

「行政都市」としての敦賀市

大 道 安 次 郎

一

私たちが都市について語る際には、その都市はどの都道府県に属しているか、人口がどれだけであるか、またどんな都市施設があるか、さらにどのような都市的機能を営んでいるかなどを暗黙の前提にしているようである。だがこのような都市は行政的立場からとらえた都市であって、いわゆる「行政都市」なのである。しかしこれとは次元を異にした都市もある。それはそこに住んでいる人間の立場からとらえた都市であって、いわゆる社会学的立場からとらえる都市である。都市という実体は同じであり、しかもその範囲も同じであるにもかかわらず、とらえる視角が異なっているからである。このことを次元を異にしているといったのである。ではこれら二つの都市はどの点で異なっているのだろうか。

私たちはいずれかの地域に住んで日常生活を営んでいる¹⁾。というのは、私たちはひとりでは生きていけないので、一定の地域で多くの人びとと共同生活を営むことが必要だからである。この共同生活が展開されている場面が地域社会なのである。ところでこの地域社会の用語は広狭さまざまに使われている。最狭義のそれは向う三軒両隣りといわれている近隣社会であり、それより少しばかり広義のそれは校区単位ぐらいの広さの地域社会（むかしの部落）であり、最広義のそれはこれらの地域をすべて包含している地域社会である。ここでの地域社会の用語は、この最広義のものとして使用していることを予めご了承して頂きたい。

さてこのような最広義の地域社会はその範囲において現在の地方自治体と同じである。ところで地方自治体に都道府県や市町村の区別があるよう

に、また市といっても大中小さまざまの区別があるように、地域社会の範囲にも大中小さまざまなものがある。人びとはそれらのいずれかの地域社会で共同生活を営むことによって、彼らのさまざまなニーズを充たして生きているのである。大規模の地域社会では完全に近い形で住民のニーズが充されるであろうし、小規模な地域社会では不完全な形でしか充されないであろう。だがいずれにしても、人びとは地域社会の「住民」となることによって、はじめて彼らはさまざまなニーズが充されて、日常生活を営むことが可能なわけである。

ところでこの種の地域社会を高田保馬先生は「全体社会」としてとらえ、またR. M. マキーヴァー先生はコミュニティ（community）としてとらえている²⁾。高田先生の「全体社会」にしても、マキーヴァー先生のコミュニティにしても、自然発生的なものであり、しかもその内部には多種多様な人間関係や社会集団を包含していること、そしてこれらの社会集団を「部分社会」、あるいはアソシエーション（association）としてとらえていること、だから国家や地方自治体も「部分社会」であり、アソシエーションであるから「全体社会」、あるいはコミュニティを母体としており、しかも人為的に創出されたものとしてとらえている点などでは共通している。

ただ国家の範囲は国民社会のそれと同じであり、地方自治体の範囲は地域社会のそれと同じであるばかりではなく、またその委託された行政的権限にしても全国民、全市民に及んでいるところから、ほかの部分社会やアソシエーションとは格段の差のある巨大な社会集団であることは認めねばならない。だが本質的には部分社会であり、アソシエーションである点ではほかのそれらと同じである。私の以下の考察は、両先生と同じ流れを汲んでいることを銘記しておこう。

なお最近わが国で都市づくりの一環として盛んにコミュニティの用語が使われているが、この用語を社会的に最初に明確化して使用されたマキナーヴァー先生の意図とはかなり隔っていることだけは、ここで指摘しておきたい。

それはさておき、ここで予め明らかにしておかねばならないことが二つある。そのひとつは、「人間」が地域社会の「住民」となる際に、「人間」が「住民」に「転身」しているということであり、その二は、なぜ地域社会の内部に地方自治体を人為的に創り出したか、また創り出さざるをえなかったかの事情を探ることである。

まずはじめの問題から。

人間はひとりでは生活することができないので、いずれかの地域社会で多くの人びとと共同生活を営むのである。だがもしその際人間が各自の自己主張を固執したり、我儘勝手な行動をしたりすると、到底共同生活を営むことができない。そこで共同生活をスムーズに営むためには、何らかの約束ごととかルールなどを取りきめて、我儘や自己主張をある程度抑えることが必要である。その約束ごとやルールは必ずしも明文化されなくて、多くの場合は仕来りだとか、伝統だとか、慣行だとかいうような形をとっている。それらはそれぞれの地域社会の在り方によって、多少の違いはあるとしても、少なくともつぎのことがらだけは共通に見られる。我儘や自己主張をある程度自粛すること、地域社会の共通な問題については住民が協力して解決に当ることなどであろう。

各自が我儘や自己主張をある程度自粛するということは、各自が「人間」としてそれぞれ独自な個性を持っており、また生き方や信条などにしても異なっていることを相互に認め合っていること、だから各自の独自の世界と共同生活の世界とは次元を異にしていることを前提にしている。自分のものは自分のものであり、他人のものも自分のものであるというようなことを、各自が主張したり、行動に移したりすれば、それこそ共同生活などは全然営まれまいであろう。だからこそ人びとが地域社会の「住民」になるためには、各自の我儘や勝手な主張や行動を自粛すると同時に各自の独自の世界は相互に侵かさないことを前提にしているのである。

私がさきに「人間」が地域社会の「住民」になる際には、「人間」が「住民」に「転身」といったのは、このことを指している。だが「転身」といっても、「住民」の背後には「人間」が存在している。そして基本的人権の源泉もこの「人間」に属している。このように見てくると、地域社会は「人間」と「住民」の二重の層から構成されていることに気がつくであろう。ひとつの層は「住民の層」であって、それは表面に現われている層であるが、その背後に「人間の層」が存在している。もちろんこの二つの層は不可分の関係にあるので、現実には両者の境界線は必ずしも明確でないとしても、二重構造であることだけは認めねばならないであろう。

さてつぎの問題に移ろう。この問題は、地域社会の住民たちがなぜ地方自治体を創出したか、また創出せざるをえなかったかの事情を探ることである。

地域社会の住民たちが共同生活を営むことによって、彼らのさまざまなニーズが充されている。だから彼らが何よりも望んでいることは、その地域社会での日常生活が安全に、しかも快適に営まれることと、各自の独自の世界が侵害されないことである。

まず地域社会の安全確保のためには、不埒者の横行、悪徳・犯罪・暴力などの防止、伝染病の予防と保健・衛生の促進、火災の防止、生活環境の悪化と公害の防止、自然的災害の防止などについての工夫と対策が必要であろう。

また地域社会の住民たちが快適な日常生活を送るためには、公共施設、たとえば、道路、上下水道、文化的施設（図書館、音楽堂など）、さらに公会堂、公民館、体育会館をはじめ学校などの教育施設等々の公共施設の充実と整備が必要である。

また地域社会内部の地区（自治会、部落会、町内会、区会などの範域）間での揉めごとなどを調整することも³⁾、地域社会全体の秩序維持のために大切なことであろう。

以上は地域社会の内部に属することがらであるが、地域社会は「開かれた社会」であるから、とくに隣接する地域社会と共存共栄する必要がある。そのためには広域的見地からの協力が要求さ

れよう⁴⁾。

このように見てくると、地域社会の住民たちが安心して日常生活を送るためには、さまざまな対策や施設などの整備が要求される。だがこれらの対策や施設などの整備は個々の住民や若干の有志たちの徴々たる能力をばるかに越えている。そこで彼らが考え出したのは、これらの問題を専門的に処理する何らかの機関を人為的に創り出すことであった。それがここで云っている地方自治体(地方公共団体)の原型である。その際、その創出は地域社会の住民たちの合意に基づいていること、問題処理の権限は地方自治体に一任すること、さらにそのために必要な経費は住民たちで支弁することなどが前提条件となっている。これが地方自治体創出の原初形態であろう。

だがここで見逃してはならないことは、住民が処理の権限を地方自治体に一任するといっても、それはあくまで行政的権限だけであって、住民のすべての権限を丸ごと委任してはいないということである。まして「人間」の根元的な人権などは委譲していない。しかも彼らは行政的権限の委任者であるから、主権在民といわれているのである。彼らが自らの手で市長や市議員などの行政担当者たちを選出する権利があるのもこの点に根ざしている。

なおこの際確認しておきたいことが二つある。そのひとつは、地方自治体はたとえその範囲が地域社会と同じであり、またその権限も強大であるとしても、地域社会(全体社会、コミュニティ)の住民たちの手で創り出されたものであるから、部分社会であり、アソシエーションであるということ、だから地方自治体の母体は地域社会であるということである。その二は、地方自治体創出の際に地域社会の住民が行政的権限を委任したということは、住民が「市民」に「転身」することを意味している。このことはさきに「人間」が地域社会の「住民」となる際に、「人間」が「住民」に「転身」したのと同じ形をとっている。だから地方自治体と「市民」との関係は、あくまで行政的側面のみ限定されていて、それ以外のものではないということである。

このように見てくると、地域社会の構造は、最低部には「人間の層」があり、そのうえに「住民

の層」があり、さらに最上部には「市民の層」があるという三重構造によって形成されているといえよう。ただ現実には「人間」と「住民」と「市民」の三者の境界の線びきが必ずしも明確ではないとしても、理論的には一応三者の層が存在していることだけは確認しておく必要がある。

以上が行政的立場からとらえた都市、いわゆる「行政都市」と社会学立場からとらえた都市が、いかなる点で異なっているかについての私の見解である。地域社会の三重構造に即していえば、最上層部の「市民」たちによって展開されているのが「行政都市」であり、中層部の「住民」たちによって展開されているのが社会学的にとらえた「都市」(地域社会)といえよう。だから「市民」の背後には「住民」と「人間」がひそんでいるし、「住民」と「市民」の背後には「人間」がひそんでいることを見逃してならない。

だがいずれにしても行政都市と社会学的都市とは、同じ都市を次元を異にした立場からとらえている。だから両者に同一の「都市」という用語を使うのを避けて、前者を「都市」という用語で現わし、後者を「都会」という用語で現わそうとしたり、また前者を「行政都市」として、後者を「都市社会」として現わそうとしたりしている⁵⁾。いずれにしても両者は同じ社会的実体をそれぞれ異なる立場からとらえていることだけは確かである。

両者の区別はこのようであることを確認したうえで、ここでの考察は敦賀市の行政都市的側面にのみ照準を絞ることにしている。私の本来の狙いは敦賀市の都市社会的側面の考察にあるが、そのためにはまず「行政都市としての敦賀市」との区別を明らかにしておくことが何よりも必要であると考えているからである。

ところでなぜとくにここで敦賀市のような地方小都市をここで取りあげているかについて触れておく必要がある。

敦賀市は私のふるさとである。私の生家は幸に戦火を受けなかったが、老朽化したのでとこのところ新築している。幼な友達もまだかなり健在である。それに多くの古老やまちの実力者たちとも昵懇である。そんなこともあって、毎年数回は敦賀市を訪れている。そのうえ市役所やその他の

機関からの資料入手の便宜もあるし、土地勘もある。だから敦賀市を第三者の立場からとらえると同時に内側からもとらえることができる程度可能なわけである。以上がとくに敦賀市をここでとりあげた主な理由である。

だが都市研究には比較研究が必要である。もちろん比較研究の対象にどの都市を選ぶかにはさまざまな条件を考慮する必要があるが、幸い私には戦前から現在の宝塚市に住んでいるので、その対象に宝塚市を選んだ。これもさきの敦賀市を選んだと同じように、研究の便宜さのためである。さきに都市研究には第三者の立場からと内側からのアプローチが必要であるといったのが、このアプローチを単に特定の都市のみに用いるばかりではなく、ほかの都市との比較研究を通して生かすことが必要であろう。というのは、特定の都市のみの研究では、その都市の在り方の特質を浮びあがらすことにはかなり制約があるから、比較研究を通してはじめてある程度鮮明にとらえることが可能なのである。さらにこの比較研究の範囲を全国的に広げ、さらに世界的に広げることが必要であろう。だがこのようなナショナル・レベルでの比較研究は日本社会学会なり、日本都市学会なり、日本都市社会学会なりのナショナル・レベルの学会の手で行われることであり、またグローバル・レベルの比較研究はそれぞれの国ぐいのナショナル・レベルの比較研究の成果を踏えて、インター・ナショナルな学会でまとめることであろう。だがこのようなナショナル・レベルの比較研究はもちろんのこと、グローバル・レベルの比較研究は、現在の私にとっては夢のまた夢といった遠い遙かな彼岸の世界に属することがらである。現在の私に可能なことは、敦賀市と宝塚市の比較研究というささやかな成果を先達の方々から批判を仰ぐとともに、その批判を通して私自身の研究の不足を補強すると同時に、ナショナル・レベルでの比較研究のひとつの捨石として少しでも役立てばと願っているだけである。

注：

- 1) 私は人びとがいずれかの地域に住むということの背後には「運命的なもの」がひそんでいると考えている。だがここではそのことについて触れることは避けよう。
- 2) 私はここでお二方に対して、とくに「先生」とい

う尊称をつけている。それは高田先生は私の九州帝国大学の学生時代の恩師であり、またマッキーヴァ先生からはコロンビア大学で1949～50年にかけてとくにフェース・フェースで教えを受けたからである。なお高田先生の「全体社会」と「部分社会」の区別については、拙著「高田社会学」（昭和28年、有斐閣、A5版363頁）を参照されたい。またマッキーヴァ先生の“community”と“association”の区別については、拙著「マッキーヴァー」（人と業績シリーズ6、版型は文庫本を少し大きくしたもので100頁にも充たない小冊子。昭和34年、有斐閣版）、さらにコミュニティ概念を定着させたCommunity, 1917. の邦訳（中・松本監訳、1975年、ミネルヴァ書房版）などを参照されたい。

- 3) 地域社会内部の地区間の揉めごとのひとつの例として、私の住んでいる宝塚市の例を挙げておこう。これは新しく造成された地区の住民たちが足の便を確保するために、バスを既存の地区の道路を通すことを計画したことが契機となって、両地区間の揉めごとが生じた。結局は地域社会全体の立場に立った行政当局が仲介に入って、両地区の住民たち（実際は両地区の自治会）の話し合いによって、当分はバス運行は見合せるということで決着した。
- 4) 地域社会間には共通した利害の問題が多い。たとえば、河をはさんで対岸や上流・下流にいくつかの地域社会が存在している場合には、河の利用をめぐる利害が対立することがある。また道路の幅員にしても地域社会間の合意が必要であろう。さらに同じ施設をそれぞれの地域社会で設けるよりも、協力して設置することの方が合理的である場合もあろう。広域的な協力が要求されるわけである。
- 5) 多くの社会学者は両者を区別してとらえなければならないことに気づいている。ここでは故鈴木栄太郎博士や磯村英一博士のみを挙げておこう。
- 6) 地域社会の三重構造やこのあたりの論述は、大道・奥田共著「変貌する周辺都市」（1984年6月、恒星社厚生閣版、B5版292頁）に補論として収めている拙稿「住民・市民と地方自治体とのかかわり方について」（上掲書255～292頁）を下敷としながら、やや角度を変えたものである。

二

では行政都市としての敦賀市とはどんな都市なのであろうか。

さきの文脈を踏えていえば、地域社会がそのま

までは「市」ではなくて、地方自治法に規定された市制施行要件を充さなければ、「市」として認定されない。といってすべての地域社会が施行要件を充たすだけのものを備えているとは限らない。だから「市」となるのは一定の限られた地域社会だけである。行政的に市町村の区別がある所以である。もちろんこの区別は行政的な区別であって、それぞれの地域社会についての価値判断を云々するのとは次元を異にしていることはいうまでもない。

それはさておき、地域社会が市制施行要件を充たせば「市」として認定されるわけであるが、その際要件の充たし方が問題なのである。というのは、その充たし方にはさまざまなものがあるからである。この充たし方には、大別して単なる形式的な充たし方と実質的な充たし方があるうえに、それぞれの充たし方もさまざまである。ここで形式的な充たし方というのは、要件の各項目を最低限度でも充たしていることである。たとえば、人口数でいえば、5万人以上が最低限度であるから、その限度を越えればよいわけである。ところが5万人を辛うじて越えた地域社会もあれば、100万人以上の地域社会もある。また銀行といっても、都市銀行もあれば、地方銀行もあるし、本店もあれば支店もある。病院にしても、総合病院で病床数1,000床以上のものもあるし、50床前後の小病院もある。図書館にしても蔵書数が数10万冊に及ぶものもあれば、1万冊前後のものもある。そのうえこれらの都市施設が鉄筋であるか木造であるか、冷暖房があるか、さらにこれらの床面積の広さなどさまざまである。こうした点は一切無視して、とにかく施設が存在しておれば要件を充たしているとして認められるのである。だからこのような要件の充たし方はいわば資格試験のようなものであって、すべての要件を全優で充たしても、可でパスしても合格したことになる。またある要件は優であるのに、ほかの要件は可であることもある。とにかくぎりぎりでも資格試験を合格すれば、「市」として認められるのである。これがここでいっている形式的な充たし方である。

この形式的な充たし方と次元を異にした実質的（内容的）な充たし方がある。それぞれの施設の建設が立派なものであり、設備も充実しているこ

とはいうまでもないが、と同時にそれらがそれぞれの地域社会の住民の数に適応した充たし方である。これを医療機関についていえば、つぎのようになれる。100万都市には大病院が数多くあり、建物も装備も立派であるが、5万人ぐらいの都市には小規模の病院しかない。だが住民1人当りの充たし方からいえば、前者と後者とでは実質的な充たし方では、むしろ後者の方がより優れていることもある。もちろんこのことは大病院と小病院とでは質的な差があるし、また病院であるから、その都市の住民だけではなく広域的に利用されていることも無視できないので、それぞれの都市の住民の1人当りの充足度だけでは測定できないことはいうまでもない。大学や美術館やその他の教育・文化施設についてもこれと同じようなことがいえる。だがここで仮りに要件の実質的な充たし方をそれぞれの都市の住民1人当りの充足度という基準でとらえれば、小都市は低く、大都市は高いとは一概にいえない。むしろその逆の場合も多い。これがここでいう実質的（内容的）な充たし方なのである。だから大きければそれでよいとか、多々ますます弁ずといったような量的な基準による測定とは異にした質的な基準による測定が必要であることを見逃してはならない。

このように見てくると大都市は大都市なりに、小都市は小都市なりに、それぞれの都市の在り方によって要件の各項目についての充たし方が異なっている筈である。では敦賀市はどんな充たし方をしているか。このことを探ることによって、はじめて「行政都市」としての敦賀市の実態が明らかにされるのである。そこでまず形式的な充たし方について探り、つぎに内容的な充たし方を探ることにしたい。

まず形式的な充たし方について。

地方自治法では、都市は町村や都道府県とともに普通地方公共団体であるが、ほかの町村や都道府県と異なるとくに「市」と認められるのには、同法第8条第1項で定められた市制施行要件を充たす必要がある。充たさねばならない要件としては、つぎのような各号があげられている。

1. 人口5万人以上であること。
2. 当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が、全戸数の6

割以上であること。

3. 商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の6割以上であること。
4. 前各号に定めるものの外、当該都道府県の場合で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること。

以上の各号について若干説明を加えておこう。まず第1号の人口数についてであるが、町村合併促進法の臨時措置によって或る期間3万以上に緩和されていたが、現在は5万人以上となっている。第2号の中心市街地を形成している区域内の戸数が、全戸数の6割以上を必要とするという点については、昭和28年3月9日の知事への自治庁次官の「市制施行協議基準」に関する通達によって、とくに新市の成立の際に具体的基準をつぎのように示している。

- (1)市街地とは、街衢を形成していることが必要であること。
- (2)中心市街地とは、原則として役場が所在地を指すものとする。但し、役場が所在する市街地の他に、交通、通信、産業、文化、政治等の実質的条件及び市街の外観等の外形的条件を総合して、役場の所在する市街地よりも優位の市街地であると認められるときは、これを中心市街地とすること。
- (3)連簷とはつぎの基準によるものとする。

ⅰ連簷とは家屋が建っていること。

ⅱ街衢を形成している区域内の建物は、個々の家屋が建っていない場合にも連簷と見ることができること。

ⅲ橋梁、競技場、工場、公園、河川等により家屋が或る程度間隔があっても、客観的に同一連簷を形成していると判断される限り、同一連簷区域と見ることができること。

ⅳ街衢を離れて別箇に連簷している場合は、一つの連簷には含まれ得ないこと。

ところで第3号の都市的業態に関する規定については、次官通達はつぎのような具体的指示を与えている。「商工業その他の都市的業態に従事する者とは、商業、工業、金融業、運輸通信業、サービス業、公務・自由業等に従事する者をいうものであり、換言すれば、農業、漁業、

林業等、原始産業に従事する者以外の者を指すものと解せられること」と規定している。だから都市の人口とは、第一次産業に従事する農業の人口ではなく、第二次、第三次産業に従事する非農業の人口を指している。ただここで問題になるのは、第2号と第3号との関係である。第3号に規定されている6割以上の非農業の人口がすべて中心市街地域に住んでいなくてもよいわけである。この点注意しておく必要がある。

つぎの第4号は、市制施行の際の都市的施設及びその他の都市施設としての要件を規定しただけであるから、この点についてもさきの次官通達は具体的指示を与えている。たとえば、官公衛の設置については、地方法務局支局や出張所の有無、警察署、駅、税務署、電信電話局、郵便局、保健所、労働基準監督署、公共職業安定所など、さらに学校教育法による高校が1校以上あること、図書館そのほかの文化施設を有すること、上下水道の施設を有すること、交通施設が整備されていること、銀行、会社、工場等が相当数あること、病院、診療所が10以上あること、劇場や映画館などの施設が2以上あること、都市計画事業が施行されていること、さらに主要幹線街路の舗装など街路施設が整備されていることなど、細部に亘っての指示がある。

なおこの自治庁次官の通達は、そのまま都道府県の条件にも準用されている。

以上が地方自治法で市制が認められるための要件である。

では敦賀市はこれらの要件をどのように充たしているであろうか。つぎの表は行政都市として敦賀市が市制施行条件を形式的にどれだけ充たしているかの一覧表である。(なおこの表には形式的な充たし方のほかに内容的な充たし方を考慮した欄も設けている。)

この表は敦賀市が市となった昭和12年の時期と戦後の町村合併促進法によって全国的に多くの新市の誕生が見られた昭和30年頃の時期と所得倍増計画を背景にした昭和47年頃の時期と現在(昭和58年)の4つの段階に分けて、市制施行要件の充足度を示したものである。その充足度はほぼ90%に近い。いかに充足度が高いかをうかがうために、

私が永らく住んでいる宝塚市と比較する意味で、宝塚市の充足度を示す表を作って見た。宝塚市の充足度は市制発足当時とはともかくとして、現在ではその充足度はまあまあといえる程度に達している。だから充足度を形式的に比較すれば、両市のそれにはそう隔りはないといえる。だが充足度を内容的に見ると、かなり隔りが見られる。

このことを具体的にいえば、市制施行の要件は第1号から第4号に及んでおり、さらに第4号は細分されているので、それぞれを実質的にどのように充たしているかが焦点になるわけである。

まず第1号は人口規模の規定であるが、そこには100万以上の政令都市のような巨大都市もあるし、また大・中・小都市もある。巨大都市には小都市に見られないような都市的施設が充分ととのっている。だから巨大都市は小都市と比べて充足度が高いといえるが、「山高きを以って貴しとせず」といわれているように、単に人口の大小によってのみ、充たし方を決めるわけにはいかない。要は人口の大小よりも、むしろ人口規模に見合った「質」的な充たし方にある。もちろんそれらの施設の運用の背後にその地域の市当局の姿勢と住民たちの温い人間性があるかないかも無視できない。

私はこのような観点に立って、地方小都市の敦賀市の市制施行要件の内容的な充たし方を、中都市の宝塚市のそれとを比較しながら、検討したい。

第1号、第2号、第3号については数量的に明らかであり、また行政サイドの施設であるから、とくにコメントする必要はない。問題になるのは、第4号についてであるが、そのⅠについては市、県、国の行政サイドのことがらに属しているから言及の範囲外に属しているが、ただここで見逃してならないことは、敦賀市は現在の地方自治法施行以前の昭和12年に全国139番目に市制が施行されたいわゆる旧市であるから、人口規模からいえば地方小都市に過ぎないが、第4号のⅠについてはそれなりに内容的な充たし方が充分であることと、とくに国際的な貿易港であるために、税関など国際港に適わしい一連の施設が設けられていることである。ところが宝塚市では人口が20万近くの都市にもかかわらず税務署、労働基準監督署、公共職業安定所などは現在でも存在していない。

第4号のⅣの上水道については両市ともほぼ充たされているが、下水道は一部のみ充たされているに過ぎない。Ⅴの市内の交通施設は敦賀市はほぼ充たされているが、宝塚市はかなり不十分である。Ⅶの医療施設は敦賀市は二次医療までは充分充たされているが、宝塚市は不十分である。Ⅸのレクリエーション施設は敦賀市はまあまあという充たし方であるが、宝塚市は大規模なファミリーランド（歌劇場も内部に設置）、10近くのゴルフ場などが存在しているので、充分以上に充たしている。Ⅹの項目では敦賀市はほぼ完全に近い充たし方をしているが、宝塚市は極めて不十分である。なお以上の各項目の両市の充たし方の詳しいことについては、さきの両市の表を参照されたい。

三

以上地方自治法に規定されている市制施行要件の充たし方について、敦賀市を宝塚市と比較しながら見てきた。形式的な充たし方については、宝塚市は敦賀市と比べていくらか劣るとしても、その差はまあまあという程度であるが、実質的な充たし方になると、格段の隔りが見られる。敦賀市はたとえ満点とまではいかないとしても、少なくとも「優」は与えられるが、宝塚市は漸くパスする程度の「可」ぐらいしか与えられないであろう。ではなぜ両市の間にこのような格段の隔りが見られるのであろうか。そこにはそれなりのさまざまな事情が両市にあったからであろう。私の気づいた事情について以下述べてみよう。

まずはじめに気づくことは、敦賀市は「旧市」であり、宝塚市は「新市」であるということ。ここで「旧市」といっているのは戦前からの市であり、「新市」といっているのは戦後に漸く市制を敷いた市を指している。敦賀市は昭和12年に全国で139番目の市となっているので、歴とした「旧市」である。当時のわが国は日華事変の泥沼に深入りしており、まさに太平洋戦争突入の前夜にあった。敦賀が市になったのも、臨戦態勢強化のためであったと思われる節がある。素人の私には、当時の敦賀町は歩兵第19連隊の所在地であり、また国際港としても日本海側では無視できない存在であったことなどが、市となったことの要因のひとつだ

敦賀市における市制施行要件の充足度の一覧表

(○印 充足度充分)
(△印 充足度不充分)

地方自治法第8条第1項第1号～第4号に定められた市制施行要件の内容(附 兵庫県条例)		充足度 形式的 内容的	昭 和 12 年	充足度 形式的 内容的	昭 和 30 年	充足度 形式的 内容的	昭 和 47 年	充足度 形式的 内容的	昭 和 58 年
第1号 人 口 帯			31,840人 6,327	○	51,197人 11,045	○	56,445人 14,961	○	61,844人
第2号 連 た ん 状 況				○	全戸数に対する連たん割 割 62.9%	○	32,440人	○	32,390人
第3号 都 市 的 業 態				○	第1次産業 8,349人(38.5%) 第2次産業 7,028人(28.5%) 第3次産業 8,381人(33.0%)	○	第1次産業 4,969人(16.6%) 第2次産業 11,122人(37.1%) 第3次産業 13,905人(46.3%)	○	第1次産業 2,820人(9.0%) 第2次産業 10,900人(34.6%) 第3次産業 17,743人(56.4%)
第4号	I 官 署	1 法 務 局	敦賀区裁判所内に登記所 (明治11年12月8日)	○	福井法務所敦賀支局 (昭和22年12月17日)	○	左に同じ	○	左に同じ
		2 警 察 署	敦賀警察署 (明治12年6月)	○	敦賀警察署(県警)	○	左に同じ	○	左に同じ
		3 駅		○	国鉄6 (敦賀、新保、正田、 刀根、栗野、敦賀港)	○	国鉄5 (敦賀、栗野、西敦賀、 新正田、敦賀港＝貨物)	○	左に同じ
		4 税 務 署	敦賀税務署 (明治29年11月1日)	○	左に同じ	○	左に同じ	○	左に同じ
		5 電 報 電 話 局	敦賀郵便局敦賀電信分局 (明治11年9月)	○	敦賀電報電話局	○	左に同じ	○	左に同じ
		6 郵 便 局	2等郵便役所、正田5等 郵便役所(明治5年7月)	○	本局1 特定10	○	本局1 特定11	○	左に同じ
		7 保 健 所		○	敦賀保健所 (昭和19年2月1日)	○	左に同じ	○	左に同じ
		8 労働基準監督署		○	敦賀労働基準監督署 (昭和22年9月1日)	○	左に同じ	○	左に同じ
		9 公共職業安定所	国立職業紹介所	○	敦賀公共職業安定所	○	左に同じ	○	左に同じ
第4号	II 高 等 学 校		敦賀商業学校(明38) 敦賀高等女学校(大13) (敦賀中学校 昭16)	○	敦賀高等学校 (昭23)	○	敦賀高等学校 敦賀工業高等学校 (昭37)	○	敦賀高等学校 敦賀工業高等学校 映栄高等学校(私立)
	III 図 書 館		敦賀文庫(奨学会) (明治12年9月)	○	市立図書館(昭17)	○	左に同じ	○	左に同じ
		公 民 館		○	公 民 館 6	○	文 化 会 館 (昭36) 公 民 館 6 市 立 体 育 館 (昭43) 勤労福祉センター(昭48)	○	市民文化センター 公 民 館 8 市 立 体 育 館 勤労青少年ホーム(昭54) 勤労福祉センター 児童文化センター(昭54)
		公 園		○	自然公園 2 児童公園 7	○	自然公園 2 地区公園 1 児童公園 19	○	自然公園2、近隣公園2 児童公園24、その他4
	VI 上 下 水 道			△ △		△ △	上水道給水人口24,685人	△ △	上水道給水人口49,173人 下水道58年7月供用開始
		じん 芥 処 理 場 等		○	じん 芥 焼 却 炉 20t/日 (昭14)	○	ごみ焼却場 40t/日 し尿処理場 72kℓ/日 (昭36)	○	ごみ焼却場 70t/日 し尿処理場 72kℓ/日
	V 軌道・バス定期船等 の 交 通 施 設		国鉄北陸本線 〃 小浜線	○	国鉄北陸本線 〃 小浜線 国鉄バス、福鉄バス	○	国鉄北陸本線、同小浜線 国鉄バス、福鉄バス 近江鉄道バス	○	国鉄北陸本線、同小浜線 同湖西線、国鉄バス 福鉄バス、近江鉄道バス
	VI 銀 行 (本店又支店) 2 以 上		本店1 支店2 貯蓄銀行本店1、支店1 無 書 1 信用組合	○	福井BK2、北陸BK1 三和BK1、福井相互BK1 昭和産業相互BK1 敦賀信用金庫1 計7	○	福井BK4、北陸BK1 福井相互BK1 京都相互BK1 敦賀信用金庫3 計10	○	福井BK4、北陸BK2 福井相互BK1 京都相互BK1 敦賀信用金庫5 計13
	VII 会 社 ・ 工 場 (本店又は支店2以上)			○	事業所 1,679 従 業 者 10,510人	○	事業所 3,194人 従 業 者 27,773人 (うち工場 338 従業員8,066人)	○	事業所 3,759 従 業 者 31,318人 (うち製造業 329 従業員7,236人)
第4号	VIII 病 院 ・ 診 療 所 医 師 ・ 病 床 数			○	病 院 4 一般診療所 28 医 師 52人	○	病 院 8 一般診療所 37 医 師 76人 病 床 数 906	○	病 院 7 一般診療所 42 医 師 72人 病 床 数 1,032
	IX 劇 場 ・ 映 画 館			○	映 画 館 3	○	左に同じ	○	左に同じ
	X 都市計画事業の施行 と主要幹線街路の舗 装等			○		○		○	
市 の 財 政 力				○	一般会計歳入決算額 377,695千円 うち市税 181,762千円	○	一般会計歳入決算額 3,734,432千円 うち市税 1,460,010千円	○	一般会計歳入決算額 15,498,563千円 うち市税 6,514,048千円
将 来 の 発 展 性				○		○		○	

宝塚市における市制施行要件の充足度の一覧表 (○印 充足度充分
△印 充足度不充分)

地方自治法第8条第1項第1号～第4号に定められた市制施行要件の内容(附 兵庫県条例)					充足度 形式的 内容的	1 (宝塚+良元) ⑤ 29.4.31(4月1日)	充足度 形式的 内容的	45.4.1	充足度 形式的 内容的	59.4.1
第1号		人口3万以上	○	42,598名	(戸籍係調べ)	○	128,613人(45.12.1)	○	190,173人	
第2号		中心市街地の戸数が全体の6割以上	○	7割	6801戸÷9776戸	○	全世帯数 西谷 長尾 38,394—(749+4,844) =32,801世帯	○	全世帯数 61,572人 DID 地区世帯数 53,902人	
第3号		都市的業態	○	6割1分5		○	15才以上の就業者37,007人 (全体から農・漁・鉱を引く)	○	第1次産業就業者 1,576人(2.09%) 第2 〃 22,729人(30.08%) 第3 〃 51,256人(67.83%) (55年国調結果)	
第4号	官署	1	地方事務局又は出張所	△	なし	伊丹	△	なし	○	神戸地方事務局宝塚出張所
		2	国警又は自治警	○	1署 63名	宝塚署(自治警) Police Box9	○	宝塚警察	○	左に同じ
		3	駅(国鉄又は私鉄)	○	国鉄1 私鉄6	福知山線 阪急	○	国鉄 3 私鉄 10	○	左に同じ
		4	税務署	△	なし	西宮	△		△	左に同じ
		5	電報・電話局	○	電話番号 1414本	仁川 宝塚局	○	2 宝塚電報・電話局, 宝塚電話中継所 発信 39,215 着信 90,003 電話普及率48%	○	宝塚電報・電話局
		6	郵便局	○	3局	宝塚	○	10 (宝塚, 福井, 駅前, 西谷, 逆瀬川山本, 鹿塩, 米谷, 中筋, 小林)	○	18
		7	保健局	△	なし	西宮	○	宝塚保健所	○	左に同じ
		8	労働基準監督署	△	なし	西宮	△	なし	△	左に同じ
		9	公共職業安定所	△	なし	西宮	△	なし	△	左に同じ
	公衆	Ⅱ	高等学校 1以上	○ △	私立 1 公立分校 1	聖心女子学園高等学校 1 県立尼崎高校分校 1	○ ○	高校4 (宝塚, 尼高良元分校, 雲雀丘, 聖心) 大学1, 各種学校4	○ △	高校6, 大学1, 各種学校3
		Ⅲ	公私立の図書館, 公会堂, 公園等文化施設	○	私立図書館, 1 宝塚歌劇場 1		○ ○	公民館2, 市民会館1, 青少年センター1, スポーツセンター1, 野外活動センター1	○ ○	公民館1, 市民会館2(分館を含む) 青少年センター1, 体育館1 スポーツセンター1, 図書館1 勤労福祉会館1, 公園136
		Ⅳ	公私立の上水道, 下水道, 塵芥処理場等	△ △	不充分	(私設 2000を含む) 下水道計画中	△ △ △	清掃センター(ごみ処理1日65トン, し尿1日150トン) 水1日56,000m ³ 武庫川流域下水(集水面積1,898ha)	△ △ △	清掃センター (ごみ処理1日120トン) (し尿1日141kℓ) 下水道普及率 18.26%
		Ⅴ	軌道バス, 定期船等の交通施設	△ △	7種類	鉄道, 私鉄, 乗合バス等 (自転車247台)	△ △	4種類(阪急, 国鉄, 西谷, 神姫)	△ △	(阪急, 国鉄, 西谷バス)
		Ⅵ	銀行(本店又は支店)2以上	○ ○	3	神戸銀行(宝塚支店, 逆瀬川支店), 池田銀行宝塚支店	○ ○	9	○ ○	20
		Ⅶ	資本金500万円以上の会社, 工場10以上	○ ○	12		○ ○	事業所108, 従業員5,701人	○ ○	不明
		Ⅷ	病院, 診療所10以上, 医師700人に1名	△ △	医 者 44名 病 床 33床	医師44名(歯科を含む)	△ △	病院4, 診療所13	△ △	病院4 (S.59.5月市立病院開設)
		Ⅸ	劇場, 映画館 2以上	○ ○	9	映画2, 劇場2, 植物園1 ダンスホール1, ゴルフ2	○ ○	劇場2, 映画1, 植物園1 ゴルフ9 (西宮ゴルフを含む)	○ ○	劇場2, 植物園1, ゴルフ場10
		X	都市計画事業の施行と主要幹線街路の舗装等	△ △	不充分	舗装道路数(国道2970米 県道360米 競技場1 市道4,604米	△ △	舗装率41.3%	△ △	舗装率57.6%
		XI	住民の担税力及び町村の財政力が充分か	○		市財政一般 予算365,269,388円	○	市税23億円(全体の61.1%) 歳入合計37億64万円	○	57年度決算額歳入合計46億4634万円(うち市税20億287万円)
		XII	将来都市として発展しうるか	○			○	将来人口 昭50.166(千人) 昭55.202(千人)	○	

と思われるが、その間の詳しい事情の究明については専門家に委ねよう。ところが宝塚市は戦後の「町村合併促進法」によって昭和29年に市となった「新市」である。当時この法律に便乗して全国各地に雨後の筍のように数多くの新市が誕生したが、宝塚市もまたその新市のひとつであった。

敦賀市は「旧市」であり、宝塚市は「新市」であるということから、両市の間に市制施行要件の充たし方に、形式面でも実質面でも大きな開きが見られるのは当然である。旧市である敦賀市についていえば、中核となっていた敦賀町にはすでに以前から市として適わしい要件が、形式的にもまた内容的にもかなりの程度に整っていた。ただ人口の点で若干不足していたので、隣村の松原村と合併して市となったのであるが、その合併はいわば典型的な吸収合併の形をとっている。ところが、新市としての宝塚市は典型的な対等合併の形をとっている。現在の市街地を中央に流れている武庫川を挟んで、東岸には旧宝塚町が存在しており、西岸には旧良元村が存在していた。この二つの町村が合併して昭和29年4月1日に宝塚市となったのであるが、その際採られた合併方式は、文字通り対等合併であった。というのは、旧宝塚町と旧良元村は実勢においてはほぼ同等であったからである。ところがこれらの二つの町村はいずれも田舎まちに過ぎなかったから、たとえ両者が合併しても、市制施行要件を形式的には辛うじて充たしただけであって、内容的な充たし方になると極めて不充分であった。たとえば、地方自治法第8条第1項の第1号、第2号、第3号はともかくとして、第4号のⅧの医療施設やⅩの道路の整備などについては当時も不充分であったが、現在でも然りといえる。そのうえ実力のない両者の対等合併であったから、都市施設の整備に当って、その設置場所をめぐる武庫川を挟んだ二つの勢力の間に激しい奪いが繰返えされ、その結果が現在見られる蛸の足のような施設の拡散状態となっている。実力不十分な両者の対等合併の後遺症は30年を経た現在では漸く無くなってはいるものの、その残骸はいまでも残っている。一度作った公共施設は容易に打ちこわすわけにはいかないからである。

その二。つぎに見逃すことができないことは、敦賀市はこの度の大戦で米空軍機によって市街地

の中心部が壊滅的被害を蒙ったが、そうした空爆は宝塚市には全然なかった。このことが両市の市制施行要件の充たし方の現状に大きな開きが見られる結果となっていることである。

敦賀市は終戦を間近にひかえた昭和20年7月に米空軍機の空襲によって市内の中心部の3分の2以上を焼失するという文字通り壊滅的な被害を受けた。そのために地域構造や社会構造が戦前と戦後とでは一変した。これらの変化についてはいずれ別な機会に触れることにして、ここでは都市施設の充たし方にのみ焦点を絞って見てみよう。空襲によって住宅を失った多くの住民たちは新しい住宅地を探し求める一方、他方食糧難で栄養失調に悩まされたりして、終戦後しばらくの間は自失茫然とした状態にあったのは当然であろう。だが間もなく新政府によって戦災復興計画が打出され、市と住民とが協力して新たな敦賀市の再建に邁進した。その努力が着々と実を結んで昭和50年頃までには形式面でも内容面でも見違えるばかりの各種の都市施設の整備・拡張が実現した。そこには当時の所得倍增計画に裏打ちされていたことも見逃してならない。だが昭和48年の石油ショックは神武以来の好景気といわれたわが国の経済的躍進に水をさした。しかし国を挙げての努力によって、石油ショックの被害を最低限度にとどめ、以後経済の安定成長を続けて現在に至っている。このことは敦賀市にも反映して、現在の各種の都市施設が形式的にも内容的にも十分な充たし方が見られる。この点については、前掲の「敦賀市における市制施行要件についての一覧表」の47年度と59年度の欄を参照されたい。

敦賀市が空襲によって市の中心部が殆んど焼失したことは、住民たちにとってまことに不幸なことであった。だがいまにして思えば、もしも市の中心部の壊滅がなかったならば思い切った都市計画の実現は不可能であったであろう。一面が焼野原であったからこそ、思い切った道路の新設や拡幅などの整備ができたのである。いわば禍を転じて福となす好機を与えたのは、空襲による市の中心部の焼失であったといえる。道路の新設や拡幅は「まちづくり」には最初に手がけなければならない基本的な問題であることは誰しも承知しているにもかかわらず、いざ実現しようとなると、総

論賛成・各論反対という格好で容易に陽の目を見ないことは全国各市に見られる通りである。ところが敦賀市では戦災の不幸を逆手にとって、その困難を見事に克服している。

では全然空爆の被害を全く受けなかった宝塚市の場合はどうであろうか。

さきにも触れたように宝塚市は昭和29年4月に旧宝塚町と旧良元村が対等合併して誕生した戦後の「新市」である。これらの二つの町村はいずれも文字通りの田舎まちであったから、合併して市となっても名ばかりの市であって、都市施設などは形式的にも内容的にも極めて不充分であった。だから何よりもまず都市施設の充実と整備が必要であった。そのために青写真もいくつか用意されたが、その殆んどは画に書いた餅に終わっている。何故であろうか。

合併した直後からも住宅都市的傾向が急激に顕現化し、人口急増都市といわれるようになった。そのために何を差しおいても小・中学校の教育施設の新設・増築が必要となり、市予算の30%代を数年間支出せざるをえない羽目になった。いきおいほかの都市施設への支出は極度に抑え、安上りの目玉商品的なものへのみの支出に終始せざるをえなかった。だから道路などのような多額の支出を要する都市施設建設には目を閉じざるを得なかった。もともと宝塚市は田舎町と村とが合併したのであるから、市内の道路事情の悪いことは当然であるから、まず何よりも最初に道路の新設や拡幅に着手すべき筈であったのが、狭い道路の両側にはすでに住宅が建ち並んでいるために手が着けられなくなっていたことのほかに、総論賛成・各論反対であり、それに財源不足などの事情が重なっているために、その実現が不可能だったのである。敦賀市のように空爆によって焼野原になっておればともかく、宝塚市にはそうしたチャンスがなかったのだから、都市施設として一番大事な市内の道路事情などはいまだに旧態依然であるのも当然であろう。

その三。さらに両市の市の在り方が、都市施設の充たし方に大きく作用していることも見逃してはならない。地方都市のなかにはできるだけ都市施設はその都市の自前で揃える型の都市とほかの都市の施設を利用しようとしている型の都市とが

ある。私は前者を「地方独立型」の都市として、後者を「他市依存型」の都市としてとらえている。敦賀市は「地方独立型」であり、宝塚市は「他市依存型」である。敦賀市の立地条件は北方は海に面し、東西南の三方は山に囲まれた狭い平野であるから、昔から比較的孤立した「まち」であった。それに幕藩時代には越前藩の西方の片隅に位しており、また若狭藩の東方の片隅に位していたこともあって、「まち」の施設なども何かにつけて自前で工面して揃える傾向が強かった。この傾向は交通事情が発達して、京阪神や名古屋、福井、金沢などへは1～3時間ぐらいで行けるようになった現在でも根強く残っている。それに住民たちの多くも先祖代々の者が多く、「職住同一型」である。だから彼らは敦賀を「自分たちのまち」だと考えている。ところが宝塚市は昔から京阪神へは平坦な道で行けたし、現在では1、2時間の至近距離にある。そのうえ周辺の近隣の川西、伊丹、西宮市などとはどこが市域の境かわからないぐらい隣接している。宝塚市はもともと田舎まちとむらとが合併したのであるから、都市施設などは不充分であるのは当然である。だから同じ施設が近隣都市にあれば、わざわざ自前で作らなくても、近隣都市の施設を利用すればよいと考えるのもこれまた当然の成りゆきといえよう。私がさきに宝塚市が「他市依存型」であるといったのはこのことを指している。しかも住民の多くは先祖代々の者は少なく、殆んどは戦後移り住んだ者であり、そのうえ彼らのなかにはいつまた宝塚を離れる者も多い。だから彼らの関心は職場のある都市にあっても、自分たちの住んでいる宝塚市には希薄である。いわば彼らは「半市民」であり、「半住民」である。だから彼らの多くは宝塚市を「自分たちのまち」だと考えていないようである。この点は敦賀市の住民たちが敦賀市を「自分たちのまち」だと考えているのとは全く異質的な違いがある。「自分たちのまち」だと考えれば、都市施設にしても自前で何とか工夫するであろうが、「自分たちのまち」だと考えなければ、都市施設にしても他人任せになるのは当然であろう。両市の間に都市施設の充たし方、とくに内容的な充たし方に大きな隔りがあるのはこころあたりにもひとつの要因があるのではなかろうか。

その四。この両市の在り方の違いが両市の住民たちの「質」の差となっているが、このことはまた敦賀市が「人口漸増型」であるのとは対比して、宝塚市が「人口急増型」であったことからもうかがえる。ここで宝塚市が「人口急増型」であったと敢えて過去形で現わしているのは、現在では「漸増型」に転じているからである⁷⁾。

敦賀市は「人口漸増型」であるのに、宝塚市は「人口急増型」であったことは、数字でも明らかである。両市は昭和30年頃にはいずれも人口は5万ぐらいであった。敦賀市は現在でも漸く6万を少し超えたばかりである。このことは敦賀市は人口漸増都市であることを如実に示している。そのことはまた敦賀市が依然として地方小都市にとどまっている所以でもあろう。ところが宝塚市の人口は現在ですでに19万を超えている。地方小都市からいまや中都市の域に達している。このことは敦賀市の住民の殆んどは在住者であるのと比べて、宝塚市の住民の殆んどは新住者であることを示している。この点から両市の人口の「質」の差がうかがえるであろう。さきに宝塚市の多くの住民は、「半住民」であり、「半市民」であるといったのはその質の差を念頭に入れていたからである。この両市の住民の差が都市施設的内容的な差にも影響を与えている。というのは、敦賀市の住民たちの殆んどは「職住同一型」の人びとであり、しかも先祖代々の在住者であるのと比べて、宝塚市の住民たちの多くは「職住分離型」に属しており、しかも戦後新たに來住してきた人びとであるから、敦賀市の住民たちの多くは敦賀市を「自分のまち」と思っているのと比べると、宝塚市の住民たちの多くは必ずしも宝塚市を「自分たちのまち」だとは考えていない。彼らの関心の半分は職場のある都市の動向に注がれているからである。このことを「半住民」とか、「半市民」だとかいったのである。だから同じ都市施設の新設や増設にしても、両市の住民たちの間には「内から」とらえている態度と「外から」とらえている態度の差が見られる。これは「自分たちのまち」と思っているかどうかの差から生ずる当然の結果であろう。このことは両者の間に都市施設の新設についても、無関心ではなく、自分たちもその新設に参加・協力するかどうかという態度の差となって現

われる。同じ都市施設の新設についても自分たちも参加・協力するとなれば、そこに自ら「一体感」（最近の言葉を借りれば「アイデンティティ」）が生じているが、そうでなければそのような感情はなく、むしろ第三者的な態度で接するであろう。第三者的な態度はほかの都市にもそのような施設があるからという理由からであり、もし無ければ勤務先の都市や隣接の都市の施設を利用するまでだという態度であるのと比べて、施設の建設は自分も協力する態度とでは格段の差があろう。このことはまた都市の在り方に「地方独立型」の都市と「他市依存型」の都市であることの差があるからであろう。だから両市の都市施設が形式的にも内容的にも当然異なっているのである。

以上が市制施行要件の充たし方がなぜ都市によって異なっているかを私が気づいた事情のみについて触れた。恐らくそれ以外の事情も存在しているであろう。それらの多くの事情が絡みあって相乗作用した結果が、それぞれの都市の充たし方が、形式的にも、内容的にも差異として見られるのであろう。ここではそれを敦賀市と宝塚市を比較しながら見てきたのである。

注：

- 7) 大道・奥田共著「変貌する周辺都市——宝塚市のケース・スタディー——」（恒星社厚生閣版，1984）第一章「宝塚市の最近10年間の推移をめぐって」（大道執筆）を参照されたい。

四

ところでここで改めて問い直したいことがある。それはさまざまな都市施設などが一体何のために、また誰のための施設であるかという極めて素朴な問いである。

はじめの何のために施設が必要であるかといえ、地域社会（都市社会）が「市」となるために地方自治法に定められた市制施行要件を充たすためであり、また誰のために都市施設が必要かといえ、地域住民のためだといえよう。地域社会の住民たちが地域社会で安全にしかも快適な日常生活を営むためには、さまざまな都市施設が必要である。たとえば、地域社会の治安維持や消防、災

害防止や道路や上下水道の整備などはその一例であるが、これらのことがらの整備は住民の個々人の能力を遙かに越えている。そこで彼らはそのような施設の整備のために、彼らの総力を結集して、それらのことがらを専門的に処理する何らかの機関を創出することが考えられたのである。そしてこれらの公共的施設や処理などの権限をその機関に委嘱している。それが地方自治体の原型であって、その原型が現在の地方自治法に生かされ、同法の第8条に見られる市制施行要件となっているのである。だから全国各市に見られる「まちづくり」の理念にはこれらのことがらの実現を目指していることが共通して見られる。これを敦賀市についていえば、1. 快適で住みよい環境づくり—生活環境の整備—, 2. しあわせな市民の生活づくり—社会福祉の充実—, 3. 心豊かな人づくり—教育・文化の向上—, 4. 活力あるまちづくり—地域開発の促進—, 5. うるおいのある暮らしづくり—産業の振興—の5つの柱を立てて、その実現のために6. 計画的行財政の確立と市民参加を謳いあげている⁸⁾。

また宝塚市のそれは、「自然と心のゆたかな住宅都市づくり」を基本目標に掲げ、さらに魅力的な特色を求めて、「自然と調和した快適環境」の形成、「心ゆたかで個性的な教育・文化環境」の創造、「いこいとうるおいのある観光・レクリエーション環境」の育成の3つを柱として、施策体系として、1. 秩序ある都市形成のために—都市基盤の整備—, 2. 市民生活の安全と快適のために—生活環境の充実—, 3. 心ゆたかな人づくりのために—教育・文化の向上—, 4. 市民の幸せと健康のために—福祉・医療の拡充—, 5. 生活と調和した栄えるまちのために—産業・経済の振興—, 6. 計画の実現のために—市民参加と行財政の改革—に基づいてまちづくりを推進しようとしている⁹⁾。

以上の敦賀市と宝塚市とでは、「まちづくり」の表現には若干の差が見られるが、狙いは地域住民のためであることには変りがない。これは単にこの二つの都市に見られるだけではなく、多少のニュアンスの差はあるとしても、全国の各自治体に共通に見られる狙いである。ただその共通の狙いが、それぞれの都市の在り方—人口規模や起源

や都市の特性など—によって、都市施設の充たし方が形式的にも、内容的にも異なっていることは現実に見られる通りである。

つぎに触れておかねばならないことは、これらのすべての都市施設の整備が地方自治体の責任ではないということである。いわゆる行政の守備範囲の問題である。地方自治法第8条第1項第1号～第4号に定められた市制施行要件のうちで、第1号～第4号の充たし方については、必ずしもその全部が行政の守備範囲とはいえない。たとえば、第1号の人口規模についていえば、自然的条件や立地条件など行政の守備範囲以外の多くの問題があるし、またたとえ一定の人口量を受け入れる用地を造成しても、そこに人口が集まれば手の施しようがない。第2号の市街地の形成の割合にしても、策3号の都市的業態にしても、行政の立入範囲は限られている。たとえ器や条件は行政の立場から整えるとしても、その器や条件を充たすのは、個人の自由であるから、もし人びとがそれらの器を利用せず、また条件を充たすに適わしい行動をしなければ、単なる器や条件づくりに終わってしまうであろう。だからすべてが行政の守備範囲とは必ずしもいえない。

問題は第4号の要件についてである。第4号のⅠの官公署の施設については、殆んどは国、県、市などの行政の守備範囲に属している。ただ駅の設置については国鉄と私鉄の別があり、また最近では第3セクターのものもあるから、行政の守備範囲は限られている。第4号のⅡの高等学校の設置については、公立、私立の別がある。第4号Ⅲの文化施設についても公立、私立の別がある。Ⅳの上下水道や塵芥処理場の施設は多額の費用が要するので、例外的には私営が見られるが、殆んどは公営である。Ⅴの交通機関については公営と私営がある。Ⅵの銀行などの金融機関は全部が私営である。Ⅶの会社、工場も全部が私営である。Ⅷの医療機関の経営は原則的には私営であり、公立は補完的に存在しているだけである。Ⅸの劇場、映画館、ゴルフ場などの経営も私立である。Ⅹの道路施設は多額の支出と維持費が必要であるから、原則的には公営であるが、ときには道路公団の有料方式も導入されている。

このように第4号の各項目には公営と私営の区

別がある。それらの項目で公営が多いか、私営が多いかは、それぞれの市の在り方によって異なっている。このことを敦賀市と宝塚市についてみると、敦賀市は「地方独立型」であるから公営が多い。と同時に行政主導型による施設が多い。もちろんその背後に住民の協力と支持があることはいうまでもない。宝塚市は「他市依存型」であるから、私営が多い。この点では民間主導型による施設が多い。これは宝塚市は観光都市的な傾向が強いので、宝塚の顔ともいえる歌劇やファミリーランド、10近くあるゴルフ場、それに多彩な観光資源などはことごとく私営であることから見ても、民間主導型といえる。

ところで都市施設は誰のためであるかといえ、第一義的には地域住民のためであることはいうまでもない。このことは敦賀市と宝塚市の「都市づくり」が住民のためであることをスローガンとしていることから見ても明らかである。だがそれらの都市施設の利用者をその都市の住民たちのみに制限して、他市の住民の利用を禁ずるわけにはいかない。ということは都市施設は公共的なものだからである。市道だからといって、他市の住民の通行を禁ずるわけにはいかないし、市立病院だからといって周辺部の市町村の人びとの通院や入院を拒否するわけにもいかない。そのほかの都市施設についても同じことがいえる。ただ敦賀市は「地方独立型」の都市であり、また嶺南地区広域市町村圏（地方生活圏）の拠点が西部の小浜市と東部の敦賀市の二極であるから、敦賀市は東部の地域と滋賀県の北部の人びとの利用圏にあることも見逃してはならない。だから敦賀市の行政サイドの姿勢は「地方独立型」を堅持しながら、広域的にも窓を開いているといえる。ところが宝塚市の行政サイドの姿勢は「他市依存型」であり、また観光都市的傾向が強いので、他市の住民の利用をむしろ歓迎している態度が見られる。「他市依存型」であるから、他市の施設を利用する代りに、むしろ他市からの自市の都市施設の利用者を待望している姿勢が見られる¹⁰⁾。

さいごに蛇足ではあるが、それぞれの都市のイメージはその都市の住民と他市の住民とはかなり異なっていることについて一言触れておこう。他市の多くの人びとには宝塚市といえば立派な住

宅都市であり、また華やかな歌劇のまちであり、垢抜けしたスマートなまちだというイメージがあるようである。そのようなイメージに適わしい面もあるが、市の全体からいえば必ずしもそうとはいえない。「聞いて極楽、見て地獄」とまではいわないとしても、私など戦前からの住民にとっては、他市の人びとの抱くイメージとはかなり異なっている。虚像と実像とはかなり隔りがある。このことは都市施設の充たし方が形式的にも実質的にも不十分な点が多いことから見ても明らかである。ところが敦賀市に対する他市の多くの人びとの抱いているイメージは、宝塚市のような垢抜けしたスマートなまちではなく、むしろ平凡な地方小都市に過ぎないといえよう。だが敦賀市は地方小都市ではあるが、都市施設の充たし方では形式的にも実質的にも、宝塚市と比べて格段優れていることはさきにも触れた通りである。ただ敦賀市の住民たちの多くはその点について気づいていないらしい。「灯台もと暗し」というように、案外自分たちのまちのよさやわるさについては疎いものらしい。だからある特定の施設が全国的に有名だとすぐ日本一などと自惚れて、ほかの施設の劣っていることなどを忘れ去る恐れがある。「池の中の蛙大海を知らず」といわれているように、自惚れもほどほどにしなければならない。客観的な資料でクールな眼で自分たちの都市の実像を見きまえるとともに他市の実像と比較することが何よりもまず必要ではなかろうか。

注：

- 8) 「第三次敦賀市総合計画」(56年3月)基本構想15～24頁、基本計画25頁以下。'82市勢要覧。
- 9) 「宝塚市総合計画」(55年9月)9頁以下。
- 10) このことは敦賀市の観光客は年間100万を少し超えたばかりであるのと比べて、宝塚市のそれは優に1,000万を超えていることからでも明らかである。
(両市のこれらの数字は、両市の市役所からの提供)

追記：故余田教授とは戦前から私とは公私ともとくに深いかかわりがあったので、それらの数々のことがらを回想しながら本稿を執筆しました。故余田教授のご冥福とご遺族のご多幸を切に祈願している次第です。(1984, 9, 15。宝塚市紅葉が丘の自宅にて。)