

広域連携および道州制の社会的注目度合いの変化と政権交代の影響： 関門地域への影響可能性の観点から

北九州市立大学都市政策研究所准教授 南 博

I はじめに

1 調査研究の背景と目的

本稿は、関門地域共同研究において2012年度から着手した「関門地域における広域連携および道州制等を視野に入れた今後の自治の仕組みの検討」の2年目の研究をまとめたものである。

地方分権が進む社会では、住民に最も身近な存在である基礎自治体が地域社会・地域経済の活性化に果たす役割がより一層重要になる。そうした中、財政状況が厳しい地方都市部において基礎自治体が効果的・効率的な公共サービスの維持充実に取り組むに際しては、単独の自治体による政策・事業だけではなく、広域的な自治体間連携によって政策・事業に取り組んでいくことが一層重要な選択肢となっている。関門地域においては、その地理的・歴史的特性から、行政のみならず、市民、経済界、各種団体等が古くから様々な連携に取り組んでおり、2007年7月には北九州市長、下関市長によるトップ会談において、これまで培ってきた連携事業を「関門の5連携」（市民交流、経済活動、教育文化活動、交通環境、行政）として整理し、さらに積極的に取り組んでいくことを確認している。また近年、国から広域自治体への分権推進の観点から、国の出先機関改革などでも広域行政の必要性が全国的に論じられている。

一方、日本においては近年、道州制や大都市制度を巡る議論が注目を集めている。例えば、九州においては道州制を推進する観点から九州地域戦略会議（九州地方知事会や経済団体で構成。）による「道州制の九州モデル」等の提唱¹⁾や九州市長会による「九州府構想」の提唱²⁾があり、一方で九州地区町村長会は道州制導入に反対の決議³⁾を行っている。また、大都市制度を巡っては、指定都市と府県の機能・財源等を巡り、特別自治市構想⁴⁾や大阪都構想⁵⁾などの議論が行われている。関門地域においては、北九州市・下関市が共同で設置した「関門地域の未来を考える研究会」（活動期間：2007～2009年度）において道州制を視野に入れた広域連携のあり方に関する基礎的な考察⁶⁾が行われている。

こうした点を踏まえ、関門地域共同研究として、関門地域における広域連携および道州制に関する市民意識を把握分析し、その傾向を踏まえた上で関門地域において今後どのような自治の仕組みの構築が望ましいのかを考察することを目的として2012年度から調査研究に着手し、2012年度は関門地域における広域連携および道州制に関する市民意識の基礎的な把握分析を行った⁷⁾。

地方分権の観点からは、広域連携や道州制などの地方制度のあり方について、第一義的には地方側から制度案を積極的に提言すべきである。しかしながら、地方制度に関する議

論は国政の動向によって大きく影響を受ける。国政も地方側の動向に影響を受けるため双方の関係性は単純に整理できるものではないが、近年の日本における 2009 年 9 月、2012 年 12 月の 2 回にわたる政権交代や、政権交代期における各政党による公約等が地方制度のあり方の議論に様々な影響を与えてきているものと考えられる。関門地域における広域連携および道州制の今後のあり方を検討していくに際しても、こうした国政の動向を把握した上で、関門地域および周辺市町村、また県や地方（九州地方、中国地方）に与える影響等を分析することが必要となる。

そこで 2013 年度における研究では、直近の 2012 年 12 月の政権交代以降を中心とした近年の広域連携および道州制を巡る「国政等の動向」や、近年の「社会的注目度」の変化を中心に概観し、関門地域における広域連携および道州制の今後のあり方を検討に際しての視点等に関する基礎的な考察を行うことを目的とする。また、2012 年度に実施した市民意識調査についても、補足的考察を行う。

2 本研究の位置づけと先行研究等

本研究は、関門地域における広域連携および道州制の今後のあり方を検討するために必要な多岐にわたる研究の一要素と位置づけるものであり、基礎的な研究である。

先行研究として、2012 年政権交代以降の広域連携および道州制関連動向については、本研究実施時点において進行中の内容となるため、体系的に分析されたものは今後公表されていくこととなる。なお、制度のあり方を検討している各団体・研究会における個別の提言や、新聞社による論考等に関しては 2012 年度内に少数が公表されている。それらの主なものについては、本研究のなかで触れることとする。

関門地域における広域連携あるいは道州制に関する近年の先行研究としては、古賀（2006）、南（2008）、関門地域の未来を考える研究会（2010）、南（2013）などがあるが、直近の関連政策動向を踏まえた上での関門地域における考察は不足している。

II 広域連携および道州制を巡る議論の近年の潮流 ～社会的注目度の分析

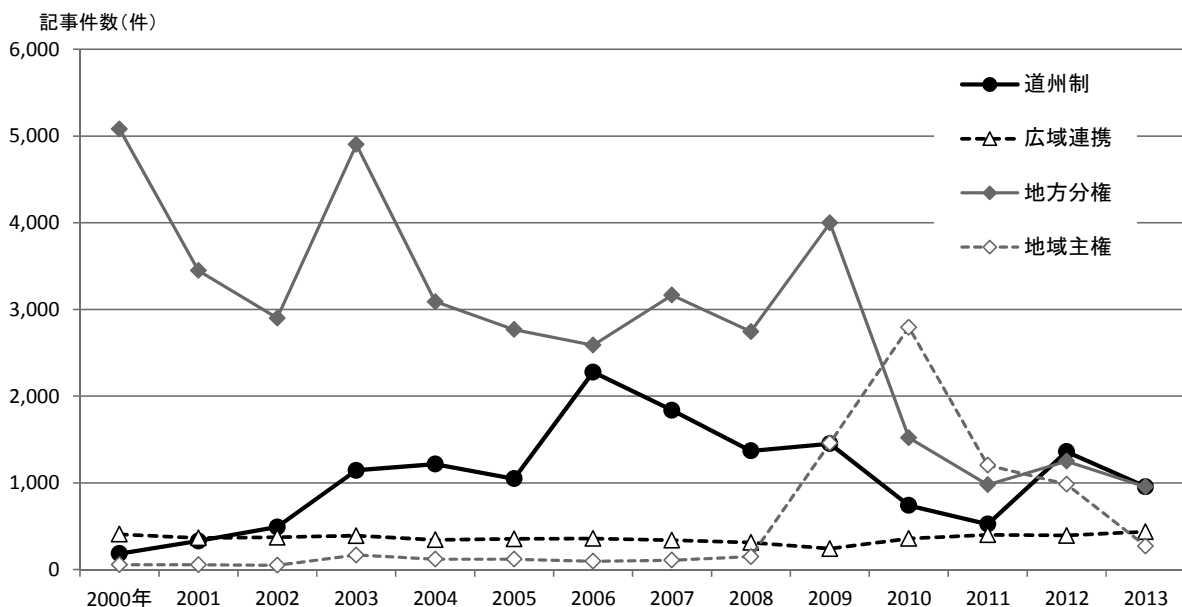
1 国政等における広域連携および道州制を巡る議論の近年の社会的注目度合いの変化

日本においては、1995 年に制定された地方分権推進法によって第 1 次分権改革が本格的に始まって以降、機関委任事務制度の廃止および事務の再編成、国・都道府県の関与の見直し、市町村合併の推進などが全国的に取り組みられ、また行政のみならず経済界等においても道州制を巡る議論が活発化するなど、地方分権が推進され、また、そのあり方に関する議論が進められてきている。そのような中、2009 年、2012 年の政権交代は、地方分権改革全体の議論や、広域連携、道州制に関する議論に様々な影響を与えたと考えられる。

図 1 は、「道州制」、「広域連携」、「地方分権」、「地域主権」という四つの単語について、主要新聞等⁸⁾に掲載された記事数の検索結果である。「地方分権」については分権改革が

進む中で多くの記事数があったが、2009年の政権交代によって「地方分権」から「地域主権」へと政権の使用する文言が変わったことを受け、2010年には「地域主権」が「地方分権」を上回る記事数となっている。しかし、政権の地域主権改革への取り組みには紆余曲折があり、また2011年3月には東日本大震災の発生という国家の緊急事態があったこともあり、2011年以降は「地域主権」、「地方分権」とも記事数は大幅に減っている。2012年の政権交代に伴い、再び「地方分権」という文言が政権によって使用されるようになり、「地域主権」の文言は2013年にはほとんど使われなくなっている。一方、「地方分権」についても記事数が大幅に増えることはなく、2012年政権交代後も2009年以前の1/3~1/4程度の記事数で横ばいとなっている。二度の政権交代の中で、地方分権に関する文言への社会的な注目、あるいは政治的な発信は低下してきていると指摘できよう。

一方、「広域連携」という文言については、全般に使用記事数は少ないものの、微増傾向にある。これは、総務省がポスト市町村合併政策として定住自立圏構想などの広域連携制度を推進し始めたことや、2009年~2012年の政権で本格化した国の出先機関改革を巡る議論において出先機関機能の「受け皿」として広域連合等が想定されたこと、あるいは東日本大震災において広域連携による復旧支援やがれき処理等が注目されたことなどが理由として考えられる。「道州制」という文言については2006年に件数がピークとなっており、この年には第28次地方制度調査会答申「道州制のあり方に関する答申」が行われている。2007年には政府の特命担当大臣（道州制担当）の下に道州制ビジョン懇談会が置かれて議論が始まったが道州制関連の記事は減少傾向となり、2009年~2012年の政権では道州制ビ

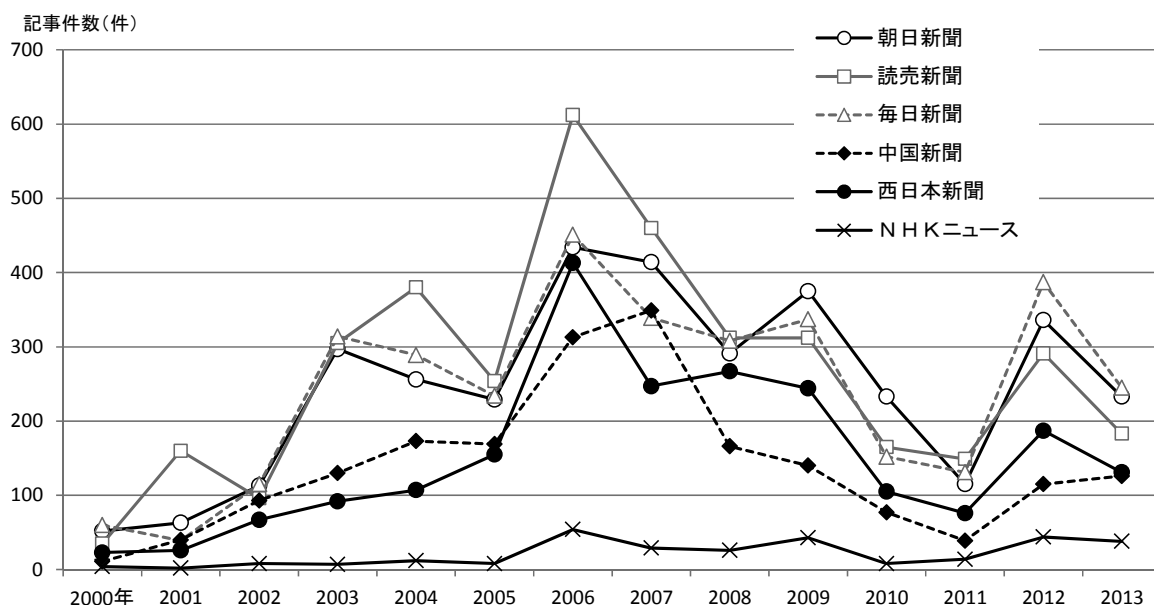


注 1) 株式会社ジー・サーチによる「G-search 新聞・雑誌記事横断検索」を使用し、朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、中国新聞、西日本新聞、NHK ニュースを対象に、タイトルおよび本文にそれぞれの単語が含まれる記事数を検索。
 注 2) 各年1月1日~12月31日の期間を対象としている。

図 1 主要新聞等における地方分権関連単語の入った記事数の推移

ジョン懇談会が廃止されるなど道州制に関する議論が低調となったことを受けて記事数も大きく減少している。2012年になると、衆議院議員選挙において自民党、公明党、日本維新の会、みんなの党などの政党が道州制推進を公約等に掲げたこともあり、記事数は2009年頃の水準に回復したが、2013年には再び減少している。道州制に関しては政府や政党等の動向により、大きく社会的注目度が変化していることが特徴的であり、また2006年頃と比較すると近年の社会的注目度は減少傾向にあると言えよう。

なお「道州制」について、本研究で取り上げた各メディア別の記事数の経年変化を図2に示す。三大自然紙においては、2007年までは読売新聞が比較的文章数が多く、2009・2010年は朝日新聞、2012年は毎日新聞の記事数が多くなっている。2013年に関しては、三大自然紙の記事数はいずれも年間200件前後で大きな差はない。地方ブロック紙については、西日本新聞は他メディアと同様2006年が記事数のピークとなっているが、中国新聞は2007年がピークとなっている。また、2005年以前は中国新聞の方が西日本新聞より記事数がやや多かったが、2006年以降は概ね西日本新聞の方が多くなっている。ただし2013年度は両社とも同程度となっている。なお、記事数は全国紙より地方ブロック紙の方が少ない。NHKニュースについては全体的に記事数は少なく、ピークは全国紙と同様2006年となっている。メディアによって年ごとの傾向は若干異なるものの、全体的には道州制の社会的注目は2006年がピークであり、2009年の政権交代で大きく低下し、2012年の政権交代期に再び2009年水準まで戻ったものの、2013年度は改めて低下している。これらの動向は、国政や各政党による情報発信等の量と概ね連動していると考えられる。



注 1) 株式会社ジー・サーチによる「G-search 新聞・雑誌記事横断検索」を使用し、朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、中国新聞、西日本新聞、NHKニュースを対象に、タイトルおよび本文にそれぞれの単語が含まれる記事数を検索。
 注 2) 各年1月1日～12月31日の期間を対象としている。

図2 主要新聞等における「道州制」の文字列の入った記事数の推移

同様に、大都市制度を巡って近年話題となっている「特別自治市（または「スーパー指定都市）」、「大阪都構想」、および「関門特別市」の三つの単語について、主要新聞等に掲載された記事数の検索結果を表1に示す。

「特別自治市（または「スーパー指定都市）」については、大阪市等で検討が行われていた2003年から記事が出始め、その後も行政の研究会等が続けられる中でいったん記事数は減少したものの、指定都市市長会が「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市（仮称）」～【基本的考え方】」を提案した2010年5月から記事が増え2012年にピークとなり、2013年には大きく減少している。

「大阪都構想」については、太田房江・大阪府知事（当時）の時代に大阪府地方自治研究会が「大阪都構想」の検討を行っていた2000年代前半に若干の記事が見られた後に数年間記事が無くなったものの、2010年から橋下徹・大阪府知事（当時）が強力に大阪都構想に関する情報発信および検討を行い、社会的注目が急速に高まって記事数も2011年には1,803件にのぼっている。ただしその後、記事数は減少傾向にある。なお、2014年2月に橋下徹・大阪市長（当時）は大阪都構想の一層強力な推進を目指して市長を辞職し、同年3月の出直し市長選に立候補を表明した⁹⁾。これにより、2014年は記事数が増加することが見込まれる。

「関門特別市」については、原型となる構想は大正時代の中野金次郎¹⁰⁾による提言に遡ることができるが、2006年になって末吉興一・北九州市長（当時）と江島潔・下関市長（当時）の会談等において話題にのぼり、2007年1月4日以降に関門特別市構想関連の報道が関門地域において多数行われることとなった（南（2009））。しかし2009年度に北九州市・下関市が共同で設置した「関門地域の未来を考える研究会」の活動が収束し、以降はほとんど記事は見られない。

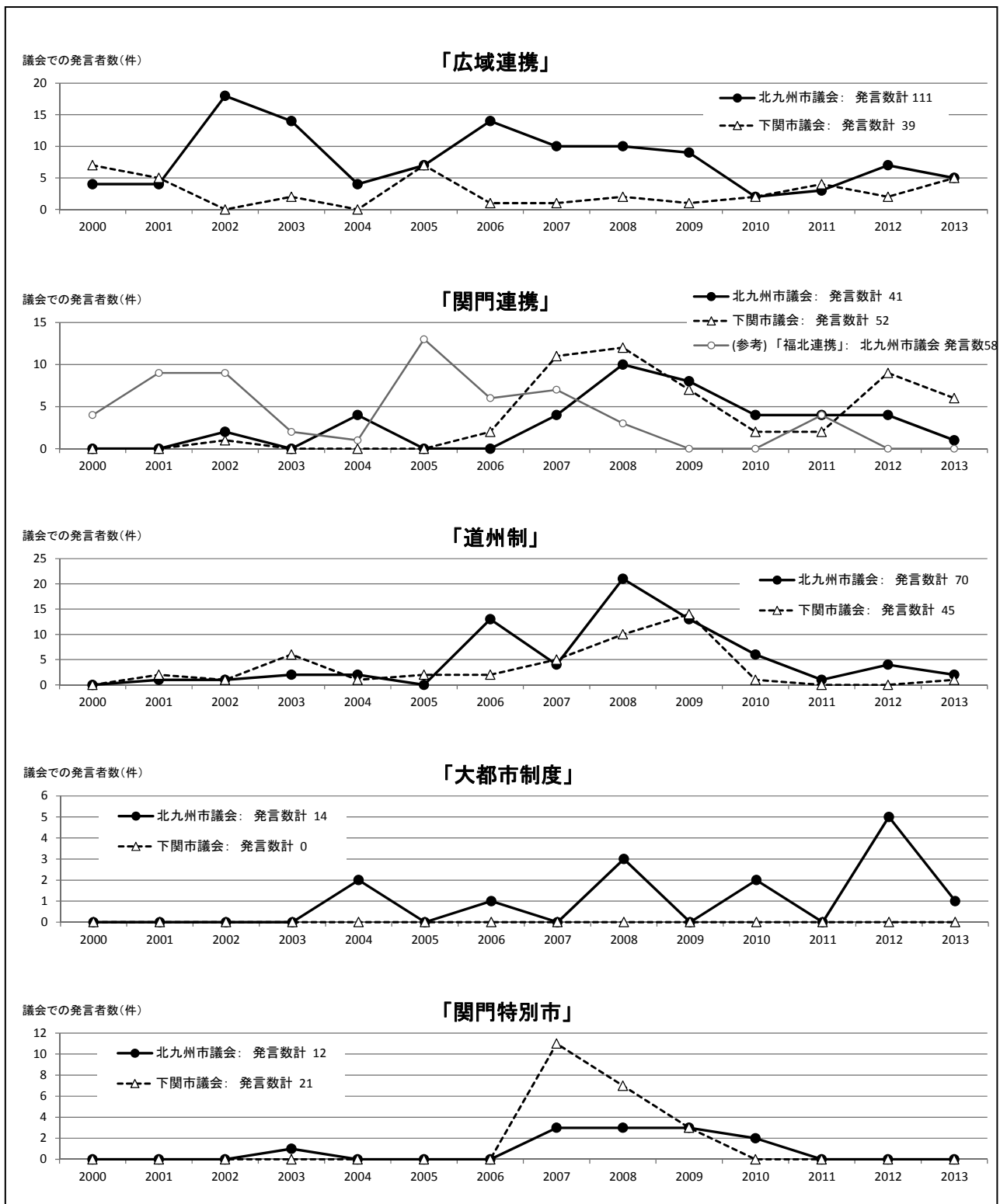
このように、2000年以降に限っても地方分権や広域連携、道州制に関する社会的な注目度合いには大きな波があり、それには国政や地方政治の動向が密接に関係していることがうかがわれる。

表1 主要新聞等における大都市制度関連の話題単語の立った記事数の推移

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
特別自治市 or スーパー指定都市	0	0	0	15	6	7	5	2	1	0	17	133	165	27
大阪都構想	0	12	7	12	3	0	0	0	0	0	477	1,803	1,104	733
関門特別市	0	0	0	1	0	0	6	43	19	1	0	0	0	1

2 北九州市・下関市での広域連携および道州制を巡る議論の社会的注目度合いの変化

北九州市および下関市における具体的な広域連携や道州制等に関する言葉の社会的注目度合いの状況について、両市議会での発言者件数に着目して整理する。両市議会の会議録検索システムを用い、「広域連携」、「関門連携」、「道州制」、「大都市制度」、「関門特別市」の五つの単語の2000年～2013年における議会発言者件数をまとめたものを図3に示す。



注) インターネットで提供されている「北九州市議会会議録検索システム」および「下関市議会会議録検索システム」を用いて検索。両市とも平成12～25年の全ての会議(ただし検索システムで提供されている会議に限る。)を対象に発言者の件数を求めた。なお、平成25年については12月定例会まで検索対象に含んでいる。

図3 北九州市議会・下関市議会での広域連携・道州制・大都市制度関連発言件数の推移

全体を概観すると、2000年代前半には「広域連携」に関する発言が多く、2000年代中頃には「関門連携」、「道州制」および「関門特別市」に関する発言が多くなり、2010年代においては全般にやや発言件数が減少しつつある傾向がうかがわれる。また、発言件数の合計数については、両市議会の議員数や総質問数が異なるため単純な議会間比較はできないものの、「広域連携」、「道州制」、「大都市制度」の単語は北九州市議会の方が多く発言されており、「関門連携」「関門特別市」については下関市議会の方が多く発言されている。下関市における関門地域での連携に対する注目度合いが高いと言えよう。

個別に見ると、「広域連携」については、北九州市議会においては全般に発言数は多く、2002年と2006年にピークがあり、2009年～2012年の国政の政権交代期には減少している。下関市議会においては2000年と2005年にピークがあり、その他は年間5回以内の横ばい傾向で、2009年～2012年の国政の政権交代期での大きな件数減少は無い。

「関門連携」のグラフには、北九州市議会における「福北連携」（福岡市と北九州市の連携）の発言件数も併せて示した。「関門連携」に関しては、北九州市議会と下関市議会が類似した傾向となっており、関門地域の未来を考える研究会の活動前期の2007年、2008年に大きく件数が増加し、以降は緩やかに減少している。関門連携は両市が具体的に関わる事項であるため、共通して両市議会で取り上げられやすいことから類似した傾向となるものと考えられる。件数については下関市議会の方が多い傾向にあり、また直近の2012年、2013年においては下関市議会での発言件数の方が大幅に多くなっている。関門連携に対する両市の注目度合いの違いが差となって表れている可能性がある。一方、北九州市議会における「福北連携」に関しては2000年代前半に数多く発言がある。発言件数の合計数は「関門連携」の41に対して「福北連携」は58であり、この期間における北九州市議会としての注目度は関門連携より福北連携の方がやや高かったと言えよう。北九州市議会においても2008年以降は「関門連携」の方が発言件数が多くなったものの、2013年においては関門・福北とも発言件数が減少しており、連携に対する注目度合いが低下している可能性がある。

「道州制」については、北九州市議会では国の第28次地方制度調査会答申のあった2006年と、関門地域の未来を考える研究会が活動中の2008年に発言件数が急増し、研究会の活動最終年の2009年にも10件超の発言はあるものの、これら以外の年は発言数は少ない。下関市議会では関門地域の未来を考える研究会の活動期間中の2007年～2009年には発言が増えているものの、それ以外の年は発言数は少ない。なお北九州市議会では2012年政権交代期に発言は微増しているものの2013年は減少している。2008年前後の関門地域の未来を考える研究会の活動は関門地域固有の動向であり、かつ関門地域に関する具体的な取り組みが検討されたために両市議会で道州制議論が比較的活発に行われ、それ以外の期間は図1に示す国全体の「道州制」に対する社会的注目度合いに近似した形で両市議会での注目度合いも推移してきていると言えよう。

「大都市制度」については、北九州市議会では隔年で発言件数が増える傾向があり、大阪都構想などへの全国的な関心が集まった2012年の発言件数が最も多い。ただし2012年

においても件数は 5 件にとどまり、他の関連文言と比較して数は少ない。下関市議会については、同市は 2005 年に大都市制度の一つである中核市へと移行しているが、「大都市制度」という単語に関してはこの期間内での発言はない。なお「中核市」という文言についてはこの期間内に 1,055 件もの発言が行われている。関門地域においては、「大都市制度」という文言については注目度合いが低いと言えよう。

「関門特別市」については、北九州市議会では、地域からの社会的注目を集めた新聞報道(2007年1月)¹¹⁾のあった年から関門地域の未来を考える研究会の活動が行われた2009年度末(2010年3月)までの4年間に毎年2~3件の発言があり、その他の年は2003年の1件を除いて発言は無い。市議会としては比較的冷静にこの文言を扱っていたものと推測できる。一方、下関市議会では、2007年に11件の発言があったが、2008年、2009年は発言は減り、2010年以降の発言は無い。関門特別市構想が地域で大きく報道され、関門地域の未来を考える研究会が活動した時期に下関市議会では大きな関心をもって「関門特別市」という文言を取り上げたが、社会的関心が薄れていく中で市議会でも取り上げられなくなったものと考えられる。こうした傾向から、北九州市、下関市の両市の自治のあり方の根本的な改革を企図した関門特別市構想については、両市議会が主導して提起、議論等が行われてきたものではないことがうかがわれる。また、両市民の関門特別市構想への関心の高まりについても、議会での積極的な質疑を継続的に促すようなエネルギーには至らなかったと評価できよう。

3 小括

本章では、広域連携および道州制等について関連する文言に注目し、主要新聞等の記事件数に基づく全国の社会的注目度合いと、北九州市議会・下関市議会での発言件数に基づく関門地域での注目度合いの経年変化を定量的に測定し、考察を行った。

広域連携および道州制等に関する文言は、日本全体においては国政や各政党における動向によって注目度合いが大きく変化する。また政権交代およびそのきっかけとなる総選挙に向けた政策提案の時期において使用傾向が変化する。一方、近年、地域独自の「関門特別市」構想を持っている関門地域においては、行政が中心となった検討・情報発信の動向が、各文言の注目度合いに大きく影響してきている。

なお、広域連携や道州制などの一般的な文言は北九州市議会における発言件数が多い一方、関門連携や関門特別市といった関門地域に関する文言は下関市議会における発言件数が多く、下関市における「関門地域」への注目度合いが相対的に高いことがうかがわれる。

Ⅲ 2012年政権交代以降の広域連携および道州制に関する主な議論

本章では、2012年政権交代以降を中心とし、必要に応じ2009年政権交代まで遡り、広域連携および道州制に関する主な議論について関門地域の地方自治のあり方検討に際して

考慮すべきと考えられる項目に絞って概観する。その上で、関門地域における地方自治の議論に向けて特に注視すべき動向等について考察を行う。

1 大都市制度を巡る議論

まず、大都市制度を巡る議論の主要点について概観する。

2009年政権交代以降、大都市制度に関しては前述の特別自治市構想や大阪都構想などの様々な検討・提言¹²⁾が行われる一方、2012年には「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が公布され、一定の条件を満たした場合に特別区を設置することが可能となり、大阪府・大阪市においては同法に基づく法定協議会が2013年2月に設置されるという、制度を巡る大きな動きがあった。

また、第30次地方制度調査会は、2011年8月から、社会経済・地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方等について検討を重ね、政権交代を跨いで2013年6月25日に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を行った。この答申では、人口減少社会において人々の暮らしを支え、経済をけん引していく核となる都市やその圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能に提供していく仕組みが必要との認識に立ち、現行の大都市等に係る制度の見直し（指定都市制度については二重行政解消や税財源配分見直し、都市内分権推進など。中核市制度については特例市制度との統合など。）、新たな大都市制度（特別区制度の他地域への適用、特別市（仮称）の検討など。）、基礎自治体の行政サービス提供体制（新たな広域連携の制度化、都道府県による補完など。）を提言している。この答申に基づき、総務省においては2013年度に「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」による検討等を行い、必要な制度化を進めている。なお、答申のうち広域連携に関する部分は次節で言及する。

2 広域連携を巡る議論

(1) 効果的・効率的な行政経営推進の観点からの基礎自治体間の広域連携

2009年政権交代以降の2010年6月22日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」においては、自治体間連携の今後の取組として「市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組を前提として、地域主権改革を推進する中で、こうした連携等の形成に対する支援の在り方を検討していく」こととした。この点に関しては2009年政権交代以前の視点と共通する点も多く、2012年政権交代以降も基本的に大きな相違点は無い。近年の広域連携を巡る議論については、「効果的・効率的な行政経営推進の観点からの基礎自治体間の広域連携」と「国の出先機関改革等とも関わる広域自治体・政令指定都市等による広域連携」に大別できよう。

このうち、「効果的・効率的な行政経営推進の観点からの基礎自治体間の広域連携」については、2011年8月施行の改正地方自治法により、「行政機関の設置」「内部組織の共同設置」などの新たな共同処理制度の拡充が行われた。大阪の北摂2市2町（池田市、箕面市、

豊能町、能勢町）において府から移譲された事務を共同処理センターで広域処理する取り組みを開始するなどの取り組みが見られている。

また、第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（2013年6月）においては、基礎自治体の行政サービス提供体制について、各市町村が最も適したものを自ら選択するという視点に立ち、新たな広域連携の具体的方策として以下のような点を挙げている。

- **新たな広域連携制度**
 - ・ 以下の広域連携等を一層進めていくため、現行の一部事務組合や事務の委託等の制度のほか、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき
- **地方圏における市町村間の広域連携**
 - ・ 地方圏では、「地方中枢拠点都市」（指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市）等を中心とした連携（地方中枢拠点都市等に対して、圏域における役割に応じた適切な財政措置）
 - ・ それ以外の定住自立圏施策の対象地域では定住自立圏の取組を一層促進
- **三大都市圏の市町村における広域連携等**（略）
- **都道府県による補完**
 - ・ 地方中枢拠点都市等から相当距離がある等、市町村間の広域連携が困難な場合は、地域の実情を十分踏まえた上で、都道府県による補完も選択肢

（出典）総務省（2013）「第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（6月25日総理手交）の概要」

このうち、北九州市および下関市において今後特に考慮すべき点は、「地方中枢拠点都市等を中心とした連携」である。第30次地制調答申を受ける形で2013年7月に総務省が設置した「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」においては、「地方中枢拠点都市（圏）」の役割を、①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上、の三点に集約し、地方中枢拠点都市と近隣市町村が連携協約を締結して行政サービスの提供や各種政策の計画・実施を行っていくことを提言している¹³⁾。指定都市である北九州市、および中核市である下関市は、双方とも地方中枢拠点都市としてイメージされることとなり、北九州市の場合は京築地区、遠賀・中間地区、直方・鞍手地区等の近隣市町村との連携、また下関市の場合は長門市等の近隣市との連携等について、より一層の中心的な役割を担うことを考慮していく必要がある。

（2）国の出先機関改革等とも関わる広域自治体・政令指定都市等による広域連携

2009年政権交代後の2010年6月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」においては、国の出先機関の原則廃止が明記された。これを受け、2010年12月には「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定され、出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的实施体制の枠組みづくりのために所要の法整備を行うこととし、留意点として四点を挙げた。すなわち、一点目は広域的实施体制の在り方についてであり、「広域連合制度を活用するための諸課題について検討を行った上で、

新たな広域行政制度を整備する。その際、出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲を受けようとする具体的意思を有する地域との間で、十分な協議・調整を行う。」とした。二点目は事務・権限移譲の在り方についてであり、「出先機関単位で全ての事務・権限を移譲することを基本とする。全国一律・一斉の実施にこだわらず、広域で意思統一が図られた地域からの発意に基づき移譲する仕組みとする。」とした。三点目は職員・財源に係る措置の在り方についてである。四点目はスケジュールについてであり、「平成 24 年通常国会に法案を提出し、準備期間を経て 26 年度中に事務・権限の移譲が行われることを目指す。」とした。出先機関改革の推進に向け、かなり踏み込んだ内容であったと言えよう。

これを受けて、九州地方知事会では「九州広域行政機構（仮称）」設立の検討を進め、関西広域連合は同連合で移譲を受けていくための検討を進めるなどの動きがあり、両地方ではかなり踏み込んだ協議まで行われた。しかし 2012 年政権交代において、政府はそれまでの政策を転換し、2013 年度時点においては国の出先機関の移管については消極的な方向へと転じている。なお国の出先機関に関しては、2012 年政権交代以前において、市町村長等から国の出先機関の存続を要望する意見等も各地で出されるなど、地方側として推進の方向で意見集約が行われていたものではなかった。「九州広域行政機構（仮称）」についても、九州地方知事会から九州の各市町村への説明が不十分として、九州市長会からは知事会へ申し入れを行う等の動きもあった。

3 道州制を巡る議論

(1) 2009 年～2012 年の政権下における道州制議論

① 政府における検討

2006 年の第 28 次地方制度調査会答申「道州制のあり方に関する答申」を受けて 2007 年には道州制担当大臣の下に道州制ビジョン懇談会が設置された。当時の与党の自民党・公明党も党内で様々な検討を進め、また全国知事会などの団体や経済界等においても様々な議論が行われてきた。2009 年の政権交代後の三代の内閣においては道州制担当大臣は設置されず、また道州制推進に向けて議論を重ねてきた道州制ビジョン懇談会は最終とりまとめを行うことなく 2010 年 2 月に廃止された。鳩山内閣時代においても総務省と日本経済団体連合会による「道州制タスクフォース」の設置表明（2009 年 10 月）などは行われているが、鳩山・菅・野田の三代の内閣時は、政府による道州制に関する実質的な議論の進展は無かったと言えよう。

なお 2010 年 6 月閣議決定の「地域主権戦略大綱」においては、十項目の中の九番目の「第 9 自治体間連携・道州制」の今後の取組において、道州制については「さらには、地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる「道州制」についての検討も射程に入れていく。」という表現で簡潔に言及している。

② 国政におけるその他の動向

2011 年 5 月には超党派の道州制懇話会（発起人：松原仁（民主党）、小池百合子（自民党）、坂口力（公明党）、江口克彦（みんなの党））が発足し、国会議員 150 人以上などが参加し、

活動を開始した。また、みんなの党は2012年3月29日に「道州制への移行のための改革基本法案」を国会に提出した（審議未了により廃案）。2012年9月には、自民党の道州制推進本部が「道州制基本法案（骨子案）」をとりまとめている。これらの道州制推進の観点からの活動等については、基本的に2009年政権交代以前における道州制議論の延長線上にあるものと位置づけられよう。

③ 地方、経済界等の動向

地方自治体や経済界等における道州制関連議論は2009年政権交代前よりも不活発になったと言えるが、大きな動向として二点が挙げられる。

一点は、2011年末の大阪府知事・大阪市長ダブル選挙において大阪都構想の実現を目指した大阪維新の会が勝利し、2012年1月頃からは橋下徹・大阪市長による道州制に関する積極的な発言が行われはじめた点である。ただし、道州制の具体的な制度設計等については発信・検討されておらず、統治機構改革の必要性を強く訴えることに重点が置かれた発信であった。

もう一点は、2012年4月に全国の8知事、15指定都市市長（発足当時）が参加する「道州制推進知事・指定都市市長連合」が発足した点である。この組織は地方の側から国民的な議論を喚起し、政府・政党を動かすことで地方分権型の道州制を導入する道筋をつけるため、その推進母体となることを目的としている¹⁴。政府・政党等への要請活動や、市民向けの啓発活動等に取り組んでいる。

一方、全国町村会においては、この間も一貫して道州制に反対する情報発信を様々な形で行っている。

なお、この時期における道州制に関する政治家への意識調査としては、毎日新聞社が実施した全国都道府県知事・指定都市市長調査（2012年1月20日版に掲載）が挙げられる。この調査では、指定都市市長は道州制に賛成とする市長（12/20市長）が多い一方、都道府県知事は2006年に同社が実施した調査と比較して道州制導入に消極的・慎重な知事が増えており、道州制に賛成とする知事は17/47知事にとどまる結果が明らかになっている。

（2）2012年政権交代以降の道州制議論

① 国政における動向

2012年12月の衆議院議員総選挙においては、自民党、公明党、日本維新の会、みんなの党が道州制導入推進を公約等として掲げ、これらの政党は議席数を増やした。その後、与党（自民党・公明党）においては道州制基本法案を議員立法として国会に提出することが検討されているが、2014年2月時点においては国会提出は行われていない。提出が行われない理由としては、道州制導入に慎重な意見を持つ国会議員も多く、その背景としては全国町村長会等などによる反対意見が根強いことや、東日本大震災の復興等の優先すべき政策課題が山積していること等が考えられる。

一方、2013年6月に野党の日本維新の会とみんなの党が「道州制への移行のための改革基本法案」を衆議院に共同提出しているが、2014年2月時点においては継続審議中である。

② 地方、経済界等の動向

道州制基本法案の提出を目指す政権が成立したことを受け、地方や経済界の動きは推進・反対双方の観点からやや活発化したと言えよう。全国知事会は2013年7月9日に「道州制の基本法案について」を公表し、道州制基本法案には「道州制の必要性」、「理念」等を具体的かつ明確に示した上で、「国の出先機関の廃止や中央府省の解体再編を含む国と地方双方のあり方を見直す抜本的な改革であること」を明記すること等と与党に対して求めている。道州制そのものではなく、与党で検討が進められている道州制基本法案に対する懸念を示したものである。一方、全国町村会は2013年12月5日に、道州制に反対する観点からの「道州制推進基本法案（骨子案）について」等の意見書を自民党道州制推進本部に提出している。日本経済団体連合会は、道州制の早期実現の観点から、2013年3月に「道州制実現に向けた緊急提言」を発表している。

③ 関西広域連合「道州制のあり方研究会」

2012年政権交代以降の地方側における新たな道州制関連動向として特筆されるのは、関西広域連合が設置した「道州制のあり方研究会」である。同連合は「国における道州制をめぐる動きに対応して、国主導の中央集権型道州制にならないよう、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、道州制のあり方について調査・検討を行い、国に提言するとともに、将来の関西における広域行政のあり方等の検討に資するため」（関西広域連合 Web サイト）に、2013年3月2日、学識経験者4人による「道州制のあり方研究会」を設置し、2014年2月に「道州制のあり方について（最終報告案）」をとりまとめている。

この報告では、「国主導で中央集権型道州制の導入が進まぬよう、今後、政府が進めるであろう道州制の検討に係る課題・問題点をあぶり出す」、「具体的な事務に即して、国と地方の扱うべき事務や執行のあり方、国の関与、道州と基礎自治体の関係、基礎自治体の様々な補完のあり方などについて議論を行う」、「道州制基本法案の問題点など、演繹的な議論も並行して行う」という方向性をもって検討が行われている。

想定される広域自治体（道州）のイメージについては、「従前型の道州制のイメージ以外の、また単なる都道府県合併とも異なる多様なイメージを想定」という視点から、（1）企画立案・総合調整型、（2）基礎自治体補完型、（3）府県連合型（広域連合など）、の3パターンを提示している等の特徴がある。また、イギリスのロンドンにおける大都市制度（グレーター・ロンドン・オーソリティ）を参考に、複数の行政分野で圏域内の調整や意思決定（総合計画の策定など）を行い、個々の事業計画の策定や事業執行は市町村や傘下の組織に委ね、その組織も事業に応じて組み替えるという考え方も例示している。

道州制の導入には相当な年月を要することを前提としており、また各地域の実情に応じて各地域が柔軟に選択できるような仕組みを指向している等、特徴のある提言となっている。2009年以前に検討されていた各種道州制推進に係る提言等とは共通する視点も含まれるものの、やや固定化していた道州制議論に一石を投じる報告と言えよう。

4 関門地域の視点から特に注視すべき事項

(1) 関門地域における近年の関連動向

広域連携のうち、市町村間の連携については、北九州市が水道事業の一部を周辺市町村から担う連携（例：2013年8月に香春町と協定締結）を推進するなどの個別の取り組みが進められている。また、下関市では合併市として一市で定住自立圏を形成するための取り組み等も進められ、2010年3月には「下関市定住自立圏共生ビジョン」を策定している。関門連携については、近年は行政、民間等において従来の連携の維持充実に努めている状態であり、例えば大学に関しては2009年度から両市の6大学が「大学コンソーシアム関門」を運用して共同授業の実施や学生交流などに取り組んだり、また2013年度には両市の4大学が「日韓大学連携フォーラム関門」を設立して日韓大学生交流の拠点形成をめざしたりするなど、関門地域としての特色や各組織の強みを活かそうとする新たな取り組みも行われている。両市長によるトップ会談については、直近では2011年10月に開催（通算第13回）されており、関門地域次世代若者交流イベントの開催、次世代を担う子ども育成支援事業（赤ちゃんの駅登録事業）の推進、環境分野での連携強化（電気自動車の普及促進）について合意し、その後、実現に移されている。

広域連携のうち広域自治体・指定都市等の間の連携については、九州広域行政機構（仮称）が設立された場合、下関市の一部を所管する九州地方整備局、九州運輸局などを九州7県による組織に移管することに伴う課題発生等が考えられるが、これらの点について九州地方知事会からは特に明確な方向性等が住民等に示されない状態で現在に至っている。一方、北九州市は「九州の成長を牽引する大都市のあり方」について、北九州市、福岡市、熊本市の3指定都市で2012年度に共同研究に取り組み、2013年4月に報告書を公表した。

道州制あるいは大都市制度に関しては、九州市長会による「九州府構想」推進の一連の提言・報告や、福岡県議会議員が中心となって2011年に設立された「九州の自立を考える会」の活動などがある。九州市長会は2011年1月と2012年7月に九州経済界と道州制に関する意見交換会も開催している。一方、これまで九州の道州制議論を牽引する役割を担ってきている九州地域戦略会議（九州地方知事会と経済団体で構成）は、2009年6月に「九州が目指す姿、将来ビジョン」と「住民及び国の関心を高めるためのPR戦略」を発表して以降は普及啓発活動が中心となっており、強力な政策提言等を行っていない。その背景としては、構成団体である九州地方知事会が、道州制ではなく、まず九州広域行政機構を実現することに近年重点を置いていること等が推測される。

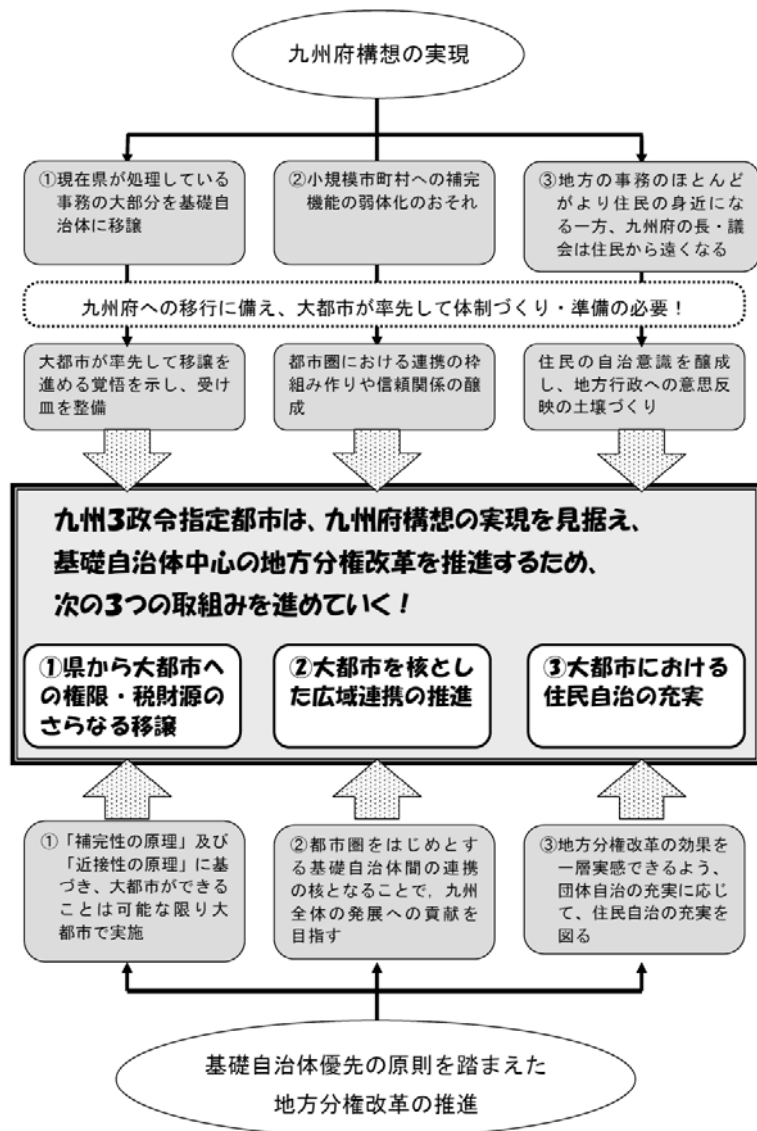
なお、前述の北九州市、福岡市、熊本市による2012年度の共同研究においては、道州制の実現を視野に入れた九州の3指定都市の取り組み方針として図4のようなまとめを行い、県からのさらなる権限移譲や、大都市を核とした広域連携の推進などを掲げている。

(2) 注視すべき事項

近年の二度の政権交代前後における広域連携および道州制に関する主な議論等を踏まえ、関門地域における今後の地方自治の議論に向けて特に注視すべき事項として二点を挙げる。

一点は、広域連携に関し、第30次地制調答申で位置づけられた「地方中枢拠点都市等を中心とした連携」への取り組み推進である。北九州市、下関市がそれぞれ地方中枢拠点都市となり、それぞれの近隣市町村と密接に連携する役割が期待されている。地域社会・地域経済の活力維持・向上のために両市がそれぞれ一層重要な役割を果たす意義は大きいですが、両市も含めて周辺市町村全体において財政状況が厳しく、人口も減少傾向にある中、両市にとって新たな負担が生じる可能性もある。拠点都市と周辺市町村の双方にとってメリットが大きい仕組みを構築していくことが必要である。

もう一点は、道州制に関し、関西広域連合・道州制のあり方研究会が提言するような「国内の各地域において、地域の実情に合わせて多様な自治制度が構築」されていく可能性である。これまでの道州制議論あるいは広域連携制度の延長上ではなく、より柔軟な仕組みの中から、地域に最適なものを市町村自ら選択していく必要が生じることを視野に入れておかななくてはならない。そのためには行政の一層の能力向上が必要であるとともに、住民もより一層、「自治」や「公共」に関心を持ち、関わっていくことが求められよう。



(出典) 北九州市・福岡市・熊本市 (2013)「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」p.11

図4 九州3政令市共同研究による、「九州における大都市のあり方に係る取組みの方向性」

IV 関門連携等に関する市民意識調査の補足集計および考察

1 補足集計の趣旨

(1) 位置づけ

2012年度に関門地域共同研究で実施した市民意識調査¹⁵⁾の中から、関門地域の今後の広域連携のあり方等を検討する上で特に重要と思われる二つの設問について詳細な地区別の集計を行い、今後の考察の基礎的な材料の一つとする。なお、地区別集計はそれぞれのサンプル数が少ない点に留意が必要である。

(2) 2012年度実施の市民意識調査の実施概要

実施した市民意識調査の実施概要を表2に、居住地に関する地区区分地図を図5に示す。

表2 調査の実施概要

調査方法	インターネット調査																																																	
調査対象	北九州市、下関市に居住する20歳以上の市民のうち、(株) インテージが管理する調査モニターへ登録している市民																																																	
実施期間	2013年3月25日(月)～3月27日(水)																																																	
有効回答数	1,089 ※北九州市民 758、下関市民 331																																																	
回答者属性	年齢・性別・職業	インターネット調査の特性上、年齢は高齢者が少なく、また性別は年齢が高くなるほど男性の比率の方が高い。こうした特色はある点に留意する必要があるが、全般的に分析を行う上で考慮すべき特異な偏りはなし。																																																
	居住地	<table border="1"> <thead> <tr> <th>地区区分</th> <th>回答数</th> <th>構成比</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>下関市</td> <td>331</td> <td>30.4%</td> </tr> <tr> <td> 旧豊浦郡4町(2005年に合併した地域)</td> <td>35</td> <td>3.2%</td> </tr> <tr> <td> 山陽地域</td> <td>80</td> <td>7.3%</td> </tr> <tr> <td> 山陰地域</td> <td>89</td> <td>8.2%</td> </tr> <tr> <td> 彦島地域</td> <td>26</td> <td>2.4%</td> </tr> <tr> <td> 本庁所管地域(下関駅周辺、唐戸等)</td> <td>101</td> <td>9.3%</td> </tr> <tr> <td>北九州市</td> <td>758</td> <td>69.6%</td> </tr> <tr> <td> 門司区</td> <td>77</td> <td>7.1%</td> </tr> <tr> <td> 小倉北区</td> <td>143</td> <td>13.1%</td> </tr> <tr> <td> 小倉南区</td> <td>159</td> <td>14.6%</td> </tr> <tr> <td> 若松区</td> <td>59</td> <td>5.4%</td> </tr> <tr> <td> 八幡東区</td> <td>61</td> <td>5.6%</td> </tr> <tr> <td> 八幡西区</td> <td>206</td> <td>18.9%</td> </tr> <tr> <td> 戸畑区</td> <td>53</td> <td>4.9%</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>1,089</td> <td>100.0%</td> </tr> </tbody> </table>		地区区分	回答数	構成比	下関市	331	30.4%	旧豊浦郡4町(2005年に合併した地域)	35	3.2%	山陽地域	80	7.3%	山陰地域	89	8.2%	彦島地域	26	2.4%	本庁所管地域(下関駅周辺、唐戸等)	101	9.3%	北九州市	758	69.6%	門司区	77	7.1%	小倉北区	143	13.1%	小倉南区	159	14.6%	若松区	59	5.4%	八幡東区	61	5.6%	八幡西区	206	18.9%	戸畑区	53	4.9%	合計	1,089
地区区分	回答数	構成比																																																
下関市	331	30.4%																																																
旧豊浦郡4町(2005年に合併した地域)	35	3.2%																																																
山陽地域	80	7.3%																																																
山陰地域	89	8.2%																																																
彦島地域	26	2.4%																																																
本庁所管地域(下関駅周辺、唐戸等)	101	9.3%																																																
北九州市	758	69.6%																																																
門司区	77	7.1%																																																
小倉北区	143	13.1%																																																
小倉南区	159	14.6%																																																
若松区	59	5.4%																																																
八幡東区	61	5.6%																																																
八幡西区	206	18.9%																																																
戸畑区	53	4.9%																																																
合計	1,089	100.0%																																																



図5 本調査での地区区分図

2 「住んでいる市が連携すべきと考える他市町村」に関する詳細地区別集計

「現在お住まいの市が、近隣の他の市町村と連携する場合、特に連携が必要だと感じる市町村」の名称について、3つまで複数回答可として尋ねた。選択肢には山口県内9市、福岡県内20市郡、およびその他の市町村名を自由記入で回答可能な形とし、また「一つもない、またはわからない」という選択肢も設けた。

居住地区(下関市5地域、北九州市7行政区)別に集計した結果を表3に示す。

表3 住んでいる市が連携すべきと考える市町村（居住地区別集計）

居住地 順位	下関市									
	旧豊浦郡4町 (n=35)		山陽地域 (n=80)		山陰地域 (n=89)		彦島地域 (n=26)		下関駅周辺、唐戸、東駅など 本庁所管地域 (n=101)	
1	北九州市	74.3%	北九州市	83.8%	北九州市	87.6%	北九州市	88.5%	北九州市	90.1%
2	長門市	31.4%	山陽小野田市	38.8%	山陽小野田市	25.8%	宇部市	38.5%	宇部市	25.7%
3	山陽小野田市	25.7%	宇部市	35.0%	宇部市	24.7%	山陽小野田市	30.8%	山陽小野田市	19.8%
4	宇部市	22.9%	長門市	11.3%	山口市	13.5%	長門市	19.2%	山口市	14.9%
5	美祢市	14.3%	福岡市	11.3%	長門市	13.5%	山口市	11.5%	福岡市	12.9%
6	山口市	11.4%	美祢市	8.8%	萩市	7.9%	福岡市	11.5%	長門市	11.9%
7	萩市	11.4%	山口市	7.5%	福岡市	6.7%	萩市	7.7%	1つもない、わからない	6.9%
8	1つもない、わからない	8.6%	1つもない、わからない	5.0%	1つもない、わからない	6.7%	美祢市	7.7%	美祢市	5.0%
9	福岡市	5.7%	萩市	2.5%	美祢市	2.2%	直方市	3.8%	萩市	3.0%
10	防府市	2.9%	久留米市	1.3%	防府市	1.1%	1つもない、わからない	3.8%	久留米市	1.0%
11					中間市	1.1%				

居住地 順位	北九州市（東部）					
	門司区 (n=77)		小倉北区 (n=143)		小倉南区 (n=159)	
1	下関市	83.1%	下関市	66.4%	下関市	57.9%
2	福岡市	45.5%	福岡市	51.0%	福岡市	44.0%
3	行橋市	18.2%	行橋市	16.8%	行橋市	25.2%
4	中間市	15.6%	中間市	15.4%	京都郡の町村	23.3%
5	京都郡の町村	9.1%	1つもない、わからない	14.7%	1つもない、わからない	13.8%
6	1つもない、わからない	9.1%	京都郡の町村	14.0%	中間市	10.7%
7	遠賀郡の町村	7.8%	直方市	9.1%	直方市	5.0%
8	直方市	6.5%	遠賀郡の町村	5.6%	宗像市	5.0%
9	古賀市	5.2%	田川市	4.9%	久留米市	3.1%
10	宗像市	3.9%	宗像市	4.2%	田川市	3.1%
11	福津市	3.9%	宇部市	3.5%	飯塚市	2.5%
12	山口市	2.6%	飯塚市	3.5%	山口市	1.9%
13	田川市	2.6%	古賀市	2.8%	築上郡の町村	1.9%
14	豊前市	2.6%	山口市	2.1%	豊前市	1.3%
15	長門市	1.3%	久留米市	1.4%	福津市	1.3%
16			豊前市	1.4%	遠賀郡の町村	1.3%
17			宮若市	1.4%	田川郡の町村	1.3%
18			福津市	0.7%	宇部市	0.6%
19			嘉麻市	0.7%	古賀市	0.6%
20					鞍手郡の町村	0.6%
21					その他	0.6%

※ 網掛けは、下関市の各地区からみた北九州市、及び北九州市の各区からみた下関市。

※ 各回答者の居住する市は選択できないこととした。

居住地 順位	北九州市（西部）							
	若松区 (n=59)		八幡東区 (n=61)		八幡西区 (n=206)		戸畑区 (n=53)	
1	福岡市	50.8%	下関市	63.9%	中間市	44.7%	下関市	67.9%
2	下関市	44.1%	福岡市	47.5%	福岡市	37.9%	福岡市	56.6%
3	中間市	33.9%	中間市	31.1%	下関市	33.0%	中間市	18.9%
4	遠賀郡の町村	30.5%	直方市	13.1%	遠賀郡の町村	27.7%	行橋市	15.1%
5	1つもない、わからない	13.6%	1つもない、わからない	13.1%	直方市	21.4%	遠賀郡の町村	13.2%
6	宗像市	10.2%	行橋市	8.2%	1つもない、わからない	16.5%	直方市	11.3%
7	直方市	5.1%	飯塚市	6.6%	宗像市	7.3%	1つもない、わからない	11.3%
8	山口市	3.4%	田川市	6.6%	京都郡の町村	4.9%	田川市	5.7%
9	行橋市	3.4%	京都郡の町村	6.6%	行橋市	2.9%	京都郡の町村	5.7%
10	京都郡の町村	3.4%	宗像市	4.9%	福津市	2.4%	飯塚市	3.8%
11	久留米市	1.7%	遠賀郡の町村	4.9%	鞍手郡の町村	2.4%	宗像市	3.8%
12	飯塚市	1.7%	宇部市	3.3%	山口市	1.9%	豊前市	1.9%
13	福津市	1.7%	山口市	1.6%	飯塚市	1.9%	宮若市	1.9%
14	宮若市	1.7%	山陽小野田市	1.6%	田川市	1.9%	田川郡の町村	1.9%
15	鞍手郡の町村	1.7%	久留米市	1.6%	久留米市	1.5%		
16			宮若市	1.6%	古賀市	1.0%		
17					宮若市	1.0%		
18					その他	1.0%		
19					豊前市	0.5%		

下関市の各地域においては、連携相手先市郡として北九州市を挙げる回答者が最も多くなっており、関門海峡を挟んで北九州市と向き合う彦島地域、本庁所管地域においては約90%が北九州市を挙げている。それ以外の市町村としては、山陽小野田市、宇部市、長門市、山口市など山口県内の近隣市が各地域において挙げられているが、いずれも40%未満となっている。下関市民の感じる広域連携先としては、北九州市が突出して多いと言えよう。

北九州市の各行政区のうち、東部3区においては連携相手先市郡として下関市を挙げる回答者が最も多いが、海峡を挟んで下関市街地と向き合う門司区では83%が下関市を挙げているものの、小倉北区は66%、小倉南区は58%であり、下関市側から見た回答比率よりも低い傾向が見られる。東部3区における2位はいずれも福岡市（約45～51%）となっており、地理的には隣接しないものの「福北連携」の推進に必要性を感じている市民が比較的多いと言えよう。

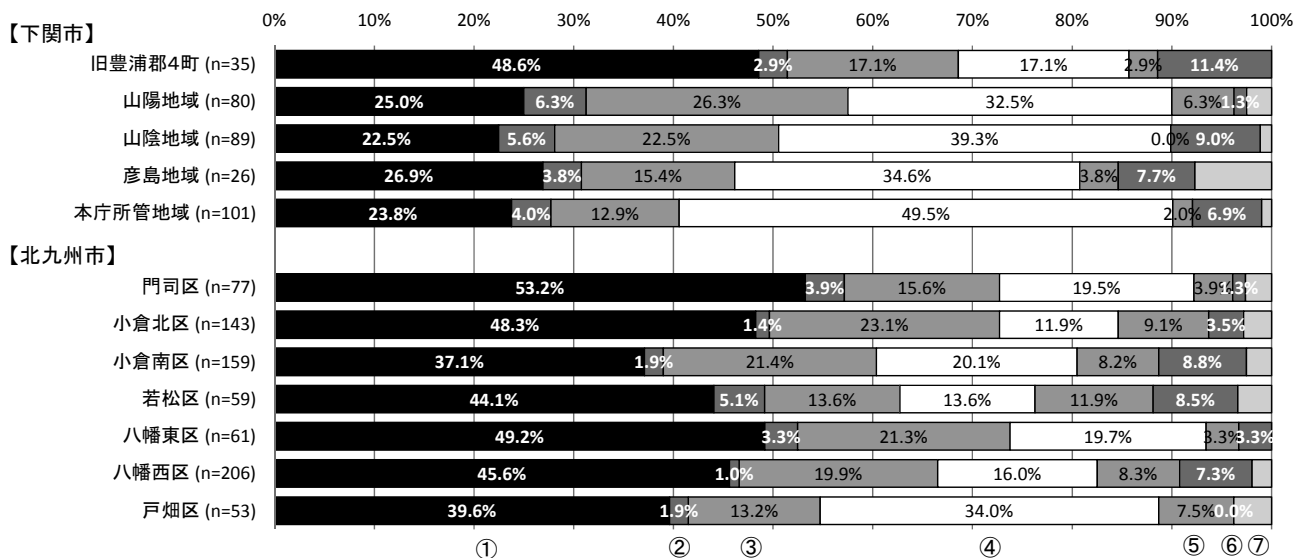
北九州市の西部4区においては、八幡東区と戸畑区では下関市を挙げる回答者が最も多いが、若松区、八幡西区では、「下関市」よりも「福岡市」あるいは「中間市」の方が回答比率は高い。下関市から地理的に最も離れた八幡西区においては下関市の回答比率は33%にとどまっており、北九州市民の意識に地域間で大きなばらつきが見られる結果となっている。下関市以外の市郡としては、福岡市や、地理的に近接する中間市、遠賀郡が比較的多く挙げられている。

まとめると、広域連携相手先として、下関市民は北九州市、北九州市民は下関市を挙げる回答が多く、関門両市は両市民にとって互いに密接な連携先と感じられていると言えるが、両市の各地域・行政区によって考え方に差がある。また、北九州市では連携対象先として市民が想定する市町村が比較的多岐にわたっており、特に「関門連携」と並んで「福北連携」の推進の必要性を感じる市民が多い。

3 「道州制が導入された場合の北九州市と下関市の位置づけへの認識」に関する詳細地区別集計

道州制導入後に両市の包含される州（広域自治体）や、道州制の区割りに関する意識を把握するため、「仮に道州制が導入された場合、北九州市と下関市の位置づけはどのようになるのがよいと考えるか」について7つの選択肢（択一式）を尋ねた結果を図6に示す。

下関市では、旧豊浦郡4町を除く地域では「北九州市と下関市で、1つの州（あるいは特別な市）をつくる」とする回答が最も多く30%以上の回答者が選択している。特に本庁所管地域（下関駅周辺や唐戸地区など、下関の市街地。）では49.5%が選択している。この選択肢は、いわゆる「関門特別市」を意味するものであり、大正時代以降から議論のあった枠組みである。旧豊浦郡4町では「北九州市は九州、下関市は中国（または中四国）でまとまる」という一般的な道州制の枠組みへの回答が最も多く、下関市内の他地域でも25%前後がこの枠組みを選択している。山陽地域・山陰地域では、2番目に多い回答が「北九州市、下関市ともに、九州でまとまる」となっており、関門海峡に面さない地域においても九州との一体感を意識する下関市民が多いと言えよう。



■① 北九州市は九州、下関市は中国(または中四国)の単位でまとまる

- 北九州市、下関市が一体となることへの支持
- ② 北九州市、下関市ともに、中国(または中四国)でまとまる
 - ③ 北九州市、下関市ともに、九州でまとまる
 - ④ 北九州市と下関市で、一つの州(あるいは特別な市)をつくる → いわゆる「関門特別市」構想への支持
 - ⑤ 北九州市だけで一つの州(あるいは特別な市)をつくり、下関市は中国(または中四国)でまとまる
 - ⑥ 下関市だけで一つの州(あるいは特別な市)をつくり、北九州市は九州でまとまる
 - ⑦ その他/わからない

図6 道州制が導入された場合の北九州市と下関市の位置づけへの認識(居住地区別集計)

一方、北九州市では各行政区とも「北九州市は九州、下関市は中国(または中四国)でまとまる」への回答が最も多い。門司区においては53.2%がこの選択肢を選んでおり他区よりも回答比率が高く、また関門海峡を挟んで接している市街地である下関市の本庁所管区域の回答傾向とは大きく異なっており、意識の違いが明らかとなっている。その理由について本調査からのみでは十分な考察が行えないため、門司区における選好に影響を与える要因等についてさらなる調査が必要となる。北九州市内の各区において二番目あるいは三番目に多い回答は、「北九州市と下関市で、一つの州(あるいは特別な市)をつくる」および「北九州市、下関市ともに、九州でまとまる」であり、それぞれ各区で概ね10~20%程度の回答となっている。関門特別市を指向する回答は下関市の各地域と比較すると少ないが、20%あるいはそれ以上の回答となっている区もあり、道州制導入後の関門地域の取り得るべき枠組みの一つとして認識されていると言えよう。

この設問の7選択肢のうち、「北九州市、下関市とも中国(または中四国)でまとまる」、「北九州市、下関市ともに、九州でまとまる」および「北九州市と下関市で、一つの州(あるいは特別な市)をつくる」の3つは、北九州市と下関市が一体となって同じ広域自治体に包含されたり、また一つの基礎自治体となったりすることを意味する選択肢である。それ以外の選択肢は、北九州市と下関市が別々の広域自治体に含まれる状態となることを意味する選択肢である。この観点から選択肢を統合し、再集計した結果を図7に示す。下関

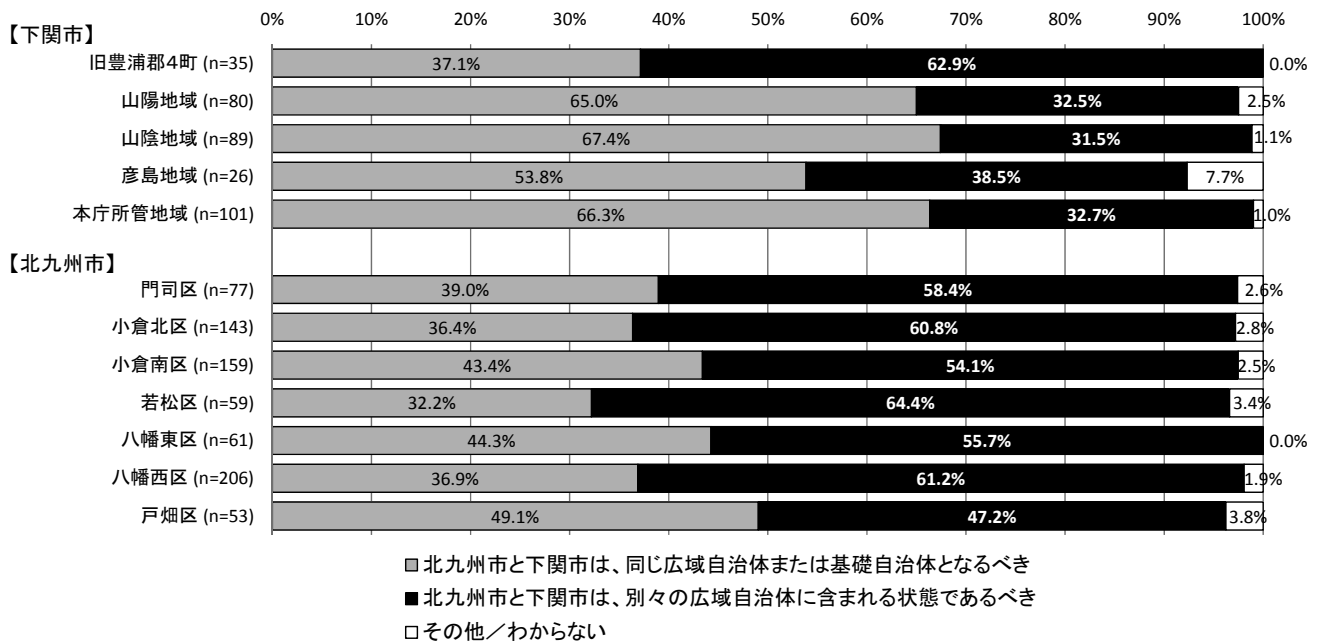


図7 道州制が導入された場合の北九州市と下関市の位置づけへの認識の選択肢統合

市においては、旧豊浦郡4町を除く4地域で、「北九州市と下関市は、同じ広域自治体または基礎自治体となるべき」とする回答が53.8～67.4%で最も多い。北九州市から地理的に遠い旧豊浦郡4町でもこの回答は37.1%にのぼっている。下関市の各地区においては北九州市と下関市が一体となることへの指向が強いと言えよう。一方、北九州市においては、戸畑区を除く6区で「北九州市と下関市は、別々の広域自治体に含まれる状態であるべき」とする回答が最も多く、54.1～64.4%となっている。これら6区では、下関市の旧豊浦郡4町を除く4地域と選択が反転している。戸畑区においては2つのカテゴリーが拮抗した状態となっている。全体としては北九州市民は北九州市と下関市の間広域自治体の境界があることを認める回答が多いが、「北九州市と下関市は、同じ広域自治体または基礎自治体となるべき」という、現在の状態とは大きく異なる関門地域の自治体像を描く市民が各行政区とも約1/3以上にのぼっている点は、関門地域の一体性を認識している市民が多く存在していることを意味していると言えよう。

4 小括

北九州市、下関市とも、市内の地域によって今後の広域連携先や道州制導入時の枠組みへの指向に違いがある。北九州市にとっての下関市、下関市にとっての北九州市は連携先として重視したり一体性を感じたりする市民が互いに多い一方、両市民の回答傾向は対象ではなく、非対称となっている。また、北九州市においては福岡市との福北連携と、下関市との関門連携の双方の推進が市民から求められている。ただし関門連携と福北連携では、実施可能あるいは市民の期待する具体的連携事業は必然的に異なるはずである。多様な広域連携のあり方が一層求められていると言えよう。

この市民意識調査において特筆すべきは、南（2013）で示したように、道州制導入時に「関門特別市」を指向する市民が両市民、特に下関市民に多い点と、「北九州市、下関市がともに九州でまとまる」ことを指向する両市民も比較的多い点であろう。近年の国・地方における道州制議論は、現在の都道府県を分割する区割りを想定しない傾向があるが、関門地域においては現在の県の枠組みへのこだわりが低い市民が少なからず存在しており、これは関門地域の特異性と考えられる。なお、山口県を分割して一部を九州とすることを指向する下関市民が多いことは、本研究だけではなく PHP 総合研究所（2010）による山口県民への意識調査¹⁶⁾でも指摘されている。関門地域の持つ地理的な特殊性と、特に明治以降の近代化の中で関門地域が一つの経済圏として発展してきた経緯、また近年の関門連携による様々な取り組みの充実が、市民意識、特に下関市民の意識に強く反映されていると考えられる。

V おわりに ～関門地域における今後の議論に際しての留意点

本稿では、2009年および2012年の政権交代前後における広域連携および道州制に関する社会的注目度合いの経年変化を定量的に把握するとともに、国政等における関連動向について概観した。また、2012年度に実施した市民意識調査について補足的考察を行い、関門地域における広域連携や道州制の区割り等への市民意向の詳細を把握した。

これらの点から、関門地域における広域連携および道州制等に関する今後の議論に際して、特に留意すべきと考える点として二点を挙げる。

一点目は、広域連携や新たな自治制度に関する提言を関門地域から積極的に行っていくことである。主要新聞等による報道や近年の両市議会での発言件数等を概観すると、政府あるいは政党等の動向によって社会的関心は大きく影響されており、政府等の「中央」による発信力・影響力の強さがうかがわれる。しかしながら、関門地域は狭い海峡を挟んで地方中枢拠点都市クラスの都市が向かい合い、日本における陸・海の交通の要衝に位置するという特殊性の高い地域であり、その特殊性を踏まえた制度の提案を「中央」で行うことは困難である。今後、地方分権が進む中で地域の多様性と自由度を重視する方向で地方自治に関する仕組みが構築されていく機運を逃さず、関門地域の特殊性を発揮する、関門地域にふさわしい地方自治制度や広域連携の仕組みを北九州市・下関市が積極的に全国に発信していくことが必要である。それにより、地域にとって有利な制度を構築できる機会を広げ、また併せて権限移譲や規制緩和などの取り組みを進めることにより、関門地域に対する国内外からの関心を高め、移入・投資を促進することを目指すべきではないか。なお、その際に基本となるのは、両市および周辺市町村の住民の生活環境やクオリティ・オブ・ライフをいかに守り向上させていくか、という視点である。地域住民にとって望ましくない自治制度改革を「中央」から“押しつけられる”ことにならないよう、基礎自治体として積極的な取り組みを行うことが求められる。こうした取り組みは行政のみが行うも

のではなく、地域を構成する様々な主体が協力して取り組んでいくべきであろう。Ⅲ章で述べたように、住民もより一層、「自治」や「公共」に関心を持ち、関わっていくことが求められる。

二点目は、北九州市民と下関市民では双方への想いに違いがある点を踏まえ、特に北九州市民が下関市に親しみを感じ、また連携のメリットを感じるような取り組みを積極的に展開する必要があることである。北九州市西部の住民や各種団体等においても下関市に親しみを感じるような仕掛けを早期に展開していくことが求められる。行政や民間の具体的な連携が増加・充実していくことにより、一点目に挙げた「関門地域にふさわしい新たな自治制度の発信」を促進することにもつながる。北九州市と下関市は2007年に「関門の5連携」を推進する関門連携共同宣言を行っているが、2012年度研究において明らかにしたように関門連携の必要性を感じる両市民は多いものの、具体的な関門連携についての認知度等については低い状態にあり、互いの親密度等を高める機会が現状では十分ではない。また、近年の連携事業については大きなインパクトを市民に与えるものが少ないのではないかと。これは大学として取り組んでいる関門地域共同研究についての自省も必要である。地道な連携の取り組みを進めることに加え、両市の市民が高い関心を持って実際に双方の市を訪れることを誘引するような事業を構想することも必要があるものと考えられる。

今後の研究課題としては、北九州市民と下関市民の連携に対する意識が異なっている要因分析を行うことが挙げられる。さらに本研究で整理した内容を踏まえた、関門地域における広域連携方針や具体的な方策、また、道州制が導入された場合における関門地域に望ましい自治制度等に関する具体的検討・提言を行っていくことが挙げられる。

注

- 1) 九州地域戦略会議は、2006年「道州制に関する答申」、2008年「道州制の「九州モデル」答申」等を行っている。
- 2) 九州市長会は、2006年「九州府構想報告書」、2009年「九州府実現計画報告書」、2012年「九州府構想推進計画報告書」を公表している。
- 3) 九州地区町村長会は、2013年5月31日に「道州制に関する決議」を行っている。
- 4) 指定都市等を府県に包含されない自治体とし、広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持つ「特別自治市」とする構想。指定都市市長会は2011年に「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」を発表している。ただし指定都市は多様であるため、各都市の実情に応じた多様な大都市制度の再構築を指定都市市長会は提言している。
- 5) 「住民の生活基盤（安心）に関わる事務は基礎自治体が、また、産業基盤（競争・成長）に関わる事務は広域自治体がサービスの提供主体になるという役割分担により、『強い広域自治体』と『優しい基礎自治体』で大阪府域を再編する」（大阪維新の会 Web サイト）という考えに基づき、大阪府と、指定都市である大阪市の機能等を大きく再編しようとする構想。

- 6) 2008年12月24日に開催された第3回関門地域の未来を考える研究会において議論が行われた。関門地域の未来を考える研究会（2010）pp.179-216を参照。
- 7) 南（2013）を参照。
- 8) 本研究では、朝日新聞・読売新聞・毎日新聞の三大全国紙と、中国新聞・西日本新聞の地方ブロック紙、およびNHKニュースを対象とした。株式会社ジー・サーチによる会員制検索サービス「G-search 新聞・雑誌記事横断検索」を使用し、タイトルおよび本文にそれぞれの単語が含まれる記事数を検索した。対象となるのは同サービスに収録されている記事のみであり、必ずしも対象新聞等の全ての記事が網羅されているものではない。
- 9) 本稿の最終執筆時点は2014年2月である。
- 10) 中野金次郎は、1882年に現在の北九州市若松区で生まれ、現在の日本通運の母体である国際通運の社長や、旧・興亜火災海上保険の社長などを務めた実業家である。門司市議会議員や門司商工会議所会頭、東京商工会議所副会頭などの公職も務めた。1923年にまとめ、1925年に出版した『海峡大観』において、関門海峡を挟む地域で合併を行い、山口県にも福岡県にも属さない「海峡府」または「関門県」をつくる構想を提示している。
- 11) 2007年1月4日の読売新聞（西部本社）1面に掲載された、『関門特別市』創設へ研究会 北九州市・下関市新年度に設立 ～県から独立を想定 分権モデル目指す』の記事。同日には末吉・北九州市長（当時）が記者会見を行い、翌日以降に他メディアも関連する報道を行った。これらの点については南（2008）でまとめている。
- 12) 本稿においては、特別自治市構想や大阪都構想の具体的内容等については割愛する。
- 13) 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会（総務省）「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 報告書」（2014年1月）による。
- 14) 宮城県 Web サイト「地方分権・道州制」ページより。
- 15) 南（2013）を参照。
- 16) PHP 総合研究所（2010）pp.99-100、pp.127-130を参照。

参考文献

- 大阪維新の会 Web サイト (<http://oneosaka.jp/>)
- 川崎政司編著（2012）『「地域主権改革」関連法 自治体への影響とその対応に向けて』第一法規
- 関西広域連合 Web サイト (<http://www.kouiki-kansai.jp/>)
- 関西広域連合・道州制のあり方研究会（2014）「第11回会合資料 2 道州制のあり方について（最終報告案）」
- 関門地域の未来を考える研究会（2010）『関門地域の未来を考える研究会 研究報告書』
- 北九州市議会 Web サイト (<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/sigikai/>)
- 北九州市・福岡市・熊本市（2013）「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」

- 古賀哲矢（2006）「北九州市と下関市の県境を超えた合併の可能性の検討」、関門地域共同研究会『関門地域研究』vol.15、pp.81-98.
- 指定都市市長会 Web サイト (<http://www.siteitosi.jp/>)
- 下関市議会 Web サイト (<http://www.city.shimonoseki.lg.jp/www/contents/1348971631999/>)
- 首相官邸 Web サイト (<http://www.kantei.go.jp/>)
- 全国町村会 Web サイト (<http://www.zck.or.jp/>)
- 総務省 Web サイト (<http://www.soumu.go.jp/>)
- PHP 総合研究所編（2010）『地域主権型道州制』PHP
- 南博（2008）「道州制導入及び特別市移行等が関門地域に与える影響に係る基礎的考察」、関門地域共同研究会『関門地域研究』Vol.17、pp.87-115.
- 南博（2009）「関門特別市構想の課題と展望に関する予備的考察」、北九州市立大学都市政策研究所『都市政策研究所紀要』Vol.3、pp.49-72.
- 南博（2010）「地方分権時代における海峡を挟んだ都市間連携の課題－関門地域の連携に対する市民意識を事例として－」、日本都市学会『日本都市学会年報』Vol.43、pp.294-301.
- 南博（2013）「関門地域における広域連携および道州制に関する市民意識調査」、関門地域共同研究会『関門地域研究』Vol.22(1)、pp.59-74.
- 南博・古藤浩・小林隆史・大澤義明（2013）「制度的・地理的隔絶要素に着目した地域間親密度の可視化～関門地域を事例として～」、日本計画行政学会『計画行政』36 巻 4 号、pp.49-57.