても二市の合併あるいは広域連合等の設定による実質的な合併かを推進する道も考えられる。

このように滋賀県では県が設定した七つの地域において、若干の地域の変更はあったものの、それぞれの地域的特性を前提とした広域行政推進体制が整っているといえる。ただし、かつて大津湖南地域広域市町村圏が設定されていたことを考えると、圏域の五市が合併することによって人口六五万人強の政令指定都市を構成する可能性も残っているといえる。この場合には隣接する人口五万人強を高島市を加えれば、六市の合併により七〇万人強の大都市が誕生する。さらに地方生活圏を単位として甲賀地域の二市も加えた場合、そこには八五万人規模の大都市の誕生も考えられる。そうした場合には内部に地域審議会等の準自治体を適正に配置すれば、イギリスのパリッシュやコミュニティに類似した準自治体を誕生させることができる。

平成の大合併が一〇〇〇程度 of 自治体への合併を前提としていたことを考えれば、その平均人口は一二万人程度となり、イングラントの地方自治体（市に統一）の構成に類似してくることになる。関西広域連合が近畿州に移行するか否かは不明確であるが、広域自治体の拡大は、必然的に基礎自治体の広域化を要請することになる。イギリスやスウェーデンでは基礎自治体の広域化に対して、狭域的（身近な）行政を担当するパリッシュ等の準自治体を整備して

いる。滋賀県において明確な基礎自治体の広域化と準自治体の配置を実施していけば、滋賀県は平成の大合併後の日本の地方自治制度改革のモデルとなる可能性を秘めている地域といえる。<sup>(23)</sup>

註

(1) 滋賀県の実態に関しては、滋賀県総合計画画部統計課編『しが統計ハンドブック(二〇一三年版)』七頁「図でみる滋賀県の姿二〇一三」「一 自然」(<http://www.pref.shiga.lg.jp/c/toukei/handbook/handbook2013/index.html#1>)や、矢野恒太郎記念会編『データでみる県勢 二〇一三版』同記念会・二〇一二年一月一日発行、市町村要覧編集委員会編『全国市町村要覧「平成二四年版」第一法規・平成二四年一月二〇日、国土地理協会編『住民基本台帳人口要覧(平成二四年版)』同協会・平成二四年八月等を参照した。

(2) 福井県に関しては、福井県政策統計・情報課編『福井県統計年鑑 平成二三年版』「1 土地 2 位置」(<http://www.pref.fukui.lg.jp/doc/toukei-jouhou/youran/kensei25.html>)を、三重県に関しては、三重県戦略企画部統計課編『三重県のあらまし(三重県勢要覧概要版)』平成二五年六月、(<http://www.pref.mie.lg.jp/DATABOX/youran/youran13/pdf/a-all.pdf>)を参照した。

(3) 滋賀県統計課・前掲書・七頁

(4) 「日本の中央(臍)」にはいろいろなものがある。例えば日本の領土の緯度と経度から考えると、東経一三五度と北緯三五度の交差点が日本の中心ということになる。この地点は兵庫県西脇市にあり、同市には日本のへそ公園と日本のへそ公園駅がおかれている「西脇市編「日本のへそパンフレット」」(<http://www.city.nishiwaki.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/5/center%20of%20japan.pdf>)。緯度と経度のそれぞれにおける人口を二等分する線において緯度線と経度線が交わる位置を中央値中心といい、日本の中央値中心は長野県飯田市付近にあるため、飯田市は「日本のへそ」と呼ばれている(Wikipedia「臍」のなかの「中心の比喩」参照)。また日本の国土の重心が新潟県糸魚川市であることはWikipedia「臍」の中の「重心の

比喩」に記載されている。また日本の人口の重心の推移)については「日本の真ん中について」の中にある「日本の人口重心の推移」などを参照して整理した ([http://miraikoro.3.pro.tok2.com/study/mekarauroko/Center\\_of\\_Japan.htm](http://miraikoro.3.pro.tok2.com/study/mekarauroko/Center_of_Japan.htm))。

そのほかにも何らかの理由である地点を日本の中心(臍)とする主張が数多くみられるが、その代表的なものとして、長野県上伊那郡辰野町の、「日本の緯度経度が〇分〇〇秒で交わる点は国内に四〇カ所ほどあります。その中でも辰野町のゼロポイント」は「日本の地理的中心である」との記載が「信州大学大全」(元長野県立歴史博物館長 市川健夫著)にあります」ということを根拠に、地点に近い鶴ヶ峰に「日本の中心の標」を設置したことを強調している。「長野県辰野町HP」「日本の地理的中心〇(ゼロ)ポイント」(<http://www.town.tatsuno.nagano.jp/zeropoint.html>)」ことや、群馬県のホームページには「群馬の強み」『日本の真ん中 群馬県』』との記述とともに、群馬県を中心に円を描くと、北海道から鹿児島県まですっぽりと入り、日本のほぼ真ん中に位置する。本県中心部の渋川市には、坂上田村麻呂が東征の帰途に「日本の臍石(へそいし)」と定めたことと伝えられる「臍石」があることを根拠に、渋川市を日本の中心としている (<http://www.pref.gunma.jp/07/b0900030.html>) ことなどをあげることができる。

(5) 安土城に関しては Wikipedia の「安土城」を参照し整理した。

(6) 滋賀県の歴史については大津市『統計おおつ《平成二三年度概要版》』と読売新聞東京本社編集局校閲部編『最新版』都道府県別データブック』PHP 研究所・二〇一〇年五月二八日一五七―一六一頁を参照し整理した。また廃藩置県以降の滋賀県の歴史は読売新聞・前掲書を参照し整理した。

(7) 滋賀県の市町村及び郡の変遷については滋賀県『県政情報』の中の「県内の市町村一覧」を参照して整理した。

(8) 法務省統計局「人口推計(平成二三年一〇月一日現在)―全国・年齢(各歳)、男女別人口・都道府県・年齢(五歳階級)、男女別人口」(<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2011np/>)、と矢野・前掲書・三七九頁参照

(9) 総務庁自治行政局市町村課「地方公共団体の事務の共同処理の状況(平成二〇年七月一日現在)」の概要」を参照して整理した。

(10) 衆議院地方行政調査室編『衆議院地方行政委員会審議概要』(昭和四九年)二〇六―二二五頁参照

- (11) 森川洋著『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今新書二〇〇五年参照
- (12) 広域行政圏や四次にわたる全国総合開発計画の内容に関しては、自治省行政局振興課『平成六年改訂 広域行政圏要覧』第一法規・平成七年三月、建設省計画局地域計画官監修『地方生活圏要覧 昭和五七年度版』（財）地域開発研究所・昭和五八年を参照して整理した。
- (13) 琵琶湖リゾートネットワークス構想については、滋賀県「『琵琶湖リゾートネットワークス構想』の見直しについて」（案）平成二〇年十一月を参照し整理した。
- (14) 地方拠点都市地域に関しては、全国拠点都市地域整備推進協議会編『地方拠点都市地域基本計画データブック』ぎょうせい・平成七年参照。四次にわたる全国総合開発計画関係の内容については、自治省・前掲書参照
- (15) 総務省「市町村合併資料集」(<http://www.soumu.go.jp/gappei/>)から必要な資料を抜粋して整理した。なお平成の大合併に関しては、拙論文「市町村合併と広域行政——平成の大合併と定住自立圏の関係を中心にして——」日本大学法学会『政経研究』第四六卷第三号・平成二一年一二月を参照されたい。
- (16) 滋賀県内の郡と市町村の変遷については、「都道府県市町村（データと雑学で遊ぼう）」の中の「市町村の変遷情報」(<http://uub.jp/upd/shiga.html>)を参照して整理した。
- (17) 滋賀県『しが統計ハンドブック（二〇一三年版）』、『県政情報』、矢野記念会・前掲書、市町村要覧編集委員会・前掲書、読売新聞・前掲書等を参照して整理した。
- (18) 数字は滋賀県『県勢情報』等を参照して整理した。
- (19) 総務省市町村の合併に関する研究会『平成の合併』の評価・検証・分析』六〇頁（図表66）や総務省『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調べ（平成二四年七月一日現在）』の概要』を参照した。それによれば、一部事務組合は一九七四（昭和四九）年には三〇三九組合存在していたのに対して、二〇二二（平成二四）年には一五四六組合となっており、ほぼ半減した。しかも「一部事務組合は構成団体が二団体のものが五六八組合で全体の三六・七％と最も多く、以下、三団体のもの三六七組合（二三・七％）、四団体のもの二〇三組合（一三・一％）の順となっており、あわせて全体の七割を超えている」の

である。平成の大合併によって一部事務組合がほぼ半減するとともにその構成市町村も減少していることがわかる (<http://www.soumu.go.jp/iken/68246.html> 参照)。

(20) 総務省 (総務事務次官・通知) 「定住自立圏構想推進要綱」(総行応第三九号) 平成二〇年十二月二六日・一ページ：[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/pdf/081226\\_5\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/081226_5_2.pdf) 参照

(21) 定住自立圏の現状については、総務省『定住自立圏構想』の「定住自立圏の取り組み状況について」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000222500.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000222500.pdf)) 等を参照して整理した。

(22) 地域審議会、一般制度の地域自治区、合併特例の地域自治区、合併特例区の変遷については、総務省の地域自治組織に対する二つの資料' (<http://www.soumu.go.jp/kouiki/pdf/H20.4.1.pdf>) と (<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>) を対比して作成した。

(23) 最後のまとめは総務省の「『平成の合併』について (概要)」や「市町村合併資料集」等を参照して整理した。各国との比較は拙論文・前掲や拙著『パリッシュ』北樹出版二〇〇四年を参照されたい。

