

2008  
Vol. 17  
関門地域研究

『関門特別市』に関する基礎的研究  
～今後の地方分権改革後の  
関門地域への展望～

## はじめに

1994年に、下関市立大学附属産業文化研究所と北九州大学附属産業社会研究所（当時）が「関門地域共同研究会」を組織して、関門地域の現状と課題に特化した調査研究活動を開始しました。爾来10有余年を経て「関門地域の経済・交流発展に資する」取り組みを途絶させることなく継続してきました。その成果を『関門地域研究』と題した定期刊行物として年々歳々刊行するとともに、公開型の成果報告会で披露して来場の皆様からご批評をいただいています。「関門地域論」を開講して学生に成果を還元することも、下関市立大学では行ってきました。ちなみに、この授業科目は市民の自由聴講が可能な科目のひとつでもあります。

「関門港」、「関門経済圏」、「環境」、「国際経済協力」、「金融」、「国際観光振興」、そして「ベンチャー創出・育成」と、そのテーマを展開してきた最初の10年を踏まえて、新たな10年を歩み始めて既に3年を経ようとしています。「新たな10年」に踏み出すにあたり、どのような思いを込めて「ソーシャル・キャピタル」をキー・ワードに据えた2年計画を策定したかにつきまして、本誌第15号の「はじめに」で触れておりますので、重ねて解説を加えることは控えます。今期の調査研究プロジェクトは、この2年計画の自己点検・評価の産物として企画され、運営されたものです。その点検・評価は2006年の夏明けに所長協議として始まり、回を重ねました。その結果として、関門地域共同研究の重要性と必要性を確認し合うことができました。ただし、中・長期のプランニングのもとに調査研究を遂行していくこと、成果を見定めた適確な人選と運営を図ること、遂行した調査研究に対する自己点検評価を十分に行って次期の企画を立てること、成果報告会も質疑討論の充実したものに改革することなどを重点化することになりました。この協議を受けて調査研究テーマの検討に入り、外部評価に耐えうる調査研究を単年度完結型で実施することとなり、今期テーマが選定されることになったのです。専門委員の構成は両学から3名づつ、合計6名態勢です。各2名の研究者に両市の企画政策部門の管理職各1名加えた編成で、論文執筆には研究者が当たっています。査研究の背景と目的ならびに本報告書の構成につきましては、序章を設けておりますのでご参照ください。

本年も多くの方々のご協力をいただきました。厚くお礼を申し上げます。

今後とも地元で学び、「海峡学」を構築することを使命と弁えて、関門地域すなわち「海峡都市圏」における地域連携の促進を図ることを研究目的として掲げ、当面している課題の有りようを明確にし、課題に取り組むための提言を行って参ります。ご注目ください。

本報告書に忌憚のないご意見をお寄せいただければ、誠に幸いです。なお、この度の成果報告会は年度改まりまして早々に開催する予定です。どうか会場にお運びくだり、多くの直言を賜りますようよろしくお願い申し上げます。

2008年3月

2007年度「関門地域共同研究会」会長  
（下関市立大学附属産業文化研究所所長）

道盛誠一

# 目 次

はじめに（道盛誠一）

## 序 調査研究の目的（南 博）

I. 調査研究の背景と目的	1
II. 調査研究の構成	2

## 第1章 道州制を巡る議論の変遷と今後の論点（南 博）

I. はじめに	3
II. 我が国における道州制議論の変遷	4
III. 中国、九州地方における近年の道州制議論	32
IV. 道州制の主な論点に係る考察	46
V. おわりに	58

## 第2章 わが国における大都市制度の改革とその課題—普遍主義バイアスをめぐって

（森 裕亮）

I. はじめに	63
II. 自治制度設計思想としての「普遍主義」・「総合主義」	64
III. 大都市制度の新設計—普遍主義・総合主義の相克	68
IV. おわりに—関門地域大都市制度の設計にむけて	72

## 第3章 関門大都市圏における最近の地域構造の変化と行政境界（吉津直樹）

I. はじめに	75
II. 関門大都市圏における相互関係の変化	76
III. 関門大都市圏における管轄区域、営業区域の変化	79
IV. 国土構造の方向性と関門大都市圏	81
V. おわりに	82

## 第4章 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

（南 博）

I. はじめに	87
II. 道州制の導入が市民生活や地域経済活動に与える影響に係る考察	92

Ⅲ. 基本指標から見た「一自治体としての関門」と	
都道府県、政令指定都市等の比較	96
Ⅳ. 大都市制度改革、あるいは特別市移行が市民生活	
や地域経済活動に与える影響に係る考察	103
Ⅴ. おわりに	114

# 序 調査研究の目的

南 博

## I. 調査研究の背景と目的

近年、道州制を巡る議論が改めて活発になっている。国においては、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（2006年2月）等を踏まえ、2007年から道州制ビジョン懇談会を設置し、「道州制ビジョン」の策定に向けた議論を行っている。2007年度の関門地域研究報告が公表される2008年3月には、同懇談会から中間報告が行われ、全国から注目を集めることが予想される。

また、地方分権改革推進法（2006年12月成立）に基づき、国と地方の役割分担や国の関与のあり方について見直しが行われ、これに応じた税源配分等の財政上の措置の在り方等についても検討が進められることとなる。さらに2007年からスタートした第29次地方制度調査会においては、基礎自治体のあり方等について議論が行われている。1990年代から始まった地方分権の流れは、2000年頃までの第1次分権改革に続き、第2次、さらには第3次の改革に向けた検討が現在まさに進行中という状況になっている。

このように、道州制も含め、国と地方の関係、あるいは地方における行政体制の整備等に関する検討が並行して進められており、今後2、3年の間に、相次いで様々な提案ならびにその具体化に向けた議論が進んでいくことが予想される。

また、地方側においても、これを踏まえる形で様々な検討が行われており、例えば全国市長会など地方六団体においても地方分権あるいは道州制に係る様々な提言等を行っている。さらには、九州地方においては九州地域戦略会議を舞台として、道州制の実現に向けて具体的な制度設計に向けた議論が進められている。また、中国地方においても山口県など各県が、道州制など現在の都道府県制度の改革に向けた検討を行っている状況にある。

こうした地方分権、あるいは道州制を巡る議論は、言うまでもなく下関市、北九州市をはじめとする関門地域の自治体、さらには市民、経済界などにとっても、将来の地域における諸活動に直接的に関係する事としてとらえる必要がある。特に地方分権時代においては、「中央での決定を待つて対応を検討する」のではなく、地域が主体的に自らの将来について検討し具体的取り組みを進めるとともに、国や他地方等に対し情報発信していくことが求められると言えよう。

折しも、2007年1月頃から、「関門特別市構想」という文言が各種報道等で取り上げられた。この構想については、行政としてオーソライズされたものではなく、いわば中長期的観点から地域の発展を目指したビジョン、あるいはそのための手法の一つとして位置づけられるものと言えるが、行政関係者のみならず、市民や経済界など地域を構成する各主体にとって、地域の将来像を改めて考えるための大きなインパクトにつながるものと言えるのではないかと。

こうした点を踏まえ、2007年度の関門地域共同研究においては、学術的な観点から「関門特別市」構想も含んだ今後の地方分権改革後の関門地域への展望を研究し、今後の地域（市民、経済界、行政など）における様々な議論に役立てていただくことを研究の目的とした。

なお関門地域共同研究は、あくまで学術的観点から自立的な研究を行うものであり、行政（下関市、北九州市）の動きと直接的に連動するものではない。さらには、本研究のテーマは極めて多領域にわたる事項であるため、単年度という限られた期間においては、論点とすべき事項のごく一部のみを取り上げ、かつ基礎的な研究内容に止まらざるをえなかった。これらの点をはじめにお断りしておく。

## Ⅱ．調査研究の構成

地方分権改革後の関門地域に係る議論において、現在特に注目すべきと考えられるキーワードは「道州制」及び「大都市制度改革（特別市を含む）」であると言えよう。もちろん、これらのキーワードを論じる際にはそれぞれ「地方分権」というテーマが関わってくる。

さらには、関門地域におけるこれらの議論の土台とも言える「一つの都市圏としての関門地域」の状況分析も必要となってくると言えよう。また、こうした点を総合的に勘案し、関門地域における様々な議論を今後行う際の論点を整理することも必要であろう。

こうした点を勘案し、本調査研究は、以下の4章で構成することとした。

### 第1章 道州制を巡る議論の変遷と今後の論点

（執筆者： 北九州市立大学都市政策研究所 准教授 南 博）

### 第2章 わが国における大都市制度改革とその課題－普遍主義バイアスをめぐって

（執筆者： 北九州市立大学法学部 准教授 森 裕亮）

### 第3章 関門大都市圏における最近の地域構造の変化と行政境界

（執筆者： 下関市立大学経済学部 教授 吉津直樹）

### 第4章 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

（執筆者： 北九州市立大学都市政策研究所 准教授 南 博）

なお調査研究にあたっては、下関市立大学並びに北九州市立大学によって構成する関門地域共同研究会のもとに専門委員会を設置し様々な議論を行ったが、各章については各執筆者の独立した論文であり個人的見解が述べられたものである。

※ 調査研究に際しては、下関市総合政策部、北九州市企画政策室の方から情報提供をいただいた。また財団法人九州経済調査協会の高木直人・調査研究部長には意見交換に御参加いただいた。その他にも様々な方々の御協力をいただいた。本調査研究に御協力いただいた方々に深く感謝の意を表す次第である。

# 第1章 道州制を巡る議論の変遷と今後の論点

南 博

## I. はじめに

### 1. 本章の背景と目的

道州制を巡る議論は、近年、改めて盛り上がりを見せている。第一次分権改革後の広域自治体論議の活発化の中で、国、地方の双方で検討が行われ、また研究者、行政、経済界など様々な立場での研究や提言が行われてきている。

しかしながら、道州制という制度に対する定義は明確とは言えず、また、道州制を巡る議論は国家統治形態にも関わる議論であり我が国の内包するあらゆる事項が対象となりうるテーマであるため、多様な角度からの検討が必要で、かつ膨大な論点を有している研究テーマであることから、現在の議論の活発化の中で「道州制」という言葉が一人歩きをしている感もある。また、道州制を巡る様々な言葉の意味について、個人や団体によってとらえ方が様々であるため、議論がさらに混乱している感も否めないと言えよう。

こうした点を踏まえ、本章においては、我が国における道州制議論の変遷と、それを踏まえた近年の道州制議論を巡る論点について整理、考察することを目的とする。まず道州制議論の変遷について全国を対象に概観した上で、近年の中国・九州地方の動向について整理する。その上で、今後の道州制を論じていく上で必要と考えられる論点について考察する。

なお、道州制の定義が明確ではない以上、「道州制を巡る議論」についても、その範囲について必ずしも明確な区切りがあるものではない。本稿においては、新たな広域自治体等の設置に係る議論あるいは府県制度の抜本的改革という大まかなとらえ方で整理している。

### 2. 先行研究の動向及び本研究の方法

道州制に関する研究は戦後に限っても戦後間もない1950年前後から行われており、近年でも多くの研究が行われている（注1）。それらは、道州制の変遷や論点の整理、また制度上の課題を整理したものや、具体的提言等に対する批判的アプローチなど、様々な観点から取り組みが行われている。

さらに、行政、経済界における検討においても、道州制の基本思想から制度設計に至るまで多角的な検討や提案が行われている。

こうした点を踏まえ、本章では公表されている政府審議会の答申や各種団体等による提言、ならびに先行研究を参考として道州制議論の変遷等を簡潔に再整理するとともに、今後の関門地域において道州制関連議論を進めていく上で特に参考となると思われる事項を中心にとりまとめを行い、論点を考察することとする。

なお、本研究は、今後の関門地域において市民等が道州制議論や特別市構想を検討する際の基礎資料の一つとして役立てていただくことを指向しているため、主要資料の引用等にも頁を割いている点をご了承いただきたい。

## Ⅱ．我が国における道州制議論の変遷

道州制を巡る議論は近年に発生したものではなく、我が国においては古くから議論が行われてきたものであり、「古いテーマ・繰り返されるテーマ」[稲葉（2005）：86]として道州制は位置づけられる。

一方で、こうした議論は、時期ごとにそれぞれ特色があり、また議論が活発に行われた時期とそうでない時期に分けることができる。ここでは、戦前から2007年度に至るまでの期間を、その議論の背景を考慮して5区分し、それぞれの概要を整理したうえで2008年度以降に想定される動向等についてまとめる。なお、時代区分の考え方については各区分の中で論じることとするが、本稿では道州制議論の変遷の概観を紹介することを目的としているため、ある程度おおまかな区分としている点、また、その時代における全ての提言等を紹介しているものではなく代表的な提言等の整理にとどまっている点をお断りしておく。

### 1．戦前・戦中における議論

まず、現在の地方自治制度とは大きく異なる制度となっていた時代における道州制議論を概観する。

現在と比較して、都道府県の区域はほぼ同一（注2）であるものの、地方自治の仕組みが大きく異なっていた戦前や戦中から、道州制に関する論議は行われていた。当時の府県は「地方自治体としての性格は持ちつつも、国の官吏である官選知事の下、国の地方出先機関としての事務を処理する存在」[田村（2004）：17]であったが、これを改革し、「知事を民選とし、府県の完全自治体化を目的として構想された」[市川（2005）：107]ものが、1927年に当時の田中義一内閣の行政制度審議会で検討された「州庁設置案」である。これ以前にも府県制度改革に関する様々な提言等は行われていたものの、この「州庁設置案」が、田村（2004）、市川（2005）らによると、政府の審議会レベルで取り上げられた道州制議論としては最も古いものとされる。その内容を以下に抜粋する。

#### 州庁設置案

1927（昭和2）年

州庁設置に関する件

- 1 府県公共団体の区域と国の行政区域との合一を止め数府県を包含する行政区劃として州を設けること。
- 2 各府県の区域（北海道は別とす）全部を6州とし各州に州庁を設け州長官を置くこと。
- 3 府県は純粹の地方公共団体とし其の固有事務に付ては完全なる自治を認め其の執行機関の長は公選とし、其の議決機関の権限は一般的とすること。
- 4 府県又はその長に国の行政事務に属する教育、産業、衛生、土木等州庁行政に関するものを成るべく広く委任すること。



- 5 府県又は其の長に委任することを得ざる国の地方行政事務は州長官に於て管掌すること。其の事務を分掌する為必要に依り支庁を置くこと。警察事務は警察署をして之を掌らしむること。警察署長は州長官に隷属すること。
- 6 州長官の地位を親任官又は親補せらるる勅任官とすること。

#### 参考案

- 1 6州の区劃は地勢交通其の他の事情を参酌して定むること。州庁所在地は各州中最も枢要の地を選ぶものとし従つて仙台、東京、名古屋、大阪、広島、福岡の6州とすること。6州の所管区域左の如し。  
東京州。東京、神奈川、山梨、千葉、埼玉、新潟、茨城、栃木、群馬、長野の1府9県  
仙台北。青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島の6県  
名古屋州。愛知、三重、岐阜、福井、石川、富山、静岡の7県  
大阪州。大阪、京都、滋賀、兵庫、奈良、和歌山、香川、徳島、高知の2府7県  
広島州。岡山、山口、広島、島根、鳥取、愛媛の6県  
福岡州。福岡、大分、佐賀、長崎、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄の8県
- 2 府県自治の制度は大体市町村の例によること。
- 3～8 (略)
- 9 州長官は管内の府県市町村其の他の公共団体を監督すること。市町村の監督に関しては一部分を府県の機関に属せしむることあるべきこと。
- 10 州庁の経費は全部国費とす。
- 11 州庁所在地以外の府県には必要に依り州庁の支庁を設けること。

出典：地方自治制度研究会編『道州制ハンドブック』ぎょうせい、2006年、pp110-112

これは、府県を公選の長を置く完全な地方公共団体として、その「上」に官選の州長官と州庁（国の機関）を置くという案であり、当時の状況においては大幅な地方分権を指向するものであったと言える。市川（2005）によると、これは知事公選制を目的としつつ、当時、知事が実施していた国政事務（移譲事務の対象）の中に警察事務が含まれていたため、この問題を回避するために州庁を設置することし、一方で教育、産業、衛生、土木等は州から府県へ委任することで府県を完全自治体化する、というものであった。しかし、この案については実現されることはなかった。

この案では、州庁は国の機関であり、かつ州長官は官選であるため、現在議論されている道州制論議の基本像（道州は国の出先機関の性格を有しない地方公共団体であり、公選の長を置くもの）とは大きく異なったものである。しかし、府県知事の公選と、国と地方の役割分担を進めようとする姿勢も明確に現れているものであり、意欲的な提案であったとも言えよう。

なお、論点が逸れることとなるが、筆者はこの案においても「州の区画割の案」及び「州都の案」が示されている点にも着目したい。こうした区画割や州都論議は、道州制を巡る論議の中で本質的なものとは言えず、またこうした論が先行することによる弊害も大きいと考えるが、市民の関心は高いと考えられる。さらに、各地方で道州制論を行うにあたり、関係者が集まって議論の「舞台」を整える上では必要不可欠な事項であると言えよう。我が国における政府レベルでの道州制関連の最初の提言である「州庁設置案」において、参考扱いながら6州に区画する案が示されている点は、当時から制度設計の詳細を検討していく上で区画割が議論の対象として比較的重視されていたことが現れていると考える。なお、その区画割を見ると、現在議論されている様々な案と比較し、四国4県について、香川・徳島・高知を大阪州、愛媛を広島州としている点が特徴的と言えよう。

さて、州庁設置案の後、広田内閣、近衛内閣などのもとで道州制議論は様々な形で行われたと

される。政府だけではなく、日本商工会議所「行政機構改革に関する意見」（1942年）など、民間や政界などからの提言なども行われた。当時の道州制論議の背景として、小森（2007）は高木鉦作による「時代の、特に経済的な要請に適応した区域とするため（府県の区域は不合理、狭小）」「経済力の違う府県を対等に扱うことの矛盾の是正」といった分析を紹介した上で、「激増していた中央官庁の行政事務によって重要な国政の企画立案に専念する余裕が無い状態となり、それを改善する目的の地方への権限移譲」「迅速な行政処理と現地の実状に応じた行政の推進」「行政機関の分立の弊害の改善」「国家総動員法のもとにおける統制経済の要請」「都市問題や過疎問題に対応するための国土計画上の要請」「内地と外地が均衡した区画とする必要性」を挙げている。

当時と現在とでは社会経済情勢は大きく異なるが、府県が狭小である点など、現在議論されている道州制の背景と類似した点も一部に見られると言えよう。ただし、当時の議論は国の中央集権的体制の強化を前提としたものと考えられ、現在の議論とは全く視点が異なるものである。

なお、戦時下においては、経済行政等の統制強化を図るため、北海道を除く全国を8区分した「地方連絡協議会」（1940年）の設置、あるいは本土決戦に備えた「地方総監府」（1945年）の設置などが行われた。これらは、戦時下という特異な状況におけるものである。ただし、この点について市川（2005）は、「当時の道州制論はきわめて戦時色の強いものであったといえるが、とはいえ、それを戦時的特殊性の文脈に還元しきることもできない。例えば、都市と農村の調和のある発展を促し、人口と工業の計画的な分散配置を図るための道州制という主張は、（中略）高度成長期にも出現する。（中略）戦時期に特有なものやゆえよりも、むしろ、現代に普遍的な行政が、戦時行政という衣をまとって現れたものが多いように思われる。」[市川（2005）：111]としている。この点については筆者も同じ印象を持っており、根本的な発想、あるいは具体的な制度設計の部分では現在とは異なる面があるものの、府県制度の問題点や、広域自治体の必要性などについては、戦前と現在では共通する面があるものと言えよう。

ここで記したように、戦前における道州制論議は、具体的な提案も見られ、また府県の狭小性や、国と地方の役割分担の合理的見直しなど、現在の議論と共通するような視点も見られると言えよう。ただし、当時の議論は中央集権的体制の強化がベースとなっており、道州は国の「出先機関」として位置づけられるものであり、現在主流となっている地方分権の手段としての道州制議論とは大きく視点が異なるものである。また、当時の提案は、「道州－府県－市町村」という、地方を三層制とする議論が多く、現在主流の「道州－市町村」という二層制とは異なったものとなっている。

なお、明治期における議論と関連して一点挙げると、1990年代から道州制関連の提言等を行っている平松守彦・前大分県知事は、その著書『地方からの発想』（岩波新書、1990年）において「九州府構想」（注3）を論じるにあたり、大分県ゆかりの福沢諭吉の『分権論』（1877年）における地方分権の必要性を論じた点を引用し、自身の構想へと発展させている。平松の論は、現在も九州における道州制論議の源流を成すものの一つとして着目されているものであり、明治初期における福沢諭吉の思想は、直接的に道州制を論じてはいないものの、こうした形で現在の九州における道州制論議にも関わりを持っていると言えよう。

## 2. 戦後まもなくの議論

敗戦により、我が国の地方自治制度は大きな変革が行われることとなる。特に、知事公選制など都道府県の完全自治体化は大きなインパクトであり、それを巡って道州制、(都道)府県制度改革議論が戦後まもなくの間、活発に行われた。

まず、1948年、内閣の行政調査部は「広域地方行政制度に関する諸案」を示した。この中で、広域地方行政制度について考慮すべき点として、「①区域の広狭が問題であること」「②国の事務を地方公共団体の長に委任する場合、中央政府のこれらに対する有効適切な行政統制の方法が準備されていないこと」「③中央各省が大量の事務を持つことは行政効率から見て望ましくないこと」「④地方公共団体として、市町村と府県が二重に存在することが適切かということ」の4点を挙げた上で、広域地方行政機関は国の事務を処理することを主目的とするとして、3つの具体的試案を示している。第一は、府県の上に広域地方行政庁を設置する案、第二は都道府県を廃止して地方公共団体たる道を置く案、第三は府県を廃止し国の行政区画たる州を設ける案であり、第三の案などは、一層制の地方自治を指向するものであった。しかし、これらの提案の前提となる考え方として、行政調査部は「いずれにせよ、府県に代って、主として国の事務を行うのであるから、それが地方公共団体である場合でも、これに対する中央政府の統制の必要が特に強調されなければならない。」と明記している。

また、引き続き地方行政調査委員会会議(神戸委員会)による「行政事務再配分に関する第2次勧告」(1951年)、あるいは第1次地方制度調査会答申(1953年)など、戦後まもない期間に、都道府県の広域化を巡る議論や、府県・道州の機能を巡る議論などが活発に行われた。この背景としては、日本国憲法及び地方自治法における知事公選制を巡る様々な思惑があったことが挙げられる。田村(2004)は、この間の動きについて、知事官選制の復活に熱心であった吉田内閣、府県制度改革に消極的であった鳩山内閣、府県制度を改めて政治課題として取り上げた石橋内閣、それに続く岸内閣といった形で内閣の姿勢を分析している。

そして、岸内閣の時に第4次地方制度調査会がまとめた「地方制度の改革に関する答申」(1957年)では、具体的な道州制(に類する)提言が行われた。小森(2007)はこの答申が戦後の道州制議論の頂点をなした、としている。なお、この提言に至るまで、有識者による道州制を巡る賛否両論の様々な議論があり、また全国市長会や全国町村会なども都道府県の廃止に関する提言を積極的に行う一方、全国知事会は道州制に反対の意見を示すなど、戦後の新制度のもと活発な議論が行われているが、本稿では詳細は省略する。

なお、この検討が行われた時期は、「特別市制」を巡る五大市と府県の議論等とも重なり、この提案に係る議論の複雑化にもつながっていたと考えられる。

さて、岸内閣のもとで答申された第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」(1957年)は、現行都道府県制度が幾多の欠陥を有していた上で、都道府県を廃止し、国と市町村の間に、ブロック単位で新たに中間団体及び国の総合出先機関を設置し、官選の長を置く「地方」案、並びに少数意見としての「県」案が提案された。その概要を以下に示す。なお、引用に分量を割いているが、本案は戦後における我が国の道州制議論の特徴を端的に示しているものであり、内

容を詳細に紹介することが重要と考えてのものである。

第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」(要約、抜粋)

1957(昭和32)年

第1 地方制度改革の基本方針

- ・国民生活の安定向上を図るための行政の任務が、質量ともに著しく増大。
- ・行政は地方の実情に即しつつ、全国を通じある程度統一的で、一定水準を確保した実施が必要であるため、国と地方公共団体が協同して行政上の要請に応えることが必要。
- ・行政機能の充実のためには多額の財政需要が必要であり、国及び地方を通じて合理的な行政制度を確立し、行政の経済化、効率化を強く推進することが必要。
- ・特に今後の経済の均衡ある発展、国民生活水準向上を期するためには、様々な要請に応えうる地方制度、広域的な地方行政組織の確立が緊要。
- ・市町村の行財政能力が町村合併などにより充実しているが、地方自治をより一層進展させる見地からも、地方制度の再検討が必要。

↓

- ・こうした要請に対し、現在の府県の区域は、必ずしも適当な区域とは称しえない。府県間の能力の顕著な不均衡があり、また広域行政事務を合理的に処理するためには現在の府県の区域は狭いに過ぎる。更に近代的な高度の行政の能率的運営及び行政経費の節減の見地からも、より広域において行政事務を処理することが合理的である。
- ・また、府県の事務は、いわゆる国家的性格を有するものがその大半を占め、戦後行われた府県の性格の変更とこれに伴う知事公選をはじめとする一連の府県制度改革は、結果として国の地方出先機関の濫設を招き、また国及び地方を通ずる行政の総合的、効率的な運営を妨げ、経費の濫費を伴うこととなった。

↓

- ・このように、府県制度は区域の点においても、また、性格及び組織の面においても幾多の欠陥を有しているので、これを是正し、根本的な改革を行うことが必要。

↓

- ・以上のような見地において、基礎的地方公共団体たる市町村の充実強化を図ることによって、日本国憲法の基本理念たる地方自治の本旨の実現に資するとともに、府県を廃止し、国と市町村の間には、いわゆるブロック単位に、新たに中間団体及び国の総合地方出先機関を設置し、その一体的総合的運営を確保することが、最も妥当な方法であると考えられる。
- ・なお、このような地方制度改革と同時に、国の行政事務処理方式及び中央行政機構についても根本的に再検討を加えることが必要。

第2 府県制度改革の具体的方策

1 現行の府県は廃止。

2 国と市町村の間に、次のような中間団体を置くこと。

名称： 「地方」(仮称)

性格： 地方公共団体としての性格と国家的性格とをあわせ有する

区域： 全国を7ないし9ブロックに区分。なお現行府県の区域は原則として分割しないものとするが、必要がある場合は分割することを認める。

組織： ○「地方」に議決機関として議会を置く。議員は直接選挙、任期4年

○「地方」に執行機関として「地方長」を置く。地方長は地方の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命。国家公務員とし、任期3年。政治的団体の構成員でないこと。なお、議会は内閣総理大臣に対し地方長の罷免を請求できる。

○「地方」の職員には、国家公務員の身分のものと地方公務員の身分のものを併用。

○現在の府県庁の所在地その他適当な地に、「地方」の支分庁を置く。

事務： ○「地方」は、国が処理している事務のうち「地方」に移譲できるものと、府県が処理している事務のうち市町村に移譲できないものを処理する。

○国の地方出先機関が処理している事務は極力「地方」に移譲し、出先機関は廃止。

○府県が処理している事務は極力市町村へ移譲。現在国が処理している事務についても、できるだけ市町村への移譲を考慮。この場合、市町村の規模及び能力に応じて、移譲する事務に差異を設けることができる。

○府県の各種施設は、根本的な統合整備を図ること。

○「地方」は、その処理する事務につき、条例又は規則を制定できる。

財政： ○「地方」は課税権を有する。

○「地方」の独立財源を充実し、あわせて財政調整の方法を考慮。

3 「地方」の区域を管轄区域とする国の総合地方出先機関（「地方府」（仮称））を置くこと。

○ 「地方府」の首長は、「地方」の執行機関たる「地方長」をあてる。

○ 国の地方出先機関のうち、事務を「地方」に移譲できないものは、原則として「地方府」に統合。

4 大都市制度、首都制度

○ 大都市行政の運営の合理化を図るため、事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮。

○ 首都制度については別途考究。

## 地方制度改革に関する少数意見

### 第1 地方制度改革の基本方針

- ・地方制度改革を検討するに際しては、まず第一に、戦後その面目を一新した地方制度の根本精神をあくまで尊重し、それがわが国の民主政治の確立の上に果たした役割を高く評価し、これを一層伸張せしめることに基調を置かなければならない。必要最少限度の改革に止めるべき。
- ・第二に、府県の区域は時代の進展に即応せしめることを考えなければならない。おおむね3、4の府県の統合により、その区域を広域化し合理化しなければならない。
- ・第三に、府県の果たすべき機能を明確にしなければならない。国、府県、市町村の事務の合理的配分と、事務処理を裏付ける財源配分の検討が必要。

### 第2 府県制度改革の具体的方策

現行府県の完全自治体としての性格は、これを維持しつつ、おおむね3、4の府県を統合して府県の区域を再編成するとともに、国、府県及び市町村を通じて事務の合理的配分を行い、各々の機能を相互の重複なく、十分に発揮させるような体制を確立する。

1 名称 統合された団体の名称は、「県」（仮称）

2 区域 おおむね3、4の府県を統合。現行府県の区域は必要により分割

3 組織 ○「県」の議会議員は住民が直接選挙。

○知事は現行どおり住民が直接選挙。任期4年、引き続き再任を認めない。

○「県」の支庁は原則として置かない。当分の間は簡素な支庁を置くことも可。

4 事務 ○現在府県が処理している事務のうち、社会福祉、保健衛生その他住民の日常生活に直結する事務は、基礎的公共団体たる市町村に移譲。県は次に掲げるような事務を担当。

・地方の総合開発計画の策定、治山治水事業その他広域にわたる事業

・義務教育その他の教育の水準の維持、警察の管理及び運営その他統一的処理を必要とする事務  
※市町村と「県」が、相互に機能を異にしつつ民意に即した行政を行う。

○現在国が処理している事務のうち、「県」、市町村に移譲できるものは極力移譲。特に国の地方出先機関の所掌はできる限り移譲し、出先機関は廃止または県に統合する。

○府県の機関に委任されている国の事務は、できるだけ「県」の自治事務とする。

5 財政 ○事務の再配分に伴い、裏付けとなる財源の配分を考慮する。

○財政調整の制度は合理化して存置。

6 大都市制度 事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮

7 首都制度 特別区の存する区域を中心とした合理的区域をもって、別途考究。

出典：地方自治制度研究会編『道州制ハンドブック』ぎょうせい、2006年、pp120-136の全文掲載をもとに、筆者要約

これを見ると、「地方」案は官選の長を持ち、戦前に国の総合出先機関としての役割を果たしていた都道府県の復活を意図したものであり、中央の統制強化につながるものであった。

しかし、第4次地方制度調査会の中においても「地方」案に対する賛否が拮抗し、全く異なる少数意見として公選の知事を持つ「県」案が併記されることとなった。こうした混乱もあり、政府はこの答申を踏まえた制度化を進展させることはなかった。こうした経過を踏まえ、これ以降、ほぼ現在の都道府県制度へと安定化が図られた。

ここで示された少数意見の「県」案は、その区域が「3、4府県を統合」としている点以外については、現在議論されている道州制とかなり共通する部分を持っていると感じられる。例えば公選の議会・首長を有する点、国・「県」・市町村の間の役割分担を明確にして事務移譲を大幅に進める点、特に国の地方出先機関の事務を移譲し機関を廃止する点、財政調整制度は合理化して存置とする点、などである。もちろん、機関委任事務は既に廃止されている点など、当時と比較すると現状は変化しているが、現在、50年前の提言（ただし少数意見としての位置づけ。）と同じような議論が再び行われている点は注目に値する。

### 3. 1960～1980年代の動向

第4次地方制度調査会の「地方」案が具体化されなかったことにより、道州制論議はいったん収束したが、高度経済成長期に入った1960年代において、市町村や都道府県の広域行政の必要性については繰り返し議論が行われた。東海地方や関西地方においては経済界などが府県合併の具体案を提案するなど、大都市圏においては議論が活発化した。こうした点を踏まえ、第10次地方制度調査会は、1965年9月に「府県合併に関する答申」をまとめ、府県の自主的合併を推進する考えを示した。また、合併手続きとして、関係府県の発意に基づく合併の手続きとして、関係府県議会の議決による申請に基づき、内閣総理大臣が国会の議決を経て処分するみちを開くことを考慮すべき、とし、さらに府県合併特例法（仮称）の必要性を示した。

これを受け、1966年から1969年の間に3度、都道府県合併特例法案が政府から提出されたが、反対意見も多く廃案となった。

これ以降、1980年代にかけては、政府レベルで道州制論議が積極的に示されることはなく、前述のような一連の議論を踏まえて都道府県が安定的なものとして受け止められていた。第18次地方制度調査会「地方行財政制度のあり方についての小委員会報告」（1981年）では、府県制度の改革について、「現在の府県制度は国民の生活及び意識のなかに強く定着」「住民意識や行政需要の動向とかかわりなく府県制度の改廃を考えることには、重大な問題がある」としている。

一方、経済界においては、この時期から、地方分権の発想に基づく道州制論議が行われるようになった。代表的なものとしては、関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」（1969年）、日本商工会議所「道州制で新しい国づくりを」（1970年）、「あすの西日本を考える30人委員会」（西日本新聞社が組織）「九州自治州への提言」（1972年）などが挙げられる。このうち、我が国における道州制あるいは府県制度改革に対する地方からの提言として先導的役割を果たしていたと考えられる関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」の抜粋を以下に示す。

地方制度は、地域住民の生存と福祉の向上に重要かつ広範な関係を有する行政を民主的かつ効率的に行ない、あわせて地域社会の基盤耕造の変貌に伴う行政需要の変化に十分即応しうるものでなければならない。しかるに、現行の府県制度はかような要請に応ずるだけの能力に乏しい。（中略）

当連合会はつとに広域行政の必要性を主張し、昭和三十年以来これの早期実現を繰り返し要望してきた。昨年にはそれらの主張の理論的解明を行い、道州的規模の地方行政体制が住民福祉の向上と経済社会の発展のために有効であることを実証し、「広域行政の経済効果」と題して公けにした。さいわい最近各方面で広域行政に対する関心が急速に高まってきていることはまことに喜ばしい。当連合会は七〇年代の国づくりの基礎として、この際現行地方制度を抜本的に改革し、全国的に道州制を実現することが緊急であるとの結論に達した。その基本的構想は以下のとおりである。

記

1. 「道州」の設置とその規模

現在の都道府県を廃止し、代りに「道」または「州」を置く。道州は、社会的・経済的・自然的見地から、全国をブロックに区分することとする。その場合その規模は、激動する地域社会の発展の方向をも勘案し、一地方団体の手で過密・過疎問題の解決や、地域の特性に応じた開発計画を効率的に策定・実施でき、しかも住民の共通の連帯感を基盤とした一体的な行政管理が可能となる区域でなければならない。

2. 組織

道州は、住民の直接公選による首長と議会を置く。（中略）

3. 事務配分

道州は、国より委譲される事務および現行府県事務のうち、市町村に移譲し得ないものを行うこととする。

(1) 国家行政事務の中には、現在の府県制度の欠陥を補うために行われているものが少なくなく、国は道州の設置による地方制度の充実とともにできる限り事務移譲することが望ましい。（中略）

(2) 市町村は、住民生活にもっとも身近な行政をきめ細かく行う基礎的地方公共団体として、その機能の充実強化をはからねばならない。その見地から現行府県の事務を出来るだけ市町村に移譲する必要がある。ただ最近の住民の生活・行動様式の変化に対応する行政広域化の必要性は市町村行政の面でも生じており、空洞化しつつある自治を回復し、これを強化する見地から市町村規模の適正化をはかることが望まれる。なお大都市については、その特殊性にかんがみ別途適切な措置を検討する必要がある。

4. 経過措置

道州制の実現に当っては、制度の根本的改変に伴う無用の摩擦・混乱を極力回避する意味において、しかるべき漸進的な措置を講じることが肝要である。

5. 専門委員会の設置

道州制実現は国の主導によることなく、地域住民の盛り上がる世論を背景として行われねばならない。しかしながら、政府においても、地域再編成を検討するための権威ある専門委員会を設置し、制度改革の具体的構想を提示し、地域住民にあらかじめ十分な判断資料を提供してその批判を仰ぐなど、これが実現のための周到かつ積極的な配慮を望みたい。

以上

出典：富士総合研究所『東京における自治制度等に関する調査・検討報告書』東京ガス、2001年、p71

経済界において、こうした分権型の国土を求める声が現在に至るまで継続的に上がっている点は注目すべき点であろう。ただし、関西経済連合会については、この後、地方分権の推進方策として、道州制ではなく、国の地方出先機関の統合や府県連合を中心とした提言へと移行している。

1980年代後半になると、行政改革の議論が進められる一方、東京一極集中問題などが大きな社会問題となり、その改善を求める声が大きくなっていった。臨時行政改革推進審議会（第2次行革審）の「国と地方の関係等に関する答申」（1989年）においては、「現行制度を社会経済の変化に対応し多様で弾力的なものとするべきであり、現在の地方公共団体の区域を越えた広域的な行政体制の実現の促進に向けても多様な方途を講ずる必要がある」等の考え方を示した上で、改革方策として掲げた「都道府県行政の広域化」の中で、「いわゆる道州制に関する検討」に対する認識として、広く各界の検討を要請するとともに、国においても都道府県連合や都道府県合併を踏まえつつ検討を進める、としており、優先順位は低いものの改めて道州制の検討の必要性が示された。なお、この「国と地方の関係等に関する答申」においては、「地域中核都市」（現：中核市制度）、「都道府県連合、市町村連合」「市町村行政の広域化」「小規模町村の在り方の検討」「政令指定都市への事務権限の委譲の拡大」などが掲げられており、その後現在に至るまでに実現した制度・施策（中核市、広域連合、市町村合併推進など）や、現在も引き続き検討されている制度（小規模市町村の在り方の検討、圏域行政の充実）が盛り込まれている点が特徴的である。

なお、政府レベルの検討と同様、1980年代における地方、民間における道州制議論は比較的活発ではなかった。関西経済連合会「地方庁構想」（1981年）や、日本商工会議所「新しい国づくりのために一広域行政・道制の提案」（1982年）、中部経済連合会「望ましい国と地方のあり方」（1989年）などが見られるに止まり、これらは以前から活発な提言を行っていた団体が、その内容を発展させたものを発表したものとなっている。また、関西経済連合会や中部経済連合会の提案は、地方分権の重要性を唱えつつも、まずは国の地方支分部局を統合し、その国の機関へ中央から権限等を移譲することを第一に論じたものであった。なお、80年代後半からは、国で臨時行政改革推進審議会での議論などが活発化して地方分権への関心が高まり、1990年代初頭における経済団体等による提言へとつながっていく。

なお、1980年代においては、研究者や評論家等による道州制研究は活発に行われた。主なものとしては、高木鉦作（1986）「戦後体制の形成－中央政府と地方政府」、天川晃（1986）「変革の構想－道州制論の文脈」、佐々木信夫（1989）「広域行政制度に関する政策科学的考察－道州制論を中心として－」などが挙げられよう。これらにおいては、過去の道州制の特色や実現に至らなかった背景等について分析が行われている。

#### 4. 第1次分権改革前後の動向

1990年代になると、国における地方分権改革が本格化する一方、地方政治家や民間等による道州制議論が改めて活発化した。また、一方で、バブル経済の崩壊など、我が国の社会経済、あるいは国と地方の財政状況等に大きな変化が生じた。

国においては、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の「最終答申」（1993年）において、「抜本的な地方分権の必要性」を掲げた上で、国と地方の役割分担の本格的見直し、国からの権限の移管等の推進、地方自治体の財政基盤の強化、自立的な地方行政体制の確立、地方分権に関する立法化の推進に関する考え方を示している。このうち、自立的な地方行政体制の確立の中で、都道



府県に関しては以下のような記述が見られる。

臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）「最終答申」（道州制関連部分抜粋）

1993（平成5）年

#### IV 地方分権の推進

##### 5 自立的な地方行政体制の確立

(3)都道府県に関しては、国の執行機関的な性格から脱却し、地域における総合的、広域的な自治行政主体として、市町村と密接に連携した行政を展開していくことが期待される。また、現在の都道府県の枠を超えて対処しなければならない事態も確実に増えると予想されるが、その際には、既存の制度の活用や都道府県による広域連合の積極的な設立によって対応すべきである。

さらに、将来の都道府県合併についても固定観念にとらわれない真剣な取組を行うほか、全国的に都道府県合併の機運が高まるような状況が発生する場合に備え、現行の都道府県制に代わるべき新しい広域的自治体制度（いわゆる道州制）の意義等について国として幅広い観点から具体的検討を行う必要がある。

出典：地方自治制度研究会編『道州制ハンドブック』ぎょうせい、2006年、p150

道州制については、その議論の必要性は掲げられつつも、権限移譲の推進や広域連合での取り組みなどを優先することと位置づけた。

1995年には地方分権推進法が制定されて地方分権推進委員会が発足し、1999年まで第5次におたる勧告を行い、2000年に地方分権一括法が施行されるなど、1990年代移行は地方分権が急速に進むこととなった。この第1次分権改革については、市町村合併の推進も含め、我が国の地方自治においては大きなインパクトのあるものであったが、政府レベルにおいて道州制が直接的に検討対象となったものではないため、本稿ではその分析等を行わないこととする。ただし、地方分権推進委員会が第1次地方分権改革を総括した「最終報告」（2001年）においては、今次の分権改革は未完の分権改革であるとした上で、「Ⅲ 地方分権や市町村合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討」の中で、「これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的な地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような（道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から行われている各種提言等）新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第2次分権改革から更に第3次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか。」としている。これは、分権改革が進んでいく中で道州制議論が活発化するであろうことを示唆したものであると言えよう。

また、この地方分権推進委員会「最終報告」の中では、道州制論、連邦制論、廃県置藩論などの提言が近年に行われていることが記されているが、1990年代から2000年頃までには、様々な個人、団体等から多くの提言が行われた。そのうち、主なものを以下に列挙する（発表年順）。

1990～2000年における道州制関連の提言等（政府審議会等の答申などは除く）

○ 政党、公的団体、各種団体（民間含む）による提言

- ・日本青年会議所「地方分権へのいざない」（連邦制案）1990年
- ・行革国民会議 地方分権研究会「地方主権の提唱」1990年
- ・関西経済連合会「都道府県連合制度に関する提言」1991年 ※道州制の提案ではない
- ・民間政治臨調「地方分権に関する緊急提言」1992年
- ・平成維新の会「連邦制・道州制提案」1993年
- ・経済同友会「地方活性化委員会提言」（都道府県合併）1993年
- ・行革国民会議 地方主権研究会「日本連邦基本構想」1994年
- ・地域産業政策研究会（北海道経済4団体）「地域政策府構想」1995年
- ・日本青年会議所「日本再編絵巻J C流」1997年
- ・読売新聞社「地方再編構想」1997年
- ・経済同友会「地方主権による新しい国づくり」1998年
- ・はまなす財団「『いま、北を考える会』の提言」1999年
- ・民主党「政権政策委員会提言」1999年
- ・自由民主党道州制を実現する会「道州制の実現に向けた提言」2000年
- ・経済団体連合会「自立自助を基本とした地方財政の実現に向けて」2000年
- 地方自治体による提言
  - ・岡山県 21世紀の地方自治研究会「連邦制の研究報告書」1991年
- 研究者、実務家等による論文、提言等
  - ・平松守彦『地方からの発想』岩波新書、1990年（含む：私の九州府構想）
  - ・芝罘 編『日本道州制国家論』世界思想社、1990年
  - ・二十一世紀研究会『新・日本改造論—若手官僚グループによる政策提言』プレジデント社、1990年
  - ・松下政経塾魁の会編『2010年霞ヶ関物語—日本の政治はこう変わる』二期出版、1991年
  - ・大杉覚「戦後地方制度改革の＜不決定＞形成—地方制度調査会における審議過程をめぐって—」東京大学都市行政研究会、1991年
  - ・大前研一『平成維新 PART 2 国家主権から生活者主権へ』講談社、1992年
  - ・嶺山政道ほか『比較地方行政論』国土社、1992年
  - ・小沢一郎『日本改造計画』講談社、1993年
  - ・恒松制治 編著『連邦制のすすめ 地方分権から地方主権へ』学陽書房、1993年
  - ・古川俊一 編著『連邦制 究極の地方分権』ぎょうせい、1993年
  - ・天野光三『国土再編計画—リニア・遷都・道州制による21世紀のグランドデザイン』PHP研究所、1994年
  - ・辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文社、1994年
  - ・佐々木信夫『新しい地方政府』芦書房、1994年
  - ・鳴海正泰『地方分権の思想 自治体改革の軌跡と展望』学陽書房、1994年
  - ・平松守彦『「日本合衆国」への道』東洋経済新報社、1995年
  - ・高寄昇三『地方分権と大都市—府県制度批判—』勁草書房、1995年
  - ・PHP総合研究所編（斎藤精一郎監修）『日本再編計画—無税国家への道』PHP研究所、1996年
  - ・平松守彦『私の日本連合国家論』岩波書店、1997年
  - ・読売新聞社『21世紀への構想：国のシステムと自治の再構築をめざして』読売新聞社、1997年
  - ・平松守彦・大前研一・江口克彦『「熱論」合州国家・日本—21世紀の国のかたち 繁栄のかたち』PHP研究所、1998年
  - ・岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年
  - ・佐々木信夫『地方分権と地方自治』勁草書房、1999年
  - ・岩崎正昭『道州制は北海道から』北海道問題研究所、1999年
  - [以下、雑誌論文等]
  - ・野村隆「連合・連都・連邦構想—多極分散型国土形成のための抜本的な地方分権策試案」『自治研究 66巻7号』、1990年
  - ・新藤宗幸「いま、府県連合と道州制を考える」『都市問題研究 43巻2』、1991年
  - ・藤原佳子「「道州制」を考える」『東海銀行調査月報 529』、1991年
  - ・磯村英一「日本型広域行政の課題」『都市問題研究 45巻4』、1993年
  - ・朝日生命保険「地域経済と道州制」『経済月報（朝日生命保険）294』、1993年
  - ・新藤宗幸「道州制はなぜダメなのか」『地方政治 403』、1993年
  - ・中山太郎「道州制について」『地方政治 403』、1993年
  - ・恒松制治「連邦制の提唱」『地方政治 405』、1993年
  - ・昇秀樹「21世紀の地方自治—連邦制の導入など地方分権化をすすめ、地方都市から21世紀型のライフスタイルを全国、全世界に情報発信—」『都市問題研究 46巻1』、1994年
  - ・林宜嗣「望ましい府県制度と市町村制度」『21世紀ひょうご 62』、1994年
  - ・天野光三「東京—極集中の是正と地方分権・道州制」『土木学会誌』、1995年

- ・坂田期雄「広域行政—最近の新しい展開と今後への期待—」『都市問題研究 50 巻 6』、1998 年
- ・PHP 総合研究所「地方政府の確立に向けて」『PHP 政策研究レポート vol.1 No.18』、1998 年
- その他、財界人、著名人等による雑誌記事等
  - ・舛添要一「道州制」で東京一極集中、地方過疎を一举に解消できる（「'90 年日本改造」8 つの提言〔5〕）『週刊現代 32 巻 5 号』、1990 年
  - ・宇野収「道州制」こそ東京一極集中から地方を救う—現在の中央集権体制を壊さなければ 21 世紀が危ない。関西財界トップは警告する」『プレジデント 29 巻 6 号』、1991 年
  - ・裕宗夫「東京「都」は、もう要らない—今こそ道州制導入を！（特集・東京が今、危ない）」『東洋経済 5085』、1992 年
  - ・長野士郎「新たな地方自治制度を模索する（特集・東京一極集中をいかに是正するか）」『月刊 k e i d a n r e n 40 巻 8 号』、1992 年
  - ・平松守彦・横路孝弘・大前研一「北海道も九州も「道州制」を目指す—維新の第 1 歩は「中央集権」を壊すことだ（座談会）」『プレジデント 30 巻 12 号』、1992 年
  - ・中川剛「道州制は憲法違反か（憲法のここがいけない—10 人の学識が指摘する 10 の欠陥）」『諸君！ 25 巻 4 号』、1993 年
  - ・西部邁「明暗をわける“道州制”の論議」『財界 41 巻 12 号』、1993 年
  - ・篠沢秀夫「大きな祖国と小さな祖国—道州制の思想を求めて」『諸君！ 25 巻 6 号』、1993 年
  - ・田川憲生「今、何が問われているか。有力地方紙記者からの発信—都道府県制で対応できぬ」『潮 433』、1995 年
  - ・山東良文「日本再生のために「州制」を」『中央公論 113 巻 10』、1998 年

上記は一例にすぎないが、様々な観点から多様な論者の発表が活発に行われていることをうかがい知ることができよう。これらはそれぞれ様々な特色を持っているが、ほとんどのものは、地方分権の発想に基づく道州制を論じており、戦後まもなく見られたような「国の総合出先機関としての道州」は指向されていないと思われる。しかし、平松守彦の「九州府構想」のように、地方分権のプロセスとして国の出先機関を統合した機関を国と府県の間設置する、という視点も見られる。関西経済連合会が 1980 年代から提言している内容もこうしたものである。ただしこれらについても、戦後まもなく見られたような、中央による統制強化議論を復活させているものではなく、地方分権のための現実的なプロセスとして、こうした方策を提言していると考えられる。

また、恒松治や古川俊一、あるいは日本青年会議所などから、「連邦制」を冠した提言等が行われたことも特徴的である。連邦制と道州制の言葉の使い分けは必ずしも統一的な基準で行われているものではないが（注 4）、連邦制という視点も注目を集めることとなった。さらには、経済界等からの提言においては、東京一極集中の是正や地域活性化の観点という、1980 年代から継続する視点で論じるものも多く見られる。

なお、政府レベルにおいては、経済審議会においても道州制が触れられた。1999 年の経済審議会「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」においては、地方の自立が必要とした上で「行政の広域化の推進」を掲げ、「中長期的には、市町村の機能強化を踏まえ、都道府県合併も視野に入れて、都道府県の持つべき機能とその機能にふさわしい適切な規模について検討する。その上で、道州制の意義について、幅広い観点から検討を行う。」としている。

また、1999 年に「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」が改正され、住民発議制度の拡充、普通交付税の合併算定替の期間延長、合併特例債の創設、市となる要件の特例などが盛り込まれ、同年 4 月から、いわゆる「平成の大合併」が始まった。分権の「受け皿」整備として市町村合併をとらえた場合、前述の地方分権推進委員会「最終報告」の指摘のように、市町村合併の進展が都道府県改革に直結して論じられることが必然的に発生することとなり、これ以降、改めて政

府レベルで道州制議論が大きなテーマとして扱われることとなる。

## 5. 2001年以降の動向

### (1) 国における検討

第1次分権改革後に発足した第27次地方制度調査会では、社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について審議し、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年)を発表した。この答申が第28次地方制度調査会の答申(後述)につながっていくこととなる。第27次地方制度調査会答申のうち、道州制に直接的に言及している箇所の抜粋を以下に示す。

※**太字下線**は、答申に対し筆者が重要と思う部分に修飾したもの

第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(抜粋)

2003(平成15)年

前文 (略)

第1 基礎自治体のあり方 (略)

第2 大都市のあり方 (略)

第3 広域自治体のあり方

#### 1 変容を求められる都道府県のあり方

都道府県の制度は、戦前の広域的な地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称及び区域はほとんど変更されることなく今日に至っている。近年においては、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、**広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある**中であって、**広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている。**

#### 2 今後における広域自治体としての都道府県の役割

都道府県のあり方がこのように変容を求められる中で、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる。**都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待**されており、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、**バランスのとれた公共サービスの維持**に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要である。

基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、**都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、**これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる。

#### 3 広域自治体のあり方(都道府県合併と道州制)

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、**都道府県の区域の拡大が必要**である。

また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、**現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州(仮称。以下同じ。)から構成される制度(以下「道州制」という。)の導入を検討する必要がある。**

##### (1) 都道府県合併

現行地方自治法上、都道府県の廃置分合は、国の法律によってのみ行い得ることとなっており、都道府県の発意により合併手続に入ることができないことから、現行の手続に加えて、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべきである。

その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、

関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられる。

## (2) 道州制

道州制の導入は、単なる都道府県の合併とか国から都道府県への権限移譲といった次元にとどまらない地方自治制度の大きな変革であり、国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとするが、当調査会としては、今後議論すべき論点について、現時点では次のように考え方を整理することとした。

### ① 基本的考え方

道州制は、**現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築**することとし、その制度及び設置手続は法律で定める。

ア 現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。

イ 道州制の導入に伴い、**国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲**する。

ウ 道州の長と議会の議員は**公選**とする。

エ 道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

### ② 役割と権限

道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、その事務権限の相当部分を地方に移譲する。すなわち、国は、現行地方自治法上、a)国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b)全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、c)全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施などの役割を担うこととされているが、道州制が導入された後は、国の役割は重点化され、a)、b)のほかc)のうち限定された一部に縮小することとなる。

道州制の導入に伴い、国から地方に移譲される権限のうち基礎自治体に移譲できるものは原則として基礎自治体に移譲するものとする。これにより、基礎自治体は住民に最も身近な総合的な行政主体として、より一層大きな役割を担うこととなる。

**道州は、規模・能力が拡大された基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との適切な役割分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の分野を担うものとする。**

また、**国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管**する。その際、移管される国の事務権限について、かつての機関委任事務制度の手法が採られることのないようにすべきである。

道州制の導入に伴い、道州に対する国の関与、基礎自治体に対する道州の関与についてはいずれも必要最小限度とする。また、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調整手続の整備を図る必要がある。

### ③ 道州の区域及び設置

道州は、現行の都道府県よりも広い区域と権限を有することから、その区域は「国のかたち」と密接に関連する重要事項であり、法律により全国をいくつかのブロックに区分してその区域を定めるという考え方と、道州の区域は、関係都道府県が議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定するという都道府県側のイニシアチブを重視する考え方とがある。また、道州の設置については、全国一斉に道州に移行する方法と、一定の道州の要件に合致した場合には順次道州に移行する方法とが考えられる。いずれにしても、道州の仕組みや設置手続については、法律で定めることが必要である。

### ④ 税財政制度

地方税財政制度については、道州の権限に応じて、**自立性を高めることを原則**とする。また、自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、**新たな財政調整の仕組みを検討**するものとする。

### ⑤ 連邦制との関係

道州制をめぐって、連邦制、すなわち、憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態の導入を議論する向きもある。しかしながら、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創

設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること、といった問題があり、**我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とするとは適当ではない**と考えられる。

⑥ 検討事項

道州制の検討を行う際には、上記の観点のほか、a)現行憲法上は公選の長と公選の議員からなる議会を有することが地方公共団体の要件とされているが、広大な区域と大きな権限を有することとなる道州が、現行の地方公共団体と同じく、それぞれ住民の直接公選による二元代表制であることでよいか、b)道州制の導入に伴い、その議決機関、執行機関、補助機関のあり方をどうするか、c)首都圏、近畿圏、中部圏など、人口や経済集積等において他の圏域と著しく異なる圏域についても同じ制度としてよいか、d)道州制の導入に伴い、大都市圏域においては、現行の指定都市制度よりも道州との関係において独立性の高い大都市制度を考えるのかどうか、といった観点についても、併せて検討することが必要である。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村を補完するような都道府県の機能が引き続き必要であり、従来の都道府県の役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に圏域的なテーマについては既存の制度である都道府県間の広域連合を活用する方法もあると考えられることなどを踏まえ、**道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある**。

出典：第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003 年

この答申により、「現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州から構成される制度（道州制）の導入を検討する必要」であるという認識が示され、また、「現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築」することや、「道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲」するという基本的考え、また「議会と長は公選であること」等の方向性が示され、これによって 1980 年代頃から議論されてきた道州制について考え方が整理され、その導入の必要性を明確に述べたという点では、大きな役割を果たすものであったと言える。また、これにより、各地方や経済団体等における道州制議論が一層活発となり、2005 年前後に多く出された提言等に結びついていると考えられる。

また、「連邦制の導入は適当ではない」ことも明示した。さらには「道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある」ことも並記しており、地方制度調査会内において様々な意見交換が行われたことが伺われる。

なお、この答申のなかで、都道府県の広域化の手段として道州制と並んで示された都道府県合併の手続きの簡素化については、2004 年の地方自治法改正で実現された。

この第 27 次地方制度調査会を引き継ぐ形で 2004 年 3 月に設置された第 28 次地方制度調査会においては、諮問事項に「道州制のあり方」「大都市制度のあり方」が明記され、道州制に関する詳細な議論が行われた。結果として 2006 年 2 月、「道州制のあり方に関する答申」が行われた。この提言に対しては様々な意見はあるものの、2007 年度段階における日本の道州制議論の“(国から見た)基本形”的存在であると言えよう。その概要について、以下に示す。

第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」の骨子

2006（平成 18）年

1 都道府県制度について

- 現在の都道府県制度のままで、社会経済情勢の変化に対応できるか。一層の地方分権改革の担い手たり得るか。
  - ① 市町村合併の進展等の影響
  - ② 都道府県を越える広域行政課題の増加
  - ③ 地方分権改革の確かな担い手の必要
  
- 2 広域自治体改革と道州制
  - 広域自治体改革は、①都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、②国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づけることが考えられる。
  - すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像※の確立を目指すもの。このことは、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。
    - ※ 「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」
  - こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。
  
- 3 道州制の制度設計
  - (1) 検討の方向
    - ① 地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。
    - ② 自立的で活力ある圏域の実現を目指す。
    - ③ 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。
  - (2) 基本的な制度設計
    - ① 道州の位置づけ
      - ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。
    - ② 道州の区域（略。区域例を3案提示）
    - ③ 道州への移行方法
      - ・ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。
    - ④ 道州の事務
      - ・ 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
      - ・ 現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。
    - ⑤ 議会・執行機関
      - ・ 議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
      - ・ 道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。
    - ⑥ 道州制の下における税財政制度
      - ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
      - ・ 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
      - ・ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。
  
- 4 道州制の導入に関する課題
  - 道州制に関わる検討課題は広範※。また、道州の設置と都道府県の廃止は、我が国の圏域構造を将来にわたり方向づけ、国民生活にも大きな影響。
    - ※ 国の政治行政制度のあり方、国・地方の行政組織のあり方、国・地方を通じた行政改革との関係など
  - 道州制の導入に関する判断は、広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべき。
    - 政府においては、引き続き検討を進め、論議の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要。道州制の導入への気運が高まる場合に、推進法制を整備することも考えられる。
  - 答申を基礎として、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待。

出典：第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」の骨子 2006年2月

また、とりまとめの中で、道州制の下で道州が担う事務のイメージが以下のように示されている。

表 1 道州制の下で道州が担う事務のイメージ

行政分野	道州が担う事務		
社会資本整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>国道の管理</b></li> <li>・ <b>一級河川の管理</b></li> <li>・ 特定重要港湾の管理</li> <li>・ <b>第二種空港の管理</b></li> <li>・ <b>砂防設備の管理</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方道の管理（広域）</li> <li>・ 二級河川の管理（広域）</li> <li>・ 第三種空港の管理</li> <li>・ <b>保安林の指定</b></li> </ul>	
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>有害化学物質対策</b></li> <li>・ 産業廃棄物処理対策</li> <li>・ 野生生物の保護、狩猟監視（希少、広域）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>大気汚染防止対策</b></li> <li>・ 国定公園の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>水質汚濁防止対策</b></li> </ul>
産業・経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>中小企業対策</b></li> <li>・ <b>農業振興政策</b></li> <li>・ <b>指定漁業の許可、漁業権免許</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>地域産業政策</b></li> <li>・ <b>農地転用の許可</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>観光振興政策</b></li> </ul>
交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>自動車運送、内航海運業等の許可</b></li> <li>・ <b>旅行業、ホテル・旅館の登録</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>自動車登録検査</b></li> </ul>	
雇用・労働	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>職業紹介</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>職業訓練</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>労働相談</b></li> </ul>
安全・防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>危険物規制</b></li> <li>・ 武力攻撃事態等における避難指示等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大規模災害対策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域防災計画の作成</li> </ul>
福祉・健康	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護事業者の指定</li> <li>・ 高度医療</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 重度障害者福祉施設の設置</li> <li>・ 医療法人の設立認可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 感染症対策</li> </ul>
教育・文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 学校法人の認可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高校の設置認可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 文化財の保護</li> </ul>
市町村間の調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町村間の調整</li> </ul>		

※ **ゴシック体** は、原則として道州が担う事務の中で、国から権限移譲があるもの。

出典：第 28 次地方制度調査会「道州制答申」のポイント 2006 年 2 月

この第 28 次地方制度調査会答申については、地方分権型の道州制について、その基本的な姿に対する考え方を明確に示した点は評価できよう。特に、「広域自治体改革は、①都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、②国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づける」としている点、さらに制度設計の検討の方向性として「地方分権を推進し、地方自治を充実強化する」ことを挙げている点は、道州制を単なる行政改革の手段や中央集権体制の強化のためではなく、地方分権を推進して、よりよい国のかたちを実現するための手段として位置づけており、市民に対し明快なメッセージを発していると言えよう。

しかし、制度設計については、今回の答申では考え方しか示されていないものの、国から道州に移譲する事務について、国の地方支分部局の事務を主に想定しているなど、先に掲げた基本的な考え方を具体化するための方向性を示し得ていないのではないかと思われる点もある。いわゆる“霞ヶ関”の企画立案機能等も含めた権限移譲など、国家統治機構の抜本的改革を求める一部の地方側の道州制推進論者などからは、不満の残る内容であったと言えよう。

なお、調査会委員でもあった西尾（2007）によると、調査会の中で最も意見が分かれたのは道州制への移行プロセスであった、としており、また、「道州－市町村」の二層制にするか、「道州－府県－市町村」の三層制にするかという点についても議論があったことを指摘している。

また、小西（2006）は、「第 28 次地方制度調査会は道州制を推進したのではなく、これまでの分権改革と逆行する道州制を封じる意味が強い」と指摘しており、この点は西尾（2007）も述べてい



る。この背景としては、道州制については、2007年度現在において進行中である第2次分権改革の次の課題として有識者から認識されていることが考えられよう。

なお、こうした有識者の見方があり、また後に第2次分権改革のために設置されることとなる地方分権改革推進委員会における検討等「順番が相前後」する感が強いにもかかわらず、第28次地方制度調査会の答申後、国や各地方等において、道州制を巡る議論は活発化することとなった。

2006年の安倍内閣発足に伴い道州制担当大臣が設置され、2007年1月、大臣のもとに道州制ビジョン懇談会ならびに経済団体代表によって構成される道州制協議会を設置し、道州制の導入に関する基本的事項を議論して「道州制ビジョン」を策定するための議論が始まった。会長となった江口克彦・PHP総合研究所代表取締役社長が2007年9月の会議で提示した「地域主権型道州制」構想は、各種報道等でも幅広く取り上げられ注目を集めた。2008年3月には中間報告をとりまとめ、2009年度中には最終的な報告が行われる見込みとなっている。なお、本稿執筆時点では中間報告は公表されていないが、2007年12月の第14回会議では、「道州制ビジョン懇談会における論点整理(案)」が資料として示されている。その目次構成について以下に示す。

「道州制ビジョン懇談会における論点整理」目次	
2007（平成19）年12月	
1	現状の課題
(1)	中央集権体制の限界・東京集中（政治・行政権力、企業本社、マスコミ）、地方の閉塞感・危機感、地域間格差
(2)	国と地方の役割分担の不明確さ
(3)	市町村合併の進展による都道府県の役割等への影響
(4)	地域住民の政治・行政への参加意識の欠如
(5)	財政赤字、少子高齢化等、将来への不安
(6)	グローバル化、アジア諸国の台頭
(7)	学力低下（人材の劣化）
2	道州制の理念と目的
(1)	基本認識
(2)	地方分権（地域主権）社会・分権型国家の実現
(3)	東京一極集中に対抗できる広域地域経済圏
(4)	地域住民の政治・行政への参加
(5)	多様性のある国、活力のある地方の実現
(6)	国際的次元における地域の重要性
(7)	広域行政課題の増加
(8)	国・地方を通じた行財政改革
3	導入のメリットと指摘される課題（問題点）
(1)	考え方
(2)	メリット
(3)	指摘される課題（問題点）
4	道州制が目指す国の姿
5	道州制と国家の統治機構との関係
(1)	政治制度
(2)	中央政府の縮減・再編、地方支分部局の廃止
6	国と地方の役割分担
(1)	役割分担の基本的考え方
(2)	国の役割
(3)	道州の役割
(4)	基礎自治体の役割
(5)	国と道州、道州間の調整等
7	道州のあり方
(1)	道州は地方自治体であること
(2)	自立可能な道州であること
(3)	道州の個性と競争
8	道州の組織・税財政制度
(1)	道州の組織
(2)	道州の税財政制度
9	道州の区域
10	道州制の導入（実現）プロセス
(1)	進め方
(2)	移行方法
(3)	検討機関
(4)	スケジュール
11	道州制特区関係

出典：道州制ビジョン懇談会（第14回）資料、2007年12月

この懇談会は「道州制ビジョン」の策定に資する議論が目的であり、道州制導入に向けた理念や、制度設計を行う上での方向性を示すための広範な議論が行われていることが伺われる。なお、12月時点で、特に議論が必要、とされた点については、以下のものが挙げられる。

- ・「道州制の理念と目的」の中で示すのは、「地域主権」か「地方分権」か。
- ・国家統治のあり方は単一性か連邦制か。
- ・一定期間、道州と基礎自治体の間に一定の役割を担う自治体を置くかどうか。
- ・首長の選出方法は直接公選制か議員内閣制か。
- ・財政調整は必要か。また垂直調整か水平調整か。
- ・具体的な区割り案を示すか。
- ・移行方法は順次導入か一斉導入か。
- ・道州制導入にあたっての検討機関をどのようにするか。
- ・どのような導入スケジュールにするか。

我が国において道州制を導入するかどうか、導入する場合、その制度設計をどのようにするか、という点については、今後、各所できめ細かな研究や検討が必要であろう。この懇談会は、そうした議論を行う上で前提となる一定の方向性を示す（必ずしもその方向通りに進むとは限らない。）という点で、今後の報告等が注目される存在である。

なお、上記の一連の流れの他に、政府レベルの検討・施策としては、いわゆる「北海道をモデルとした道州制特区」が挙げられる。2006年には道州制特区推進法が成立し、北海道または3以上の都府県が合併した都府県を対象に国からの権限移譲や地域の特性にあった制度への変更等を先行的、モデル的に実施することに着手している。位置づけとしては、全国的な道州制の制度設計を行う上での試行的取り組み、とされている。

## （2）政党における検討

主な政党の近年における動向について簡単に整理する。

自由民主党は道州制推進議員連盟などで道州制に係る提案等を行ってきたが、2004年には道州制調査会を設置し、2005年に第1次中間報告、2007年6月には「道州制に関する第2次中間報告」をとりまとめている。ここでは、道州制推進の観点から、その導入の意義・目的を「①国際社会に発信できる多極多彩の活力ある圏域を地方に創出すること」「③地方分権を推進し基礎自治体の行財政基盤を強化すること」「③効率的な行政システムを構築すること」としており、中央集権体制を一新し、国家の統治機構を再構築する課題として位置づけている。その上で、道州制のイメージを描いている。2007年参議院議員選挙の際のマニフェストにおいては、道州制を「国家戦略として位置づけ」て推進するとされた。また、2007年11月には、道州制調査会を格上げし、総裁直属機関の道州制推進本部を発足させて議論を進めている。

一方、民主党は、例えば「民主党国会レポート2004」を見ると、「民主党は、地方分権改革を大胆にすすめるためには、基礎的自治体の規模拡大および権限強化とともに、道州制の導入が必要だ

と考えている。(中略)今後更に議論を深め、国と地方の役割分担の抜本的見直しなど、民主党の展望する「道州制」の具体案を取りまとめていく。」との記述が見られるが、2007年参議院議員選挙の際のマニフェストにおいては、道州制の文言は見られず、基礎自治体再編による分権国家を指向する姿勢が示されている。

なお、この他、道州制についてマニフェスト等に特に記載していない政党などもある。

### (3) 地方自治体等における検討

第1次分権改革後、地方六団体(全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会)や各都道府県、市町村などにおいては様々な検討が行われている。

地方六団体で組織する地方自治確立対策協議会は、1995年に地方分権推進本部を設けており、第1次分権改革以降も様々な検討を重ねてきた。2006年に、地方自治確立対策協議会のもとに有識者による新地方分権構想検討委員会が設置され、2006年11月に「分権型社会のビジョン(最終報告)『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』～「このまちに住んでよかった」と思えるように～」を発表した。この中で、道州制については、以下のような問題意識が示されている。

「特に道州制をめぐるっては、『道州制が実現しない段階では、これ以上の権限や財源を地方へ移譲することはできない』という議論があり、地方分権改革をとめる口実に道州制議論が利用される可能性がある。いま必要な地方分権改革は、現行の市町村・都道府県制度の下で確実に権限と財源の移譲を進めるものでなければならない。むしろ、こうした地方分権改革が不十分なまま道州制に移行すれば、道州を国の出先機関にしかねず、これまで積み重ねてきた地方分権改革の動きに逆行し、分権型社会にふさわしい道州制にはほど遠いものになるおそれがある。道州制の議論は、現在の地方分権改革とは独立して行い、その実現も第二期地方分権改革を終えた後の課題にすることが適切である。」(分権型社会のビジョン(最終報告)より抜粋)

つまり、まずは現行の地方制度の中で地方分権改革を推進し、その次の段階で道州制は議論すべき、という指摘であるとともに、国のペースで道州制議論が進む事への強い警戒感が示されていると言えよう。

なお同委員会は、こうした指摘を行った上で、「第二期改革の後の改革の方向性」として「地方分権型道州制」を展望している。そこでは、制度設計上の基本となる点として、以下のような事項が挙げられている。

- 内政事務は道州及び市町村に権限移譲。国の地方支分部局を廃止。公務員は身分移管
- 道州は都道府県にかわる自治体とし、自治体は二層制
- 国と道州及び市町村の新しい税財政制度を構築
- 道州間での新しい財政調整の仕組みを構築
- 住民の代表機関たる議会は必置
- 首長選任の仕組みについて検討
- 東京・首都圏の扱いを検討

○ 検討にあたっては、地方の意見を十分反映

また、この報告の後、地方自治確立対策協議会は、2007年の第2次分権改革のスタートに合わせて、地方分権改革推進本部を設置しており、総合的な検討を行っている。

次に、全国知事会について触れる。道州制が広域自治制度の改革の要素を持つ以上、都道府県は、国とともに、まさに道州制に係る主要な当事者として位置づけられる。第28次地方制度調査会での道州制議論が開始された後、全国知事会は2004年8月に「道州制研究会」を設置し、知事会としての検討を開始した。2005年にはこれを改組して「道州制特別委員会」として議論を深化させ、2007年1月、全国知事会として「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめた。このとりまとめにあたっては、各知事の意向が分かれ、2006年12月に道州制特別委員会が提案した「あるべき道州制の姿(案)」から題名の修正も行われたものであり、道州制の導入を前提とせず、今後の議論における立場を明らかにするとともに、検討にあたっての課題を提示するためにまとめられた。この中で、「道州制の基本原則」として、以下の点が挙げられている。

- 道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない
- 道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする
- 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない
- 役割分担の明確化にあたっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央省庁」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならない
- 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない
- 道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもとで政策展開できるよう、国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない
- 道州の区域については、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、枠組の議論ばかり先行させるのではなく、地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定しなければならない

また、検討の進め方として、地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成される常設の「検討機関」を共同して設置し、特に、中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方及び地方の役割、地方自治体の条例制定権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進めることを要望している。

なお、全国知事会では、「道州制に関する基本的考え方」の公表後、道州制特別委員会の下に「道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム」及び「道州制における税財政制度に関するプロジェクトチーム」を設け、委員会本体と2つのプロジェクトチームで「基本的考え方」の中で掲げた検討課題について分担して議論を進めており、2007年12月には経過報告も行われている。

次に、全国市長会について触れる。全国市長会の「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」は、2005年6月に「分権時代の都市自治体のあり方について」をとりまとめている。この中

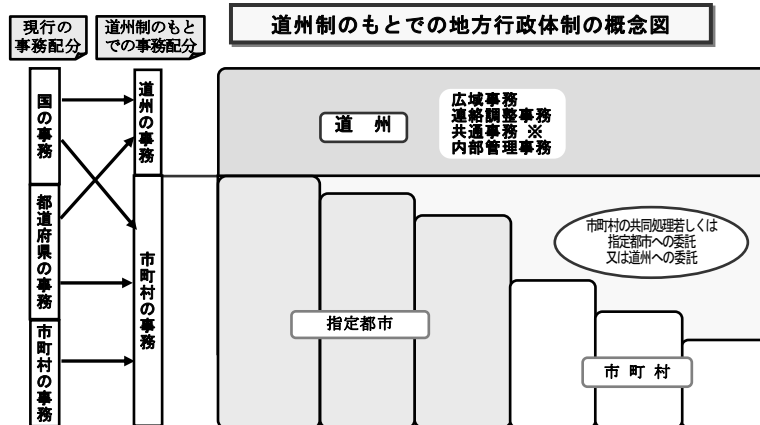
で、「都市自治体から見た道州制のかたち」が掲げられ、「国、都道府県、市町村の役割を抜本的に見直し、真の分権型社会にふさわしい新たな行政システムの構築が求められる中、道州制の検討が必要となってきた」という認識を示している。ただし、道州制の導入については、「様々な意見があり、憲法的視点も含め、議論を中長期的に積み重ねていく必要がある。」としている。なお、ここでは全国市長会で市長に対し実施した意識調査に触れており、「今後の「この国のかたち」を考えた場合の将来の広域自治体のあり方としては、現行の都道府県の合併、広域連合等による広域化を図ることが適当とする意見は2割弱に止まり、地方公共団体としての性格を有するものとするか否かは別にして、道州制を導入することが適当とする意見が7割に上っている。こうした点に鑑みれば、将来的には道州制の導入も必要となってくると考えられる。」とまとめている。全国市長会でもその後さらに検討が進められている。

次に、全国町村会について触れる。全国町村会は、道州制議論について否定的なスタンスをとっている。例えば、山本文男・全国町村会長（福岡県添田町長）は、2007年3月に自由民主党道州制調査会小委員会に出席し、「国の権限を道州に移していくことが道州制だと思っているので、今のままで道州制をやっても意味はない。市町村より先に国をどう改革するのか示してほしい。」と述べている（全国町村会『町村週報 2595号』2007年4月2日より）。また、道州制の検討の“余波”として、「基礎自治体の再編」、そして小規模町村などを対象とした「特例団体」制度（現在の町村の事務等の一部のみを処理する特例的な団体）に対する強い警戒感を示している（注5）。なお、2007年度には「道州制と町村に関する研究会」を町村サイドから道州制をめぐる諸問題について、議論・検討を行っている。

次に、地方六団体ではないが、指定都市市長会について触れる。指定都市市長会では、道州制の導入を視野に、行財政両面から大都市制度について調査研究し、提言等を行うために「大都市制度調査研究プロジェクト」を設置して検討を行った。その結果として、2006年2月に、「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」をとりまとめた。これは、道州制そのものについて構想しているのではなく、「道州制のもとでの大都市制度」や「現行の道府県制度のもとでの制度改革」に関して、その課題や制度の設計・改革についての基本的な考え方を整理し、提言としてまとめたものと位置づけられる。参考として、提言のうち「道州制のもとでの大都市制度」の概要を以下に示す。

指定都市市長会「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」における、 道州制のもとでの大都市制度（概要）	
	2006（平成18）年
（1）事務権限	
■基本的な考え方	
○「基礎自治体優先の原則」の徹底 「広域事務」「連絡調整事務」等真に道州が担うべき事務以外は、すべて一般的・網羅的に政令指定都市の事務とする。	
○道府県から政令指定都市に事務権限を移譲することによるメリット 政令指定都市が区役所その他の行政資源を活用して実施することにより、住民ニーズをより一層反映した事業展開や、住民にとってより身近な場所でよりきめ細かい行政サービスを提供することが可能となる。	
○道州による補完についての選択制	

道州の補完を必要とする事務についても、政令指定都市の事務と位置づけた上で、政令指定都市が道州と協議して委託し、又は道州と共同で処理することができることとする。



**【ポイント】**

- 道州が担う事務は、広域事務（市町村の共同処理等に対応できないものに限る。）や連絡調整事務などに限定する。
- それ以外の事務については「補完性の原理」、「近接性の原理」に基づき、すべて市町村が担うことを原則とする。
- 市町村が事務処理にあたって補完を必要とするときは、市町村の共同処理や指定都市・道州に対する事務の委託を行う。

■ 指定都市が担う事務の具体例

- ◇ 道府県営住宅の設置・管理
- ◇ 道府県立高等学校の設置・運営
- ◇ 一般国道の管理（一元化）
- ◇ 中小企業振興対策（一元化）
- ◇ 旅券の発給申請の受理・交付
- ◇ 土地収用委員会及び労働委員会の設置・運営
- ◇ 警察のうち交通規制、風俗警察、街頭犯罪等の軽犯罪などに係るものなど
- ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定（一元化）
- ◇ 一級河川・二級河川の管理（一元化）
- ◇ 医療計画の策定
- ◇ 環境保全のための大気汚染・水質汚濁施設などの規制（一元化）
- ◇ 職業訓練（能力開発等）

(2) 事務配分に対応した税源移譲

■ 基本的な考え方

道州制のもとでの新たな大都市制度においては、当然のことながら大都市の事務権限に係る経費に要する自主財源を、地方税を基本として制度的に保障する税財政制度が設けられることが必要不可欠

■ 税源移譲モデル試案（略）

(3) 大都市圏における広域行政（略）

(4) 道州と指定都市との関係

■ 指定都市に対する道州の関与について

- 指定都市の事務については、道州による許認可・道州との協議・道州への報告等の制度は、連絡調整に関するものを除き、設けない。
- 指定都市が行った処分に係る審査請求の審査庁は、道州ではなく国とする。

■ 道州と指定都市の事務の重複の回避

- 道州が指定都市の区域内でその本来担うべき事務（広域事務、連絡調整事務及び共通事務）以外の事務を実施することを禁止するとともに、道州に当該事務の実施についての指定都市に対する勧告権を付与する。
- 道州が共通事務を実施する場合、指定都市との事前協議を義務付ける。

■ 道州に対する意向反映

- 指定都市に、道州の事務の実施について道州に対する意見提出権を付与する。
- 道州の議会等に指定都市の代表（市長や市議会の議長など）を参画させる。

出典：指定都市市長会「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言（概要）」2006年2月

指定都市市長会は、「指定都市には事務配分の特例による道府県の事務権限が一部移譲されているが、それに必要な税制上の措置がなされていない」という認識を強く持っており、道州制議論を契機に「基礎自治体優先の原則」に基づく本来の役割分担にのっとりた事務の配分や税財源の移譲を

行い、広域自治体との関係も含めた新たな大都市制度を構築することに意欲を持っていると言えよう。

これまで、地方公共団体による全国組織について近年の取り組みを概観した。一方、各都道府県、市町村においても様々な検討が行われている。関門地域に関連する中国地方、九州地方における知事会や各県などの主な動向については後述するが、その他の全国各都道府県等における提言や姿勢等については、本稿では割愛することとする。

なお、道州制の推進に否定的な意見を示している団体（首長）も見られる。その代表的な存在とも言える、井戸敏三・兵庫県知事の道州制に対する姿勢について以下に示す。

#### 井戸敏三・兵庫県知事「道州制についての意見」（要約）

2007（平成19）年

### 1 道州制論議への基本姿勢

- 道州制の必要性や課題について十分な検討もなく、道州制ありきで議論を進めることには反対。
- まず、何のための道州制なのか、本当に住民にとってメリットがあるのかなど、基本的な課題を整理すべき。
  - ・ 道州制については、これまで市町村合併の次は道州制とのムードや行政改革のために必要といった論議が先行してきた。
  - ・ しかしながら、道州制について検討する場合には、道州制を前提とした枠組みや区割りの議論を先行させるのではなく、まず、何のための道州制なのか、本当に住民にとってメリットがあるのかなど、基本的な課題が整理されていなければならない。
  - ・ 道州制の必要性や課題について十分な検討もなく、道州制ありきで議論を進めることには反対である。

### 2 道州制の基本的な課題

- (1) 国と地方を通じた行政システムをどう構築するのか
  - 今後の都道府県のあり方については、国と地方を通じた行政システム全体の問題として検討すべき。まず新しい地方分権型行政システムとは何か、あるべき国と地方の役割分担に即して、より具体的な検討を行うことが必要。
- (2) 国からの権限移譲が本当に行われるのか
  - 三位一体の改革の結果や北海道をモデルとした道州制特区推進法を見ても、中央省庁の権限に対する執着は強く、国から地方への権限移譲が本当に行われる保証はない。
  - 国の出先機関の権限のみが道州に移譲され、中央政府に権限が残されるならば、道州に対する国の支配力が今よりも強くなり、道州が実質的に国の出先機関になりかねない。
- (3) 道州制の導入は一律の府県合併か国の出先機関の統合に終わるのではないか
  - 国からの権限移譲がないまま、道州制導入を進めれば強制的な一律の府県合併が進むだけ。
  - 国の出先機関の権限のみが道州に移譲されるのであれば、道州が実質的に国の出先機関になりかねない。
- (4) 税財源は十分に確保されるのか
  - 三位一体の改革の結果を見ても、国から道州への権限移譲に見合う税源移譲がなされないおそれ。
  - 地方交付税総額が国の裁量に左右されることなく確保される仕組みとしての「地方共有税制度」の実現が必要。
- (5) 道州制は実質三層制になるのではないか
  - 広域な道州において、各地域の実情を反映した行政を進めるためには、現在の府県単位に「支庁」を置かざるを得ず、道州－支庁－市町村という実質三層制の地方自治制度となってしまう。
  - 府県の機能の受け皿として強制的な市町村合併を進めることが、住民の賛同を得られるかどうか疑問。
- (6) 住民自治は確保されるのか
  - 相当広域な区域を持つ道州は、政策決定の主体が住民から見えにくく、また、国に近い存在となるため、

道州の運営を住民がどのようにコントロールできるか不明確。

○ 住民自治が確保されなければ、憲法が謳う地方公共団体であるのかどうか疑問。

(7) 道州議会と国会議員の選出に整合がとれるのか

○ 住民代表性と地域代表性の観点から、道州議会議員と国会議員の選出について整合がとれるのか疑問

(8) 国会の機能の見直しができるのか

○ 国から道州への抜本的な権限移譲が行われる結果、国会の機能が純化されることになるが、理解されているかどうか疑問。

(9) 憲法上の位置付けがなされるのか

○ 道州は、憲法上の地方公共団体としての位置付けが不明確。

### 3 今なすべきことは、地方分権第二期改革の推進

○ 地方分権改革推進法が成立し、国と地方の役割分担の見直し等の議論が本格化するなか、今なすべきことは、現行府県制度の下で、国から地方への権限と財源の移譲や地方税財源の充実を図ること。

### 4 制度導入と具体的権限移譲は一体的に行われるべき

○ 道州制を導入するのであれば、制度の導入と国から道州への権限移譲が一体的に行われるべき。

出典：井戸敏三「道州制への意見」2007年3月14日 自由民主党道州制調査会への提示資料

井戸知事の他にも地方分権推進を唱える立場で「道州制には反対」とする意見も多いが、その理由については、上記の井戸知事の意見に集約されているものと思われる。また、道州制を推進する姿勢を示す団体等においても、上記で指摘されている問題点（例：道州制の導入は一律の府県合併か国の出先機関の統合に終わるのではないか）は、懸念材料として扱われているであろう。上記のような懸念の上で、「道州制に反対」とするか、「懸念するような道州制とならないよう、注意しながら推進」していくか、という考え方の違いが、地方側における道州制に対する姿勢に現れていると考えられる。

#### (4) 経済団体等における検討

前述のように、経済団体は古くから道州制に関し様々な提言を行ってきた。その傾向は近年も同様であり、むしろ経済団体が現在の道州制議論を牽引している感もある。

このうち、日本経済団体連合会（経団連）は継続的に道州制推進の観点から検討を進めており、2007年3月には、「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」をとりまとめている。その構成を以下に示す。

日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」の構成  
2007（平成19）年

はじめに

1. これまでの地方分権改革、税財源移譲の評価と課題

(1)「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へ

(2)不十分な税財源移譲

2. 道州制導入の意義・目的

(1)統治機構の見直しを通じた政策立案・遂行能力の向上

(2)地域経営の実践による選択と集中

(3)地域における行政サービスの質的向上



- 3. 道州制の導入によってかたちづくられる新しい国の姿
  - (1)個性ある地域づくりと分散型国土・経済構造の形成による国際競争力向上
  - (2)官と民、国と地方の役割の再構築、地域コミュニティの活用
  - (3)国・地方を通じた行財政改革の実現
  - (4)地域づくりにおける主体性の尊重
- 4. 道州制導入に向けての道筋
  - (1)政府によるイニシアティブ
  - (2)責任分担型の社会を目指した国民の意識改革
  - (3)日本経団連の取り組み
- 5. 道州制憲章7カ条（試案）  
おわりに  
道州制の導入実現までの工程表 ※2015年に道州制導入実現を目指す

出典：日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」2007年3月

ここでは、国と地方の役割分担を明確にし、国の役割を必要最小限のものに限定したうえで、これまで国が担ってきた内政上の役割の多くを地方に委ねるかたちで道州制を導入することを提言している。道州制の導入によって、国においては外交・防衛など国家安全保障や司法を担当するとともに国家としての競争力を重視した政策を重点的に推進し、また地域においてはそれぞれの特徴に応じた自律的な地域経営・行政を推進するという明確な役割分担が実現するとし、このことは、わが国全体の国際競争力を強化する観点からも重要であるとしている。こうした認識のもとで、「今こそ国民の支持を得て、「平成の廃県置州」を実現することを強く求めたい。」という姿勢を冒頭に記している。経済団体であるため、当然、経済の活性化を強く意識した提言となっており、経済の活性化が国に活力をもたらすという立場である。

また、「道州制導入を目指すわが国国民の理念」として、「道州制憲章7か条」（試案）を提示している点は特徴的であろう。この7か条では、「国に依存せず、地域の個性を活かし、それを磨きあげる心が、日本全体に活力をもたらす。」「地域の自立は、そこに住まう住民の発意と熱意によって実現される。」、あるいは「家庭を基本的単位とし、住民が相互に支えあう地域をつくりあげる。」といった事項が挙げられており、「住民の自立自助へ意識を高める」必要があることを問題意識としているものである。なお日本経済団体連合会では、2008年秋に、より具体的な検討を行った「道州制の導入に向けた第2次提言」を行うこととしている。

このほか、全国的な経済団体、あるいは各地の経済団体で様々な提言が近年も相次いでいる。うち、主なものについて、上述の日本経団連も含めて以下に例示する。

- 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」2007年3月
- 経済同友会「3つの軸から政治改革の加速を～政治参加、政・官関係、「戦後レジーム」脱却～」2007年5月
- 日本・東京商工会議所「真の地方分権の実現を通じた日本の再生を目指して」2002年2月
- 西日本経済協議会「地域の創意と活力を生かした「新しい国づくり」」2005年8月
- 北海道経済連合会「北海道の目指す姿と道州制」2005年6月
- 東北経済連合会「道州制に関する提言」2007年3月

- 中部経済連合会「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」2008年2月
- 関西分権改革研究会（公共団体も関係）「分権改革における関西のあり方」2005年1月
- 中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて－中国地方からの道州制移行論－」2004年11月
- 四国経済連合会「地方の自立に向けた行政制度改革について－地方分権（道州制）に関する中間報告－」2005年11月
- 九州・山口経済連合会「地方からの道州制の推進に向けて～「九州モデル」の検討～」2005年5月
- 九州経済同友会「九州自治州構想」2005年6月

これらは、いずれも道州制や地方分権を積極的に推進する観点からまとめられたものである。

なお、経済団体において道州制を推進する理由としては、主として以下の認識が共通して挙げられるのではないかと考えられる。

- 現在の社会システムは激変する社会情勢に十分対応できておらず、変化に対応できるような抜本の見直しが必要である。
- 中央依存ではなく、地域が自らの意志で考え、独自に取り組む「自律的な経済圏」の形成が必要である。
- こうした点を踏まえ、道州制導入により、以下のことが行いやすくなる。
  - ・ 広域的な産業政策展開（資源の効果的利用、一体的な施策展開）
  - ・ 競争力のある社会資本の整備（選択と集中、国際競争力向上）
  - ・ 官から民への流れが加速し、サービスが充実

ただし、民間企業等の全体が道州制に対し関心を持っており、また道州制に対し強い期待感を抱いているとは言えない状況であろう（注6）。

最後に、2001年以降における研究者による研究成果に関しては、本稿の参考資料として挙げているもののほか、数多くの成果が見られ、また学会の研究大会においても道州制を大会テーマとして開催される例も見られる。しかし、それらの個別の紹介については本稿では割愛する。

## 6. 2008年以降に予想される動向

2008年以降においては、前述の2008年3月の道州制ビジョン懇談会「中間報告」のほか、地方六団体や、九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会など地方からの「報告」「中間報告」等も2008年春に行われる。また、2008年秋には、日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第2次提言」や九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会「報告」などが予定されている。2009年には道州制ビジョン懇談会「報告」も見込まれている。さらに、これらの動向を踏まえながら、道州制導入に向けた提言や検討等が各所で行われることが見込まれる。また、これらに対する批判的視点からの研究もこれまで以上に発信されていくことが考えられる。

一方、道州制検討とは別の枠組みで現在進んでいる地方分権改革推進委員会での議論や、第 29

次地方制度調査会における議論も、今後の道州制に密接な関わりを持つてくるものと思われる。特に、地方分権改革推進委員会における「国の地方支分部局の見直し」など第2次分権改革全般に向けた検討や、第29次地方制度調査会における「小規模市町村のあり方」などは、道州制の制度設計にも特に密接に関わってくることとなる。こうした議論と平行して道州制議論が進んでいることが、現在の議論の大きな特色、と言えよう。前述のとおり、西尾（2007）や小西（2006）からは、道州制導入は第2次分権改革後の第3次分権改革等において議論を行うべきではないかという印象も示されているが、現在、議論が複雑化あるいは重複化しているという感覚が生じ、そのことがさらに議論を複雑にさせていると言える。その一方で、政界や経済界においては実際に道州制を導入する際に要する移行期間の長さを見越して、第3次分権改革を円滑に進めるためにも現段階からの議論が必要であるというスタンスのもと、道州制議論を積極的に進めている団体等もあると考えられ、さらには様々な政治的要因等も関連すると思われることから、具体的な意思決定の過程も含め、今後については不透明感が高いと言えよう。

道州制に移行する時期としては、道州制ビジョン懇談会が中間報告で提示する2018年や、その前後を具体的に挙げる意見なども見られるが、現段階では道州制が導入に移されるかどうかも含めて議論が必要な段階であり、移行時期についても未定である。ただし、政治的決断により移行に向けた議論、作業が今後急速に進む可能性もあると言えよう。

## 7. まとめ

以上、戦前から現在に至るまでの道州制議論の変遷を整理した。道州制については古くから議論される一方、その姿は中央政府の統制強化を指向するものから地方分権を指向するものへと変化してくるなど、時代の状況に応じた様々な検討が行われてきたと言えよう。また、政府レベルの検討にとどまらず、各地方公共団体や、経済団体を中心とした民間からも様々な提言や研究が行われてきた。

しかしながら、現在も道州制に対する市民全般の関心は高いとは感じられず、また道州制が古くから議論されてきたことに対する理解もあまり進んでいないのではないかと考える。その背景として、道州制について、「国家統治形態の改革」という認識よりは「都道府県を巡る行政改革の一つ」として市民に受け止められているのではないかと考える。そのため、市町村と異なり住民との接点が比較的少ない行政機関である都道府県の改革としての道州制は、生活や社会経済活動への影響がリアリティを持って感じられず、関心も高まらないのではないかと。ただし、都道府県の区域は住民の意識において、愛着などの面から強く意識されており、このことがいわゆる「区割り」議論の過度な先行などを生じさせているとも考えられよう。また、市民にとって「Aという事務は、きちんとした対応が行われるならば、国、道州、市のどこが担当していても構わない」という意識が強いことも考えられる。

一方、本節においては、井戸敏三・兵庫県知事のように、地方分権の推進のためにはむしろ、安易な道州制議論の進展に対して反対すべき、との議論も、研究者も含めて行われている点についても紹介した。

こうした道州制を巡る論点については、本章のまとめの部分において改めて整理する。

### Ⅲ．中国、九州地方における近年の道州制議論

前節では、全国的な道州制議論の動向を整理した。本節では、関門地域が位置する中国地方、九州地方における道州制議論について、特に近年の動向に着目してその概要を整理する。

#### 1．中国地方における主な議論

中国地方においては、長野士郎・岡山県知事（当時）による連邦制提案などの議論はあったが、関西や中部、あるいは首都圏等の他地方と比較して古くから道州制議論が活発であった、という状況ではないと言えよう。一方で、近年は各県による取り組みや、中国経済連合会による取り組みなども見られる。ここでは近年の動向に絞ってその概要を整理する。

##### （1）知事会ならびに各県の動向

九州地方と異なり、中国地方知事会においては、道州制に関する総合的な意見、提案という形での提言とりまとめは行われていない。ただし、知事会に設けた「都道府県のあり方に関する調査研究会」において検討を行い、2004年には都道府県のあり方に関する論点整理を報告している。また、国と地方の役割分担や事務配分のあり方等についての意見交換は行われている。

一方、各県においては、道州制に関し積極的な提言等が行われている。

岡山県では、有識者による「21世紀の地方自治を考える懇談会」を設置し、「懇談会報告書」を2003年3月にとりまとめた。将来の広域的自治体には「道州制」を導入すべきであり、当圏域における道州の範囲は「中四国州」が最適である等の提言が行われている。県はこれを踏まえ、道州制研究プロジェクトチームを設置し、「中四国州」の実現に向けた提言等を積極的に行っている。なお、石井正弘・岡山県知事は、2007年度時点で、全国知事会道州制特別委員会委員長および国の道州制ビジョン懇談会委員を務めており、道州制の導入に向けて積極的な発言を行っている。

広島県では、有識者による「広島県分権改革推進審議会」を設置し、2004年11月に「広島県の分権改革の推進に関する答申」をまとめた。ここでは、目指すべき地方分権の実現を図り、地域自らが地域の個性を発揮する個性豊かで活力ある地域社会の創造、広域的な行政需要への迅速かつ的確な対応、また、国と地方の二重行政の解消による行政運営の一層の総合化・効率化などの観点から、国の地方支分部局や都道府県に代わる新たな広域自治体の姿として、できるだけ早期に道州制を目指すべきである、としている。これを受け、「中国ブロック」での道州制の早期実現を目指す姿勢を明らかにしている。

山口県では、庁内の検討チーム「県のあり方検討チーム」を設置し、分権時代の国と地方の関係や道州制等の新たな広域自治制度のあり方などについて検討を行い、2006年2月に「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」をとりまとめた。ここでは、新たな広域自治制度の構築が必要

であるとし、比較検討の結果、道州制が地方分権時代にふさわしい広域自治制度である、としている。ただし、道州制の前提条件として、以下の点を挙げている。

- 道州は、地方公共団体として位置付けること。
- 道州制への移行に当たっては、国と地方の役割分担を改めて明確にした上で、国の事務・権限を大幅に移管、国の関与は最小限とし、機関委任事務は復活させないこと。
- 道州の自立的行財政運営が可能となるよう、地方税の大幅拡充や新たな財政調整制度の創設など、税財政制度を抜本的に見直すこと。
- 道州制への移行は、全国一律の制度として一斉に行うこと。

また、極めて特徴的で興味深い点としては、山口県が包含される道州の枠組みとして、「中国」「中四国」「九州」の3つの枠組みを検討している点である。

表2 山口県「県のあり方検討チーム」による、「中国」「中四国」「九州」の枠組み検討

	地域の一体感	広域圏としての自立・広域的課題への対応	国からの円滑な権限移譲
中国州	・行政、経済、スポーツなど様々な分野で地域としての一体感は最も大。	・人口・税収・域内総生産など、スケールメリットの面では若干不利。 ・従来から、観光振興、災害時や健康危機における相互応援協定など、広域的課題への対応に関する連携の実績あり。	・多くの国の地方支分部局管轄区域と整合しており、国の権限の円滑な移管が期待できる。
中四国州	・瀬戸内海を挟んで分割されており、交流・連携の実績が少なく、地域としての一体感小。	・人口・税収・域内総生産などは九州、東北とほぼ同等。 ・瀬戸内海の一体的な管理や利用が可能となり、環境保全や資源の有効活用などについて総合的な施策展開が可能。	・農林水産省、厚生労働省の地方支分部局は中四国を管轄区域としている。
九州道	・県西部地域は北部九州と経済圏・生活圏を共有しているが、関門海峡を挟んで分断されており、山口県全体としてみると、地域としての一体感小。	・人口、税収、域内総生産などは東北を上回り、スケールメリットは大。 ・東アジアに近く地理的に優位。産業振興や観光振興など、海外を意識した地域戦略の展開が可能。	・九州と同じ管轄区域なのは県西部の港湾関係、税関などに限られている。

出典：山口県 県のあり方検討チーム「「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」の概要」2006年2月

上記のような結果を示した上で、平成17年度県政世論調査結果を用いながら、「現在の山口県のままでよい」という意見が過半を占め、次いで、3つの枠組みの中では、「中国州」が相対的に多くの支持を集めているが、県の枠組を越えた新たな広域自治制度について関心が低く、居住する地域によって県民の意識に多少の差がある。したがって、本県の特長も踏まえ、今後さらに幅広い議論が必要。」として、望ましい枠組みの特定は行っていない。

なお、ここで用いられた県政世論調査では、広域自治体の区域に対する希望を率直に問う形のも

のであり、またこれを回答者の居住地域別に集計している。その結果を見ると、全地域において「山口県の区域のまま」とする回答が過半数を占め、下関地域以外では次いで「中国5県」の回答が多くなっているが、下関地域では「九州8県と山口県」とする回答の方が多くなっている点が特徴的である。また、長門地域においても、「九州8県と山口県」とする回答が「中国5県」とする回答と同程度となっている。

**表3 山口県における、広域自治体の区域に関する県民意向（平成17年度県政世論調査より）**

（問）国においては、現在の県の枠組みを超えた道州制等も検討されていますが、あなたは、これからの広域自治体の区域（山口県の区域を含む）は、次のどれが最も適当だと思いますか。（○は一つ）  
（単位：％）

	山口県の区域のまま	中国5県の区域	中四国9県の区域	九州8県と山口県の区域	その他・無回答
岩国地域	62.5	19.9	1.0	0.3	16.2
柳井地域	51.7	24.7	7.9	2.2	13.5
周南地域	75.2	16.7	1.1	1.1	6.1
山口・防府地域	58.9	19.4	2.1	9.1	10.6
宇部・小野田地域	62.0	19.5	1.6	7.6	9.3
下関地域	62.2	11.4	1.2	19.7	5.6
長門地域	63.4	14.9	1.0	12.9	7.9
萩地域	64.2	20.1	0.6	2.8	12.3
全体	64.2	17.6	1.8	6.5	9.9

※県全体の有効回収数 1,608

出典：山口県 県のあり方検討チーム「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」2006年2月

山口県がこうした分析を行っていることは、山口県の地理的特性や多様性を反映し、あるいは中国地方を構成する岡山県・広島県がそれぞれ異なった枠組みを指向している影響を受けているものと考えられる。さらに、また山口県も今後の自らのあり方について踏み込んで検討を行っている姿勢が顕在化しているものと言えよう。

なお、鳥取県、鳥取県では、道州制に対する基本姿勢に係る検討等を行っているが、県独自の提言等を行っていない。

## （2）中国経済連合会の動向

中国経済連合会は、2004年11月、「広域的な地方自治の実現に向けて－中国地方からの道州制移行論－」をとりまとめた。これは、地域自らの力で自立に向けた取り組みを進める「自助」と、地域間で協働しながら相互の強みを活かし、補い合う「互助」が有効に機能する新たな広域的な地方自治制度の確立を目指し、道州制の導入を提案したものとなっている。その骨子を以下に示す。

中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて－中国地方からの道州制移行論－」の骨子

2004（平成16）年

## はじめに

### 1. 市町村合併後の都道府県制度の抱える課題

- (1) 市町村合併に対する評価
- (2) 合併に取り残された市町村への対処
- (3) 基礎自治体の強化に伴う都道府県の役割の縮小
- (4) 行財政システムの健全化と官民の協働
- (5) 国土形成と連動した地域づくりの必要性

### 2. 新たな広域的地方自治制度のあり方

- (1) 広域的な地方自治のあり方
  - ・新たな広域自治体の確立には、自立と相互扶助による地域づくり、各主体の地域経営への参画、受益と負担の均衡などを支える行財政システムの構築が必要であり、その実現により市民・企業活動が円滑に行える環境整備が求められる。
- (2) わが国が導入すべき広域的地方自治制度
  - ・限界を迎えつつある都道府県制度からの脱却、地域の自立性の向上、新たな基礎自治体・広域自治体・国の関係の構築、国際社会における地域の経済的自立の実現性等の観点から、道州制が新たな広域的な地方自治制度として最適である。
- (3) 道州制導入を前提とした国と地方の新たな関係の構築
  - ・補完性の原理をベースに、国と地方の役割を明確にし、新たな関係構築が必要である。
  - ・ナショナル・ミニマムに該当する部分は国が責任を持って対応すべきであるが、その運営についてはより効率的で高いサービスを提供できる主体が担うよう、柔軟な制度設計が必要である。
- (4) 道州制下での税財政制度のあり方
  - ・過度の財政調整による地方圏優遇の是正は甘受し、身の丈にふさわしい税財政制度への移行が必要である。
  - ・ただし、財政調整制度をなくしてしまうと、税財源の偏在に応じて大都市圏優位となるため、地方圏に配慮した財政調整制度は維持される必要がある。
  - ・道州制下で確立すべき財政調整制度は、互助の精神に基づき、国による垂直的な財政調整機能と地域間の水平調整機能を複合的に活用したものとし、地域ブロックを主体としながら国も参加する調整機関により制度設計・運用がなされる必要がある。

### 3. 道州制による新たな広域的な地方自治の確立

- (1) 道州制への移行方法
  - ・2015年度までの道州制移行に向けて関係主体が積極的に取り組むことが必要である。
  - ・地域の自主性を尊重し、議論の進展に応じて可能な地域ブロックから移行する。
  - ・移行までの期間は、構造改革特区制度や広域連合など多様な広域連携施策を推進する。
  - ・また、地方への権限移譲を進めるとともに、二重行政の是正のため、国の地方支分部局の統廃合に向けた検討を進めるべきである。
  - ・国は、道州制移行に関する法的制度など枠組みを早期に確立すべきである。
- (2) 道州の地域区分
- (3) 道州知事と道州議会
  - ・道州知事の選出は直接選挙で行う。
  - ・道州議会の定数は10万人に1人の割合とし、上限を設ける。選挙は、現在の都道府県を選挙区とし、非拘束名簿式比例代表制で行う。
  - ・道州民投票制度の導入
  - ・なお、道州制移行を機に、参議院制度など国会の改革が必要である。

### 4. 中国地方における道州制の導入

- (1) 中国地方からの道州制検討の意義
  - ・地方の視点から道州制の提案を行い、実現に向けた議論を喚起する。
  - ・地方も痛みを受け入れ自立性を高める努力を行うこと、また、中国地方は新たな税財政システムを導入すれば経済的な自立も可能であることなどをアピールする。
- (2) 中国地方が抱える課題

(3) 中国地方における地域区分の設定

・様々なつながりを考慮すると、中国地方5県による中国州（仮称）の形成が適切と考えられる。なお、将来的には中四国州（仮称）など、より広域的な地域区分の可能性も検討する必要がある。

(4) 中国地方の州都

・州都は、各種の機能集積が高い広島市が最も有力な候補地といえる。

・州としての一体感を強めるため、立法府（議会）を現在の県庁所在都市で巡回開催する巡議会の方式についても検討項目とする。

(5) 中国地方の道州議会

5. 中国地方における道州制移行に向けて

(1) 道州制移行に向けた議論の場の設定

・中国地方5県、市町村、経済団体、有識者等で構成される「中国地方道州制検討協議会(仮称)」を早期に立ち上げ、議論を開始するとともに、この議論を経て、「中国州設立推進協議会（仮称）」を設置し、実現に向けた実質的協議を行うことが必要である。

(2) 連携・協力体制の構築

(3) 道州制移行スケジュール

(4) 中国経済連合会が果たすべき役割

出典：中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて ―中国地方からの道州制移行論―」2004年11月をもとに作成

他地方の経済団体と同様の方向性で検討が行われており、道州制推進に向けた積極姿勢が示されている。なお、州都等について具体的に触れている点は、特徴的と言えよう。なお、ここで提案された中国地方道州制検討協議会（仮称）については、2007年度時点においては設置されていない。

(3) まとめ

中国地方においては、岡山、広島、山口の各県がそれぞれ道州制の導入に積極的な姿勢を示している一方、中国地方として、あるいは中国・四国地方といった地方単位で、行政や経済界が共同して検討する状況には至っていない。この点が後述する九州地方における道州制議論との違いと言える。

※参考 四国地方の動向

中国地方の道州制を議論する上では、「道州の区割り（枠組み）」の問題が先行して取り上げられる傾向が感じられる。その際、主として議論の対象となるのは四国地方と同一州となるかどうかである。そのため、参考として四国地方の動向を概観する。

四国知事会では、道州制に関する調査・研究を行うため、4県の部次長級職員で構成する「四国4県道州制研究会」を設置し、2007年6月に「道州制に関する最終報告書―四国におけるあり方について―」をとりまとめている。国から地方への権限・財源の移譲を行い、国と地方のあり方を地方分権型に抜本的に見直すためには、新たな行政システムとして、道州制を導入することは有力な選択肢である、とした上で、道州制の基本的な制度設計等を行っている。

また、四国経済連合会は、2005年11月に「地方の自立に向けた行政制度改革について―地方分権（道州制）に関する中間報告―」をまとめ、道州制推進の姿勢を示している。

なお、四国4県道州制研究会、四国経済連合会とも、道州の区割りについては「四国4県」を指



向している。

## 2. 九州地方における主な議論

九州においては、1990年代あるいはそれ以前においても、平松守彦・大分県知事（当時）による一連の道州制関連提言等が行われていたが、中国地方と同様、他地方と比較して九州が古くから道州制議論が活発であった、という状況ではない。しかし、近年は活発に「九州単位」あるいは各県単位等での道州制議論が行われており、九州は「道州制議論の先進地」として、九州内外から表現されることもある。こうした表現の元となる動向として、九州地方知事会、九州経済連合会、九州経済同友会、九州地域戦略会議、九州市長会などにおける「九州単位」での活発な論議が行われている点が挙げられる。ここでは近年の動向に絞ってその概要を整理する。

### （1）九州地方知事会の動向

2001年11月にスタートした国の第27次地方制度調査会において道州制も含んだ議論が進められる中、九州地方知事会は2002年2月に「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」を設置し、道州制、連邦制、県合併、県連合や県境を越えた広域連携等都道府県のあり方に関する情報収集及び調査研究を開始した。2004年2月にはメンバーを各県の次長クラスから部局長クラスへの格上げするなどして検討を強化し、2005年6月、同研究会は「九州が道州制に移行した場合の課題等について」をとりまとめて知事会に報告した。

この報告は、国において道州制等の検討が本格化してきたことなどを受け、必要に応じて国の議論に対し意見具申を行うための基盤をつくるため、「九州における道州制」を想定した論点整理が行われている。従って、県合併等との比較検討を行うことなく（注7）、冒頭から道州制の導入を前提とした形でとりまとめられている点が特徴的であろう。また、検討すべき事項については概ね触れられる形となっているが、各事項の記述内容については、基本的な考え方の提示及び主たる論点等の例示を中心とした構成となっている。

なお、九州地方知事会は九州・沖縄及び山口の各県知事で構成されており、「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」には沖縄県は正式メンバーとして委員が参加、山口県はオブザーバーとしての参加となっている。そのため、いわゆる「区割り」の問題については、道州の区域を考える場合「九州」が一体となった区域とすることが適当ではないか、とした上で、沖縄県については、適用される法律や国の出先機関の管轄が異なる場合が多いこと、海を隔てて地理的に離れていること等から、他の7県とは異なる区域とする考え方もある、としている。

報告の内容のうち、「道州の基本的考え方」としては、「地方自治体の構造は、広域自治体である道州と基礎自治体である市町村の二層制とする。」「地方分権を進める観点から、道州は完全自治体とし、国の総合的な出先機関や国と地方自治体の性格を併有する中間的団体とはしない。」「道州制の導入に伴い、国の役割を重点化し、道州は現在国が有している内政に関する多くの権限を担う。」「道州制の検討に当たっては、現行憲法を前提とする。」などを挙げている。

九州地方知事会では、この報告から更に踏み込んだ検討を経済界と共に行うため、後述する九州

地域戦略会議の道州制検討委員会で取り組みを進めていくこととなる。

## (2) 九州経済連合会、九州経済同友会の動向

他地方と同様、九州においても経済団体における地方分権推進、道州制推進の提言等が活発に行われた。

九州経済連合会（注8）は2002年に発表した「21世紀の九州地域戦略」において、九州地域の21世紀の将来像として、中央依存ではなく九州地域が自らの意志で考え、独自に取り組む「自律的経済圏」の形成をめざさなければならないことを提起し、長期的な観点から道州制を検討すると示して改めて道州制論議を推進する姿勢を明らかにした。その後、「行財政委員会地方制度研究会」において2年間の検討を行い、2005年5月に「地方からの道州制の推進に向けて ～「九州モデル」の検討～」をとりまとめた。

ここでは、自律的な経済圏を目指すシステムとして道州制の九州モデルを提案することを第一に掲げており、そのための5つの視点として、①広域的な産業政策の展開、②競争力のある社会資本の整備、③人材力を高める教育の推進、④対外的な情報発信・PR戦略の強化、⑤広域的な生活環境の整備、を挙げている。

筆者が特に注目するのは、視点①の中で「九州は、道州制に移行することで、国、県、市町村のそれぞれが実施してきた産業政策を集約し、九州全体の資源を効果的に利用する必要がある。」としている点であろう。これは、市町村が行っている産業関連施策を道州に「逆分権する」とも読み取れる。提言の中の「国・州・市町村の役割分担」においても産業・雇用に係る役割は州に整理されている。こうした事項は、行政側からの提言ではあまり踏み込んで論じられていない点であり、これが提言の冒頭に掲げられていることは、特に産業関連施策を幅広く展開し、港湾も有している北九州市にとっては注目すべき事項であろう。

なお、「区割り」議論については、沖縄県を含まない九州7県を一つの道州とすることを前提としている。九州経済連合会の構成企業には山口県の企業も含まれているが、この提言では、山口県は含まないこととしている。

一方、九州経済同友会は、2001年に発表した「21世紀の新しい九州を目指して」の構想のなかで「九州自治州をめざして」を掲げ、2004年には「九州はひとつ委員会」を組織して検討を行った。その結果、2005年6月に「九州自治州構想」を発表した。

ここでは、九州の繁栄のためには九州が持てるパワーを結集し、地域のことは地域で決める“自立経済圏九州”の実現を目指すことを第一に掲げており、九州経済連合会と基本的な姿勢は同じものとなっている。九州地方知事会や九州経済連合会との比較で特徴的なこととしては、州の組織として、州の長を住民による直接選挙で選ぶ方法ではなく、議院内閣制を採るケースもあり得るとしている点が挙げられる（一案に限定した提示は行われていない）。また、「九州自治州が取り組む事業例」として、60事業を例示している点が特徴的である。さらに、参考資料として、これらのうち主要なプランの実施による経済波及効果を試算や、行政経費削減効果の試算なども行っている。「区割り」議論については、沖縄県を含む8県を一つの道州とすることを提案しているが、沖縄を

「特別自治州」ないしは「特別自治区」にする検討も必要である、としている。

### (3) 九州地域戦略会議 道州制検討委員会の動向

2005年5、6月に、九州地方知事会、九州経済連合会、九州経済同友会という、九州の行政、経済界を代表する広域的組織から道州制に係る提言、報告等が相次いで公表された。これを受けて、既に設置されていた九州地域戦略会議において、道州制の必要性と目指すべき姿及び課題について共通認識をとりまとめるとともに九州全体での議論を喚起するための取り組みを検討する「道州制検討委員会」を2005年10月に設置し、行政と経済界が一体となって検討を行うこととなった。

この舞台となった九州地域戦略会議とは、2003年10月に、「九州はひとつ」の理念のもと、官民一体となって九州独自の発展戦略の研究や具体的施策の推進に取り組んでいくため、「九州地方知事会と九経連との意見交換会」を発展する形で設立されていた。九州地方知事会、九州経済連合会、九州商工会議所連合会、九州経済同友会、九州経営者協会によって組織されており、政策連合の取り組みとして、九州観光推進機構の設立、循環型高速交通体系整備に係る研究や決議等が行われていた。道州制に係る提言等を行った3団体のいずれもこの構成メンバーであったため、行政と経済界の双方が新たな共通認識に立って検討を行うには格好の場となったと言える。

設置された道州制検討委員会は、石川敬一・九州経済同友会代表委員を委員長とし、各県の総務・企画部局長と、各経済団体の役員の計16名によって構成されており、沖縄県はオブザーバーとして参加、九州市長会はゲストとしての参加であった。また、顧問として研究者2名が参画している。

この検討プロセスで注目できるのは、九州における現行制度の問題点の抽出と原因分析を行い、その結果として道州制導入の必要性を指摘している点であろう。様々な分析、議論を踏まえて、同委員会は2006年10月に「道州制に関する答申」を行い、九州地域戦略会議の了承を得て、道州制の必要性や九州が目指す姿などについて九州における官民の共通認識として確認された。

この答申の概要を以下に示す。

#### 九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」の骨子

2006（平成18）年

はじめに

#### 1 今なぜ道州制が必要か

1. 地方のことは地方が決める地方分権社会の実現
2. 道州制を目指す6つの理由
  - (1) 九州を活性化し、住民の暮らしを豊かにする
  - (2) 中央集権システムを改革する
  - (3) 市町村制度と都道府県制度を改革する
  - (4) 国と県の二重行政を解消する
  - (5) 国と地方の危機的な財政状況を改善する
  - (6) 九州が一体となり東アジアの拠点として繁栄する

#### 2 道州制によって目指す九州の姿

1. 九州のポテンシャルを活かしパワーを発揮できる九州を目指す
  - (1) 九州のポテンシャルを最大限に活かす：産業集積、アジアとの近接性、自然・文化資源
  - (2) 道州制の特性を最大限に活かす：選択と集中による社会資本整備や産業の効率化、一体化による高次機能の実現、自立的な政策展開など

## 2. 7つのビジョンと3つの制度の構築

### 7つのビジョン

- ① 生活： 安心安全で豊かな暮らしのできる九州を実現する
- ② 経済： 産業の域内循環を高め、一体的に発展する九州を実現する
- ③ 国際： 東アジアの拠点として繁栄する自立経済圏九州を実現する
- ④ 社会資本： 効率的な社会資本整備により豊かで競争力のある九州を実現する
- ⑤ 人材： 優秀な人材と国際人が育つ九州を実現する
- ⑥ 環境： 自然と人・産業が生き生きと共存する緑豊かな九州を実現する
- ⑦ 行政： 透明性の高い民主的で効率的な行政を行う九州を実現する

### 3つの制度

- ① 地方分権を推進し、「九州のことは九州が決める」制度の構築
- ② 東アジアの拠点として繁栄する「自立経済圏九州」実現のための制度の構築
- ③ 国と地方を通じた効率的な行政財政制度の構築

## 3. 九州における道州制のイメージ

### (1) 九州における道州制のイメージ

- ・九州を広域的に再編して一つの道州とし、国と地方の役割分担に基づき、国および国の出先機関の権限と財源を道州政府に移譲する。
- ・九州の自治は道州と市町村の2層制とし、公選の議会と首長を持つ。
- ・住民サービスの大部分は基礎自治体である市町村が受け持つ。
- ・道州の役割は、市町村では対処できない事業および九州が一体となって取り組むべき事業を中心に分担する（国の行政権限の移譲を受けた広域自治体）。

### (2) 多極型九州の形成

- ・各地域の産業・文化等の特色を活かした産業の戦略的拠点配置など多極型構造の地域づくりを目指し、九州の一体的な発展を図る。

### (3) 九州の道州の区域

- ・沖縄の持つ地勢学的・歴史的・文化的背景、現行法令等の状況を考慮すると、九州7県をひとつの道州として、沖縄県を「単独州」とすることが現実的
- ・しかし、九州・沖縄は、一体的発展を目指して政策連合などの活動を続けており、最終的には沖縄県民の判断。

### (4) 大都市の位置づけ

- ・大都市も道州に包括される基礎自治体との位置づけが適当。
- ・大都市が道州の行政権から独立して「都市州」として機能するような制度は、道州政府による地域の一体的経営という視点からは適当でない。

### (5) 州都のあり方

- ・九州全体の利益に資する州都はいかにあるべきか多面的、多角的に検討。

## 4. 国、道州、市町村の役割分担

### 役割分担の基本的な考え方

- ① 市町村はさらに合併を進めて基礎自治体としての機能を強化し、そこに都道府県の権限と財源を移譲し、福祉、介護、医療、教育等の住民サービスの大部分を担う。
- ② 道州は広域自治体として、市町村では対処できない広域的な役割を担い、さらに道州では対処できない外交、防衛、通貨管理など主として国家の存立に関わる役割を国が担う。
- ③ 国、道州、市町村はそれぞれが担う役割については、計画・企画・立案・執行・評価までを一貫して自己完結的に行うことを基本とする。

## 3. いかにして道州制を実現するか

### 1. 道州制導入に向けた3つの仕組みづくり

#### (1) 国、道州、市町村の役割分担の明確化

#### (2) 分担する役割に応じて地方自治体の自主財源を確保するための仕組みづくり

- ・地方分権を進め、財政責任を伴った道州制を実現するためには、地方税を中心とした自主財源の拡充確保が不可欠

- ・そのため、国と地方の役割分担に応じて、地方税の税源配分方式を抜本的に再構築し、地方の自己決定により自主的な財政運営を行うことのできる体制の確立が必要
  - ・具体的な制度として
    - ①税源移譲や国税と地方税の税目、課税権のあり方も含め税制を見直し、国と地方の租税収入の配分比率をその役割に応じた最終支出の比率に近づける
    - ②国庫支出金を原則廃止し、一般財源化する
    - ③地方交付税制度を見直し、新たな財政調整の仕組みをつくる
- ※なお、道州間における財政調整のルールを法律で定め、それを必要により改定できる仕組みや国家的見地から調整できる個別制度も必要

(3) 道州制を支える市町村の行政能力を強化するための仕組みづくり

2. 国民的議論を喚起するための3つの方策

#### 4 道州制導入に伴う懸念への取り組み

- ・各地域のアイデンティティが消失するのではないか
- ・九州全体が画一化するのではないか
- ・道州内の地域間格差が拡大するのではないか
- ・県単位で事業を展開している企業に問題があるのではないか

《付属資料》

道州制の必要性に関する分析結果、現行制度の問題点、具体的施策のアイデア など

出典：九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」2006年10月、芦塚日出美「九州における道州制への取り組み」『第2回道州制ビジョン懇談会における説明資料』2007年3月、九州地方知事会ホームページをもとに作成

この答申は市町村を含む行政、経済界等では高い関心をもって受け止められる結果となった。その内容については、道州制の必要性や、各項目の基本的な考え方の整理を中心としたものであり、具体的な制度設計に向けた検討の困難性が「はじめに」の中で指摘され、「本報告は最終報告ではなく、次の検討ステップに進むための踏み台と位置づけるべきもの」として位置づけている。

#### (4) 九州地域戦略会議 第2回道州制検討委員会の動向

九州地域戦略会議は、前述の道州制検討委員会「道州制に関する答申」の後、地方分権を推進する観点から今後も道州制の検討を継続することとし、2007年5月に「第2回道州制検討委員会」を設置した。同委員会は活動期間を2年間とし、以下のような活動内容を掲げている。

- 道州制の「九州モデル」策定に関する検討
  - ・ 国、道州、市町村の具体的役割分担の検討
  - ・ 道州制を実現するための税財政制度の検討
  - ・ 九州が目指す姿、将来ビジョンの検討
- 住民及び国の関心を高めるためのPR戦略の検討
- その他必要な事項

また、活動目標としては「九州モデル」の発信、「国の検討内容等との整合性」を掲げており、国の道州制ビジョン懇談会や、地方分権改革推進委員会などにおける地方分権に関する検討を強く意識している。

ここで掲げられている「道州制の九州モデル」とは、「国・道州・市町村の具体的役割分担及びそれに相応しい税財政制度について、その仕組みとメリットを分かりやすく示した地方分権型社

会の具体像である。このモデルを九州が作成し、率先して全国にアピールすることにより、国の道州制などに関する議論に地方の声を反映させるとともに、道州制に関して全国的な議論を誘発する。」(九州地域戦略会議資料より抜粋)ものとされている。

委員は、経済団体代表が委員長を務めた第1次委員会と異なり、委員長に研究者である矢田俊文・北九州市立大学学長を配置し、委員数は17名となっている。沖縄県はメンバーとなっていない。また、顧問として、元官房副長官及び研究者、及び大分、佐賀、鹿児島県の3県知事を配している点特徴的である。また、各県の実務者等によって2007年度に「国と地方の役割分担ワーキングチーム」を設置して具体的な検討を行い、その役割分担事例を踏まえる形で2008年度に「税財政制度ワーキングチーム」を設置することとしている。

2008年3月に中間報告を行い、2008年10月には最終報告を行う予定となっており、現在、とりまとめに向けた検討が進行中である。

#### (5) 九州市長会の動向

九州市長会は九州地域戦略会議に道州制検討委員会が設けられた同年月の2005年10月に「九州における道州制等のあり方研究委員会」を設け、「10年をめどに道州制実現をめざす」との目標を掲げて検討を行い、2006年10月(九州地域戦略会議道州制検討委員会の答申と同月)に報告書「九州府構想～10年をめどに道州制実現をめざす～」をとりまとめた。この委員会は21名の委員によって構成され、各県の県庁所在市の市長、政令指定都市の市長などがメンバーとなっており、沖縄県の2市長も含んでいる。

地方の市長会として道州制に係る提言を行ったことは全国的にも珍しいケースであると言え、知事会や経済団体に続いて基礎自治体の立場から出されたこの提言は、九州において道州制推進論が盛んであることを一層明確化したと位置づけることができる。

また、その構成を見ると、知事会の提言等と同様、冒頭から道州制の導入を前提とした形でとりまとめられている。

九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会  
「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～ 目次構成

2006(平成18)年

はじめに

#### 第1章 創造への変革・・・今、なぜ道州制が必要なのか

- 1 時代の大きな潮流と中央集権社会の弊害
- 2 地方を取り巻く環境の変化と課題
- 3 アジア諸国との結びつきの強化
- 4 中央集権社会からの脱却と真の分権型社会への転換

#### 第2章 全国に先駆けた道州制の九州モデルの実現をめざす

- 1 「九州府」の構成と国際比較
- 2 「九州府」への移行期限と実現に向けた工程表
- 3 全国に先駆けて道州制を導入するメリットと予測される課題
- 4 「九州府」における議決・執行機関、選挙制度及び住民参加制度
- 5 住民や経済界等を巻き込んだ活発な議論の展開と、国等への働きかけ
- 6 「九州府」構想の実現が、住民や経済界等に与える夢や魅力

7 沖縄県の位置付け
第3章 国、「九州府」及び基礎自治体の役割分担
1 現行制度の主な問題点
2 国、「九州府」及び基礎自治体の役割
3 基礎自治体の規模と事務処理
4 県境を越えた市町村合併の推進
第4章 権限移譲の推進
1 基礎自治体を取り巻く権限移譲に関する状況
2 権限移譲の推進を図るための受け入れ体制及び法制度の整備等
3 基礎自治体を取り巻く課題とその対応策
4 さらなる市町村合併促進の意義
第5章 税財政制度の基本的なあり方
1 「九州府」構想下における税財政制度のあり方
2 地方共有税制度の導入
3 地方財政調整制度のあり方
第6章 アジアにおける九州の躍進と戦略

出典：九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～」2006年10月

市長会として、基礎自治体の立場から国・道州・市町村の役割分担の考え方や権限移譲の必要性などを重点的に論じている点が特徴的である。また、「県境を越えた市町村合併の推進」を挙げている点は、市長会ならではの事と言えよう。なお、国、「九州府」及び基礎自治体の役割と機能の基本的考え方は、下表のような形で提示されている。

表4 九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会における「国、「九州府」及び基礎自治体の役割と機能の基本的考え方」

ア 「補完性」と「近接性」の原理に基づく役割分担の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎自治体は、住民生活に密着した事務事業についての政策立案から実施に至るまでを、地域住民と協働し主体的に担う。</li> <li>「九州府」は、民主的プロセス(住民の直接選挙による首長、議員の選出など)を踏まえて構成し、区域内の広域的課題、基礎自治体の補完や基礎自治体間の連絡調整及び他の道州との連絡調整などの事務を担う。</li> <li>国は、防衛、外交など国家的課題への対応を図るほか、通貨、経済、社会保障などナショナルスタンダード(一定の望ましい水準)としての政策立案とその実施及び生活保護、義務教育などのナショナルミニマム(国家が国民に保障する最低限の生活水準)の政策立案等を担う。</li> </ul>
イ 自己決定・自己責任・自立経営を基本とした地域社会の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>アで掲げる役割分担に基づき、税制や諸法令の抜本的な見直しにより、国から地方へ必要な権限、財源の移譲を行う。その際には、特に財源について地方間の偏在を調整する仕組みを併せて構築する。</li> <li>地方自治体としても、住民との間での積極的な情報公開・情報共有、政策形成過程での住民参画の仕組みづくりや行政に対する住民評価・監視システムの構築、さらには住民自治の推進など住民と行政との協働を推進し、自主・自立・自律の地域づくりに取り組む。</li> </ul>
ウ 多様性が尊重される中、それぞれのまちの個性が輝き、活力ある「九州府」の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>「九州府」においては、自治体の規模の大小に関わらずすべての基礎自治体が、その恵まれた自然環境や風土の中で、住民とともに築き上げてきた個性豊かな歴史や文化を大切にしたいまちづくりに取り組む。</li> <li>それぞれのまちの個性を最大限に引き出すために、府政府が中心となって多核連携と共存・共栄を基本とした基礎自治体間の連携を促進し、「九州府」の一体的な発展をめざす。</li> </ul>

出典：九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～」2006年10月

九州市長会は、この提言の後も道州制の推進に向けた活動を行っており、また 2007 年 5 月に設置された九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会においては、九州地域戦略会議の構成団体ではない立場であるにも関わらず、委員の 1 人に佐賀県多久市長（道州制等のあり方研究委員会委員長）が就任している。

#### （6）各県の動向

佐賀県は 2007 年 11 月に「道州制 制度設計 Type H/Type M」をまとめ、九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会に提出している。これは佐賀県が独自に道州制における税財政制度について検討したものであり、Type H 及び Type M という 2 つのタイプの道州制制度設計を仮定した上で税源配分シミュレーションを行っている。ここでは、九州にとどまらず全国を視野に入れた検討となっている。なお、Type H は「国、州、市町村のもたれ合いの関係をなくしたハイパーモデル」、Type M は「現行制度に近いモデレートタイプ」を意味している。

熊本県では、県議会に 2007 年 6 月、道州制問題等調査特別委員会が設置され、道州制に係る議論が行われている。また、熊本大学等においても研究等が行われてきている。熊本県においては熊本市が政令指定都市移行による拠点性向上に向けた検討を周辺市町村と進めており、また 2011 年に予定されている九州新幹線鹿児島ルートの特設開業に対する関心が高いことなどが、道州制への関心が比較的高い背景として考えられる。

大分県では、「道州制を自らの問題としてとらえ、とりわけ県民の視点に立ち、将来の道州制に向け、大分県としてどのような発展可能性があるのか、どのようなビジョンが描けるのか等」について調査・研究を行うため、民間有識者 20 名による大分県道州制研究会を 2007 年 10 月に設置し、2008 年度末まで取り組みを行うこととなっている。調査・研究内容としては、「①国、全国知事会、九州地方知事会、九州地域戦略会議等の検討状況の情報提供」「②道州制に移行した場合の県民にとってのメリット・デメリット（産業界に及ぼす影響等を含む。）」「③新しい九州道州政府における建設計画・政策構想に盛り込まれるべき事業」「④道州制に関する本県のスタンスや、各方面に向けた本県独自提言の必要性」となっている。③については、九州地域戦略会議等における将来の動向を視野に入れたものと言えよう。

沖縄については、その地理的・歴史的的特色等から様々な検討が行われ、県庁内の組織である沖縄県道州制等研究会や、民間の組織である沖縄自治研究会などで様々な検討が行われている。

なお、福岡県を含むその他の県においては、独自の提言等は現在行われていない。

#### （7）今後の議論の見通し

九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会が、2008 年 10 月に最終報告を行う予定となっており、この内容がどのようなものになるか注目される。この報告の後にどのような論議が行われるかは、その内容ならびに国の道州制ビジョン懇談会等の動向に大きく依存すると思われるが、現在も進みつつある各県での検討などが活発化することも考えられる。

なお関連する動向として、大都市制度改革については、政令指定都市である福岡市と北九州市が



設置している「福北都市問題研究会」において、2007年度から「分権型社会にふさわしい大都市制度のあり方」の研究が開始されている。

#### (8) まとめ

現在の九州は、活発な道州制議論が行われている地方の一つであると言えよう。その最大の特徴は、九州地方知事会と経済団体によって構成される九州地域戦略会議を舞台として検討が行われている点にある。こうした「舞台」で検討を行っている例は、過去を振り返っても我が国では数少ないと言えよう。また、九州市長会において提言が行われている点も特徴的である。

### 3. 中国地方、九州地方における議論の状況に関する考察

上述のように、中国地方、九州地方双方において活発に道州制議論が行われているが、中国地方においては行政側が各県単位で積極的な提言等を行っていることに対し、九州地方においては、各県単位よりはむしろ、「九州」という単位で行政、経済界が一緒になって議論が行われている点の特徴的である。このことから、一般的に「九州における道州制議論は進展している」という印象が持たれているのではないかと考えられる。

この重要な背景として、いわゆる「道州の区画割り（枠組み）」の問題が挙げられよう。これまでの九州における論議では、「九州7県」「九州7県+沖縄県」のいずれかに絞られた議論となっていると言える。この「区割り」議論があまり大きな問題にならないからこそ、九州地域戦略会議道州制検討委員会（第2次を含む。）のような議論の場が整いやすく、また検討の導入部分をスムーズに進めやすかったと言えよう。一方、中国地方においては、各県において今後の県のあり方について様々な検討が行われているものの、「中国」「中四国」等という大きな違いのある「区画割り」が想定され、行政や経済界が一体となった議論の場が整いにくい状況であると考えられる。

いずれにせよ、この「区画割り」については、関門地域を分断する形で道州境が設けられることが主に想定されており、これに伴い関門地域が受ける影響も大きいことが想定される。これについては後述する。

なお、一点、指摘したいことは、九州において道州制検討の主たる母体となっている九州地域戦略会議という組織は、九州地方知事会及び経済団体によって構成されており、政令指定都市である福岡市、北九州市はメンバーとなっていない。類似した組織である「関西広域機構」では、大阪市、京都市、神戸市など政令指定都市も加わって地方分権に関する議論が進められている。また、九州市長会も、第2次道州制検討委員会では委員の一人に関係者が選ばれているが、検討母体のメンバーとはなっていない。道州制に限らず地方分権のあり方については、基礎自治体である市町村にも密接な関わりを持つ事項であり、また政令指定都市にとっては道州の果たす役割によって自市の現在の権能にも大きく影響が及ぶことも考えられることから、政令指定都市や市長会が、県や経済団体と同じテーブルで議論する機会を求めていく必要もあるのではないか。

## IV. 道州制の主な論点に係る考察

### 1. 道州制議論の変遷のまとめ

上述のように、道州制に関連する議論は、1927年頃まで遡ることができる。この80年間、何度も政府レベルで取り上げられながらも、基本的には実現されぬまま、現在に至っている。しかしこの間、論じられる道州制の姿は「中央集権的体制の強化のための道州制」から、「地方分権のための道州制」へと大きく変化してきた（注9）。一方で、道州制の必要性の論拠として、都道府県の区域が狭小であり不合理であると指摘される点など、同じ議論が繰り返されている面も指摘できよう。こうした点を簡潔に整理すると、以下のようになる。

表5 主な道州制の議論の変遷イメージ

時期 項目	戦前・戦中	戦後まもなく (1950年代)	1960~1980年代	1990~2000年頃	2001年以降
時代背景	・大日本帝国憲法下の中央集権体制	・戦後の民主化 ・知事公選化	・高度経済成長 ・過疎問題、東京一極集中問題など国土計画上の課題	・分権改革推進 ・経済の停滞 ・国、地方の財政難 ・国土計画上の課題	・分権改革の更なる推進 ・国、地方の財政難
道州制、府県制度改革の必要性が唱えられた主な背景(例)	・官選の府県知事による各種弊害 ・地域産業の振興等を目指した地方分権推進。府県の区域が不合理、狭小 ・都市問題、過疎問題等への対応 ・(一方で)戦時下における体制強化	・知事公選制に対する問題意識、完全自治体としての府県への問題意識 ・行政の効率化の必要性(役割分担、府県の区域など) ・大都市制度を巡る議論	・地域特性に応じた開発計画等の効率的実施(府県の区域の狭小性の問題とともに、地方分権の必要性) ・社会経済の変化に対応した制度の弾力化	・地方分権の本格的な推進 ・行財政の効率化 ・広域的な行政需要への対応 ・地域経済の活性化	・地方分権のさらなる推進(あるいは「地域主権」推進の必要性) ・行財政の効率化 ・広域的な行政需要への対応 ・地域経済の活性化
主たる提言等	・行政制度審議会「州庁設置案」 ・日本商工会議所「行政機構改革に関する意見」など	・第4次地制調「地方制度の改革に関する答申」:「地方」案、「県」案など  注)地制調:地方制度調査会の略。以下同様。	(・都道府県合併特例法案(廃案)) ・関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」など	・第3次臨時行政改革推進審議会「最終答申」 ・政党、公的団体、研究者、実務家による多様な提言(提言者の例示:岡山県、経済同友会、日本青年会議所、平松守彦、恒松治、大前研一、PHP総合研究所など)	・第27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」 ・第28次地制調「道州制のあり方に関する答申」 ・自民党「道州制に関する第2次中間報告」 ・全国知事会「道州制に関する基本的考え方」 ・日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言」ほか多数
主な制度イメージ	・府県を統合 ・府県を包含する国の出先機関としての「州」の設置 ・州の長は官選	・「地方」案:複数の府県の区域に「地方」を置き、自治体としての性格と国の機関としての性格を併せ持たせる	・府県を廃し全国数ブロックに道州を設置 ・長は直接公選 ・国、県、市町村で事務を合理的配分 ※一方、都道府県合	・国と地方の関係を見直し、地方へ多くの権限を移譲 ・市町村の自立性向上 ※以上のような共通事項をベースと	概ね以下のような共通認識あり。 ・地方分権の推進のための手段。国と地方の役割を見直し、国の役割を重点化

時期 項目	戦前・戦中	戦後まもなく (1950年代)	1960～1980年代	1990～2000年頃	2001年以降
		・「県」案：府県を再編し、「県」は完全自治体。国、県、市町村で事務を合理的配分	併推進論や、道州制へのプロセスとして、国の地方支分部局を統合し中央から権限等を移譲させる提案あり	して、様々な提案が行われ、道州が強い自立性を持つ「連邦制」を主張する提言も多数出現	・全国を数ブロックに分け、国の出先機関の性格を有しない、公選の首長と議会を擁する地方公共団体を設置
主たる 反対理由	・全国的な統制の必要性 ・行政が重層化、複雑化するのみ	・対「地方」案：完全自治体でなくなることに對する懸念	・府県制度は国民生活や意識に定着しているなど、安定化	・（反対理由ではないが）まずは現行の府県制度における着実な権限移譲等による地方分権の推進を優先	同左

※主な提言等の特色を抽出したものであり、ここに含まれない視点による提言等も多数行われている。  
出典：本稿での整理をもとに、筆者作成

## 2. 今後の主な論点に係る考察

これまでに整理した近年の道州制に係る提言、あるいは批判的意見等を踏まえつつ、今後の道州制議論において論点とすべきと考える点を十点挙げ、それに対する筆者の私見をまとめる。まとめに際しては、道州制に対し肯定的あるいは否定的な一方の立場に立たず、今後の検討、特に地域における検討において十分議論されるべき、あるいは留意されるべき点を挙げている。

なお、ここで掲げるものは「制度設計に際しての論点」ではなく、地域における道州制、地方分権に係る議論の実施に際し、「道州制を市民や企業等がどのようにとらえていくべきか、という視点からの論点」としてまとめている。道州制導入に向けた「制度設計に際しての論点」については、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」や道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会における論点整理」などで示されており、さらに今後も道州制ビジョン懇談会や九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会の報告などで示されてくることが予想されるため、そちらに委ねることとする。

### (1) 道州制の定義について

これまで述べてきたように、道州制については時代と共に姿が変わってきている。また、様々な団体、個人が様々な思いを持って語る状況が続いてきている。道州制について、定義の明確な確立は行われていないと言えよう。

しかし、近年の動向を見ると、定義とまでは言えないものの、「近年の道州制に対する共通概念」として以下の点が定着しつつあると言える。

- 地方分権の推進のための手段である。国と地方の役割を見直し、国の役割を本来果たすべきものに重点化する。
- 全国を数ブロックに分け、ブロック単位に、国の出先機関の性格を有しない、公選の首長と議会を擁する地方公共団体を設ける。

かつて見られたような中央集権体制を強化する指向性が前面に出た道州制は、現在はほぼ語られていない状況となっている。

ただし、上記のような共通認識の範囲内においても、例えば中央省庁の企画立案機能も含めて大幅に地方へ権限、財源を移譲するような、いわば国家統治形態の改革に近いようなタイプの道州制から、国の地方支分部局の一部の権限移譲と都道府県合併を併せて行って行政効率化を図ることに主眼を置くようなタイプの道州制まで、幅広い道州制が論じられている。このことが、現在の道州制の議論において様々な混乱等を招いているとも言えよう（次の「地方分権に対する考え方について」も参照）。なお、「連邦制」については、立法権及び司法権が国と道州とで明確に分割される形であると通常は理解されているが、道州制と連邦制の相違点についても、論者によって使い方は様々であろう。

今後も道州制を論じる主体によって様々なタイプの道州制の提言、あるいは批判が行われることが予想され、それを受け止める側（市民も含む。）においては、論じられている「道州制」がどのようなものなのか注意して理解していくことが必要であろう。

## （２）地方分権に対する考え方について

上述の「道州制の定義」で述べたように、近年の道州制議論においては「地方分権の手段」としての道州制として位置づけられているが、一方でこの「地方分権」に対する考え方も一様ではないとの指摘もある。

2001年に国が設置した地方分権改革推進会議の委員も務めた森田朗・東京大学大学院教授は、当時の三位一体改革を巡る経過を振り返り「地方分権の必要性については正面から反対する者はほとんどいないにもかかわらず、地方分権の目的や、分権改革の具体的な方向を示す『税源移譲』『受益と負担の関係』等のキーワードないしキー・コンセプトの意味内容が明確でないために、それらについての多様な解釈と多様な改革の方向が生まれ、それが無用の混乱と対立を引き起こしたと思われる」[森田（2007）：590]と述べている。

このことは、道州制を巡る議論においても共通しているのではないか。例えば、上述のように井戸・兵庫県知事は国からの権限移譲が実際に的確に行われるかどうか、地方に税財源が確保されるかどうかといった懸念を示し道州制に対し明確な反対意見を述べているが、同じような懸念を持ちつつ、「そのような懸念が現実のものとならないような道州制を目指す」として道州制を推進する論者も数多いと思われる。さらに、道州制推進論者の中でも、地方分権の達成の姿や具体的方法などに対し、考え方は多様性に富んでいると考えられよう。こうした点が、道州制議論を巡っても混乱と対立を引き起こし、あるいは市民にとっての「道州制のわかりにくさ」を招いていると言えるのではないか。

また、現在、国の道州制ビジョン懇談会の委員も務める岩崎美紀子・筑波大学大学院教授は、「道州制は都道府県の広域化としてとらえられたり、効率や行革のために導入すべきだと主張されたりするが、それは市町村合併と同じような考え方を援用しているにすぎない。（中略）道州制は、地方制度の文脈においてだけでなく、国家の統治機構の観点から制度設計されなければ、それでもとも住民から遠い都道府県よりさらに遠い広域自治体をつくることになる。広域自治体は、国家よりも近い政府としてとらえられるように設計することが道州制導入の基本である。国家権力（遠隔

の権力)を引き寄せるのであり、統治権力との距離を縮めるのである。」[岩崎(2006):38-39]と述べている。この指摘の前半にあるような、市町村合併の延長に近い発想で道州制をとらえている提言等もあるのではないかと考えられ、道州制ひいては地方分権に対する議論の混乱を招き、またその混乱は、今後、より大きな問題として顕在化する可能性もあるのではないか。

いずれにしても、地域において地方分権や道州制を議論していく上においては、無用な混乱が生じぬよう、注意深く検討を行っていくことが必要であろう。

また、道州制を国家統治形態の改革であるにとらえるのであるならば、当然、道州制の議論は都道府県のみならず基礎自治体にも直結する事項であり、市民にも密接に関わってくるものである。地域において道州制の議論を行っていく際においても、基礎自治体をよりよくするための改革として、道州制をとらえていく必要がある。

### (3) 第2次分権改革との関連について

地方分権と道州制の関連についてさらに指摘すると、現在、地方分権改革推進法(2006年成立)に基づく第2次分権改革が進行中であり、地方分権改革推進委員会においては、国と地方の役割分担の見直しや地方税財政制度の整備などを進め「地方政府」を確立するための取り組みが行われている。「将来の道州制の本格的な導入の道筋をつける」という基本的考え方も示されており、ここでの議論は2010年に予定される関係法の改正、さらには今後の道州制議論にも直結していくこととなる。現在も活発な検討が行われているが、例えば2007年2月時点では、委員会が打ち出している国の地方支分部局の整理統合に対し各省庁から消極的な姿勢が示されているなど難航する気配も見られ、今後の動向が注目される状況にある。

また、本稿Ⅱ6でも述べたが、第29次地方制度調査会における基礎自治体、特に政令指定都市や小規模市町村のあり方の議論も、道州制の制度設計に密接に関わってくることとなる。

必然的に、道州制が実現する場合はどのような形かといった点について国としての詳細な検討は第2次分権改革後となり、その改革の姿が具体化していない段階である現在において様々な団体等が行っている具体的な制度設計に向けての検討は、いわば「数年後に全面的にやり直すことが必要な作業」と言えよう。しかし、道州制を国家統治形態の改革にとらえるのであれば、その実現の可否の判断、あるいは可となった場合の制度設計は相当の期間をかけて議論、検討すべきであり、市民の参加も必要である。市民の参加のためには、道州制の理念のみならず、ある程度具体的な制度イメージがなくては関心が高まらないと考えられるため、現在において、道州制の理念や制度設計、あるいは問題点などを検討しておくことは大きな意味があると言えよう。特に、地域において様々な団体がそれぞれの理念のもとに検討を行い、提案(批判的な案も含めて。)を行っていくことは、地方分権時代にふさわしい地域社会を形成していく上で重要な経験となるであろう。

### (4) 憲法との関わりについて

道州制あるいは連邦制を巡る議論の際、日本国憲法との関わりについてはしばしば取り上げられる。現在、政府レベルあるいは多くの団体等での検討においても「現行憲法の枠内」での道州制と

するか、「憲法改正も視野に入れて検討」するか、論が分かれていると言えよう。

日本国憲法の中で道州制との関わりで注目される点は、第一に「第八章 地方自治」（第九十二～九十五条）（注10）の改正の必要性の有無であろう。

日本国憲法（抜粋）

第八章 地方自治

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第九十五条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

出典：日本国憲法

また、特に連邦制を指向する提言等においては、憲法の第八章以外の条文についても改正論議の対象となることも考えられる。

本稿においては詳細な検討を行うに至っていないが、道州制と日本国憲法の間を巡っては様々な論点があり、今後、道州制の導入の可否あるいは具体的な制度設計を行う際に極めて重要な事項となることが考えられる。

#### （5）都道府県連合、都道府県合併、連邦制との差異

現行の都道府県制度の課題を指摘した上で、その改善方策として提示され、道州制と比較検討されることが多いものとして、都道府県連合、都道府県合併、連邦制が挙げられる。

このうち、都道府県連合は広域連合制度を利用し特別地方公共団体を設置するものであり、都道府県合併と並び、基本的に現行の都道府県制度の枠組みの中での対応策と言えよう。一方、道州制、連邦制は、地方自治制度あるいは国家統治形態の改革に近いものといえよう。ただしこれまで述べてきたように、道州制については幅広く様々な提言等が行われているものであり、国と地方の関係の抜本的改革（国家統治形態の改革など）にまで踏み込まない提言も多く見られる。

現在、第2次分権改革が進められているが、現行の都道府県制度のもとで今後さらに効果的な地方分権が進められる場合は、当面の間、広域的課題等への対応に関して都道府県連合を活用することも現実味を帯びてくることとなろう。しかし、国からの分権の受け皿として広域連合が十分機能しなくては、期待される効果は得られないと思われる。現在、関西地方においては、政令指定都市等も交えて先駆的な検討（注11）が進められているところであるが、道州制の必要性等を議論する上でも、今後、注目される取り組みであろう。一方、都道府県合併については、その実現に向けて数多くの課題がある一方で、主としてその成果が行政効率化など限定的なものとなる懸念もあり、国と地方の関係の抜本的改革には至らないと考えられることなどから、現在、具体的に議論されることは少ないと言えよう。

一方、連邦制について、その概念等は本稿においても先にも述べているが、問題点の指摘も多く、日本の歴史や面積などからその必要性を疑問視する意見や、国家機構の複雑化による弊害などを指摘する意見などが見られる。さらには、日本国憲法の改正が前提となると考えられ、しかも上述の第八章以外の改正も必要と考えられることなどから、その実現性を疑問視する意見も多い。

道州制は、現行制度化での都道府県連合・都道府県合併と、抜本的な国家統治形態の改革である連邦制の中間的存在として位置づけられ、地方分権による自立的な地域運営の推進と、行政効率化や広域的諸課題の解決などを併せて実現することができる方策の一つとして注目されていると言えよう。

今後も道州制議論が行われていく過程でこれらの比較検討はさらに進められ、また都道府県連合については道州制への移行プロセスとしての活用も視野に入れて検討が進められることが予想され、注目していく必要がある。

#### (6) 道州と政令指定都市、中核市等との関係はどうなるか

道州制について推進の方向で検討する際、制度設計上の大きな論点となるのが大都市制度についてである。言うまでもなく、大都市制度については、政令指定都市である北九州市および中核市である下関市にとっては極めて重要な課題であり、いわゆる「特別市構想」とも直結する内容である。特に政令指定都市と道州との関係については、前述のとおり指定都市市長会でも基本的な考え方を示した提言を行っているとともに、各所において検討が行われつつある。

しかし、現時点での道州制に係る多くの提言においては、道州制下における大都市制度のあり方については基本的な方向性のみの検討となっていると言えよう。例えば、第 28 次地方制度調査会での「道州制のあり方に関する答申」の検討の過程において、第 16 回専門小委員会（2005 年 3 月 2 日）で以下のような資料をもとに議論を行っている。

#### 道州制における大都市制度のあり方について

第 28 次地方制度調査会 第 16 回専門小委員会資料（2005 年）

##### I 問題意識

- 道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、国の事務の相当部分が地方に移譲される。  
国から移譲される事務及び現在の都道府県の実務は、市町村の規模・能力に応じて、できる限り市町村に移譲されることが原則となり、道州は国から移譲される事務を主体とした広域的な事務を中心に担うこととなる。
- すなわち、道州制の下では、十分な規模・能力を有しない市町村を前提に都道府県が広範な補完機能を担ってきた現在のあり方は見直され、新たな「道州と市町村の関係」が構築される必要があると考えられる。
- そのうち、道州制における大都市制度（道州との関係における事務配分や組織等に関して、一般の市とは大きく異なる特例を認める制度）のあり方については、「どのような都市について大都市制度を設ける必要があるか」、道州が現在の都道府県に比べて相当広く、役割も変化する中で「道州と大都市の包括関係はどうあるべきか」といった見地からの検討が求められる。
- また、高い人口集積が存する大都市においても「住民に身近な基礎自治体」としての機能を果たすため、大都市内における行政主体のあり方についても検討が必要となる。

## Ⅱ 検討の視点

### 1 どのような都市について大都市制度を設けるべきか

- 合併の進展により市町村が相当の規模・能力を備えることを前提としても、さらに大都市制度を設ける必要のある都市とはどのようなものか。  
高度な人口・経済社会機能の集積といった大都市属性を有する特別な都市に限られるのではないか。
  - ① 現在の指定都市についてどう考えるか。一定規模以上の指定都市を想定すべきか。
  - ② 東京都はこうした大都市属性が特に顕著であると考えるか。その場合、他の大都市と同様の制度でよいか。
- 大都市制度は、現在の指定都市又は東京都（区部）の区域を単位として適用されるべきか。  
指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村を合わせた区域を大都市と捉えて適用することは考えられるか。（この場合、現在の指定都市等及び周辺市町村を基礎自治体と捉え、これを包括する地方公共団体を新たな広域自治体（現在の都に相当）と位置づけることも考えられるか。）

### 2 道州と大都市の包括関係はどうあるべきか

- 道州の区域が現在の都道府県に比べ相当広域なものとなり、またその役割も広域的なものに重点化されることを前提とすれば、大都市を含む全ての市町村は道州に包括されることが原則と考えるべきではないか。
- ただし、首都等の限られた大都市については、その区域をもって、一般の道州から独立した「大都市州（仮称）」と位置づけ、大都市の事務と併せて道州の事務も処理することも考えられるか。

### 3 道州制の下における大都市内の行政主体をどう考えるか

- 道州制の下における大都市内の行政主体は、行政区で足りるか、法人区とすることが必要か。
  - ① 大都市の行政区画としての行政区
  - ② 地方公共団体たる法人区（公選の議事機関や長を置くことがあり得る。）  
（指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村も合わせた区域を大都市と捉える場合（1参照）には、現在の指定都市等の区域には法人区を置きつつ、周辺市町村は引き続き市町村とすることも考えられるか。）
- 特に「大都市州」を設ける場合、「大都市州」内の行政主体のあり方をどう考えるか。  
大都市及び道州にわたる広範な事務を処理する「大都市州」においても、住民に身近な行政主体の充実が求められることから、法人区を置くこととすべきか。

## Ⅲ 大都市制度のイメージ

- 上記Ⅰ・Ⅱを踏まえ、道州制における大都市制度の類型及び大都市制度の設置イメージを整理したものが別紙1・2である。

※Ⅲに示された別紙1、2については省略

出典：第28次地方制度調査会 第16回専門小委員会資料（2005年3月2日）

様々な論点は示されているものの、こうした点を踏まえまとめられた「道州制のあり方に関する答申」では、「大都市等に関する制度」としては「大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。」と考え方を述べるに止まっている。

また、九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」（2006年10月）においては、「大都市の位置づけ」について、「道州制下において九州が持続的に発展していくためには、大都市のポテンシャルを活かす視点が重要であり、現在の政令市・中核市・特例市といった大都市は、地



域の発展に対する責任を担っていくことが期待される。しかし、この場合でも九州のこれらの都市は、一般の市町村と同様に道州に包括される基礎自治体として位置づけられるべきである。大都市が道州の行政権から独立して「都市州」として機能するような制度は、道州政府による地域の一体的経営という視点からは適当でないと考える。」という記述となっており、詳細については言及していない。しかし、大都市も道州に包括される基礎自治体であることは明確に述べている。

一方、道州制に係る提言ではないが、国の地方分権改革推進委員会では、2007年11月に公表した「中間的などとりまとめ」の中で、大都市制度のあり方について以下のように述べている。

地方分権改革推進委員会「中間的などとりまとめ」における大都市制度関連の記述

2007年11月

6 分権型社会への転換に向けた行政体制

(2) 大都市制度のあり方

地方自治法で政令指定都市、中核市及び特例市という都市に関する事務配分、関与等の特例が設けられている。しかし、首都たる東京、そして人口の約半分が住む三大都市圏（東京圏・名古屋圏・関西圏）、さらには政令指定都市をはじめとする大都市を取り巻く環境はグローバル化や少子高齢化の急速な進展のなかで大きく変化している。加えて、大都市が当該大都市自身のみならず、周辺自治体の地域をも包含する広域的な圏域を形成し、区域を越える広域的な取組みを必要とする状況にある。

こうした状況を踏まえれば、大都市の地域であっても国の法令による全国一律の義務付け・枠付けが必要なのか、大都市に関しても関与が必要なのか、大都市に対してさらなる権限移譲ができないのか、という視点を常に保持することが必要である。従来、国、都道府県が対応することとされてきた大都市地域の課題であっても、大都市自身が周辺の市町村と連携しながら処方箋を用意するという役割を付与すべきではないか。このような視点から、大都市制度のあり方についてそれを支える税財政制度を含めて検討すべきである。

今次の地方分権改革を経て、さらに将来の道州制の導入によって、国と地方及び広域自治体と基礎自治体の再構築が行われる際には、都道府県の区域を超える広域の圏域において、拠点性を持つ大都市がその中核となって広域的に分散する権能や資源の相互補完的な活用を行う姿を指向していくことになる。

出典：地方分権改革推進委員会「中間的などとりまとめ」2007年11月

ここでは、大都市制度のあり方について税財政のあり方も含め検討することの必要性が述べられている。現行の政令指定都市制度については、役割に見合った税財政制度が存在していない点を指定都市市長会は特に問題視しており、こうした点も踏まえられたものと言えよう。さらには、拠点性を持つ大都市が、その機能をさらに発揮することの重要性を指摘している。

この他、大都市制度を巡っては様々な視点で検討が行われており、大都市側においても指定都市市長会のほか、大阪市や名古屋市、あるいは横浜市などで検討が行われているが、こうした点については本稿では割愛することとし、ここでは特に以下の点を指摘しておく。

まず、現在の各提言等を見ると、道州に包括されない「特別市」としての大都市制度を導入すべきとの姿勢を示しているものは少なく、道州に包括されながらも、相当程度の権限及び財源を道州から移譲され大都市運営を行う将来像を描いているものが大半である。ただし、第28次地方制度調査会の検討においては、考えられうるパターンとして道州から独立した「大都市州」が例示されている。しかしこの場合も、適用が想定されているのは現在の東京都（または特別区部のみ）、あるいは政令指定都市の中でも大規模な市が想定されており、関門地域のような地域への適用は想定さ

れていないと言ってよいであろう（前出の第28次地方制度調査会第16回専門小委員会資料に基づき考察）。

なお、都道府県あるいは道州に包括されない大都市となる場合、新たに大都市が行うこととなる事務の中で最もポイントとなる事務の一つが、「警察」であろう。言うまでもなく、現在は都道府県が担っており、またその組織・事務内容等は様々な点で特殊性があると言えよう。仮に道州（あるいは都道府県）に包括されない特別市となる場合、こうした点への対応が必要となる。

次に、指定都市側の検討においては、現在の政令指定都市をさらに何段階かに分け、道州からの権限移譲を行うという発想に立っているものが目立つ、という点であろう。大阪市や名古屋市での検討においては、「スーパー指定都市」という言葉が用いられている。政令指定都市と一括りにしても、2007年時点の17市の間には様々な点で相違があるため、その地域特性、行財政力等に基づいた段階分けを行うべきという指摘は自然な発想と言える。しかし、これについては、どのような考え方でどのような権限・移譲財源等に差を持たせるのか等、検討すべき点は多い。

また、道州との関係については、道州から大都市へ移譲される権限、財源等に注目が集まることが多いが、逆に大都市から道州への「逆分権」についても、その是非も含めて今後議論が必要となってくるであろう。この点については今後の大都市においてたいへん重要なポイントであると考えられ、次の（7）で改めて述べることにする。

この他、大都市制度のあり方については、2008年以降において各団体が示す提言等においては、ある程度具体論に踏み込んだものが出てくる可能性もある。注目していく必要がある。

いずれにせよ、現在多く見られる道州制議論において、大都市制度のあり方については、制度設計上の各論的な扱いとなっており、特別市等を設置して道州に包括されない位置づけとするような提案については具体的にほとんど論じられていない。そうした中、関門地域から発信された「関門特別市」構想は、注目を集め、また様々な所での議論へ大きな影響を与える発想であろう。今後、具体的な考え方や制度設計に向けた検討が行われた場合、全国的に関門地域が大きな注目を集めることも考えられる。

#### （7）国と道州、基礎自治体間の役割分担を行う際、「逆分権」はあり得るか

国から広域自治体へ、広域自治体から基礎自治体へという「分権」の流れの中で、反対に基礎自治体から広域自治体や国へ権限等を移す「逆分権」についても、今後の論点となろう。道州制議論、あるいは地方分権の議論の中で、国、広域自治体、基礎自治体の役割分担の見直しを行うのであれば、逆分権も視野に入れる必要がある。

それでは、実際の提言等ではどのように位置づけられているのだろうか。例えば、前述のように、九州経済連合会（2002）「21世紀の九州地域戦略」では、「九州モデルの提案」の中で、「九州は、道州制に移行することで、国、県、市町村のそれぞれが実施してきた産業政策を集約し、九州全体の資源を効果的に利用する必要がある。」としており、「国・州・市町村の役割分担」においても産業・雇用に係る役割は州に整理されている。また、中部経済連合会（2008）「道州制の実現に向けて―新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察―」の「【参考】国・州・基礎

自治体の事務配分例」においては、社会資本整備分野のうち「特定重要港湾・重要港湾」は道州の事務としており、基礎自治体は「漁港、その他の港湾」を担うこととしている。このように、産業、インフラ整備・管理・運営などの分野においては、その中心的役割を担うのは道州とする提言が多く、また、この点を根拠として、「選択と集中による戦略的な産業政策の展開を図りやすくなる」ことなどが道州制の主要なメリットとして挙げられる傾向にあると言えよう。

広域的観点から産業政策、インフラ関連政策が行われることによるメリットは大きいと言え、各提言等の指摘も十分理解できるところであるが、一方、例えば特定重要港湾に関しては現在、下関港は下関市、北九州港は北九州市が港湾管理者となっており、これが道州の事務となると「逆分権」が生じる可能性もある。もちろん、大都市特例等により管理者が基礎自治体となることも考えられるが、この場合は現在の状況と比較的類似した状況が続くこととなり、場合によってはダイナミックな改革が行われず、道州制のメリットが発揮できないと受け止められる可能性もある。さらに道州境で関門港が分断された場合、国の立場で九州地方整備局が両港を所管している現在よりも様々な課題が生じる可能性もある。

こうした点については、基本的な制度設計を検討した上で、各地域の事情に応じて柔軟に検討することにより懸念は解消されることも考えられるが、その効果と懸念について関係者間で十分議論していくことが必要であろう。

また、基礎自治体側から道州に対し「逆分権」を求める（権限を移す）ことが望ましい事務があるかどうかについても議論が必要であろう。

いずれにしても、今後、道州制の制度設計などを議論する際は、広域自治体と基礎自治体間の役割も根本的に見直すことになるが、これまでの経緯も踏まえつつ、制度改革の効果が大きく表れるような方法に関係者間で見いだしていくことが求められるであろう。もちろん、各地域の特性に応じ柔軟な対応を図りやすいことが道州制のメリットの一つであるとされるため、ここで述べたような関門地域の港湾を巡る懸念等は、仮に道州制に移行する際の全国的な基本ルールとして「特定重要港湾の管理等は道州の事務」となった場合においても、下関市、北九州市並びに関係道州等の関係者の協議によって、柔軟かつ的確に役割分担ができ効果的な港湾運営が図られる、と期待することは可能であろう。

#### （８）「道州の強さ」をどう考えるか

上述の（６）及び（７）を検討する上では、その前提となるような目指すべき地域の姿と、その実現手段としての道州制の理念、特に「道州の強さ」をどう考えるか、ということがポイントになるであろう。

「道州の強さ」に関しては、例えば道州制のメリットの一つとして「地域特性を勘案した選択と集中による施策推進」といったことが挙げられることが多いが、その選択と集中を道州が行うとするならば、その施策分野に関して道州が基礎自治体、市民に対し道州の方針を受け入れてもらう権限等が必要となる。これが「道州の強さ」と言えよう。

もちろん、ほとんどの提言等においては、「できるだけ基礎自治体へと権限移譲を行うべき」との

視点に立っており、道州と基礎自治体の役割分担の考え方は施策分野等によって様々であろうが、産業、インフラ関係などの施策は、「道州」が強い権限を持つべきものとして議論の俎上に上ることが予想される。

また、こうした「道州の強さ」を適切に執行していくためには、道州の長はもちろん、道州議会において、各地域の要望等も踏まえながら、的確な決断等を行っていくことが必要となる。相当の力量が問われることとなろう。

筆者が 2007 年度に聴衆者として参加した、ある道州制に関するシンポジウムにおいて、パネリストの一人である基礎自治体の長から「小さくて筋肉質の道州を目指すべき」旨の発言があった（注 1 2）。筆者の私見としては、仮に道州制へと移行するのであれば、道州政府の姿はそのような姿が理想的であろう。その際、どこ（施策分野）にどのような「筋肉」（権限）をつけ、その「筋肉」を使う際、どのように基礎自治体や市民の意見を聞き、また利害が対立する場合に関係者間の理解を得る仕組みを道州が構築できるかが、極めて重要であると考えられる。

なお、道州が多方面にわたって強力な権限を持つことになる場合、現在の中央集権的な体制が全国各地に分割して再現されたり、またミニ「東京一極集中問題」が発生したりするのではないかと、との懸念が多く出てくることになる。道州制の理念、あるいは制度設計に際しては、現在、道州制が必要と論じられる背景となっているような諸課題を再生産してしまうことにならぬよう、注意が必要であろう。市民あるいは基礎自治体の立場からも、こうした点には特に注目していくべきである。ただしこうした点を指摘することは容易であるが、具体化して制度設計することは極めて困難であり、今後の各団体等での検討においても作業が難航することが予想されよう。

#### （9）「道州の間の施策の違い」、あるいはそれによる「道州境問題」をどう考えるか

道州制推進論においては、目指すべき道州の姿として「道州の特性を活かした、自立的な政策の実施」ができることが挙げられているものが多い。特に地方側からの提案においては、行政・経済界を問わずこうした論調となっていると言えよう（注 1 3）。各道州が高い独自性を発揮することを目指す場合、必然的に道州間の施策の違いは、施策分野によっては大きく表れることとなる。

道州の持つ権限が小さい場合は、現在の都道府県間（あるいは地方間）で発生している程度の課題が生じることになるであろうが、道州が持つ権限が大きい場合、いわゆる「道州間格差」が大きく顕在化し、それに起因するサービス格差による諸問題、あるいは人口移動が急速に進む等の課題も発生することが考えられる。それをカバーするための国と道州の間での垂直的な財政調整や、あるいは道州間の水平的な財政調整のあり方が大きなポイントにもなるが、「各道州が自立的に行った施策の相違」に起因する課題をどこまで調整すべきかも含め、議論が必要であろう。

また、道州間の自立性が高まることによって、道州境をまたいで一体的な都市圏を形成している地域においては、「道州境問題」が発生することも考えられる。南（2007b）は、道州の自立性に着目して道州制をタイプ分けし、一体的な都市圏を形成している地域における各タイプ別の道州境地域の課題を下表のように整理している。

表6 道州制のタイプ分類例別に想定される道州境地域の課題例（試案）

タイプ例	想定される道州境地域の課題例
タイプ1 (道州の自立性が低い)	<p>■現在の都道府県境における市民生活や産業活動等の制約と同程度の課題に止まる。 → 市民活動、企業活動等への影響は比較的小さい。</p>
タイプ2 (道州の自立性が比較的低い)	<p>■下記「タイプ3」に整理した課題が、部分的あるいは軽減された形で発生 ※ただし、道州財政の影響を受け、道州境におけるサービス水準や社会資本整備状況等の差異が現在より顕在化しやすくなることは考えられる。特に、大都市部に道州境が設定された場合は影響が大きくなることが想定される。</p>
タイプ3 (道州の自立性が高い)	<p>■道州間の制度の違いによる社会問題の発生 ・基礎自治体の施策努力の範疇を超え、低負担・高サービスの他道州への住民や企業の流出（道州境地域において特に生じやすいのではないかと） ・環境規制や関連税制の相違を利用した廃棄物等の移動問題の発生 など</p> <p>■道州間の制度の違いによる市民活動、企業活動の負担増 ・事業に係る諸手続の煩雑化 ・各種支援措置等の差異の発生 ・財政問題を背景とした道州内での「受益と負担の完結」を重視する傾向強化に伴う、他道州民が公共施設を利用することへの制限の発生 など</p> <p>■道州内の一体性を重視した施策に伴う、道州境地域での課題発生 ・地域連携を行う際、道州外との連携より道州内での連携重視の方向性の発生 ・道州境付近での広域交通基盤整備の遅れや考え方の相違発生 など</p> <p>※現在、都道府県境を越えた地域連携によって成果が見られる地域においては、異なる道州となることにより、これまでの取組が継続しづらくなる可能性もある。</p>

出典：南博「道州制導入後の『道州境地域』における基礎的自治体間の連携課題等に関する研究」日本計画行政学会第30回全国大会研究報告要旨集、2007年 を一部修正

この表では、道州の自立性が高いタイプの方が、施策立案、課税、サービス水準の設定、各種規制等において大幅な裁量権を有するため、各道州間での施策の違いが大きく顕れるケースが多くなることが想定され、それに伴い多くの課題が生じる可能性も高いことを指摘している。

地方分権推進の観点からは道州の自立性の高いタイプの制度設計が行われることが望ましいが、自立性が高いタイプの道州制を導入する場合、特に道州境付近で連携が進んでいる基礎自治体間において、現在は顕在化していないような課題が発生する可能性を念頭に置く必要があると言えよう。

こうした課題発生の可能性を踏まえた上で、道州ならびに基礎自治体は、道州境地域において社会経済活動に大きな支障を生じさせない仕組みの構築や、具体的施策の検討を行うことが必要であり、また発想を転換して施策の差異があることを活用した道州境における地域連携を推進すること等が望まれる。

この点については、道州制に係る多くの提言等において「道州境地域」となることが前提とされている関門地域にとっては、特に大きな課題であると言えよう。

(10) 道州制あるいは都道府県制度の抜本改革が市民の理解を得られるかどうか

道州制について、よく「市民の理解を得られていない」「市民の機運が盛り上がっていない」といった点が指摘される。道州制については、上述のように定義も確立されておらず、様々な主体が様々な思いをもって論じている段階であるため、「理解」が高まらないことは致し方なく、また制度設計に向けた考え方など、比較的抽象度が高い議論が現在は中心であるため、「関心」が高くないこともやむを得ないと言えよう。

道州制を推進する論を展開する場合、具体的な制度設計等に係る多岐にわたる詳細な検討が今後

も引き続き必要となる（注14）。その際、第2次分権改革の成果と課題を反映させる必要があり、どのような形でいつ反映させていくか、という点が当面の課題であろう。さらに、本格的で詳細な制度設計については、政治レベルで道州制の導入が決まらなくては進展しない。

しかし、道州制という、国の姿、そして市民生活にも直結する改革は、市民が広く参加して議論していくことが望ましく、そして仮に移行する場合も準備期間が長期にわたることが想定されるため、現在のまま議論を続けていくことは「無駄作業」が生じる懸念はあるものの、それを覚悟の上で実施することに大きな意味があるのではないかと。より具体的な内容で議論することによって多くの市民が関心を持ち、そして市民が自らの問題として、地域の今後にとって道州制が有効な手段であるかどうか等について考えていく環境を整えていくことが必要であると考えます。

なお、そのためには、各基礎自治体も道州制について考え、その姿勢を明らかにし、市民へ説明を行っていくことも必要ではないかと。関門地域においては、2007年に下関市、北九州市が設置した「関門地域の未来を考える研究会」において、地方分権、道州制を見据えた関門地域のあるべき姿等について特別市構想も含んで議論が行われていくこととなる。基礎自治体が連携してこうした取り組みを行うことは、市民が地域の将来や地方分権を考えるきっかけを増やす上で重要な意味を持つものであり、高く評価できるのではないかと。

## V. おわりに

本稿では、道州制を巡る議論の歴史の変遷と近年の動向を整理するとともに、関門地域が関連する中国地方、九州地方における議論の動向も紹介し、その上で道州制を巡る論点に関する考察を行った。なお、本稿の記載内容も踏まえ、道州制が関門地域に与えることが考えられる影響等については別章で改めて述べることにする。

道州制は、地方自治制度改革にとどまらず、国家統治形態の改革につながる事項であると考えられるため、そのビジョンから具体的制度設計に至るまで、検討すべき課題は極めて多岐にわたる。それ故、たいへん分かりにくいものとなり、また議論も発散し、混乱する傾向があると考えます。今後、第2次分権改革が進み、さらに第3次分権改革を視野に入れた動きの中で、道州制（または都道府県制度改革）を巡る議論は、ますます活発になっていくことが予想される。地方分権の時代においては、道州制導入の可否、あるいは導入する場合の具体的制度等について、国主導で決められていくのではなく、各地域で地域に関わる各主体（行政や経済団体のみならず、市民も含んで。）が考え、それぞれが提案を発信し、議論して地域の意見集約していくことが必要であると言えよう。近年の道州制議論の活発化について、地方分権時代における関門地域の将来像、しかも将来世代のための地域の姿を、地域自ら描いていくための格好の機会としてとらえ、地域で議論していくことが必要であろう。そうした議論の際、関門地域の方々にとって本稿が道州制について考えていただくための参考資料の一つとして役立つことがあれば幸いである。

## <注>

- (注1) 例えば、古いものでは吉富重夫「道州制の構想についての検討」『都市問題研究 16』1951年、田中二郎「道州制論を排す」『自治論集第2集』1954年など。近年では、参考資料として掲げているものの他、多数。
- (注2) 現在の47都道府県の区域は、1888(明治21)年に現在の骨格ができ、その後、若干の県境を越えた合併等があったものの、基本的な区域は変わっていない。
- (注3) この「九州府構想」について、1990年に論じた段階では「九州府」＝道州ではない。平松は、一挙に中央政府の権限を地方に移譲することは困難であることを勘案し、まず国の地方支分部局を統合した「九州府」を設置し、九州における予算配分などについての権限を、“霞ヶ関”から大幅に移すことを提案している。
- (注4) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」においては、連邦制のことを「憲法において権限(行政権のみならず立法権(又は立法権及び司法権))が国と州とで明確に分割されている国家形態の導入」と定義している。おおむねこうした考え方で区分されるが、各提言を行っている個人や団体等が全てこうした考え方で統一されているとは言えないであろう。
- (注5) 例えば、全国町村会が発行する『町村週報 2599号』の記事「喧しき増す「道州制」論議 ～その余波で「市町村再編構想」の浮上も」における記述など。
- (注6) 例えば、株式会社帝国データバンク 産業調査部(2007)「<TDB 景気動向調査 2007年5月特別企画> 道州制の導入に関する企業の意識調査」の結果など。
- (注7) なお、この報告の中で、県合併については道州制に移行する過程のステップとしては取り上げられている。
- (注8) 九州経済連合会は、2006年に九州・山口経済連合会から改称した。なお、改称後も山口県に拠点を置く企業も参加を継続しており、組織の大勢に変化はない。
- (注9) しかし、現在においても中央集権体制の強化に道州制を用いようとする論があることを危惧する意見もある。
- (注10) 嶋田(2007)は、大日本帝国憲法に無く日本国憲法に有る章は「第二章 戦争の放棄」「第八章 地方自治」「第十章 最高法規」の3章しかない点に注目し、日本国憲法によって自治権に関わる事項が保障されたことの意義はきわめて大きい、としている。
- (注11) 現在の関西広域機構における「関西広域連合(仮称)」の設置に向けた検討。関西においては、関西経済連合会なども関連する形で、府県、政令指定都市によって古くから検討が行われている。
- (注12) 広島県主催“道州制シンポジウム”(2008年1月)における、河内山哲朗・柳井市長(道州制ビジョン懇談会委員)の発言。
- (注13) 各提言等においては、道州制導入の必要性の主要ポイントとして「中央集権的な社会システムの限界」「各地域の特性を發揮することの必要性の高まり」等を挙げており、この課題を解決するために、望ましい道州の姿として「道州の特性を活かした、自立的な政策の実施」等を掲げていると言えよう。
- (注14) なお、具体的な制度設計の中でも、仮に道州制へと移行する場合、全国一斉に移行するのか、段階的に移行するのかという点も大きな論点であろう。一部では「九州を先行的に道州制へと移行する」というアイデアも示されており、関門地域にとっても早い段階で影響が生じることも考えられる。

<参考文献> ※著者名の五十音順によって掲載している。

- ・ 芦塚日出美（2007）「九州における道州制への取り組み」第2回道州制ビジョン懇談会における説明資料
- ・ 天川晃（1986）「変革の構想—道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- ・ 市川喜崇（2005）「道州制・都道府県論の系譜」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂
- ・ 井戸敏三（2007）「道州制への意見」2007年3月14日自由民主党道州制調査会への提示資料
- ・ 稲葉馨（2005）「道州制の考え方—地方自治法学の立場から—」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂
- ・ 岩崎美紀子（2006）「新時代の基礎自治体」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治』敬文堂
- ・ 江口克彦（2007）『地域主権型道州制—日本の新しい「国のかたち」』PHP研究所
- ・ 岡山県21世紀の地方自治を考える懇談会（2003）「報告書」
- ・ 鎌田司（2007）「新たな国のすがたを構想できるか」『都市問題 Aug.2007』
- ・ 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- ・ 株式会社帝国データバンク 産業調査部（2007）「<TDB 景気動向調査 2007年5月特別企画> 道州制の導入に関する企業の意識調査」
- ・ 九州経済同友会九州はひとつ委員会（2005）「九州自治州構想」
- ・ 九州経済調査協会（2006）『道州制・広域連携に関する全国事例調査』
- ・ 九州経済連合会行財政委員会地方制度研究会（2005）「地方からの道州制の推進に向けて ～「九州モデル」の検討～」
- ・ 九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会（2006）「「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～」
- ・ 九州地域戦略会議道州制検討委員会（2006）「道州制に関する答申」
- ・ 九州地方知事会道州制等都道府県のあり方を考える研究会（2005）「九州が道州制に移行した場合の課題等について」
- ・ 経済審議会（1999）「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」
- ・ 小西砂千夫（2006）「新分権改革における県と市町—新分権一括法の文脈とこれまでの分権改革との違い」第1回滋賀県自治創造会議講演資料
- ・ 小森治夫（2007）『府県制と道州制』高菅出版
- ・ 佐賀県（2007）「道州制における税財政制度についての検討資料」九州地域戦略会議第2回道州制検討委員会における説明資料
- ・ 佐々木信夫（1989）「広域行政制度に関する政策科学的考察—道州制論を中心として—」『聖学院大学論叢 第二巻』
- ・ 佐藤俊一（2006）『日本広域行政の研究』成文堂
- ・ 指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」
- ・ 嶋田暁文（2007）「アメリカの地方自治について」九州地域戦略会議第2回道州制検討委員会・地方分権に関する海外事例研究会発表資料
- ・ 杉浦正健（2007）「地方分権改革に向けた道州制の推進」『都市問題 Aug.2007』
- ・ 全国市長会 分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会（2005）「分権時代の都市自治体のあり方につ



いて」

- ・ 全国知事会（2007）「道州制に関する基本的考え方」
- ・ 全国町村会（2007）「喧しき増す「道州制」論議 ～その余波で「市町村再編構想」の浮上も」『町村週報 2599号』
- ・ 第27次地方制度調査会（2003）「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
- ・ 第28次地方制度調査会（2006）「道州制のあり方に関する答申」
- ・ 高木直人（2007）「道州制を巡る全国動向等について」関門地域共同研究会意見交換会資料
- ・ 田村秀（2004）『道州制・連邦制－これまでの議論・これからの議論－』ぎょうせい
- ・ 地方自治確立対策協議会 新地方分権構想検討委員会（2006）「分権型社会のビジョン（最終報告）「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて」～「このまちに住んでよかった」と思えるように～」
- ・ 地方自治制度研究会編（2006）『道州制ハンドブック』ぎょうせい
- ・ 中部経済連合会（2008）「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」
- ・ 西尾勝・新藤宗幸（2007）『いま、なぜ地方分権なのか』実務教育出版
- ・ 日本経済団体連合会（2007）「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」
- ・ 広島県分権改革推進審議会（2004）「広島県の分権改革の推進に関する答申」
- ・ 富士総合研究所（2001）『東京における自治制度等に関する調査・検討報告書』東京ガス
- ・ 南博（2007a）「道州制と広域行政の展望」福岡県北東部地方拠点都市地域整備推進協議会総会講演資料
- ・ 南博（2007b）「道州制導入後の『道州境地域』における基礎的自治体間の連携課題等に関する研究」日本計画行政学会第30回全国大会研究報告要旨集
- ・ 森田朗（2007）『制度設計の行政学』慈学社
- ・ 矢田俊文（2008）「道州制の九州モデル」広島県主催“道州制シンポジウム”資料
- ・ 山口県 県のあり方検討チーム（2006）「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」

※主な参考ホームページ（順不同）

- ・ 自由民主党
- ・ 民主党
- ・ 内閣官房
- ・ 総務省
- ・ 電子政府の総合窓口
- ・ 地方自治確立対策協議会
- ・ 全国知事会
- ・ 全国市長会
- ・ 全国町村会
- ・ 中国地方各県
- ・ 九州各県、及び九州知事会
- ・ 各経済団体
- ・ 平松守彦



# 第2章 わが国における大都市制度の改革とその課題

## 一 普遍主義バイアスをめぐって

森 裕 亮

### I. はじめに

本章は、道州制における大都市制度設計において、どのような課題を検討すべきなのかということについて考察することが目的である。

わが国の大都市制度に関する考察を始めていく前に、大都市制度の多様性について若干論及しておきたい。世界的に見ても、大都市制度は各国で形成されていて、それぞれの中央地方関係の歴史を背景にして、その形態もさまざまとなっている。土岐（2003）は、大都市制度を類型化しているので、それを見ておきたい。第1には、大都市に州や県と同格の権限を付与して、州・県行政の競合と国・州（県）による二重監督を廃して自立性を高めるタイプである。ドイツのベルリン、オーストリアのウィーン、韓国の釜山、仁川などが該当する。第2に、政府直轄市である。首都制度と重なり、ワシントン、キャンベラ、北京・上海市などである。第3には、州・県の区域内に大都市を包含し、両者の間に事務配分、権限配分の調整を行う大都市に関する特例方式のタイプである。日本の大都市制度（とりわけ指定都市制度）はこの類型に該当する。このように大都市制度といっても地域によりさまざまであり、したがって、大都市制度の議論に際しては、その国の歴史や風土と、それらを背景として作られる地方制度の特徴を気に留めなければならないと思われる。

Iでも論じるが、日本の地方制度は、「一般性と総合性」（本章では、以下それぞれ「普遍主義」「総合主義」とする）に基づいた設計という特徴がある。この普遍主義に基づく地方制度は、自治体ごとに異なる制度を設けたり、地域特性によって制度運用に差を設けたりすることを基本的には許容しない。あくまで総合性を持つ都道府県と市町村（＝総合主義）の二層制を原則とする（＝普遍主義）わけである。つまるところ、普遍主義的制度設計のもとでは、大都市独自に適用される特例制度は原則認められないということになるのである。翻っていえば、もし大都市特例制度を強化しようとするのであれば、普遍主義・総合主義を克服した先にしかそれはありえないということになる。

本章では、日本の地方自治制度の特色である「普遍主義」「総合主義」の内容を確認しつつ、国・都道府県・都市自治体それぞれが、大都市制度設計を構想するにおいて一般性と総合性をどのように捉えているのかを検討してみたい。国・都道府県・都市自治体がどれだけ普遍主義・総合主義を克服しようとしているかを解明することによって、今後の大都市制度の限界性と可能性を展望することができよう。

## Ⅱ. 自治制度設計思想としての「普遍主義」・「総合主義」

### 1. 普遍主義と総合主義と地方制度

わが国の自治制度は、強い一般性と総合性を兼ね備えているということが法制度上の基本原則とされてきた(新藤 2002)。その原則が重視されてきたのは、新藤によれば、明治期以来の中央主導体制が戦前・戦後を通じて、そのまま残っているからであるという。「霞ヶ関各省庁のかかえる事務・事業の「現場事務所」として自治体を位置づけるかぎり、自治体政治行政組織は一般性と総合性を基軸として構成された方が、意思伝達にとって効率がよく」(2002: 4)、自治体組織は、「一般目的の総合的中央政府たらねばならない」(2002: 3)と考えられてきたのであった。ここではこの一般性と総合性を、それぞれ普遍主義と総合主義としておきたい(金井 2007)。普遍主義とは「自治制度を一般的に全自治体に適用できるように構築しようとする傾向性」である。また、総合主義(総合性)とは「国と自治体を相互に連関させて自治制度を構築するという融合性と、自治体レベルで各種の行政分野を可能な限り広く包括しようとする統合性とを合わせたもの」である(金井: 7-8)。

この普遍主義と総合主義は実際の地方制度に強く反映されている。第1に、地方自治法においては地方制度の基本構造は、「普通地方公共団体」である都道府県と市町村との二層制が前提とされている。全国どこでも広域自治体として都道府県があり、その都道府県に包含される形で基礎自治体として市町村が存在する。このスタイルは基本的に明治期以来のものである(橋本 1997)。ただ、東京都と特別区は若干通常の二層制と異なる(後節で詳述)。第2に、地方自治法第1条の2によれば、普通地方公共団体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とされており、すべての自治体に総合性を条件付けているのである。都道府県と市町村は、普通地方公共団体としてどちらも総合的な行政体とならなければならない。第3に、地方自治法上、自治体は共通の機構を有する存在として設計されている。たとえば、どの自治体にも首長と議会とがおかれている(二元代表制)。第4に、地方財政も普遍的である。地方税法は、自治体が賦課できる税目と納税義務者はもとより、課税客体(対象)や課税標準、税率などを画一的に定めているのである(新藤・阿部 2006: 60)。第5に、国による自治体の再編政策そのものも全国画一的である。顕著な例として、市町村合併をあげておきたい。わが国の市町村合併は、総合的な行政能力をもつ自治体を全国普遍的に存在させるための国家的な取り組みであった(森 2008)。市町村合併の標的は主として町村部であったものの、都市部自治体についても合併することは可能なのであり(「市町村」合併)、その意味で合併政策はわが国の自治制度の普遍主義的傾向性と全ての市町村の総合主義的傾向性を明確に示す存在であるといえる。

いってみれば、総合性をもつ自治体が普遍的に二層存在するという形態がわが国において地方制度の原則として、国においても地方自治体においても認識されてきたのである。というのも普遍主義や総合主義については、自治制度を所管する官庁(旧自治省、総務省)はもちろんのこと、都道府県も市町村も自己の組織維持・膨張の観点から自己言説としてそれを受容していった(金井: 108)。総合主義バイアスは、歴史的に自治体自身の存在証明として理解されてきた経緯があるのである。だからこそ、大量の事務を貪欲に吸収する(権限委譲を求める)ために自ら総合主義を拡張しようとしてきたのである(金井: 126-129)。

こうした普遍主義と総合主義の下では、もし制度上何らかの特例を認めるとすれば、それは一般的制度の中でのあくまで「例外処理」という位置づけとされるしかないのである。

## 2. 大都市制度の特徴

### (1) 普遍主義・総合主義下における大都市制度

さて、ここからわが国における大都市制度について若干考察をしておきたい。金井は、自治制度に内在する普遍主義と総合主義は、同居しつつも、常に合致するとは限らないとして、それらのせめぎ合いのもと、いまの大都市制度が生まれてきたと論じている（金井：141-156）。

いってみれば、普遍主義の軸は都道府県であるといえる。つまり、地方制度が全国均一に「府県・市町村」の二層制に整序されているのである。そうした普遍主義にとっては、いわゆる大都市に特例的に自治体を作り出す（＝都道府県の総合性を薄める）ことは大きな問題なのだが、もし個々の大都市が強固な総合主義を主張したとすれば、制度設計側（国）の普遍主義との間、そして都道府県の総合主義との間で相対立する関係ができてしまう。国が普遍主義を重視するとすれば、大都市の総合主義とは真っ向から対立するわけであり、また都道府県自身も先述のとおり自己の存在証明として機能膨脹を選好するとすれば、大都市の総合性とは対決関係が生じる。結論からいえば、今日のわが国における大都市制度は、そうした対立構造を孕みつつ、総合主義を普遍主義の中に整序するかたちで設計されているということがいえよう（金井：8）。以下、大都市制度の特徴について明らかにしてみたい。

そもそも歴史的にいえば、大都市制度の議論の嚆矢となったのは、戦前から議論された「特別市構想」である。特別市構想とは、五大市（東京、大阪、名古屋、京都、横浜）が主張し続けた大都市自治制度構想である。特別市とは、簡単に言えば、大都市自治体の区域について、都道府県と市との行財政上の権限を特別市に集め、特別市長のもとで一元的・統一的に運営できる制度であり、大都市が都道府県から分離・独立する仕組みである（高木1993：5）。この特別市実現にむけた運動が東京市から始められ、その他五大市も運動に加わっていく。東京市は、特別市制を求めつつも、東京都制が実現（1943年）したことをもって運動から離れていくことになり、日本が戦時に突入してからは特別市運動は消滅することになったのである。

しかし、戦後に五大市の運動再開によって特別市問題が再浮上することになる。ところが、当該五大市を抱える五大府県は、「特別市外の地域だけでは府県が維持できない」という理由から、その運動に反対の姿勢を示した。1947年には地方自治法改正でいったんは特別市が制度化されたものの、結局、府県と市との対立によって特別市制度は廃止されるのであった（天川2006）。

結果的には特別市論争は、東京都制と指定都市制度とに分かれていくことになった。後述するが、東京都制と指定都市制度は逆方向を向いたしくみである。東京都制は、大都市が府県制と融合するしくみであるのに対し、指定都市は府県から大都市に権限委譲されるしくみだからである。ただ金井によれば、これらは、特別市運動という大都市による総合主義拡張運動の結果であり、また府県の総合性との折り合いの中で制度化されたものという共通項を有するといえ（金井：155）、いってみれば、都制も指定都市制度も、都道府県・市町村二層制を前提とした普遍主義と大都市の総合主義、また府県と市との総合主義の妥協策として生まれてきたものなのである。指定都市についてはあるが、そのことは次の政府側の説明を見れば明らかである。つまり政府側の姿勢としては、「差し当たり現在の府県制の下において……適正な事務配分を行うことにより大都市と府県との間の調整を図り、大都市運営の合理化を図ることが適切な措置と考える」というものだった（天川2006：33）。

次節では、こうして誕生した2つの大都市制度についてみておこう。

## (2) 大都市制度の現況と諸課題

前節に確認したように、現在の大都市制度は、府県制を前提としたしくみであり、普遍主義と総合主義の中で帰結してきた制度なのである。本節では、東京都制（都区制度）および指定都市制度について、その特徴を概観してみよう（久世 2002；土岐 2003；新藤・阿部 2006；磯崎・金井・伊藤 2007 など）。

### ① 東京都制・都区制度

最初に東京都制・都区制度を見てみよう。都制とは、道府県に市の事務権限の一部を取り込んだ広域的自治体を中心とする大都市制度である（吉田 1996）。歴史的には、東京市が東京府に併合された形であり、東京市の機能は都に移行し、東京市域には特別区が設置されることとなった。よって、しくみとしては、普通地方公共団体である都と特別地方公共団体である特別区から構成されている。ただ、特別区は、特別地方公共団体といっても、一般の市とほぼ同様の事務・権能・機関を有している。とはいえ、都と区との間には一般道府県・市町村関係にはない特殊な側面がある。第 1 には、都は、府県の事務および市の事務で都が一体的に処理する必要がある事務を処理している（大都市事務＝地方自治法 281 条の 2）ことがある。地方自治法において、都は「広域の地方公共団体」（法 2 条 5 項）として位置づけられているとおり、道府県と同様の立場にたっている。しかし、先述のとおりだが、都は東京市と東京府が合体することによって形成されたのであり、ある意味で都は「市」の側面を有するのである。たとえば公共交通、病院、消防、清掃事業などが大都市事務とされてきたのである<sup>1</sup>。第 2 には、都と特別区との間に形成されてきた都区財政調整制度である。これは、固定資産税と市町村民税法人分および特別土地保有税の 3 税について都が直接徴収（通常は、市町村が徴収する）し、都と特別区とで分配しあうという制度である。いってみれば、この制度の目的は、特別区間の財政格差是正と東京都の大都市事務のための財源確保ということであるが、都が税を徴収する権限をもつことによって、結果的に特別区と都の間に上下関係が形成されてきたという<sup>2</sup>。2000 年には都区制度改革が実施され、特別区が「基礎的な地方公共団体」と位置づけられることになり、より一層に都は、道府県的な性格（広域自治体）を帯び、特別区が市町村の性格を強めることになった<sup>3</sup>。

### ② 指定都市制度

指定都市（通称、政令市、政令指定都市等）制度は、人口 50 万人以上の市のうち政令で定める市に対して、都道府県との間の事務配分特例を認める大都市制度である<sup>4</sup>。その結果、都道府県が法律・政令に基づき処理するとされている事務のうち政令で定める事務を、指定都市が処理することができる。都道府県から指定都市に移譲される権限は、社会福祉、保健衛生、都市計画、建築などである。事務は地方自治法に定められたもの（図 1）とその他個別法で委譲が決められているものがある。

<sup>1</sup> 清掃事業については、2000 年以降は都から特別区に移管されている。

<sup>2</sup> 2004 年、東京都 S 区職員より口頭で教示を得た。

<sup>3</sup> 東京都特別区長会（2004）『未完の都区制度改革の解決を目指して～平成 12 年改革で残された「主要 5 課題」～』を参照。

<sup>4</sup> 指定都市の指定基準として、土岐は次のような事柄が観察されているとする（土岐 2003）。①人口が 100 万人程度で、人口密度が高いこと、②大都市の経営に対応できる行政能力、財政力が備わっていること、③行政、経済、文化などの都市機能が充実していること、④行政区を設置し、区の事務を処理する体制（区役所）が整っていること、⑤第 2 次産業、第 3 次産業の就業人口比が高いこと、⑥固定資産課税標準額が既存の指定都市と比較して高いこと、⑦地方自治法 99 条 2 項に基づく市議会および県議会の意見書があること、である。近年では、政府決定により、人口基準を 70 万人に引き下げる指針が出されている。

指定都市は特別市とは異なり、都道府県と市町村の二層制の中で制度化されたものであり、都道府県の存在を前提としたしくみである。そこで指定都市と都道府県との関係を見ておこう。一般的には指定都市は、「都道府県並み」の力を持つといわれている。というのも、上記のとおり幅広い諸事務の処理権限が指定都市に委譲されており、その意味で、指定都市は都道府県並みの局面を有するといえる。しかし、事務権限が委譲されるとはいえ、多くの関連権限が都道府県側に留保されていることには注意しておきたい（土岐 2001；金井 2007）。

指定都市は、かつての五大市が 1956 年に指定都市となったあと、北九州市、川崎市、札幌市、福岡市、広島市、仙台市、千葉市、さいたま市と続き、その後平成の大合併を経て、静岡市、堺市、新潟市、浜松市が指定都市となった。したがって、2008 年現在は全部で 17 の指定都市が存在する。

図 1：都道府県から指定都市に移譲される事務

児童福祉に関する事務	民生委員に関する事務
身体障害者の福祉に関する事務	生活保護に関する事務
行旅病人及び行旅死亡人の取扱に関する事務	社会福祉事業に関する事務
知的障害者の福祉に関する事務	母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務
老人福祉に関する事務	母子保健に関する事務
障害者の自立支援に関する事務	食品衛生に関する事務
墓地、埋葬等の規制に関する事務	興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務
精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務	結核の予防に関する事務
都市計画に関する事務	土地区画整理事業に関する事務
屋外広告物の規制に関する事務	

(出展：指定都市市長会ホームページ)

### ③諸課題について

ここで現行制度の課題について考えておきたい。本田は、指定都市制度のように、府県を持つ事務の若干を大都市へ移譲することによって大都市行政を展開しようとする仕組みの限界を指摘している（本田 1995）が、現行の指定都市制度が、都道府県・市（区）町村二層制を制度的前提としていることで、「都道府県と大都市の間の事務再配分」のしくみに矮小化されている部分（新川 1996）<sup>5</sup>が注目されるべきである。この構図は東京都においても見られる。すなわち、都区制度改革以降、大都市自治問題が、「広域自治体としての都」と「基礎自治体としての特別区」の間における役割分担（都の大都市事務の限定、区への事務移管）問題と財源移転問題に収斂されているのである<sup>6</sup>。

重要なことは、普遍主義・総合主義にもとづく制度設計思想からは大都市制度自体「特例主義的」な「周辺領域」に位置づけられることである。いってみれば、大都市制度問題が、大都市自治固有の論理の問題としてではなく、あくまで都道府県と大都市との間の均衡点を探る問題（ゼロサムの発想）となっていることによって、大都市制度に自治制度における重要な位置づけを与えることができないのである。府県と大都市とが総合性を確立しようとするれば、必然的に事務の取り合いがおこるし、ある意味それはゼロサムゲーム（金井：142）である。金井は、二層制を前提とした府県と市町村との間のゼロサムゲームを続けるだけでは、大都市制度はあくまで「例外」でありつづけるとしている。ただ、一般的自治体には存在しないような大都市固有の事務権限が検

<sup>5</sup> そもそも、原則的に事務移譲を中心とした特例ことどまるものとして政治的に決着が図られたからである。新川（1996）および本章 2（1）節を参照。

<sup>6</sup> 前出、東京都特別区長会（2004）資料。

討されるような「ポジティブサム」のゲームが可能となったとき、大都市制度が自治制度の中軸となるかもしれないとするのである（金井 155-156）。

したがって、大都市制度が自治制度の中核たりえるためには、大都市自治・大都市行政の固有性についての認識、翻って、普遍主義・総合主義バイアスに対する問題感覚と、その感覚をもとにした基本的な都道府県と大都市との関係の仕切り直しが求められてくるのである。

### Ⅲ. 大都市制度の新設計—普遍主義・総合主義の相克

最後に、近年の大都市制度に関する議論の方向性・傾向性について整理しておきたい。1990年代以降の大都市制度の議論検討について振り返ってみると、1991年の指定都市市長懇談会『市民の暮らしからみた明日の大都市』（明日都市懇）が大都市のあり方を提言しているが、以降、1990年代後半から続けられた一連の地方分権改革においては、「都市」がその議論の俎上にのることはあまりなく、改革の結果としても従来の大都市特例以上の改革は実質的に登場することはなかった（新川 2002）。分権改革過程では、都市自治のための制度構成についての議論がほとんど見受けられなかったのである。

しかし、分権改革以降、さまざまに都市自治に対する議論が散見され、大都市制度のあり方が模索される状況が生じつつある。とりわけ平成の大合併が2000年以降大きく加速し、市町村再編の一方で都道府県再編の議論が浮上するにしたがって、大都市制度についても議論が及ぶようになってきている。こうした諸議論は、中央政府レベルにおける検討のみならず、都道府県や大都市自治体等多方面から行われているのが現実である。さて、本節ではこれらの諸議論を整理しつつ、わが国の大都市制度の限界性と可能性をさぐってみたい。今回の視点として、改革議論の中で「普遍主義・総合主義バイアス」がどのように認識され、バイアスがどの程度克服されているのかということから大都市制度改革の限界と可能性を論じたい。どこまで大都市固有の論理が認識された議論が展開されているのか。それとも未だ都道府県と大都市間の事務配分のゼロサムゲームを繰り返しているのか。大都市自治体について、今回は大阪府・大阪市に限定してみたい。その理由は、他地域と比較して、府県と大都市それぞれの立場が最も明確に示されている事例であり、特殊大阪的な独自性は見受けられることは確かだが、基本的な主張や骨格そのものは他大都市の主張と大きく異なるものではないからである。くわえて、他地域資料の入手可能状況の制約ということもある。東京都や他大都市における議論については今回触れることができなかったので別稿を期したい。さて、以下から大阪の取り組みを見る前に、さしあたり中央政府レベルでの大都市制度に関する議論・検討について触れておく。

#### 1. 中央政府レベルの検討

中央政府レベルの大都市制度の議論・検討をまずは確認しておきたい。具体的には、第27次地方制度調査会とその後に続く第28次地方制度調査会における議論である。

第1は、第27次地制調答申（2003年）である。この答申では、大都市特有の社会経済状況から、大都市に対

<sup>7</sup> 東京都においては、「東京自治制度懇談会」が道州制や大都市制度についての議論を行っているところである（<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/jiti/jitikon/top.htm>）。



するより一層の事務権限委譲を進める必要があるということを原則として、都道府県から基礎自治体に対する権限委譲、指定都市や中核市等の権能強化を検討していくべきであることが主張されている。また、基礎自治体がそうした形で権能を拡大していくと、必然的に都道府県の役割は縮小していくことになるが、そこで道州制の導入検討が必要と主張している。ここで想定される道州は自治体であり、地方制度としては、都道府県の区域を越える広域自治体としての道州と基礎自治体の二層制からなるものとされる。

第2は、第28次地制調（2005年）である。実を言えば、答申の段階では大都市制度に関する部分はこれまでの主張と大きな進展はなく、それほど多くのページが割かれているわけではない。道州制との関係でいえば、「道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政等を設けることが適当である」と触れるにとどまっている。ただ、調査会において総務省から提出された資料には、「道州大都市を含む全ての市町村は道州に包括されることが原則と考えるべき」ではないかとされていること、また第24回専門小委員会の議論の中では、「道州と市町村との事務配分」に関する資料が提示されており、道州・市町村二層制の下での両者の事務配分のあり方が議論されていたことは触れておきたい。

## 2. 都道府県レベルの検討—大阪府「大阪新都」構想

それでは、舞台を大阪に移そう。大阪府は大都市制度に対してどのような見解を持っているのであろうか。

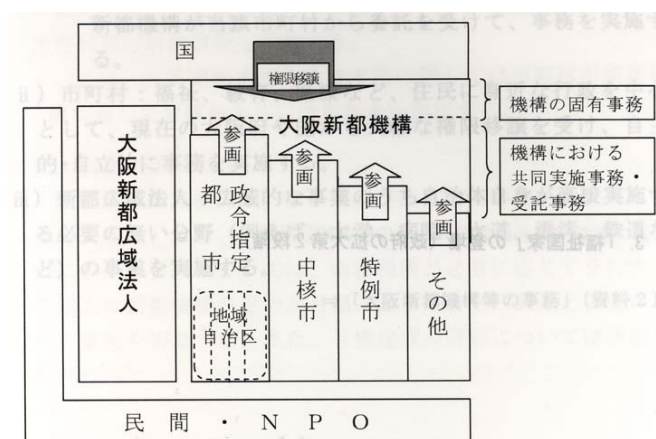
まずは、『大阪府行財政計画（案）』（2001年策定）という資料を見ておきたい。その中の1節、「新しい行政システム「大阪モデル」づくり～21世紀の府県像を目指して、透明でわかりやすい行政運営～」で大都市制度の方向について触れている。ここでは、大阪府としては市町村に対して「権限委譲を推進するとともに、府域の市町村における都市型の多様な合併への取り組みなどに対し積極的に支援していく」とする。そうすれば一方で「都道府県の事務が縮小することは免れない」ことは明白であるのだが、その上で、府は「都道府県の意思と能力に応じ、都道府県と国との協議により権限と財源を移譲する制度の創設を求めるとして広域自治体としての権限強化を構想するのである。また、大都市制度については、新しいタイプの「大阪都」というべき構想や府市連合などを検討していくことが言及されている。太田房江前知事は現代大都市における特別市の限界性を指摘しつつ、大阪都を推進すべきであるという方針を打ち出している<sup>8</sup>。

そして、2004年に大阪府地方自治研究会は『大阪大都市圏にふさわしい地方自治制度』を取りまとめている。大阪府としては、大阪市域を超える大阪都市圏の広がり、都市圏全体の経済的低迷、府市事務の重複等の問題に取り組んでいくべきであるとして、そのために、大阪市域のみならず都市圏全体をカバーし、各々の自治体が統一的に都市圏再生を展開しうる新・広域的自治体の必要性を唱導している。この広域的自治体の創設において、課題となるのは大阪市の位置づけである。府として、大阪市をどのように認識しているかという点、大阪市が大都市としてのノウハウや人材を豊富に蓄積しているとしつつ、その行財政能力は大阪都市圏全体の課題に対応しきれないとする。また、府市二重行政を問題視し、二重行政の解消のためには府市連携にとどまらず、抜本的見

<sup>8</sup> 太田前知事は府議会で次のように答弁している。「私がいわゆる大阪都構想を提唱いたしましたのは、大阪都市圏の抱える課題を解決し、大阪を魅力ある都市として再生するためには、府と市が力を合わせて努力することはもちろんのこと、さらに既存の制度にとらわれない新しい仕組みが必要であるというふう考えたからでございます。（中略）いわゆる特別市制度につきましては、大阪の経済圏、生活圏が大きく広がってきていることを考えますと、現在の大阪市域を前提とした制度では、広域的行政課題に適切に対応することはできないというふう考えられます。そうした特別市の考え方ではなく、基礎的自治体の機能と、これを包含する広域的自治体の機能が相まって、その地域のさまざまな行政上の諸課題に対応するのが基本的な地方自治の姿であると考えます」。

直しが必要と主張する。そのために、府と大阪市との行財政能力を結合して、府や大阪市がもつ計画・調整機能を含め都市圏の総合戦略やビジョンを構築する機能を広域的自治体に集約し、大阪大都市圏の一体的総合的な広域事業展開を図るべきだとするのである。そこで、大阪府を廃止し、「大阪新都」の構築が構想されている。これは、広域自治体としての固有の事務<sup>9</sup>を実施する権限と課税権をもつ「広域連合」と位置づけられている。市町村は新都機構の構成員として、基本的には大幅な（中核市並とされている）権限委譲を受ける。報告書では、大阪府の広域連合化として案がまとめられているが、さらに「大阪府と大阪市との一体化」案も「より優れた」案として提示されている。

図1：大阪新都機構



(出典：大阪府地方自治研究会（2004）)

いってみれば、「大阪新都」構想は、府下市町村への事務権限の移譲ということを検討しながらも、大阪府の再編・強化が軸にあるといえる。この構想の髄は、恐らく、基本的に「大阪府の主導」（関西圏域における広域行政研究会 2007：14）によって新都を立ち上げるというところにあるわけであり、とくに大阪府・大阪市一体化案を含めて「大阪市が大阪府を飲み込む」のではなく、「府が市を併呑」する構想（府の総合性）を企図するものといえないであらうか。

### 3. 都市自治体レベルの検討—大阪市「スーパー指定都市」形成

地方分権改革以降、自治体、とくに指定都市からの制度改革提言が目白押しとなっている。最近では、指定都市市長会が2006年に『道州制を見据えた新たな大都市制度のあり方についての提言』を出したり、個々の指定都市からは名古屋市、仙台市、横浜市などが大都市制度のありかたについて提言を行ったりしてきている。

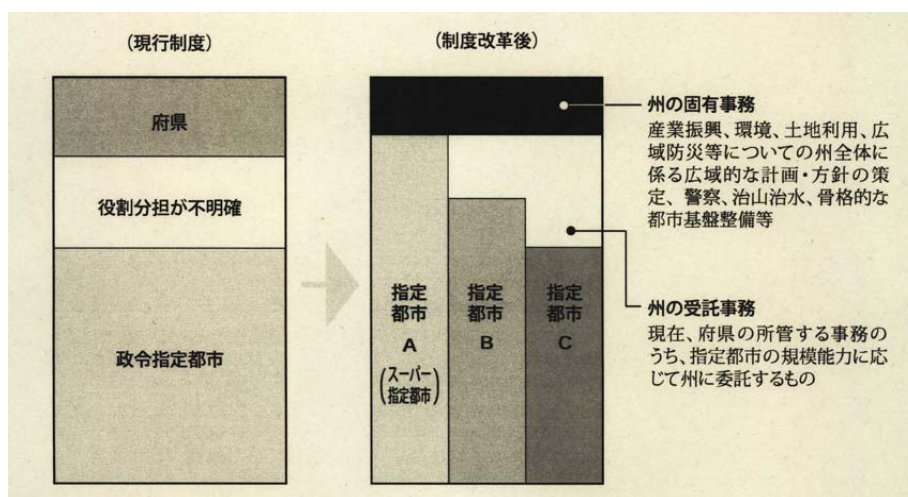
さて、大阪市は、2003年に『新たな大都市制度の在り方に関する報告』をまとめているが、そこでは今後の大都市制度として、広域自治体である「州」（道州）の区域内に基礎自治体である「新たな指定都市」をおく二層制を提案している。二層制といっても、原則として現在府県が処理している事務を含めて、指定都市が包括的に事務権限を有する一方で、州の事務は、都市基盤整備事業、警察・治山治水、大気汚染規制など広域的規制等に限定することを主張している。指定都市が一旦全ての事務を包括するということだが、当面の取り組みとして、大都市が基礎的自治体として十分機能しうるように、国・府県からの事務権限の移譲や関与の見直しを推進してい

<sup>9</sup>固有事務（新都全域にわたる計画、共通政策の策定・広域的事業（広域防災、危機管理、警察等）、広域調整）、共同実施事務（法人許認可、土地取引規制等）、受託事務（市町村から委託を受けて事務を実施）の3事務を実施する。

くべきであるとしている。

実は、この報告書では、先に見た「大阪新都構想」<sup>10</sup>をつぎのように批判している。「大阪市をはじめとする大都市は、基礎的な自治体として、行政区を効果的に活用しながら、きめ細かな市民サービスを実施するとともに、人口・産業の集積した大都市圏の中心都市として、広域的な効果のある施策も実施しており、これらが各施策分野ごとに一体のものとして大都市行政を形成している。したがって、こうした総合的な大都市行政を「広域行政」と「基礎的行政」に分離し、再編するという発想は、大都市行政の実態がふまえられていないと考えられる」。とりわけ大阪府・大阪市一体化構想は、「垂直合併」構想であり、「基礎的自治体の充実・強化という地方分権の考え方に逆行する制度」と論じている。また、大都市一層制の「特別市」に対しても、それが実現しても「現行の制度以上に、広域的な行政課題についての調整が困難になることが考えられる」として、広域自治体による広域的調整の必要性は現代においては必要不可欠であるとの認識を示し、その実現性に疑問を付するのである。

図2：スーパー指定都市と州との関係



(出典：大阪市 (2003) 「新たな大都市制度のあり方について」 冊子)

この報告書の第二弾としてつくられたのが『新たな大都市制度のあり方に関する報告Ⅱ』(2006年)である。ここでは、道州制の導入必要性について、府県の役割縮小との関連で踏み込んで主張している。現実には、市町村においては合併を経てその行財政能力は拡充される方向にあるし、地域ニーズに十二分に対応していこうとすれば、現在の府県の規模よりも行政区域を狭域化(基礎自治体重視)・広域化(大都市圏化)する必要がある、このような状況であれば、必然的に府県が担うに適切である仕事は少なくともなくなるを得ないという。このまま府県機能の縮小が続けば空洞化はやむなしであり、その先には「道州制」の方向が必然とするのである。その中で、大都市の役割はどのように描かれているのかを見てみよう。基本的なスタンスは、国・道州・市町村間の事務配分を検討するに、国・府県事務をどう再分配するかが現実の大きな問題であるとしつつ、基礎自治体の総合性を確保できる事務配分を重視するというものである。とりわけ指定都市は「真に広域的処理を要する事務を除いたすべての事務を、一体的・総合的に処理すべき」であるとし、一方「州」は「真に広域的処理を要する事務」に限定されるとするのである。したがって、指定都市の市域内の行政に拘る事務については、指定都市が包括的にその権限を有するという立場に立つ。ただ、指定都市の役割を規定するためには、まず州の事務権限範囲を明確に

<sup>10</sup> 2003年の『大阪大都市圏にふさわしい地方自治制度』における「中間論点整理」時点のものである。

することが手っ取り早いとして、州の事務権限を例示している（図3）。

図3：州の所管事務権限について

<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 広域的に定める必要のある基本計画、基本方針、規制基準の策定等</li> <li>◇ 基幹的・骨格的な社会資本の整備、管理等</li> <li>◇ 広域的な事業活動を行う法人等に対する指導監督、規制等</li> <li>◇ 個人に対する資格の付与等</li> <li>◇ 警察に関する事務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈市民活動に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>○市町村の区域を越える消費生活協同組合の設立認可</li> <li>○市町村の区域を越えるNPO法人の設立認証</li> </ul> </li> <li>〈福祉、健康に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>○広域医療計画の策定（医療圏の設定を含む）</li> <li>○市町村の区域を越える医療法人の設立認可</li> <li>○保育士試験の実施</li> </ul> </li> <li>〈環境に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>○広域廃棄物処理計画の策定</li> <li>○広域環境基本計画の策定</li> <li>○大気汚染等環境保全に係る規制（施設に係るものを除く）</li> <li>○市町村の区域を越える産業廃棄物処理業の認可、指導監督</li> </ul> </li> <li>〈社会資本整備、土地利用に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>○広域幹線交通網整備計画の策定</li> <li>○土地利用基本計画の策定</li> <li>○基幹的・骨格的な交通基盤の整備促進</li> <li>○高速自動車国道の設置・管理</li> <li>○高度情報通信基盤の整備促進</li> </ul> </li> <li>〈産業、労働、雇用に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>○広域的な流通業無視説の整備に関する基本方針の策定</li> <li>○不当景品類及び不当表示防止法に違反する事業者に対する指導監督</li> <li>○市町村の区域を越える旅客自動車運送事業の許可</li> <li>○貨物自動車運送事業の許可</li> <li>○自動車の新規登録</li> <li>○旅行業の登録</li> <li>○指定漁業の認可、漁業の免許</li> <li>○市町村の区域を越える農業協同組合の設立認可</li> </ul> </li> <li>〈教育、文化に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>○私立学校（幼稚園を除く）の設置認可</li> <li>○私立大学、市立高等専門学校以外を設立する学校法人の認可</li> </ul> </li> <li>〈防災、安全に関する分野〉 <ul style="list-style-type: none"> <li>○広域防災計画</li> <li>○基幹的広域防災拠点の整備</li> <li>○広域的な観点から行われるダム・砂防設備の整備・管理、保安林の指定等</li> <li>○危険物取扱者試験の実施</li> <li>○警察事務（地域に密着する生活安全や交通に関する規制の設定を除く）</li> </ul> </li> </ul>
---	--

（大阪市大都市制度研究会（2006）から筆者作成）

#### IV. おわりに—関門地域大都市制度の設計にむけて

本章では、大都市制度をめぐる現行の地方制度の問題点を明らかにし、今後の大都市制度がその問題点を克服しうるものとなりうるかどうかを見るために、国および大阪府・大阪市それぞれの制度設計方向を確認してきた。大都市のこれからの姿については、現時点で具体的な部分にまだ完全に踏み込めていないということが現実である。ただその中でも、若干の傾向性として認められたと思われることは、二層制普遍主義を観念する傾向性、もっといえば広域自治体と大都市基礎自治体との間の事務配分問題（ゼロサム・ゲーム）として大都市制度を検討する傾向性である。大阪府は自身を廃止するという大胆な方向性を打ち出したり、大阪市は指定都市の事務権限包括化（基礎自治体の総合主義の拡大＝府県総合性の削除）を目指しているものの、それらが結局二層制を前提とする事務配分論を超えるような、大都市固有の事務権限を想定する「ポジティブサム・ゲーム」を照準に入れたものなのかどうかは不明である。

今後、関門特別市の議論を進めていくとして、さしあたり、地域内部の議論展開の仕方として普遍主義・総合

主義バイアスがどの程度認識され、克服されているかということが重要である。私たちの課題は、広域自治体との総合性の張り合い＝事務権限の奪い合いというゼロサム型の議論ではなく、地域課題に直結した関門大都市に固有のニーズを洗い出した上で、関門地域の一元的地域づくりの必要性和そこで必要となる行政の内容が明らかにされるポジティブサム型の議論を展開していくことであろうと思える。というのも、やはり「固有の大都市制度を求める大都市住民の意識や自覚や要請の声」（本田 1996：26）が大都市制度改革の基底にあるべきだからあり、その意味で地域から発せられる議論の内容と質がまずは大きく問われるはずだからである。

## 参考文献

- 天川晃（2006）「指定都市制度の成立と展開」指定都市市長会・東京市政調査会編『大都市のあゆみ』
- 橋本勇（1995）『地方自治のあゆみ一分権の時代にむけて』良書普及会
- 本田弘（1995）『大都市制度論 地方分権と政令指定都市』北樹出版
- 本田弘（1996）「大都市制度のあり方」『都市問題』48(9)
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2007）『ホーンブック地方自治』北樹出版
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- 関西圏域における広域行政研究会（2007）『大都市制度と府県』（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部特別研究 2006年度中間報告書
- 久世公堯（2002）『地方自治制度』学陽書房
- 森裕亮（2008）「自治体首長とローカルガバナンス」山本隆・難波利光・森裕亮『ローカルガバナンスと現代行財政』ミネルヴァ書房
- 新川達郎（1996）「大都市制度と広域行政」『都市問題』48(9)
- 新川達郎（2002）「地方分権改革と都市自治制度」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社
- 大阪府地方自治研究会（2004）『大阪都市圏にふさわしい地方自治制度（最終報告）』
- 大阪市大都市制度研究会（2003）『新たな大都市制度のあり方に関する報告』
- 大阪市大都市制度研究会（2006）『新たな大都市制度のあり方に関する報告Ⅱ』
- 新藤宗幸・阿部斉（2006）『概説・日本の地方自治』東京大学出版会
- 新藤宗幸（2002）「自治体の制度構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想2 制度』岩波書店
- 高木鉦作（1993）「特別市制の制定と実施」東京市政調査会編『大都市行政の改革と理念—その歴史的展開』日本評論社
- 土岐寛（2001）「これからの大都市制度」『都市問題研究』53(9)
- 土岐寛（2003）「大都市制度」土岐寛・平石正美・石見豊『地方自治と政策展開』北樹出版
- 吉田民雄（1996）「地方分権と大都市の果すべき役割」『都市問題』48(9)



# 第3章 関門大都市圏における最近の地域構造 の変化と行政境界

吉津直樹

## I. はじめに

近年、市町村合併が急速に進んだことから、都道府県の役割は何かが問われだした。すなわち、市町村の行政権限、財政力が拡大した分、相対的に都道府県の役割は縮小した。さらに交通網の発達などにより経済社会活動が広域化したにもかかわらず、明治中期ごろにほぼ現在の形に確定した都道府県の境界も100年以上固定されたままである。道州制はこのような流れの中で論じられているが、いまだはつきりとした姿がみえない。国が示した試案によれば全国を8～13に分割する案が示されたことがある。それら分割案によれば関門地域は2つに分割される。特定の範域を設定しようとする時、必ず境界を設定する必要があるが、境界線で隣り合う両地域間に交流関係がない場合はそれほど問題にならないが、交流が密接にある場合、不都合な問題が生じやすい。関門海峡を挟んで隣り合う北九州市と下関市がよい例である。両市はこれまでも境界があることによる不都合を数多く経験してきた。何とかならないか、そこででてきたのが「関門特別市構想」である。しかし、この構想は現段階では関門地域で情報発信されているだけであり、全国的な視野で論議されているわけではない。道州制がどうなるのかはまだ形がみえていない段階であるといつてよい。しかし、筆者は関門地域においてどのような形であれ、関係が強化される方向に向かわなければならないと考えている。その方向は必ずしも関門特別市とはかぎらない。したがって、本稿において関門特別市を構想すべきとか、他の制度を考えるべきとか言うつもりはまったくない。筆者はこれまで関門地域の連携の状況について何度か調査・研究を行ってきた<sup>1)</sup>。主として、関門海峡をまたがって行われている事業やイベントをできるかぎり拾い上げてきた。その結果、地方、県、市が異なるにも関わらず関門海峡を越えての地域の連携は他に類をみないほど活発化していることが分かった。しかし、これまでの研究では大都市圏内の地域の機能的関係という視点から扱ってこなかった。確かに下関市と北九州市との結合関係について、様々な面から検討を加えた報告もある<sup>2)</sup>。この報告も参考にしながらも新たな側面やその後の動きを付け加えながら再度の検討を行いたい。つまり最近、下関の経済的行政的管理機能が次々と北九州に移っていくという現象に象徴される事態は一体どのようなことを意味するのか、きわめて重要であると考えている。

そこで本稿では、これまでの先行研究の結果を充実させるとともに、関門大都市圏の地域構造の変化に焦点を絞って明らかにし、全国的な国土形成の方向性を視野におきながら今後の行政的な関門地域の姿を検討したい。なお、関門大都市圏とは本来、北九州市の都市部と下関市の都市部が強い影響を及ぼす範域であるが、本稿では北九州市と下関市<sup>3)</sup>をあわせたものを指すこととする。

## Ⅱ. 関門大都市圏における相互関係の変化

### 1. 通勤・通学動向

両市間の通勤交流については、下関市は北九州市へかなりの流出超過となっている。すなわち1975~1995年の5年ごとの統計をみると<sup>4)</sup>、超過数（下関市から北九州市への通勤者数－北九州市から下関市への通勤者数）は1,800人～2,000となっていることから下関市は北九州市に引っ張られていることが明らかである。ただ、両市間の通勤交流人口（下関市から北九州市への通勤者数＋北九州市から下関市への通勤者数）をみると、1975年が6,519人、1980年が7,119人、1985年が7,183人、1990年が7,579人、1995年が8,087人、2005年が8,415人（ただし合併後の下関市）と着実に増加している。

両市間の通勤交流先はどこかを区別にみると（2005年国勢調査）、下関市からは小倉北区が2,287人、次いで門司区の1,616人が続き、その次は小倉南区の366人である。つまり、下関市からの通勤先は小倉北区、門司区に限定されていることが明らかである。

1999年に田村が通勤・通学交流から関門地域の通勤・通学圏を考察しているが<sup>5)</sup>、そこで興味深い幾つかの指摘をしている。それは北九州市と下関市が隣り合う大、中都市でありながら相互の通勤・通学率が低いことである。通常、A市町村の常住就業者・通学者に対してB市町村へ通勤・通学する人数の比率が5%を越えるとA市町村はB市町村の通勤・通学圏に入れられるが、下関市から北九州市への通勤・通学率は、かなり低いのである。すなわち、1985年では3.9%、1995年では4.4%、2005年では4.0%<sup>6)</sup>と5%に達していない。また、北九州市から下関市は1985年では0.7%、1995年では0.8%、2005年では0.8%であり1%にすら達していない。これを踏まえて田村は、「両市の相互交流を通勤・通学という観点からみれば、一体としての通勤圏を設定することすらできないというのが現状なのである。このことは他方、下関の拠点性の高さを物語っている。北九州市という政令指定都市に近接しながらも、通勤・通学のうち9割を自市内で完結しているという現状は特筆に値するであろう」<sup>7)</sup>と指摘している。確かに田村が指摘するように特異な現象と言えるが、北九州市は100万都市とはいえ5市合併により人口100万となった多核的都市であること、工業を基盤とした都市であることから他の100万都市ほどの地域中心性を有していないため、当然のことかもしれない。

かくて最近の通勤・通学から見る限り、関門大都市圏にある北九州市と下関市の通勤・通学の構造は近接しているにもかかわらず通勤・通学比率が非常に低いという特異な性格を持っている。しかし、両市間の通勤交流人口は増加し続けており、独立性が強かった下関市も関門大都市圏の一部化の傾向を示し始めていると言えよう。

### 2. 買物動向

買物については下関市は1970年代においてすでに北九州市への流出に悩まされ、その流れを阻止するため下関市に大ショッピングセンターが建設された<sup>8)</sup>。それが下関駅前立地するシーモール下関である。このショッピングセンターは大丸（百貨店）とダイエー（スーパー）と専門店街の3つの集合体であり、売り場面積は約5万4千㎡からなる巨大なものであり、当時は100万都市で成り立つ規模とすら言われ



た。このような巨大な商業施設の建設によって北九州市への買物の流出は一時的に抑えられたが、完成2年後以降、若干ではあるが下関市民の県外購買力の流出が再び増加していることが報告されている<sup>9)</sup>。ここでいう北九州とは具体的には北九州市小倉中心地区である。宗近の調査<sup>10)</sup>によれば、独身社会人のショッピングを楽しむ時によく行く商業地として下関地域ではシーモール下関が6割強と圧倒的に強い。しかし、その一方、北九州、さらには福岡にも独身社会人は脚を伸ばしていること、とくに「発展家タイプ」並びに「こだわり派タイプ」の人々の北九州及び福岡をよく行く買物先に選択する比率が高いことが指摘されている。それでは最近の買物動向はどうであろうか。

下関市民の北九州市小倉地区への買物動向については、買物調査が役に立つ。しかし、3年間隔で行われている山口県の買物調査(山口県買物動向調査)<sup>11)</sup>は県外の買物先は「県外」だけになっているため、下関市の県外買物客が県外のどこに行くのかわからない。さいわい北九州市商工会議所と北九州市が行っている『北九州市商圈調査』は下関という固有名詞がだされ相互間の買物動向を知ることができる。この両調査から最近の買物動向をみてみよう。

表1(文末)は『山口県買物動向調査』から1989、1992、1995、1998、2003年において県外流出が大きいとみられる3種類の品目について下関市民の県外買物金額をみたものである。いずれの品目もこの間に3~4倍近く比率が上昇していることがわかる。県外であるので福岡市も含まれているが、北九州市への比率が上昇していることは確かであろう。しかも注意すべきことは、同調査は世帯全体の買物金額を聞いており回答者は中高年者が中心であるため中高年者の買物動向が色濃く反映される結果となっていることである。したがって20~30代といった若い層に注目すれば県外流出はもっと高いと推察される。なお、『北九州市商圈調査』によって小倉中心地区への買物出向率(1年間に1回以上小倉中心地区に行ったことのある割合)をみると、下関市民の場合、1980年46.0%、1985年35.3%、1995年55.1%、2000年64.8%と高くなりつつある<sup>12)</sup>。最近、小倉駅前において百貨店そごうが撤退した後、伊勢丹が進出した(2004年2月)ものの、これも2007年3月に撤退し、結局、地元百貨店の井筒屋が引き継ぐこととなった。小倉駅前は100万都市の商業中心であり、集客性は高いと思われるが、北九州という都市の性格も影響し順調に売上を伸ばすに至っていない。とは言え、いずれにしても北九州市小倉中心地区は商業中心性を高め、それに伴って下関は北九州への商業の依存性を高めることは間違いないであろう。2005年調査による『北九州市商圈調査報告書』(2006年3月)でも、「今回の商圈調査ではこれまでの商圈縮小傾向に歯止めがかかったことが明らかとなった。これが大型店出店の一過性の可能性はあるものの、北東部九州や山口県西部の“中心商業地”としての存在感や可能性を示したものと考えられる。(中略)今後、北九州市を北東部九州と山口県西部の中心商業都市として位置づけ、それにふさわしい魅力的なまちづくりを行うことが重要である」<sup>13)</sup>と指摘している。以上のように買物動向からみても下関は北九州大都市圏の中の下関を意識せざるを得ないであろう。

### 3. 生鮮水産物の仕入れなど

下関漁港は1966(昭和41)年に水揚げ高日本一とまで言われたほどの地位にあったが、その年をピークにはほぼ一貫して減少を続け、2006(平成18)年には4.6万トンにまで減少した。それに伴って関門地域での生鮮水産物の需給にも大きな変化が生じた。その変化を量販店の生鮮水産物の仕入れからみてみよう

う。筆者らは2000（平成12）年に下関市内のスーパーマーケットがどこからどれくらい仕入れているかを調査したことがあるのでそれをもとに考察してみよう<sup>14)</sup>。

下関市内の量販店の生鮮水産物の仕入れを調査した結果、大部分が広域流通拠点である北九州中央市場に大きく依存していることが判明した。このことには2つの側面がある。1つは北九州市内のリージョナルスーパーが「パイの奪い合い」と化している北九州市内に店舗立地をせずに福岡県宗像市や下関及び郡部の出店を推し進めた結果、北九州市場からの仕入れが増えているということである。北九州に拠点を置くスーパーマーケットの生鮮水産物は北九州市場仕入れを軸としており、北九州市根拠のスーパーが山口・下関で勢力を伸ばせば伸ばすほど、下関2市場から仕入れた生鮮水産物ではなく北九州中央市場に集荷された水産物が手際よく、下関・山口にも配送されるという構造が構築されているのである。もう1つは、最も地元仕入れの可能性が高いはずの地場スーパーの大半が下関2市場ではなく、北九州中央市場を活用していることである。これは下関市内では量販店間の顧客獲得競争がそれほど激化していないため店舗の差別化が進んでいないこと、下関の市場に対し北九州中央市場の仲卸しの品揃え機能が充実していることが理由である。

さらに最近、農産物を扱う下関中央卸売市場が地方卸売市場へ転換することが話題になった。同市場は取扱量が激減し、中央卸売市場としての規模を確保できなくなっていたため、国から再編が迫られていた。取扱量の激減は市場外流通が増えてきたことが主因ではあるが、近隣の大規模な北九州中央卸売市場との競合もあるのは確かであろう。

#### 4. アンケートからみた両市の関係

では関門の両市民は相手市についてどう思っているであろうか。この点については、関門地域連絡行政会議（1990年設立、両市の関係部局長によって構成されている）が1997（平成9）年と2006（平成18）年に「関門をどう思う??」アンケートを行っており非常に参考になる。ここでは2006（平成18）年のアンケート調査結果を参考にして考察してみよう<sup>15)</sup>。ただ、このアンケートの回答者の年齢を見ると、下関市では64.3%、北九州市では60.8%が50代以上となっておりやや年齢層が高くなっているので、若年層の姿が隠れているかもしれないことに留意しておく必要がある。

相手市への出向頻度をみると、「少なくとも週に1回以上行く」人は下関市で13.5%、北九州市で5.9%、「月に1回以上は行く」人まで広げると、下関市は46.9%、北九州市は23.1%である。明らかに下関市民の方が北九州市民より相手方に出向していることが示されている。

次いで相手市に行く目的をみると（図1）、下関市民が北九州市に行く目的は、「デパートでのショッピング」が60.2%、次いで「食事」の31.3%、「映画・美術作品などの鑑賞」が30.0%となっている一方、北九州市民の方は「観光地巡り」が44.5%、次いで「食事」が32.5%、「ドライブ」が32.1%となっている。両市民が相手方に求めているものが違うことは明らかである。一般的に言って大都市の方が小売・サービス機能が充実しているので両市間の人口規模から言って下関市民が北九州市へ行く目的は妥当なものであろう。一方、北九州市民は「観光地巡り」「食事」「ドライブ」と北九州にないものを下関市に求めているところがある。かつて、10年前にもなるが、北九州市のある百貨店の社長が言っていたことが印象として残っている。それは東京から客が来ると、まず下関市の長府を案内し、そのあと長

府の老舗の旅館で食事をとるというものであった。つまりこういった事実や北九州市民の出向目的をみて、下関市長府は北九州市の奥座敷とも言うべき関門大都市圏の重要な一要素を成していることを示している。

次に両市の市民交流をもっと活発にするにはどうしたらよいかを問うと（図2）、「関門橋や国道トンネルの料金値下げや無料化」がトップで下関市が65.8%、北九州市が66.6%、次いで「行政や公的機関・団体の連携強化」が下関市で44.6%、北九州市で40.1%、さらに「公共交通機関の利便性の向上」がほぼ同様の比率で続いている。「行政や公的機関・団体の連携強化」については現状でもずいぶん活発と思われるところから市民がどの程度その現実を認知しているかによって左右されていると思われる。いずれにしても交通手段に改善の余地があることがはっきりしている。

両市が山口県と福岡県に分かれていることで不便を感じたことがあるか。「不便を感じたことがある」人は下関市で12.7%、北九州市で10.0%、「不便を感じたことがない」人が下関市で84.3%、北九州市で87.8%とはっきりしている。両市民はほとんど不便を感じていないのである。すでに早くから民間交流が進み、近年、行政間の連携も急速に進み、公共施設の相互利用も拡大しつつある現実を考えると当然の結果かもしれない。むしろ、10%余の人が何に不便を感じたのかの内容のほうが興味深いが残念ながらわからない。

さて、今後両市民の交流頻度は高まるのであろうか。それを示したものが（表2）である。「増やしたい」（「ぜひ増やしたい」＋「少し増やしたい」）と「減らしたい」（「もっと減らしたい」＋「少し減らしたい」）を比較してみると、下関市は「増やしたい」39.1%＞「減らしたい」0.9%、北九州市は「増やしたい」43.3%＞「減らしたい」0.5%となっている。これを見る限り、両市民とも圧倒的に交流を増やしたい人が多く、今後両市民間の交流が深まり圏域の一体化が進むとあってよいであろう。

### Ⅲ. 関門大都市圏における管轄区域、営業区域の変化

近年の関門大都市圏の地域構造を検討するにあたって留意すべきことは、管轄あるいは営業区域の範囲の変更である。一般的に企業は営業活動を行うにあたって管理拠点を設置しその拠点を中心にして一定の空間的範囲（以下営業圏と称する）を定めて営業活動を行う。全国的に営業活動を行う企業は地方ブロック単位に支社を置き、県単位程度に一つ、支店ないしは営業所を置く。具体的に言うと、九州では支店ないしは営業所を各県庁所在都市に置き、これらを統括する支店として地方中枢都市・福岡市に支社を置く。ただし福岡県では北九州市が100万都市であることから2つの支店が置かれることが多い。また、中国地方では各県の県庁所在都市に支店を置き、これらの支店を統括する支店として地方中枢都市・広島市に支社を置く。ただし山口県の場合、県庁所在都市・山口市の規模が小さく、県下に10～20万都市が並列する都市分散型配置構造をなしているため県下を統括する支店が分散している。筆者はかつて東京証券取引所に上場されている大企業の山口県における支所（支社、支店、営業所）の配置を考察したことがあるが<sup>16)</sup>、1981年当時、山口県でもっとも支所が多い都市は県庁所在都市旧山口市ではなく旧徳山市であり、次いで旧下関市、旧宇部市と続いていた。すなわち、支所数を多い順に掲げると旧徳山市の121（1985年人口112,638人）、旧下関市の91（同269,169人）、旧宇部市の73（同174,855

人)、旧山口市の 53 (同 124,213 人) となっていた。その後、旧山口市、旧小郡町、防府市など県央部へ立地する支所が増えてきたがそれでもなお旧徳山市が最多であろう。

高度成長期には各企業ともこのような営業拠点を増やしていったが、高度成長期を終えると合理化の機運が生じ、営業拠点の再編成が始まった。下関市はかつては交通ターミナルとして、また大陸への玄関口として繁栄していただけに山口県の西端にもかかわらず高度な社会経済的中枢機能が数多く存在していた。しかし上述した営業拠点の再編成に伴いそれらは次々と姿を消すこととなった。

1990 年以降に限ってその動向を追って見よう (●が民間企業、○が公的機関)。

- 1991 年 10 月 親和銀行下関支店 (1964 年開設) が廃止され業務は第一勧業銀行へ譲渡されるとともに、一部小倉支店に引き継がれた<sup>17)</sup>。
- 1996 年 12 月 在下関韓国総領事館 (1966 年 5 月に下関韓国領事館が開設され、1980 年 7 月に総領事館に昇格) が広島市に移転し、下関は実質的な機能を持たない名誉総領事館となった。
- 1996 年 7 月 東京三菱銀行下関支店 (1947 年に東京銀行として開設) が廃止され同行北九州支店へ統合された。
- 1999 年 3 月 広島銀行下関支店 (1971 年に開設) が廃止され同行北九州市支店に統合された。
- 1999 年 3 月 福岡中央銀行下関支店 (1954 年正金相互銀行として開設) が廃止され同行門司支店に統合された。
- 2000 年 3 月 第一勧業銀行下関支店 (1905 年開設) は下関出張所へと機能縮小した。
- 2000 年 12 月 釜山広域市下関貿易事務所 (1996 年 7 月開設) が釜山広域市の行政改革の一環により廃止された。
- 2001 年 1 月 国の省庁再編により建設省や運輸省が統合されて国土交通省が発足し、運輸省第四港湾建設局 (1944 年内務省第四港湾建設局として開設) は所轄区域を九州地方整備局港湾航空部と中国地方整備局港湾航空部 (下関市) に分割され、さらに九州地方整備局に併合された。さらに 2006 年 11 月をめどに中国地方整備局港湾航空部 (下関市) は福岡市の本局へ移転することを確定した。港湾航空部の約 170 人のうち、港湾保安対策要員 13 名を残し約 160 名が福岡市に移ることが予定されている<sup>18)</sup>。
- 2001 年 5 月 関門商品取引所 (1953 年 10 月に関門穀物商品取引所として開設) が福岡市に移転し、名称も福岡商品取引所に変更した。
- 2002 年 9 月 日興コーディアル証券下関支店 (1978 年に日興証券下関支店として開設) が同社北九州支店に統合された。
- 2003 年 4 月 三菱証券下関支店 (1987 年に国際証券として開設) が同社北九州支店に統合された。
- 2008 年 2 月 住友不動産福岡支店下関営業所が閉鎖され同社北九州支店に統合された。

以上の結果を見る限り、1990 年代から 2000 年代初頭にかけて、下関市では管理機能オフィスの廃止が相次いでいる。それも下関の支店が北九州支店に統合されるというパターンが多いのである。企業の営業区域は通例、市町村境界あるいは都道府県境界、地方ブロック境界領域に習って設定されることが

多いのであるが、合理化傾向が強まるにつれて行政領域にとらわれない設定に変化してきたのではなからうか。関門地域においては、海峡を隔てて市町村、県、地方と3つの境界があり、その境界を意識して大企業のかんりの会社が北九州市と下関市の両方に支所を設置することが多かったが、そのような会社が下関市の支店より中枢性を持っている北九州支店に統合させているのである。関門地域においては北九州市は100万都市といっても5つの中都市の連合体といつか多核都市であり、人口の割りにそれほど高い中枢性を持ってはいなかった。しかし、北九州ルネッサンス構想では北九州市は平等方針から機能分担方針へ転換し、100万都市にふさわしい核を形成しようとする政策を打ち出した。かくて小倉中心地区が中枢性を増しはじめ、下関市は逆に中枢性を低下させたため、下関市は北九州市による「機能収奪」にあうこととなった。北九州市が今後も中枢性を高めれば高めるほど、下関市は「機能収奪」が続くとみてよいだろう。

#### IV. 国土構造の方向性と関門大都市圏

経済の高度成長から低成長へと大きな転機を経験し、将来の国土構造の方向性に新たなものが現れてきた。国土構造の変革に政策的な力が働くと隣り合う両市の関係にも変化が生じてくる。この点について検討してみよう。

1970年代の2度にわたるオイルショックをきっかけに日本経済の高度成長が終焉し、地方圏から大都市圏への人口流出はとまり地方では軒並み人口が増加した。政府はこの現象は構造的なものであり、明治以来100年以上も続いた地方から大都市への動きがようやく止まったと評価した<sup>19)</sup>。確かに都道府県の人口増減のデータを見るとそのように思われるほどの変化があったのである。1965～1990年間の5年ごとの全国の人口減少都道府県数は1965～1970年が20、1970～1975年が5、1975～1980年が1、1980～1985年が1、1985～1990年が18であった<sup>20)</sup>。このような状況を背景に1977(昭和52)年11月に第三次全国総合開発計画(三全総)が閣議決定された。当時の人口動向を政府が構造的なものと認識していたこともあって、三全総は将来は地方で人口が増加することから人間居住の総合的環境を整備することを目標とし、「定住構想」を開発方式とするものであった。

ところが人口の地方での増加は一時的なものであり構造的なものではなかった。1980年代半ばになって東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じたのである。このことは人口減少都道府県数をみれば明らかである。前述した通り、人口減少都道府県数が1975～1980～1985年の間、それぞれ1つであったが、1985～1990年は18と再び東京集中が始まったのである。この傾向が続けば国土の均衡ある発展が著しく阻害されかねない。このような状況を背景に1987(昭和62)年に第四次全国総合開発計画(四全総)が閣議決定された。その中で次のよう述べられている。「今後、国土の均衡ある発展を図る観点から、(中略)地方圏の定住条件を飛躍的に改善する必要がある。特に、地域における就業の場の確保を図り、その活性化を進めるためには、定住圏の範囲を超えたより広域的な観点からの対応が重要となっている。そのため、高速交通体系等地域づくりのための基礎的条件を整備し、地域の競争力を高めつつ地域相互の分担と連携関係の深化を図る必要がある<sup>21)</sup>と。基本目標は多極分散型国土の構築である。

「多極分散型国土は、生活の圏域（定住圏）を基礎的な単位とし、さらに、中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域で構成され、それらは重層的に重なりあった構造をもち、それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワークを構成する。この場合、東京圏をはじめとして、関西圏、名古屋圏さらには地方中枢・中核都市を中心とする広域的な圏域が全国的に連携することとなるが、地方中心・中小都市圏の中でも、技術、文化、教育、観光等特色ある機能に応じて、日本全国あるいは世界との関係をもつものが数多く出現する。」<sup>22)</sup>

この考えの中には、国土構造を東京を頂点とする垂直型地域体系から水平的地域体系への転換の狙いが込められている。こうして多数の自立性をもった中枢・中核都市圏の確立が目指される。政府は北九州地域について福岡市・北九州市とくっつけている。この経済圏は50～100万都市の都市圏が複数集まって形成される広域国際交流圏と考えてもよいであろう。その下の都市圏レベルは福岡都市圏、関門都市圏（北九州都市圏）であり、下関市は当然、関門都市圏の重要な構成要素のひとつである。

四全総で示された方向はさらに進められて『21世紀の国土のグランドデザイン』（1998年3月閣議決定）で展開されていく。それが多極多軸型国土の形成である。このような「国土構造への転換の端緒を開くため、多様な主体の参加と地域間の連携を進めつつ、以下の戦略を展開していく。」<sup>23)</sup>とし、多自然居住地域の創造、大都市のリノベーション、地域連携軸の展開、広域国際交流圏の形成を図っていくとしている。地域連携軸の展開においては「異なる資質を有するなどの市町村等地域が、都道府県境を越えるなど広域にわたり連携することにより、軸状のつらなりからなる地域連携のまとまりとして「地域連携軸」を形成し、全国土に展開する。」<sup>24)</sup>ここに県境を越えるという、今までにない表現が加わっている。こうして全国において「県境を越えた連携」構想が出現してくるのである。この点についてはすでに筆者が詳しく考察した<sup>25)</sup>。

関門地域においても新しい連携策が新たに登場している。福岡県側では県境を越えた連携（7つの県際交流圏）のひとつとして登場した。一方、山口県側からは西部広域活力創造圏（3つの広域活力創造圏）が登場した。過去に山口県の総合計画で県境を越えた連携という言葉はまったくなかったのである。こうして、関門地域に両県の協力が加わってくる。例えば、関門地域では北九州市と下関市によってつくられた関門海峡観光推進協議会（1987年両市が組織）があったが、1997年から山口県が加わった。また、2000年には山口・福岡海峡交流圏推進協議会（山口県、福岡県、北九州市、下関市、両市広域市町村圏の市町村）が結成され様々な事業を行っている。かくて海峡を越えた連携に国、県両者からの支援が加わったのである。

以上の結果、一極一軸構造から多極多軸構造への転換、地域連携という国土構造を大きく変えていくという方向性が関門大都市圏形成を加速化させたといえるであろう。

## V. おわりに

以上、最近の北九州市と下関市の関係をみてきたが、それによれば両者の交流は次第に緊密化されつつあることが明らかであった。それには、北九州市の変化と下関市の変化の両方が関係している。すなわち、工業化社会からオイルショック後に工業の知識集約化やサービス経済化が進んだため、都市の盛

衰は地域中心性の有無によって左右されるようになった。もともと地域中心性の低かった下関市からは中枢管理機能が次々となくなっていった。一方、100万都市とは言え、北九州市は5市合併から成立した100万都市であり、実質的には5市の寄せ集めにすぎなかった。ところが北九州市はルネッサンス構想以来、100万都市としての態様をなすべく政策転換をなし、その結果、北九州市小倉中心地区は中枢性を増すこととなった。小倉中心地区が中枢性を高めれば高めるほど、人口規模の小さい下関市は小倉中心地区に勝てず、次第に従属化することとなったのである。

この傾向を加速させたのが、両市からすれば上位にあたる県、国の政策の方向性である。これには2つある。1つは国土構造の把握の仕方である。国は多極分散型国土の形成を目指して都市圏に注目した。地方にあっては中枢・中核都市圏の存在である。人口50～100万クラスの自立的都市を全国に確立させる狙いである。このとき県境を越えた都市圏として北九州大都市圏がクローズアップされた。

2つは、地域連携策である。既に述べたように、『21世紀の国土のグランドデザイン』（1998年3月閣議決定）で地域連携が重要な戦略の一つとなり、県境を越えた連携がはっきりと示された。これを受けて各県とも県境を越えた連携を施策の一つとしてとり上げているのである。関門地域における福岡県の関門県際交流圏と山口県の西部広域活力創造圏がそれである。この政策が後に観光面で現れていることはすでに記したとおりである。

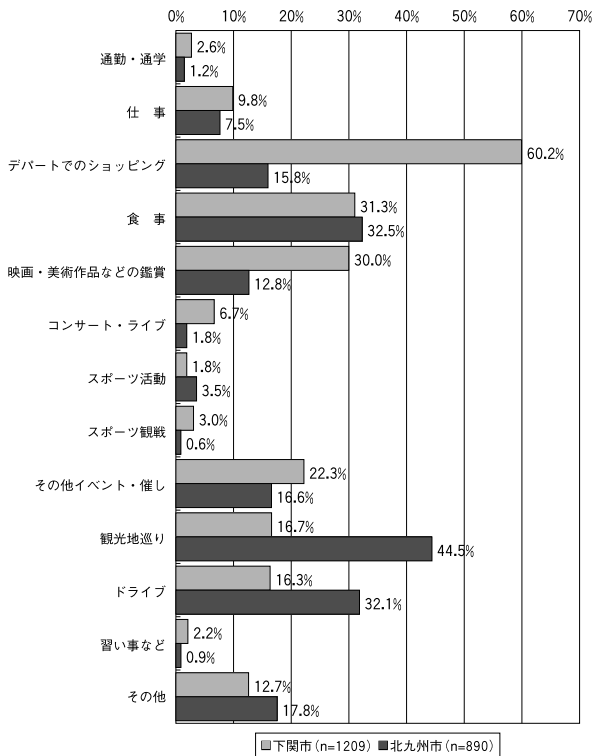
さて以上、北九州大都市圏というものが実質的にも明瞭になってきた現在、行政的枠組みをいかにすべきか。これまでの道州制の議論をみると、「特別市」制度の議論もないわけではない。しかし、大勢は現在の地方ブロックを基礎に8～13の道州に分割しようとするものである。この分割案であれば北九州大都市圏はどうなるであろうか、また、下関市はどうなるであろうか。筆者は少なくとも行政的境界の設定にあたっては北九州大都市圏が海峡で分断されることは好ましくないと考えている。本稿では触れることができなかったが、北九州市と下関市が行政的に分断されることによって大きなマイナスが生ずると感じている。一例をあげれば海峡によって行政相互の情報が分断されていることである<sup>26)</sup>。行政が流す情報が今尚重要な意味を持っていることからすればマイナス面は大きいのである。政府は、新たな制度をつくるにあたっては綿密な地域体系（都市体系を基礎とする）を調査することによって全国土の地域体系を明確にし、その結果にもとづいて新たな制度を考慮すべきであろう。そして、都道府県という枠組みが確定して以来130年近く固定されていた都道府県にこだわらず、実態と今後を見据えた制度とその空間的境界が画定されるべきであろう。

表 1 下関市民の県外への買物(金額) (％)

調査年月	男子洋服・婦人服・ 子供服類	靴・かばん・小間物・ 身の回り品類	時計・メガネ類
1989. 7～9	2	1.8	1.5
1992. 7～9	2.7	2.9	1.8
1995. 7～9	4.7	4.7	2.5
1998. 7～9	5.8	6.3	4.9
2003. 7～9	6.2	6.5	6.3

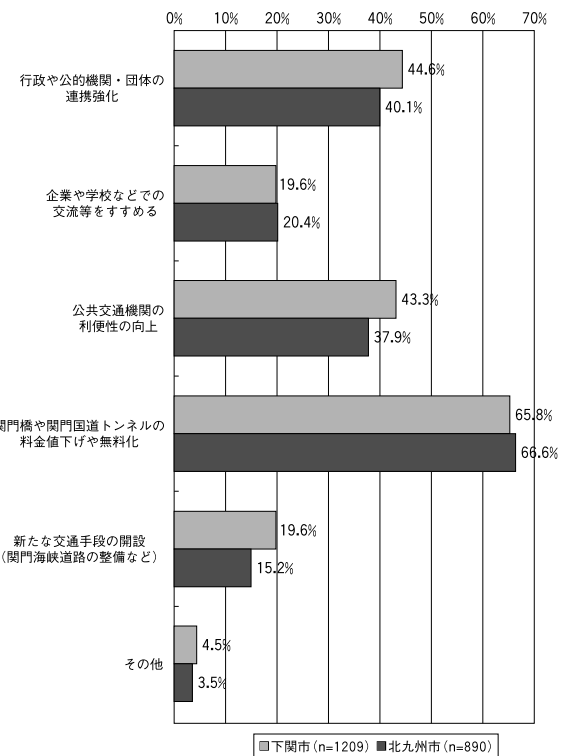
(資料)『山口県買物動向調査報告書』1989年、1992年、1995年、1998年、2003年版。

図 1 相手市に行く際の目的は何ですか？  
(複数回答可)



(資料)「関門をどう思う??」アンケート  
調査結果概要。関門地域行政連絡会議。

図 2 両市の市民交流をもっと活発にするためには、  
どうすればいいと思いますか？(複数回答可)



(資料) 図 1 に同じ。

表 2 相手市への今後の出向頻度は？ (％)

	下関市	北九州市
ぜひ増やしたい	8.5	9.6
少し増やしたい	30.6	33.7
今まで通り	59.3	55.2
少し減らしたい	0.3	0.2
もっと減らしたい	0.6	0.3
無回答	0.8	1

(資料)「関門をどう思う??」アンケート調査結果概要、  
関門地域行政連絡会議



(注)

- 1) 拙稿「地域連携に関する一考察（Ⅰ）～主として山口県および関門地域を事例にして～」『関門地域研究』Vol.15、37～50 ページ、2006 年 3 月。  
拙稿「関門地域における連携に関する一考察」『関門地域研究』Vol.16、123～144 ページ、2007 年 3 月。
- 2) 畔田「下関市と北九州市との結合関係～関門地域の一体性についての検証～」『やまぐち経済月報』2000 年 8 月、(財) 山口経済研究所、3～28 ページ。
- 3) なお、下関市は 2005 年 3 月に下関市と豊浦 4 町（豊浦町、菊川町、豊田町、豊北町）が合併している。
- 4) 2005 年 3 月に下関市は豊浦 4 町（豊浦町、菊川町、豊田町、豊北町）と合併しているため、1995 年以降の国勢調査の通勤統計とは連続しないため、資料は若干古いが、1995 年までのデータでみている。
- 5) 田村大樹「関門地域の地理的範囲」『関門地域研究』Vol.18、29～37 ページ、1999 年 3 月。
- 6) この下関市は合併後の下関であり、それ以前の市域と異なっていることに注意。
- 7) 前掲 5) 33 ページ。
- 8) 佐々由宇「下関市小売商業の現状と動向」『地域間競争を生き抜く～組合の組織合理化、ニューメディア時代への対応』（昭和 60 年度活路開拓ビジョン調査事業報告書）、シーモールしものせき協同組合、第 1 章 1～17 ページ、1986 年 3 月、に詳しい。
- 9) 森映雄「下関小売業の現況分析」『下関市購買力の流出とその対策』（1990 年度下関購買力流出調査報告）下関消費流通研究会、1991 年 3 月、16～17 ページ。
- 10) 宗近孝憲「若者は地元商業地をこう評価している」『やまぐち経済月報』No.185、1990 年 9 月、1～47 ページ。同調査によれば、「ショッピングを楽しむときよく行く商業地」でみた市外流出状況によれば、下関市の場合、北九州市へ 38%、福岡市へ 13%となっている。参考までに山口市は下関市へ 10%、北九州市へ 10%、福岡市へ 7%であった。
- 11) 1988 年以降は調査の間隔が 3 年だったのを 5 年に変えている。
- 12) 2005 年の調査があるが、なぜか下関市についてはデータが連続しておらず相互比較ができない。『北九州市商圈調査報告書』（2006 年 3 月）では 2000 年 54.7%、2005 年 51.8%となっている。
- 13) 北九州市『北九州市商圈調査報告書』2006 年 3 月、137 ページ。
- 14) (社) 下関水産振興協会『生鮮を中心とした量販店の水産物取り扱いに関する調査報告書』（下関水産業活性化委託調査事業）2001 年 3 月。この調査は、下関市立大学の濱田英嗣と筆者が調査したものである。
- 15) このアンケートは下関市および北九州市在住者の互いの市への関心度、興味の度合いについて把握し、今後の両市連携の参考とするため実施したものである。各市 5,000 人計 10,000 人を対象として行い、回収率は 2,099 人（回収率 21.0%）であった。（『「関門をどう思う??」アンケート調査結果概要』関門地域行政連絡会議）
- 16) 吉津直樹「山口県における経済的管理機能の配置と都市の配置」『下関産業文化研究所研究報告 昭和 57 年度』1983 年。
- 17) 現在、下関市には親和銀行下関中央支店があるが、この支店はもともと九州銀行の下関支店が、親和銀行と九州銀行との統合により、親和銀行下関中央支店と衣替えしたものである。
- 18) <http://kanmontuusin.morrie.biz/item/542>

- 1 9) 国土庁編『第三次全国総合開発計画』1977年11月、大蔵省印刷局、2ページ。
- 2 0) 阿部和俊・山崎朗『日本の地域構造と地域政策』ユニテ、1993年4月、14ページ、表I-2。
- 2 1) 国土庁計画・調整局編『第四次全国総合開発計画』大蔵省印刷局、1987年7月、4ページ。
- 2 2) 同上、6ページ。
- 2 3) 国土庁計画・調整局『21世紀の国土のグランドデザイン』大蔵省印刷局、1998年4月、13ページ。
- 2 4) 同上、14ページ。
- 2 5) 吉津直樹「地域連携に関する一考察～主として山口県および関門地域を事例にして～」『関門地域研究』Vol.15、37～50ページ。
- 2 6) 関門経済圏の産業構造—中間報告「海峡都市圏の研究」で北九州市と下関市の4人以上の事業所にアンケートを行ったが、その結果、両市の製造業企業がそれぞれ相手市の企業情報を持っていないことに驚かされたことがある。行政境界が異なるために企業情報が流れていないのである。(『関門地域研究』Vol.7、1998年3月、13～72ページ)

# 第4章 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

南 博

## I. はじめに

### 1. 本章の背景と目的

今後数年間において、地方分権改革については、様々な形で進展していくことが確実と言えよう。しかし、現在議論が行われている道州制や抜本的な大都市制度改革については、その実現の可能性も含め、今後の方向性は明確ではない。また、いわゆる「特別市」制度については、現在の地方自治法等には位置づけられていない状況にある。

こうした状況にあるため、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ついて論じることは、仮定に仮定を重ねたものとなり、様々な誤解を生じる懸念もある。しかし、地方分権の時代においては、道州制等の導入の可否、あるいは導入する場合の具体的制度等について、国主導で決められていくのではなく、各地域で地域に関わる各主体（行政や経済団体のみならず、市民も含んで。）が考えていくことが必要である。道州制議論や関門特別市構想は、地方分権時代における関門地域の将来像、しかも将来世代のための地域の姿を、地域自ら描いていくための議論の格好の機会と言えるのではないか。

そこで本稿においては、今後、分権改革後の関門地域の将来に関する様々な主体での議論に資するよう、地方自治制度が変化すること等によって想定される影響や、今後議論が必要と考えられる論点の一部を整理することを目的とする。関門地域に的を絞って、道州制へ移行した場合、あるいは仮に県あるいは道州に包含されない「特別市」等になった場合を仮定し、想定される影響等を断片的ながら整理する試みであり、あくまで基礎的な考察である点をご了承いただきたい。

### 2. 先行研究の動向及び本研究の方法

道州制や大都市制度改革に係る研究あるいは提言等については、古くから数多く行われており、第1章、第2章において整理を行っている。

一方、近年の道州制に係る提言のうち、道州に包含されない特別市制度については、検討対象の一つとして議論の俎上には上っているものは多いものの、積極的に採用することを論じているものは殆ど見当たらない。また、広域自治体に包含されないという観点からは、一層制の地方自治制度（自治体は基礎自治体のみで構成される。）も考えられ、学術的な検討対象としてはしばしば取り上げられるが（例えば金井（2007））、実現に向けた各種提言等について見ると、一部にこうした手法を視野に入れた提案等は見られるものの、詳細な検討結果が示される状況とはなっていない。

なお、愛知県が2004年にとりまとめた「分権時代における県の在り方検討委員会報告書」では、道州制のもとで想定される大都市制度について、政令指定都市の人口等が多様化していることや、

道州の機能や規模も現時点では明確ではないことから、既存の制度にとらわれず、大胆に発想していくことも必要であるとの認識のもと、次のように整理している。

表 1 愛知県「分権時代における県の在り方検討委員会報告書」道州制下における大都市制度比較表（一部加工）

	特別市制度	(権限強化型) 政令指定都市制度	特別区制度	特別機構制度
制度概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>道州から独立した特別市を設置する。(区域は都市圏をなす周辺市町村に拡大)</li> <li>特別市の内部には、行政区又は特別区を設置する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現行の政令指定都市制度を基本に権限・財源を現在よりも大幅に強化する。</li> <li>行政区への分権を強化する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現在の指定都市の行政区を、道州直轄の特別区とする(現行の東京都区制度と同様)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現在の指定都市の行政区を基礎自治体(市)とし、州と当該市及び周辺市町村で構成する特別機構(広域連合等)を置く。</li> </ul>
道州との関係や役割分担	<ul style="list-style-type: none"> <li>特別市の区域内においては、道州が担う権限はすべて特別市が担う。</li> <li>住民に身近な事務は区が担う。</li> <li>道州は特別市以外の区域の広域的事務等を担う。</li> <li>税源については、特別市税に加え特別市内の道州税についても特別市の税とする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定都市を道州からどの程度独立した存在とするかは多様な考え方がありうる。</li> <li>例えば関与特例について、現行の指定都市と同様一定の事務について道州の関与を要しないとする方式と、関与特例のうち国の関与を道州の関与とする方式などが考えられる。</li> <li>道州が担う地域性が強い事務(道州の地方機関が担う事務等)は指定都市が担う。</li> <li>道州は指定都市についても、広域事務や連絡調整事務を担う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>特別区は権限が制限された地方公共団体。基本的には州との関係は他の市町村と同じ。</li> <li>住民に身近な業務は区が担うこととし、大都市事務及び広域的業務は道州が担う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>特別機構の所管事務については、州から独立した関係となる。</li> <li>住民に身近な業務は市、大都市問題については特別機構、広域的業務は州が担う。</li> </ul>
現行制度・関連制度等	<p>○昭和22年の地方自治法制定時に、特別地方公共団体の一類型として創設。昭和31年、政令指定都市制度創設時に廃止。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>人口50万以上の市の中から法律(憲法第95条に基づく住民投票が必要)で指定。</li> <li>特別市は、都道府県の区域外にあるものとする。</li> <li>特別市については、原則として都道府県に関する規定を適用。</li> </ul>	<p>○地方自治法252条の19</p> <p>【自治法上の要件】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>政令で指定する人口50万以上の市</li> </ul> <p>【運用上の要件】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>人口が100万人程度以上</li> <li>指定都市になることについて当該市を含む都道府県が賛成している等</li> </ul> <p>【政令市の特例】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事務権限上の特例 都道府県の事務について、地方自治法や個別法(都市計画法等)で指定都市が処理する事務とされている。</li> <li>税財政上の特例 地方交付税、地方債等において、増額の特例が認められている。</li> <li>行政関与に関する特例 一定の事務について、府県知事の許可を要しない又は府県知事の関与に代えて各大臣の関与を受ける。</li> <li>行政組織上の特例 行政区、区選挙管理委員会等の設置</li> </ul>	<p>○地方自治法281条ほか</p> <p>【自治法上の要件】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都の区</li> </ul> <p>【都と区の事務分担】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都は府県が行う事務及び、市町村が処理する事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から都が一体的に処理することが必要な事務(消防、上下水道等)を担う。</li> <li>特別区は特別地方公共団体で、区民に身近な事務を担い、一般の市町村と比較して権限等が大きく制限されている。</li> <li>市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税は、都区財政調整の財源のため都で賦課徴収。事業所税、都市計画税は、都市計画事業を都で行っているため都で賦課徴収。</li> </ul> <p>【財政調整】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都が賦課徴収している市町村税をもとに区間格差の調整実施。</li> </ul>	<p>○グレーター・ロンドン・オーソリティー(例示)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>業務は、①公共交通、②地域計画、③経済開発及び都市開発、④環境保全、⑤警察、⑥消防及び緊急計画、⑦文化、メディア及びスポーツ、⑧保険衛生などの分野でのロンドン全域に係る企画・調整。</li> <li>実施は、警察局、交通局、開発公社等が行う。</li> <li>住民へのサービスは、ロンドンの基礎自治体である32のロンドン区とシティが行う。</li> <li>ロンドン議会の権限 25名の議員で構成されており、4年ごとの選挙で選出される。</li> </ul> <p>【権限】</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>市長の政策立案の補佐及び実施状況の検証</li> <li>予算案の修正及び承認</li> <li>ロンドンの主要課題の調査・検討</li> <li>狭義のGLA職員の任用</li> <li>実務機関の理事への就任等</li> </ol>
大都市問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎自治体から道州までの権限を持つことによって、大都市圏特有のニーズに沿った施策の迅速な実施が可能となる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>権限・財源が拡大することにより、現行の指定都市よりも、さらに主体的に大都市問題の解決に取り組むことができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大都市問題を道州が行うことにより、広域的な地域づくりと整合をとりつつ、諸課題の解決を図ることができる。ただし、道州という都道府県より広い区域の自治</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大都市問題に、その範囲に則した住民のガバナンスの下でスムーズに対応できる。</li> <li>他の団体や事務との整合が課題となる。</li> </ul>

	特別市制度	(権限強化型) 政令指定都市制度	特別区制度	特別機構制度
			体が、大都市事務とは言え基礎自治体の事務を担うかどうか(担うとしても適切か)。	
二重行政問題	・道州と特別市が担う区域の重複が解消されるため特別市の区域内では二重行政は解決されるが、同様の施設を州も特別市も建設するという可能性は残る。	・道州は広域的な事務を担い、指定都市はその域内の事務を担うとの役割分担を徹底すれば、二重行政は基本的には解決されるが、施設の重複立地等の可能性は残る。	・道州と区との事務の重複が解消されるため、基本的には二重行政は生じない。	・道州・GNA・市町村の役割分担が明確化され、基本的には二重行政は生じない。
都市内分権	・市本庁と住民の距離が遠く、また本庁は道州と同等の事務を担うため、行政区の場合は、区への大幅な分権と区のガバナンスの強化が必要である。 ・特別区の場合、区ごとに執行機関及び議会を設置することにより行政コストの増大につながる。	・現行でも区のガバナンスは十分とは言えないが、市の権限が強化される分、現行の指定都市よりも区への分権及びガバナンス強化を大幅に進める必要がある。	・行政区よりガバナンスや権限が強い。 ・区ごとに執行機関及び議会を設置することから、行政コストの増大につながる。	・指定都市の区が基礎自治体になり、都市内分権の必要はなくなる。ただし、これまで大都市政策の中で各区が役割を分担しており、各区の格差も大きい中では、それぞれを基礎自治体として独立させることが可能か(望ましいのか)という問題がある。
道州の広域機能、一体性	・道州内の中核的機能を持つ都市が独立する形となり、道州の総合的・一体的な地域づくりに支障をきたす可能性がある(特に意見が対立した場合の調整が困難)。 ・特別市域内の税は道州に入らないため、州内市町村の財政調整が困難になる。	・制度の組み立て方によるが、道州の広域的役割と政令指定市の自立性がそれぞれ一定程度確保される。	・広域機能は道州が一体的に担う。	・GNAの機能は限定され、また道州が構成員になるのであれば一体性は担保できる。

出典：愛知県（2004）「分権時代における県の在り方検討委員会報告書」pp.112-113 を一部加工

ここでは特別市を検討対象の一つとしており、大都市問題あるいは道州の一体性などに対する特別市制度等の影響などを論じた上で、「特別市制度」については、道州内で制度、政策が異なる可能性があり、広域的な地域づくりの一体性・総合性を高め、世界的な地域間競争に打ち勝つという観点からは問題がある。」[愛知県（2006）：70]と指摘し、道州制下における大都市（政令指定都市級）については、現在の政令指定都市制度を基本にその権限を強化し、道州の地方機関（市町村の基本的な事務及び道州が担うべき広域的な事務の中間の事務を担当するという位置づけ。）と同等の事務を担うという考え方が検討のベースになる、としている。この検討は、いわゆる「特別市」構想に係るメリット、デメリットをわかりやすく検討した例として参考とすることができる。

また、指定都市市長会は、2006年に公表した「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」において、現行の都道府県制度のもとでの制度改革の中で、特別市制度について以下のように記述している。

<p>指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」における、特別市制度に対する記述（抜粋）</p> <p>IV 新たな大都市制度</p> <p>3 現行の道府県制度のもとでの制度改革</p> <p>(3) 「特別市」制度について</p> <p>現行の道府県制度のもとで指定都市が道府県と同等の権限を保有し道府県から完全に独立する「特別市」制度については、かつて「特別市」制度が議論されていた昭和 20 年代と比べ、住民の生活圏・経済圏は</p>
--

飛躍的に拡大しており、市域を越える広域的な行政課題も増大していく中で、こうした課題に「特別市」制度によりどこまで効果的・効率的に対応できるのか、むしろ広域自治体で処理する方が合理的ではないのかといった問題点がある。

しかし一方で、「特別市」制度は、その導入により、いわゆる「二重行政」の問題が解消され、指定都市が市域内の行政を一体的かつ総合的に実施することができ、市民サービスにおける受益と負担の関係も明確化するなど、市民にとって多くのメリットをもたらす有力な制度といえることができる。

したがって、「特別市」制度については、道州制に関する取組の状況を注視しつつ、現行の道府県制度のもとで各指定都市の特徴・能力、意欲等に応じた選択可能な制度の一つとして、今後更に検討を深める必要がある。

出典：指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」 p.37

ここでは、特別市について広域的な課題への対応に問題が生じる可能性などを指摘した上で、制度については今後検討を深める必要性を指摘しており、現段階においては積極的な特別市制度導入を求めている。また指定都市市長会の同提言の中では、道州制のもとでの大都市制度については、二層制の地方自治制度を前提として検討が行われており、特別市については言及していない。

視点を変えて、下関市、北九州市の合併については、古賀（2006）が過去の合併論議と近年の動向、また県境を超える合併や「関門県」構想の法的可能性を論じている。さらにここでは、両市を一体化する「関門特別市」についても言及しており、現行制度下における実現困難性を指摘した上で、廃県となる道州制の実施をにらみ、道州制の中で政令指定都市を特別市として特別の権能を持たせることを、政令指定都市の協働で模索することが、その関門特別市の実現に向けた手段として着実なものであろうと指摘している。

また、道州制下における関門地域に焦点を絞った将来像の検討については、現在、検討が進められ始めている状況である。2007年度の動向のみに着目しても、2007年7月には下関市、北九州市の両市長による「関門連携共同宣言」（注1）が行われ、また2007年12月には、関門地域の交流・連携の歴史や実績、潜在力、道州制及び地方分権の動向を踏まえ、関門海峡を共有の財産とする両地域の未来を俯瞰するため「関門地域の未来を考える研究会」を設置し、両市の経済界、大学、行政のトップによる議論が始まった。この研究会では、議論の視点の一つとして「地方自治制度のあり方」を挙げ、項目として「①地方分権、道州制を見据えた関門地域はどうあるべきか」「②地域の自立的発展を可能とする自治システムはどうあるべきか」「③関門特別市構想の意義は何か」「④関門特別市構想にメリットはあるのか」の4点を挙げている。さらに、第1回研究会では、参考資料として、関門特別市構想の背景、定義等について以下のようにまとめている。

下関市、北九州市「関門地域の未来を考えるにあたって」関門地域の未来を考える研究会  
第1回資料1（2007年12月）における、関門特別市構想の背景、定義等（抜粋）

#### 4 関門特別市構想の背景、定義

##### （1）背景

##### ①中野金次郎氏の提唱した構想

昔から、関門六市といわれ、下関市と北九州市とは交流や連携が強い地域である。

大正時代に地元財界で活躍した中野金次郎氏の著書「海峡大観」では、港の機能を強化するには「臨港都市が統一されるべきは自明の理」として、関門海峡の北側の下関、長府、彦島を合併して一大市（現在の下関市）とし、南側の北九州地域の門司、小倉、若松、八幡、戸畑の五市も一大市となるべき運命を有するものなり（中略）必ずしも遠き未来にあらざるべきは疑いなきなりと予見している。その上、

県を異にする関門海峡南北の両大都市が合併して「関門府」なり「関門県」にする構想を提唱している。

## ②道州制の動向

一方、検討が行われている道州制について、第28次地方制度調査会から示されたブロック案では、両地域は、中国州（仮称）と九州州（仮称）と位置づけられ、異なる州となることが想定されている。

### (2) 定義

関門特別市構想とは、主に次の3つの定義が考えられる。

- ・ 地方自治法上の合併による基礎的自治体  
    どちらかの県に属する越境合併
- ・ 県や道州から独立した新たな概念の自治体  
    地方自治法の改正や特別法が必要
- ・ 関門連携を推進するための将来ビジョン  
    双方が個々の自治体としての独立性を保ちつつ、バーチャル都市として密接に連携・協働  
    などが考えられる

### 5 旧自治法の特別市とは

特別市とは、都道府県から分離・独立し、独自に徴税するなど府県と同じ権限が持てる仕組み。財源が増え、独自の施策がより進めやすくなる。

特別市は国と直結することとなり、これまで要した道府県等との調整に要するコストを削減でき、自己完結型の行政運営を可能とする大都市制度。

戦後の地方自治法で規定されていたが、都道府県の反対で1956年に廃止されており、実現には同法の改正と特別法の制定が必要。

具体的には、県の境界にわたる新設合併であることから、県の境界の変更として特別法の制定が必要となり、そのためには関係する県の住民投票において過半数の同意を得る必要がある。

### 6 旧特別市と政令指定都市との違い

政令指定都市と特別市の根本的な相違点は、政令指定都市が普通地方公共団体である市であって、特定の事務の配分及び行政監督についての他の市とは異なった特別措置を受けるものに対し、特別市は特別地方公共団体で、かつ府県の区域外とされ、都道府県及び市の性格を併せ持つ。

出典：下関市、北九州市「関門地域の未来を考えるにあたって」関門地域の未来を考える研究会 第1回資料  
1（2007年12月）

この中では、「関門特別市」の定義として、「地方自治法上の合併による基礎的自治体（どちらかの県に属する越境合併）」「県や道州から独立した新たな概念の自治体」「関門連携を推進するための将来ビジョン」の3点を挙げている。これは、法的制約やこれまでの経緯等を踏まえ「特別市」という言葉を広義にとらえた提案と言えよう。この研究会では、地方自治制度以外の点も含めて今後様々な議論が進められていくと考えられるが、地方分権時代における関門地域の将来を地域で検討していくにあたっての様々な視点が提案されることの意義は大きいと考える。今後の議論に注目していく必要がある。

また、北九州市においては、福岡市との間で設置している「福北都市問題研究会」において、2007年度から「分権型社会にふさわしい大都市制度のあり方の研究」を開始している。指定都市市長会をはじめ、大阪市、名古屋市、横浜市をはじめ各市において大都市制度改革に向けた様々な検討が行われており、北九州市においても今後検討が進められることとなる。福岡市との共同研究であるため、この枠組みの中で「関門特別市」に係る検討は行われたいものと考えられるが、道州制議論の中で大都市制度のあり方が大きく問われる中、市がこうした検討を進めている意義も大きいと言

えよう。ただし、大都市制度改革については全庁的な議論が必要であり、検討体制を整え具体的検討を進めるとともに、国や県、他の政令指定都市などに対してはもちろん、市民に対しても地方分権時代の政令指定都市・北九州市のあり方について様々な情報発信を行ってほしいと考える。

こうした検討状況ならびに本稿の目的を勘案し、本稿においては、関門地域の各主体において今後進められていく様々な議論の際の参考資料に資することを目指し、道州制導入あるいは特別市移行等が関門地域の市民生活や地域経済活動に与える影響として想定される主な事項を例示し、それに対する筆者の私見を述べていくこととする。

## Ⅱ．道州制の導入が市民生活や地域経済活動に与える影響に係る考察

### 1. 本節の位置づけ

本節では、道州制の導入が市民生活や地域経済活動に与える影響について考察する。その際、下関市、北九州市の両市で一つの自治体（広域自治体ないしは基礎自治体）を構成しない場合、あるいは構成しても道州に包含される自治体（特別市ではない形）を想定する。特別市については、Ⅳ節で述べることとする。

考察にあたっては導入される道州制の概要を設定する必要があるが、ここでは厳密な条件付けは行わず、例えば国と道州、基礎自治体の役割分担に関しては、道州が国の地方支分部局の機能の一部のみを担うような場合から、中央官庁の企画立案機能の一部まで道州に移すような国家統治機構の改革に近いような場合まで、様々なタイプの道州制を想定することとする。

なお、道州制を巡る論点、道州制のタイプ等については、筆者が執筆した第1章を参照していただきたい。そこでは道州制を巡る今後の主な論点として、（1）道州制の定義について、（2）地方分権に対する考え方について、（3）第2次分権改革との関連について、（4）憲法との関わりについて、（5）都道府県連合、都道府県合併、連邦制との差異、（6）道州と政令指定都市、中核市等との関係はどうなるか、（7）国と道州、基礎自治体間の役割分担を行う際、「逆分権」はあり得るか、（8）「道州の強さ」をどう考えるか、（9）「道州の間の施策の違い」、あるいはそれによる「道州境問題」をどう考えるか、（10）道州制あるいは都道府県制度の抜本改革が市民の理解を得られるかどうか、の十点を挙げている。

本節での検討項目については、「国、道州と基礎自治体の役割分担に関する事項」「国、道州と基礎自治体の税財源移譲に関する事項」「道州の区域や、道州間調整に関する事項」「その他」に区分し、それぞれ検討を行う。いずれも、想定される影響の例示を簡潔に行い、最後に今後の関門地域における道州制議論に求められる視点を述べる。

### 2. 国、道州と基礎自治体の役割分担に関する事項

道州制の制度設計に際しての基本となる事項であり、導入後、国、地方ともに大きな影響が及ぶものである。想定される関門地域への影響として、以下のようなものが例示される。

- 新たに現在の県あるいは国が行っている事務の一部を市が担うこととなり、市の自立性



が向上する（どの程度向上するかは、導入される道州制のタイプによって大きく異なる。）ことにより、地域特性に合った施策を効果的・迅速に実施しやすくなる。そのため、市の政策立案能力や実行力の向上がこれまで以上に求められることとなる。

- 政令指定都市や中核市にとっては、市民生活に直結するような事務の移譲等が道州制によって大きく進展しないことも考えられ、そうした場合は市民生活等に大きな影響がないことも考えられる。移譲が行われた場合は、必要に応じ、サービスの質や範囲が変わっていくことになる。また、市民にとって受益と負担の関係が明確になりやすくなることも考えられる。
- 道州制推進論においては、目指すべき道州の姿として「道州の特性を活かした、自立的な政策の実施」を挙げているものが多く、各道州が高い独自性を発揮することを目指す場合、必然的に道州間の施策の違いは大きくなる。そのため、「関門」が別の道州になった場合、大きな差が生じ、新たな「道州境問題」が発生することも考えられる。この点については4. で後述する。
- 道州制推進論において、道州制のメリットとして「選択と集中により効果的な施策を行いやすくなる」「道州の独自性の高い施策展開を図りやすくなる」といった点がしばしば取り上げられるが、こうしたメリットを発揮するためには、「施策分野によっては、道州政府が大きな権限を持ち、市町村にある程度の施策上の強制力を持つ」ことが前提となると考えられる。中核市である下関市、政令指定都市である北九州市にとっては、道州の影響力が現在の各県の持つ影響力よりも強くなる施策分野が生じる可能性がある。
- 関門が別々の道州となった場合、各道州の施策において、関門地域としての一体的な施策への配慮が欠けることになる可能性がある。
- 道州制推進論において、「産業施策」や、「広域的インフラ整備」「特定重要港湾の管理運営」などは道州の事務とされている例が見られる。広域的観点から産業政策、インフラ関連政策が行われることによるメリットは大きいと考えられるが、例えば特定重要港湾に関しては現在、下関港は下関市、北九州港は北九州市が港湾管理者となっており、これが道州の事務となると「逆分権」が生じる可能性もある。さらに道州境で関門港が分断された場合、国の立場で九州地方整備局が両港を所管している現在よりも施策の違いが大きくなることも考えられる。下関市、北九州市並びに関係道州等の関係者の協議によって、柔軟かつ的確に役割分担ができる効果的な権限移譲のあり方を検討する必要性が生じる。 など

### 3. 国、道州と基礎自治体の税財源移譲に関する事項

国、道州と基礎自治体の役割分担に応じた税財政システムが構築されることが期待され、基礎自治体の行財政運営に極めて重要な影響を与える。想定される関門地域への影響として、以下のようものが例示される。

- 国、道州と基礎自治体間の役割分担に基づいた税財源移譲が行われ、財政状況が変化することが考えられる。その際、役割に見合った十分な税財源移譲が行われない可能性も視野に入れる必要があり、またそのような移譲が行われぬよう提案を行っていく必要がある。
- 道州制の導入に伴い、現在の財政調整の仕組みが大きく見直されることが想定される。

国による道州、基礎自治体に対する垂直的な調整の他、地方公共団体間の水平的な調整の導入も考えられる。また、道州が独自に基礎自治体に対し財政調整を行うことも考えられる。いずれの場合においても、基礎自治体において財政的な自立性の一層の向上が求められることになるとも考えられる。関門地域には大規模な製造業などの企業集積があるため、税財政制度の見直し内容や、あるいは道州、市独自の税制導入状況によっては財政基盤が強化される可能性もある。一方で、財政調整の仕組み等によっては、現在よりも財政状況が厳しくなる可能性もある。

- 道州と市の役割分担の見直しによって、事務が移譲されたり、逆に道州に対し「逆分権」したりすることによって、当該事務に係る債務等も移動することが予想され、財政状況に影響が生じることが考えられる。
- 税財源移譲そのものによる影響ではないが、関連する事項として、基礎自治体の自立性の向上に伴い、課税自主権が強化されることに伴う税に係る独自施策の検討や徴税力の強化、また財政運営能力の強化などが一層重要となる。また、合わせて行財政改革の総合的な実施等による効果的・効率的な行政経営が求められる。
- 税率の設定等に対する道州あるいは基礎自治体の自由度が高まる場合、場合によっては企業、住民等に対する「税率引き下げ競争」のような状態が生じることが考えられる。公平性や地域活力の維持向上などを総合的に勘案しながら税制を検討していくことが求められる。 など

#### 4. 道州の区域や、道州間調整に関する事項

道州制が導入される場合、道州の区域も必ず設定することが必要となる。以下のような影響が例示される。

- 2. で述べたように、各道州が高い独自性を発揮することを目指す場合、必然的に道州間の施策の違いは大きくなる。そのため、関門地域が別の道州になった場合、大きな差が生じ、新たな「道州境問題」が発生することも考えられる。懸念される課題として、南(2007)では以下のような点を指摘している。隣接し合う両市で制度等に大きな違いがある場合、その影響は大きいものと考えられる。なお、国から道州への移譲事務が少なく、道州の自立性が低いタイプの道州制の場合は、こうした課題は顕在化しないことも考えられる。

■各道州内の一体性を重視した施策に伴う、道州境地域での課題発生

- ・ 地域連携を行う際、道州外との連携より道州内での連携重視の方向性の発生
- ・ 道州境付近での広域交通基盤整備の遅れや考え方の相違発生 など

■道州間の制度の違いによる市民活動、企業活動の負担増

- ・ 経済活動等に係る諸手続の煩雑化
- ・ 各種支援措置等の差異の発生
- ・ 財政問題を背景とした道州内での「受益と負担の完結」を重視する傾向強化に伴う、他道州民が公共施設を利用することへの制限の発生 など

■道州間の制度の違いによる社会問題の発生

- ・ 基礎自治体の施策努力の範疇を超え、低負担・高サービスの他道州への住民や企

業の流出（道州境地域において特に生じやすいのではないか）。

・環境規制や関連税制の相違を利用した廃棄物等の移動問題の発生 など

- こうした「道州境問題」は、現在の都道府県境を超えて一体的な都市圏を形成している地域において影響が大きく顕れることとなり、関門地域においては、首都圏を除くと我が国で最大の「道州境問題」が発生する可能性もあると考えられる。
- 一方、仮に関門が別々の道州となった場合においても、道州間の施策の差異を利用した道州境を跨いだ一体的な地域活性化方策を展開し、成果を上げることも考えられる。
- 道州境付近における道州間、基礎自治体間の政策調整の仕組みの検討や、道州境付近の基礎自治体において「(道州内における) 特区」的な施策を行いやすくする仕組みの検討などが必要になることも考えられる。
- その他、道州境付近に限らず、道州に跨る広域的課題（例：瀬戸内海の環境保全）などについては、道州間での調整が求められる。
- 道州境で分断されることで地域のアイデンティティが弱まる可能性がある。こうした点については、人々の意識の問題であり、実際の生活や経済活動には影響ない、と考えることもできるが、地域への愛着心は市民にとって重要な点であり、またアイデンティティの低下が経済活動にも中長期的に影響を与えることも否定できないであろう。 など

## 5. その他

その他、道州制による影響等として、以下のようなものが例示される。

- 道州政府、道州議会に対する関門地域の発言力を高めるための取り組みが求められるようになる。別々の道州となった場合、関門地域としての一体的な施策の必要性の理解を道州内で求めていく必要がある。
- 道州の州都の基礎自治体と、関門地域の地域間連携について検討していく必要がある。
- 行政への市民協働等に関しては、道州制議論の動向に関わらず今後の一層の充実が必要となっているが、道州からの移譲事務への対応や、あるいは財政健全化等の推進が強く求められる場合、より一層の市民協働や民間活力の活用、都市内分権等を進め、効果的な対応を図っていくことが必要となる。 など

## 6. 今後の関門地域における道州制議論に求められる視点

地方分権の時代においては、道州制導入の可否、あるいは導入する場合の具体的制度（特に関門地域においては、国・道州・基礎自治体の役割分担と税財源のあり方に加えて、大都市制度のあり方と道州の区域など）について、国主導で決められていくのではなく、関門地域に関わる各主体で検討し、情報発信していくことが必要である。

今後、道州制を巡る様々な提案が国・地方の双方、また政党・民間・行政・学界など各界から改めて活発に行われてくることが予想される。道州制については、国家統治形態にも関わる可能性があるため、基礎自治体にも密接に関連を持つ事項であり、特に政令指定都市や中核市にとっては、道州の果たす役割によって自市の現在の権能にも大きく影響が及ぶことも考えられることから、関門地域においても、道州制に対する基本的な考え方や、あるいは具体的制度設計に向けた論点別の

検討等を進めていく必要がある。その際、制度設計の提案に妥当性を持たせるための、関門地域の将来ビジョンの検討が必要であろう。その内容いかんによっては、仮に特別市構想を打ち出す場合も、国や関係団体等に対して説得力を持つものになるであろう。

また、両市及び地域内での検討だけではなく、関門地域として、周辺各県や関連する経済団体などと同じテーブルでの道州制議論へ参画していくことも必要と言えよう。

なお、道州の区域を巡る議論は、制度論よりも国民にとってわかりやすい点や、地域に対する愛着あるいは他地域に対する意見等を持つ国民が多いと考えられる点などから、国民の関心は大変高いと推測される。しかし、その議論の必要以上の高まりは、制度設計の本来的部分の進行を妨げることも懸念される。関門地域においても、まず先行すべきは地方分権時代における関門地域のビジョンの検討であり、それを実現するための施策や制度改革の提案であろう。その上で、下関市、北九州市が一つの広域自治体あるいは基礎自治体となることにより、その効果が大きくなると考えられる場合は、道州あるいは特別市の区域について、積極的に提言を行っていくべきであろう。

区域の問題のみならず、関門地域のように道州境で一体的な都市圏が区切られるケースは首都圏を除く他地方ではあまり想定されないため、関門地域独自で検討を行っていかなければ、こうした地域への配慮が欠けた制度が導入される懸念もある。制度導入後の改正では十分対応できない可能性もあるため、道州制を巡る議論の流動性が高い今、下関市、北九州市の両市による独自の検討と、それに基づく周辺各県や関連する経済団体との協議が必要と言えよう。

## Ⅲ. 基本指標から見た「一自治体としての関門」と都道府県、政令指定都市等の比較

### 1. 本節の位置づけと使用指標

Ⅳ節において大都市制度の見直しに関門地域に及ぼす影響を論じるが、その前に、下関市、北九州市の両市が仮に一つの自治体となった場合、その人口規模等が現在の政令指定都市、都道府県、あるいは構想されている道州と比較してどのような位置づけにあるのかを整理する。

ここで「関門特別市」とせず、「一自治体としての関門」としているのは、特別市という一つの基礎自治体（広域自治体の機能を有する。）になる場合のみならず、例えば2市による広域自治体「関門県」や、特別地方公共団体「関門広域連合」（自治体ではない。）の形成などの可能性も含むためである。なお、こうした際、下関市、北九州市に近接する他市町村も含んで整理することも考えられるが、ここでは下関市、北九州市の2市に絞って議論する。

本節の整理により、自治体としての関門の規模等を相対的かつ端的に表すことを目的としている。なお、ここで扱う指標は、自治体の基本的な規模等を表す一部の指標のみであり、また、「関門特別市」を目指すか否か等を検討するに際しては、人口規模等の相対的な比較は、あくまで副次的な要素とすべきものである点に留意する必要がある。

用いる指標等については、自治体の規模や諸機能集積状況を表す以下の指標とする。なお、「一自治体としての関門」については、両市の指標を単純に合算したもの、あるいは単純合算をもとにした比率等としている。また、山口県、福岡県の両県については、下関市、北九州市の値を内包した

値を用いている。

【使用する指標】

規模を表す指標

- ◇人口 : 平成 17 年国勢調査 (2005 年 10 月 1 日現在) による。
  - ◇面積 : 平成 19 年 全国都道府県市区町村別面積調 (2007 年 10 月 1 日現在) による。ただし、境界未定値がある自治体の場合、総務省自治行政局「平成 19 年全国市町村要覧」の面積に基づく。
  - ◇経済規模 (市町村内総生産、県内総生産) : 都道府県は、内閣府「平成 16 年度県民経済計算」、市は各市民経済計算または府県による市町村民経済計算から抜粋。北九州市「平成 16 年度北九州市の市民経済計算」、山口県「平成 16 年度市町村民経済計算」による。
- 注: 市町村内 (県内) 総生産は、各自治体にある事業所の生産活動によって生み出された売上額などの財貨・サービスの総額である産出額から、原材料・光熱費などの中間投資額を差し引いたもの。自治体内で生産された付加価値の総額を表し、国の GDP に相当するもの。

集積性を表す指標

- ◇昼夜間人口比 : 平成 17 年国勢調査 (2005 年 10 月 1 日現在) による。
- 注: 昼夜間人口比は、夜間人口 (その自治体に居住している人口) を昼間人口 (その自治体に居住している人口から、他自治体へ通勤・通学している人口を差し引き、また他自治体から通勤・通学してきている人口を足したもの。) で除した値。1.0 を下回ると、他自治体への流出人口が超過していることとなり、一般的に諸機能の集積性が低いことを表す。
- ※経済面での集積については、上述の経済規模 (市町村内総生産、県内総生産) も参考となる。

(参考) 自治体としての財政力を表す指標

- ◇財政力指数 : 平成 17 年度決算状況調による (過去 3 か年度の平均。関門については合算処理を行わず、両市の値を並記)。なお、財政力指数とは、各自治体が標準的な行政運営を行う際に必要と考えられる経費と、各自治体の標準的な収入額をもとに算出されるものであり、指数が高いほど財政力が強いことを表す。なお、都道府県の値と市町村の値は算定根拠が異なるため、単純比較はできない。また、政令指定都市と中核市等についても同様に単純比較はできない。ここでは、あくまで現在の財政状況を表す一つの指標として示すものである。

2. 現在の他の政令指定都市との比較

まず、2007 年度時点の政令指定都市 17 市 (うち北九州市を除く 16 市) と、「一自治体としての関門」(下関市、北九州市の合算) について単純比較した結果を示す。

表 2 「関門」と他の政令指定都市との基本指標比較

(16 指定都市 + 関門)	人口 (人)		面積 (km <sup>2</sup> )		市内総生産 (兆円)		昼夜間人口比		財政力指数
		順位 (多い順)		順位 (広い順)		順位 (多い順)		順位 (高い順)	
札幌市	1,880,863	4	1,121.12	4	7.0	4	100.9	11	0.67
仙台市	1,025,098	12	783.54	7	4.2	11	107.7	5	0.81
さいたま市	1,176,314	10	217.49	15	※	※	91.9	15	0.97
千葉市	924,319	13	272.08	13	3.7	12	97.2	13	0.97
横浜市	3,579,628	1	437.38	10	12.9	2	90.4	16	0.93
川崎市	1,327,011	8	142.70	17	4.6	9	87.1	17	1.02
新潟市	813,847	15	726.10	8	3.0	14	102.0	8	※0.67
静岡市	713,723	17	1,388.78	2	※	※	103.9	6	0.87
浜松市	804,032	16	1,511.17	1	3.1	13	100.7	12	※0.84
名古屋市	2,215,062	3	326.45	12	12.0	3	114.7	2	0.97
京都市	1,474,811	6	827.90	6	6.0	6	108.4	4	0.67
大阪市	2,628,811	2	222.30	14	21.3	1	138.0	1	0.87
堺市	830,966	14	149.99	16	※	※	93.5	14	※0.77
神戸市	1,525,393	5	552.23	9	6.0	7	101.8	10	0.64

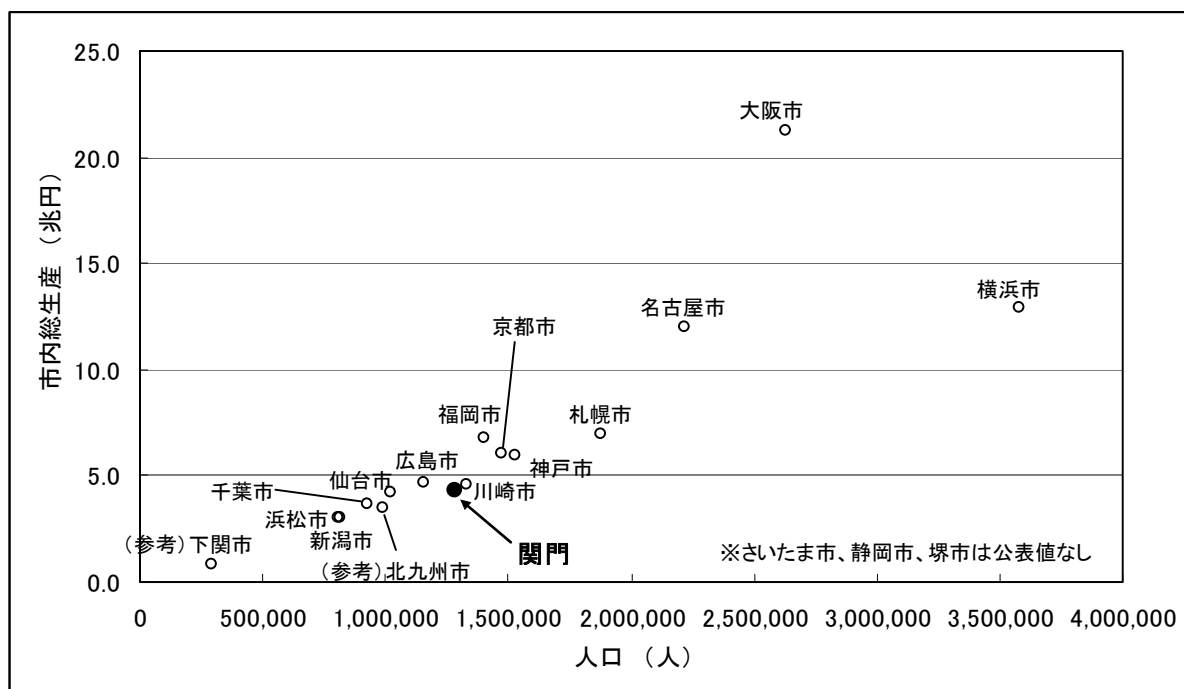
(16 指定都市 + 関門)	人口 (人)		面積 (km <sup>2</sup> )		市内総生産 (兆円)		昼夜間人口比		財政力指数
		順位 (多 い順)		順位 (広 い順)		順位 (多 い順)		順位 (高 い順)	
広島市	1,154,391	11	905.13	5	4.7	8	102.6	7	0.77
福岡市	1,401,279	7	340.96	11	6.8	5	113.4	3	0.79
<b>関門</b>	1,284,218	9	1,203.77	3	4.3	10	101.9	9	—
下関市	290,693		716.06		0.8		98.7		0.56
北九州市	993,525		487.71		3.5		102.8		0.64
<b>備考、出典等</b>	平成 17 年国勢調査		平成 19 年 全国都道府県市区町村別面積調、総務省自治行政局「平成 19 年全国市町村要覧」		各市の平成 16 年市民経済計算または県民経済計算。 ・新潟市の値は H15 (合併関係市町村含む) ・浜松市の値は H18 ・広島市の値は H15 ※：さいたま市、静岡市、堺市は公表値なし		平成 17 年国勢調査。「昼間人口/夜間人口」で算出		平成 17 年度決算状況調。※：政令指定都市移行前の値

出典：上記統計をもとに筆者作成

規模を表す人口、市内総生産については、政令指定都市の中で中位に位置している。川崎市、広島市などと比較的近い規模となっている。面積については比較的広い。また、昼夜間人口比については非大都市圏の政令指定都市としては標準的な値であり、流出超過にはなっていない。なお、参考として示す財政力指数については、最も低いクラスに位置することが推測される。

また、各政令指定都市と「関門」、及び参考値として下関市及び北九州市について、人口と市内総生産に関する比較を行ったものを図 1 に示す。

図 1 政令指定都市と「関門」の、人口及び市内総生産比較



出典：平成 17 年国勢調査、平成 16 年市民経済計算等をもとに筆者作成

こうした点を勘案すると、「関門」は、ここで挙げた指標上は、政令指定都市の中で「旧五大市」グループ（横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）に次ぐ、一般に地方中枢都市と言われるいわゆる「札仙広福」グループ（札幌市、仙台市、広島市、福岡市）に準じる位置となるであろう。

なお、誤解を受けないよう補足するが、筆者は、人口規模等の大小によって自治体間の優劣等が議論されることに対しては否定的見解を有しており、人口等の指標はあくまで自治体の表面的な姿を端的に表すものであると考えている。ただし、今後の地域のあり方等を検討していく上で、規模等に係る基本指標の客観的な位置づけを認識しておくことは重要であるとの観点から、本稿で整理を行っているものである。

### 3. 現在の都道府県との比較

次に、47都道府県と、「一自治体としての関門」（下関市、北九州市の合算）について単純比較した結果を示す。

なお、山口県、福岡県の値には、それぞれ下関市、北九州市の値が含まれている。

表3 「関門」と他の都道府県との基本指標比較

(47都道府県 +関門)	人口(人)		面積(km <sup>2</sup> )		県内総生産(兆円)		昼夜間人口比		(参考) 財政力指数
		順位(多い順)		順位(広い順)		順位(多い順)		順位(高い順)	
北海道	5,627,737	7	83,456.38	1	19.7	6	100.0	19	0.36
青森県	1,436,657	28	9,607.05	8	4.3	33	99.9	24	0.27
岩手県	1,385,041	30	15,278.85	2	4.6	29	99.7	30	0.27
宮城県	2,360,218	15	7,285.74	16	8.4	15	100.1	14	0.48
秋田県	1,145,501	38	11,612.22	6	3.7	38	99.9	25	0.25
山形県	1,216,181	34	9,323.46	9	4.1	35	99.9	23	0.30
福島県	2,091,319	18	13,782.75	3	7.7	18	99.6	34	0.39
茨城県	2,975,167	11	6,095.69	24	10.9	12	97.0	41	0.55
栃木県	2,016,631	20	6,408.28	20	8.0	16	99.3	37	0.53
群馬県	2,024,135	19	6,363.16	21	7.5	20	99.9	28	0.51
埼玉県	7,054,243	5	3,797.25	39	20.3	5	87.5	48	0.65
千葉県	6,056,462	6	5,156.60	28	19.5	7	88.5	47	0.65
東京都	12,576,601	1	2,187.58	45	90.0	1	120.6	1	1.11
神奈川県	8,791,597	3	2,415.84	43	30.8	4	90.3	45	0.82
新潟県	2,431,459	14	12,583.47	5	9.2	14	100.1	12	0.38
富山県	1,111,729	39	4,247.55	33	4.7	28	99.7	31	0.37
石川県	1,174,026	36	4,185.48	35	4.5	31	100.3	6	0.40
福井県	821,592	44	4,189.28	34	3.3	42	100.2	9	0.34
山梨県	884,515	42	4,465.37	32	3.1	43	99.1	38	0.35
長野県	2,196,114	16	13,562.23	4	8.0	17	99.9	26	0.40
岐阜県	2,107,226	17	10,621.17	7	7.1	21	95.9	43	0.44
静岡県	3,792,377	10	7,780.12	13	16.0	10	99.9	27	0.65
愛知県	7,254,704	4	5,164.57	27	34.6	3	101.7	4	0.89
三重県	1,866,963	22	5,777.17	25	7.5	19	97.8	39	0.49
滋賀県	1,380,361	31	4,017.36	38	5.9	23	96.2	42	0.45

(47都道府県 + 関門)	人口 (人)		面積 (km <sup>2</sup> )		県内総生産 (兆円)		昼夜間人口比		(参考) 財政力指数
		順位 (多 い順)		順位 (広 い順)		順位 (多 い順)		順位 (高 い順)	
京都府	2,647,660	13	4,613.00	31	9.9	13	100.8	5	0.48
大阪府	8,817,166	2	1,897.72	46	38.2	2	105.5	2	0.71
兵庫県	5,590,601	8	8,395.61	12	18.7	8	95.1	44	0.49
奈良県	1,421,310	29	3,691.09	40	3.8	36	88.7	46	0.36
和歌山県	1,035,969	40	4,726.28	30	3.4	41	97.8	40	0.28
鳥取県	607,012	48	3,507.26	41	2.1	48	100.2	10	0.24
島根県	742,223	47	6,707.78	19	2.5	46	99.9	21	0.21
岡山県	1,957,264	21	7,113.20	17	7.1	22	99.9	22	0.42
広島県	2,876,642	12	8,479.03	11	11.7	11	100.3	7	0.48
山口県	1,492,606	25	6,112.73	23	5.8	24	99.4	36	0.37
徳島県	809,950	45	4,145.90	36	2.8	45	99.7	33	0.31
香川県	1,012,400	41	1,876.51	47	3.7	37	100.2	8	0.39
愛媛県	1,467,815	27	5,677.55	26	4.8	27	100.1	11	0.34
高知県	796,292	46	7,105.04	18	2.3	47	99.9	29	0.22
福岡県	5,049,908	9	4,976.59	29	17.6	9	100.1	13	0.54
佐賀県	866,369	43	2,439.58	42	2.9	44	100.0	16	0.29
長崎県	1,478,632	26	4,095.55	37	4.3	32	99.7	32	0.25
熊本県	1,842,233	23	7,405.69	15	5.6	25	99.6	35	0.33
大分県	1,209,571	35	6,339.34	22	4.5	30	100.1	15	0.30
宮崎県	1,153,042	37	7,734.78	14	3.6	39	100.0	17	0.26
鹿児島県	1,753,179	24	9,188.41	10	5.3	26	100.0	20	0.27
沖縄県	1,361,594	32	2,275.71	44	3.6	40	100.0	18	0.27
<b>関門</b>	1,284,218	33	1,203.77	48	4.3	34	101.9	3	—
下関市	290,693		716.06		0.8		98.7		0.56
北九州市	993,525		487.71		3.5		102.8		0.64
<b>備考、出典等</b>	平成 17 年国勢調査		平成 19 年 全国都道府県市区町村別面積調、総務省自治行政局「平成 19 年全国市町村要覧」		内閣府平成 16 年県民経済計算。及び山口県市町村民経済計算、北九州市民経済計算		平成 17 年国勢調査。「昼間人口/夜間人口」で算出		※都道府県と市は比較できない。平成 17 年度決算状況調

出典：上記統計をもとに筆者作成

規模を表す人口、県内（市内）総生産については、都道府県の中では中位に位置していると言えよう。面積については最も狭く、昼夜間人口比については高い値となっている。面積が最も近い香川県と比較すると、人口、県内（市内）総生産では「関門」の方が上回っている。

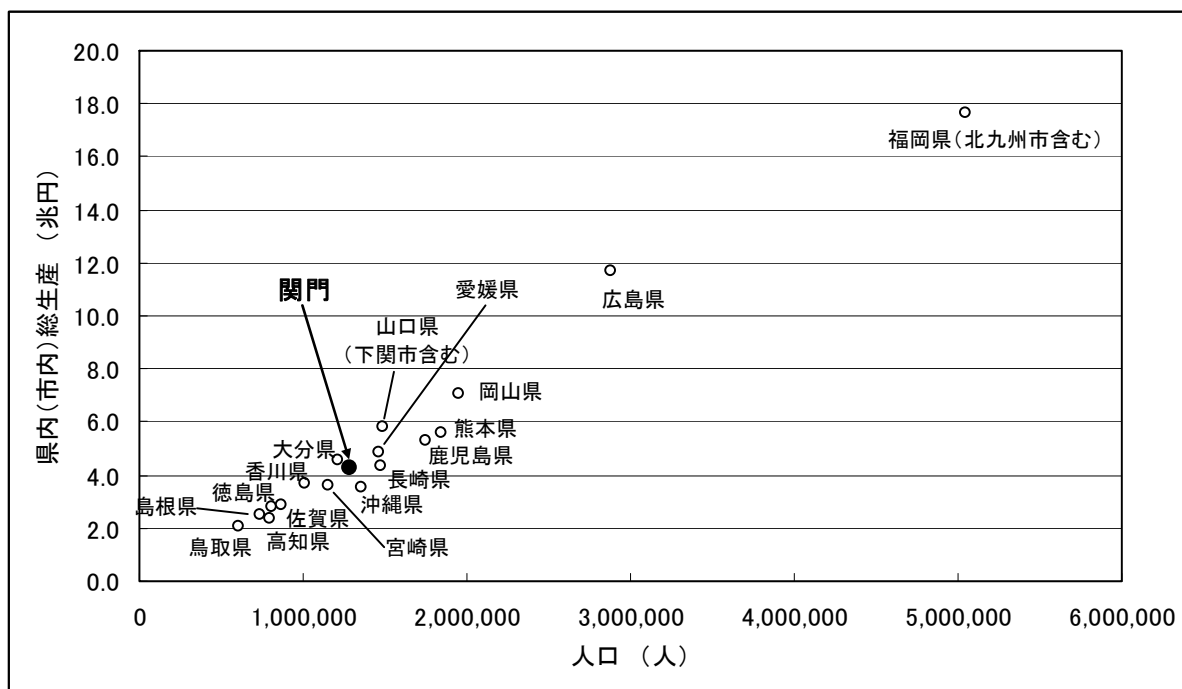
また、「関門」に近隣する中国地方、四国地方、九州地方の 17 県と「関門」について、人口と県内（市内）総生産に関する比較を行ったものを図 2 に示す。

「関門」は、中国地方、四国地方、九州地方においては、ほぼ平均的な県の規模（人口、県内（市内）総生産の 2 指標のみの比較。）に該当すると言える。特に長崎県、大分県、宮崎県などは規模が類似している。

この点のみから考えると、一つの県として関門が機能する可能性はあると言えよう。



図2 中国地方、四国地方、九州地方の各県と「関門」の、人口及び県内（市内）総生産比較



出典：平成17年国勢調査、平成16年県民経済計算等をもとに筆者作成

#### 4. 道州（例）との比較

最後に、道州制に仮に移行した場合の道州と、「一自治体としての関門」（下関市、北九州市の合算）について単純比較した結果を示す。なお、ここでは道州の仮の区画割りとして、第28次地方制度調査会（2006）「道州制のあり方に関する答申」の別紙に示された3つの区域例のうち、最も細分化（13道州に区分）する「区域例3」の分類に基づいた。ただし、ここでも「中国」「北九州（福岡・佐賀・長崎・大分）」には、それぞれ下関市、北九州市の値を含んだもので比較を行う。

また各指標については、人口、面積、県内総生産については関係都道府県の指標を単純合計し、昼夜間人口比、財政力指数については省略した。

表4 「関門」と道州（28次地制調答申の区域例3）との基本指標比較

(13道州+関門)	人口 (人)		面積 (km <sup>2</sup> )		域内総生産 (兆円)	
		順位 (多い順)		順位 (広い順)		順位 (多い順)
北海道	5,627,737	8	83,456.38	1	19.7	9
北東北	3,967,199	12	36,498.12	2	12.6	12
南東北	5,667,718	7	30,391.95	5	20.3	8
北関東	16,266,290	3	36,226.61	3	54.8	4
南関東・東京	28,309,175	1	14,225.39	12	143.5	1
北陸	5,538,806	9	25,205.78	8	21.6	7
東海	15,021,270	4	29,343.03	6	65.2	3
関西	20,893,067	2	27,341.06	7	79.8	2
中国	7,675,747	6	31,920.00	4	29.1	6
四国	4,086,457	11	18,805.00	10	13.6	11
北九州(注)	8,604,480	5	17,851.06	11	29.4	5

(13道州+関門)	人口(人)		面積(km <sup>2</sup> )		域内総生産(兆円)	
		順位 (多い順)		順位 (広い順)		順位 (多い順)
南九州	4,748,454	10	24,328.88	9	14.5	10
沖縄	1,361,594	13	2,275.71	13	3.6	14
関門	1,284,218	14	1,203.77	14	4.3	13
下関市	290,693		716.06		0.8	
北九州市	993,525		487.71		3.5	
備考、出典等	平成17年国勢調査		平成19年 全国都道府県市区町村別面積調、総務省自治行政局「平成19年全国市町村要覧」		内閣府平成16県民経済計算。及び山口県市町村民経済計算、北九州市民経済計算	

(注) ここでの「北九州」とは、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県の4県による区域の名称  
出典：上記統計をもとに筆者作成

「関門」は、各指標とも「沖縄」とほぼ同程度もしくはそれ以下であり、他の道州と規模の面で大きな差がある。沖縄を除き人口・域内総生産が最も小規模な北東北と比較しても、人口・域内総生産とも約3分の1の規模である。

## 5. まとめ

ここでは、ごく基本的な指標をもとに、「一自治体としての関門」の規模を他の自治体等と比較した。

「関門」は、政令指定都市、あるいは都道府県の中では、人口、県内(市内)総生産の規模の面では中位から下位に位置し、特に中国地方、四国地方、九州地方の県と比較すると、ほぼ標準的な規模(ただし面積は狭小。)となると言える。一方で、大都市圏に位置する政令指定都市、都府県とは規模の差が大きい。また道州と比較すると、その規模は小さい。

こうした点のみから端的に勘案すると、道州制に移行した場合、道州に包含されない「特別市」としての「関門」は、特別市となる妥当性について規模の小ささを補う特別な条件付けが必要であると考えられる。「沖縄」と同じような、特に考慮すべき地域特性を有すると全国的に理解されることが必要と言えよう。

また、現行の都道府県制度下における「県」としては、面積は狭小であるものの人口、経済規模等については比較的標準的な規模である点を踏まえ、「関門県」(仮称)の設置の妥当性を論じることができる可能性は皆無ではないと言えよう。しかし古賀(2006)は、この「関門県」構想の法的可能性等を検討しており、近年の地方自治法改正等を踏まえ「現在の都道府県の規模を大きくすることは認められても小さくすることは認めないという趣旨と解さざるを得ない。特別法によって解決を目指そうとしても、両県だけではなく全国の政令指定都市の動きにも関係することで、そう簡単に目処が見つくような話ではない。」[古賀(2006):97]と指摘しており、その他の諸事項を勘案しても現実には「関門県」(仮称)設置に向けた議論は大きな困難を伴うと言えよう。

なお、現行制度の下で合併した場合(新設合併により、合併後に政令指定都市に再指定された場合を含む。)は、政令指定都市の中でも広島市などと同じく中位クラスの規模を有し、また面積に関しては静岡市、浜松市よりは狭く、札幌市と同程度の都市となる。

## IV. 大都市制度改革、あるいは特別市移行が市民生活や地域経済活動に与える影響に係る考察

### 1. 本節の位置づけ

本節では、大都市制度改革あるいは特別市へ移行することが市民生活や地域経済活動に与える影響について考察する。ここでは、下関市、北九州市の両市で一つの自治体（広域自治体ないしは基礎自治体）を構成する場合を想定する。

考察にあたっては、3つのケースを想定する。ケース1は、「現行制度の政令指定都市となる場合」であり、これは関門合併によって現在の下関市域も政令指定都市となる場合である。ケース2は、「県ないしは道州に包含される政令指定都市として、大都市制度改革が大きく進められる場合」である。政令指定都市への権限、税財源移譲の充実や、現在の政令指定都市がさらに細分化される制度の導入（大阪市、名古屋市などが唱える「スーパー指定都市」制度の導入など）の影響等を考慮する場合である。ケース3は、「新制度として、県ないしは道州に包含されない特別市となった場合」である。

いずれも、想定される影響の例示、及び今後検討が必要と考えられる論点例を簡潔に整理する形としている。

### 2. ケース1「現行制度の政令指定都市となる場合」

このケースにおいては、関門合併によって現在の下関市域も政令指定都市となる場合を想定する。基本的には、下関市における政令指定都市への移行による影響を中心に整理することとなるが、北九州市における影響も含まれる。

以下に、想定される影響の例示、及び今後検討が必要と考えられる論点例を示す。

(1) (主に下関市域にとって) 政令指定都市となることによる影響が想定される

#### ① 行政上の変化

現在は中核市である下関市域が政令指定都市となることにより、まず、行政上の変化が生じる。すなわち、大都市制度上の「事務配分の特例」「関与の特例」「行政組織上の特例」「財政上の特例」に基づく影響である。その影響をまとめたものを以下に示す。

表5 中核市から政令指定都市となることによる、行政上の変化等

区分	変化の内容
事務配分の特例	<p>大都市としての行政需要の特殊性に鑑み、多くの事務が移譲される。県から権限が移ることにより、市の主体的な判断で施策を推進しやすくなる。</p> <p>なお、県との間での「二重行政」（重複したサービスの実施や、類似したサービスの実施、あるいは事務手続きの重複など）の問題は、中核市である時と同様、一部に残ることとなる。</p> <p>移譲される事務については、地方自治法のほか、個別の法令により、県が処理する事務の全部又は一部が対象となる。</p> <p>【移譲される主な事務（中核市の事務に追加されるものを抜粋）】</p>

区分	変化の内容
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○民生行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童相談所の設置</li> </ul> </li> <li>○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定</li> <li>・市街地開発事業に関する都市計画決定</li> </ul> </li> <li>○土木行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・市内の指定区間外の国道の管理      ・市内の県道の管理</li> </ul> </li> <li>○文教行政に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・県費負担教職員の任免、給与の決定</li> </ul> </li> </ul>
関与の特例	<p>知事の承認、認可、許可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとなる。</p> <p>※中核市においては、福祉に関する事務に限って関与の特例が認められている。</p>
行政組織上の特例	<p>以下のような特例がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区（行政区）の設置（区長などの設置）</li> <li>・区選挙管理委員会の設置</li> <li>・区地域協議会の設置                      等</li> </ul>
財政上の特例	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方道路譲与税などの割増</li> <li>・地方交付税の算定上の所要の措置（基準財政需要額の算定における補正）</li> <li>・宝くじの発行 など</li> </ul>

出典：第 28 次地方制度調査会第 23 回専門小委員会（2005 年 6 月）資料 4 をもとに筆者作成

権限については、児童相談所が自ら設置できたり一部の国道及び県道の管理を行うことができたりにするようになり、中核市よりもさらに地域の特性に応じた施策を自立的に行いやすくなると言えよう。それに対する財政上の特例として、地方道路譲与税などの割り増しや、宝くじ販売収益金が新たに市の財源として増加すること等が挙げられる。しかし、指定都市市長会は「指定都市の役割に見合った税財政措置が行われていない」ことを強く問題意識として掲げており（注 2）、この点は政令指定都市へ移行に対する大きな課題と言えよう。

また、行政組織上の特例として、行政区が設置される点は大きな変化と言えよう。全国的に行政区の権限等については、今後の都市内分権あるいは全庁的な事務事業効率化等が進む中で変化していくことも予想されるが、市民や地域コミュニティにとって身近な事務を区役所が取り扱うこととなり、さらに市議会議員や県議会議員の選挙区としても区の存在感が出てくる。現在の北九州市の行政区の人口規模は 6.3 万人（戸畑区。平成 17 年国勢調査人口）から 26.0 万人（八幡西区）まで幅があることを勘案すると、下関市（人口 29 万人）においても現在の市域内に複数の行政区が設置されることも考えられる。そうした場合、現在よりも一層きめ細かな取り組みが可能となることも考えられよう。

なお、合併の方式を新設合併とするか、編入合併とするかによって、行政における手続き等には差が生じる。

## ② 市民生活や地域経済活動の変化

政令指定都市移行が市民生活や地域経済活動に与える影響について、その要因としてまず挙げられるものは、①で示した行政上の変化であろう。その他には、「都市イメージの向上」「知名度の向上」等も考えられるが、「関門」は既に知名度が高いと考えられ、直接的にどの程度経済活動や市民生活等に影響があるかは想定が難しい。

行政上の変化に起因する市民生活や地域経済活動の変化としては、以下のような点が例示できる。

### ○事務配分の特例に関連する変化

- ・これまで以上に市域の特性に応じた施策が展開されることが期待され、それによる効果が期待できる。
- ・施策要望を市へ行うことにより、効果的な対応が図られやすくなることが期待できる。
- ・これまで県庁及び県の機関で行う必要があった事務手続きの一部が市庁舎等で可能となり、また処理の迅速化が期待できる。
- ・県が実施している補助制度等については廃止されることも考えられる。その際、市が代替する制度を導入するかどうかにより、影響が出る可能性がある。
- ・これまで県が発注していた事業が市発注の事業へと変化する可能性がある。

○関与の特例に関連する変化

- ・施策や諸手続の迅速化が期待できる。

○行政組織上の特例に関連する変化

- ・行政区が都市内分権の単位になること等により、行政側のきめ細かな対応や、あるいは市民協働の推進等が行いやすくなることが期待できる。

○財政上の特例に関連する変化

- ・新たに移譲される事務に対応するための特例が大半であることや、指定都市市長会は「事務負担に見合った財源移譲が行われていない」との認識に立っていること等を勘案すると、市民にとって直接的なプラス面の効果等は大きくはないと言えよう。

(2) 両市が一体的な自治体になることによる影響が想定される

いわゆる「市町村合併による効果」として、分権型社会にふさわしい自立的な都市の形成のほか、「行政体制の強化」「財政の効率化」「広域的なまちづくりへの効果的対応」などが考えられ、また「合併を契機とした各種行政サービス等の見直し」などの変化が考えられる。また一方で、様々な懸念事項の発生も考えられる。この点については、下関市のみならず、北九州市全域にとっても影響が生じる場合がある。

合併に期待される効果や懸念事項、あるいはそれに起因する市民生活、地域経済活動等への影響については既に多くの論文、資料等で論じられているため、ここでは省略することとする。

なお、両市の間には海峡があり、いわゆる他都市と比較して「市境」の存在に起因するまちづくり上の課題などは少ないと考えられ、さらに関門景観条例のような広域的な取り組みが既に行われているが、両市が一体的な自治体になることにより、例えば関門港に関しては港湾管理者が一体化することによる運営上の効果が期待されるなど、施策分野によっては大きな合併効果が期待できるものと考えられる。

(3) 所属する県が変化することによって生じる影響が想定される

現行制度下においては、合併後、「関門」は山口県、福岡県のいずれかの県に所属することとなる。合併の方式が編入合併の場合は編入する側の県の所属することとなるが、新設合併の場合はいずれの県に所属するかを決定する必要がある。なお、2005年の地方自治法改正により、都道府県境を越えた新設合併の場合も、関係市町村及び関係都道府県の発意により合併できるよう規定が整備された（改正前は特別法の制定が必要であった）。

また、関門地域の場合、単に県の所属が変わるだけに止まらず、多くの国の地方支分部局の単位や、行政・民間等の広域的組織の基本的な単位、めやすとなる「地方」が変わることになるため、影響が大きいことが予想される。

下関市、北九州市のいずれかが所属する県が変更となることに伴う影響（プラス面、マイナス面双方）として想定されるものを以下に例示する。

#### ○主として行政に関わる影響

- ・（合併による事務事業調整も含め）多くの事務事業において、関連する事項の見直しが発生し、サービス内容や条例等に影響が生じる。特に県の補助事業等については抜本的に変化することとなる。
- ・所属が変わることとなる地域に存在する県の財産等の処分が必要となる。また、関連する事業で生じている未償還の債務等についても、新市あるいは所属先の県の負担となる。県有施設については、その存続や、勤務する職員の扱い等も課題となる。
- ・国会議員、県議会議員の選挙区等に変化が生じる。
- ・国の地方支分部局の管轄が変わる場合、関連計画、事業等の見直しが発生し、影響が出ることが考えられる。
- ・公共性の高い企業（例：電力、ガス、鉄道など）の営業エリアに跨る形になるため、諸調整（平常時及び災害発生時等）が煩雑となる可能性がある。 など

#### ○主として市民生活、地域経済活動に関わる影響

- ・行政に関わる影響と同じく、（合併による事務事業調整も含め）多くの事務事業において、関連する事項の見直しが発生し、サービス内容や条例等に影響が生じる。特に県の補助事業等については抜本的に変化することとなる。
- ・県立高校の学区の変化など、県単位の広域的な施策の変化に伴い、様々な影響が予想される。
- ・これまで利用しづらかった県有施設が利用しやすくなる一方、利用できていた旧所属の県有施設が利用しづらくなる可能性がある。また、所属が変わることとなる市域にある県有施設については、廃止されることもあり得る。
- ・県単位で事業認可、届出等が必要な事業等については、再手続きが必要となったり、あるいは事業内容の見直しが必要となったりすることもあり得る。それによってサービスを受ける市民等にも影響が及ぶことが考えられる。
- ・各種団体（市民団体や経済団体なども含む。）の広域的な活動範囲や、所属する広域的組織に影響が出る可能性がある。ただし広域的組織については必ずしも行政区域と一致する必要のあるとは限らないため、変化が無いことも分考えられる。
- ・市民の「アイデンティティ」に変化が生じる。また心理的抵抗が生じる可能性がある。
- ・国会議員、県議会議員の選挙区等に変化が生じる。 など

なお、ここで挙げたもののうち、懸念される事項等の一部については、合併前に関係者間で十分協議したり、市民、民間企業等への広報を十分行ったりすることにより、大きな問題とはならないことも考えられる。

#### (4) 想定される論点例

両市合併によって現行制度下の政令指定都市となる場合に関して、今後検討を行う際に想定される論点として以下のようなものが例示される。

- ・合併協議を進めるにあたり、両市民はもちろん、山口県、福岡県の関係機関等や県民（合併にあたり県議会での議決が必要。）に対し理解を得られるような地域ビジョン、合併効果等を示すことができるか。
- ・道州制下における大都市制度改革等を視野に入れた場合、両市のみでの合併を検討するか、あるいは周辺市町村への提案等も行うかどうか。
- ・山口県、福岡県のいずれの県に所属することになるか。（影響については（3）で前述）
- ・政令指定都市が新設合併した場合、改めて政令指定都市に指定される際の課題はないか。
- ・行政区の区域をどのようにするか（特に下関市域において）。また、行政区等に対する都市内分権をどのように行うか。
- ・その他、合併の方式（新設合併か編入合併か）をはじめ、市町村合併協議において必要な諸事項（多岐にわたるが本稿では省略） など

言うまでもなく、実際に合併協議を始める場合は、その議論開始に向けた機運醸成も含め、ある程度の期間と、ここに挙げたものの他に極めて多岐にわたる諸事項の検討が必要である。下関市、北九州市とも、近年にいわゆる「平成の大合併」における合併協議を経験しており（注3）、行政にとってその経験は活かせるものと考えられる。しかし、北九州市と下関市の合併に際しては、近年経験した合併とは双方にとって合併関係市町村の規模や地域特性等が大きく異なるため、その協議に向けては新たに検討すべき数多くの事項があると言えよう。

### 3. ケース2「県ないしは道州に包含される政令指定都市として、大都市制度改革が大きく進められる場合」

このケースにおいては、ケース1と同じく関門合併によって現在の下関市域も政令指定都市となる場合で、かつ、県（道州制が導入された場合は道州）に包含される一方で、「スーパー指定都市」の導入など全国的な大都市制度が大きく進む場合による影響を中心に整理する。ここでは、下関市、北九州市の双方にとって影響が及ぶ事項をまとめることとなる。

以下に、想定される影響の例示、及び今後検討が必要と考えられる論点例を示す。

#### (1) 政令指定都市への権限・財源移譲が充実した場合、自立性が一層向上することによる影響が考えられる

##### ① 行政上の変化

##### 1) 想定する制度改革

この点を検討するにあたっては、どのような大都市制度改革が行われるか定義する必要があるが、現在はまだ各指定都市をはじめ、行政、民間の各団体等で道州制に係る議論等と関連させながら様々なアイデアが検討されている最中である。そこで、ここでは指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」において示された「新たな大都市制度」を基本とし、以下のような制度改革を想定する。

【想定する制度】 ※指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」をもとに検討

a) 「広域事務」「連絡調整事務」等真に道州（または県）が担うべき事務以外は、全て一般的・網羅的に指定都市の事務とする。なお、政令指定都市が新たに担う事務の具体例として、以下のものを想定する。

- ◇ 道府県営住宅の設置・管理
- ◇ 道府県立高等学校の設置・運営
- ◇ 一般国道の管理(一元化)
- ◇ 中小企業振興対策(一元化)
- ◇ 旅券の発給申請の受理・交付
- ◇ 土地収用委員会及び労働委員会の設置・運営
- ◇ 警察のうち交通規制、風俗警察、街頭犯罪等の軽犯罪などに係るもの など
- ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定(一元化)
- ◇ 一級河川・二級河川の管理(一元化)
- ◇ 医療計画の策定
- ◇ 環境保全のための大気汚染・水質汚濁施設などの規制(一元化)
- ◇ 職業訓練（能力開発等）

b) 各政令指定都市の多様性に対応した弾力的な制度とする（大阪市や名古屋市が提案しているようなスーパー指定都市の導入など、政令指定都市の中でも権限等に差が生じる）。

c) 事務配分に対応した税源移譲が行われる。

d) 政令指定都市に対する道州（または県）の関与は最小限のものとする。

e) 道州（または県）と政令指定都市の事務の重複を回避する。道州（または県）が指定都市の区域内でその本来担うべき事務（広域事務、連絡調整事務及び共通事務）以外の事務を実施することを禁止するとともに、道州（または県）に当該事務の実施についての指定都市に対する勧告権を付与する。

## 2) 考えられる影響等

1) の a) ～e) の各項目別に考えられる影響を整理すると、以下のような点が例示できる。

a) 道州（または県）の事務を限定し、政令指定都市が多くを担うことによる影響

- ・ 産業、環境及び土木関連等の施策について、より一層自立性が向上し地域特性に適合した取り組みを行いやすくなる。一方で事務量あるいは財政負担等は増加する。
- ・ 二重行政状態のものが一元化されることにより、効果的・効率的な取り組みが行いやすくなる。
- ・ 機能が重複していた公共施設等については特色を出しやすくなる。また施設等の統合整理や再配置を行いやすくなる。
- ・ 広域的な調整を要する可能性が高い事務に関しては、事務移譲後も独自性を発揮しづらい可能性がある。
- ・ 事務と併せて関連する未償還の長期債務等を引き継ぐ可能性があり、財政を圧迫する懸念がある。 など

b) 各政令指定都市の多様性に対応した弾力的な制度となることによる影響

- ・ 道州（または県）との調整により、関門地域の特性に応じた事務移譲対応を図りやすくなる。
- ・ 国民意識の中に、政令指定都市の中の「格付け」のような誤解が生まれ、都市イメージに影響がでる可能性がある。 など

c) 事務配分に対応した税源移譲が行われることによる影響



- ・従来から指定都市市長会が提起していた課題が改善され、財政にプラス面の影響がある。
- ・既に移譲されている事務、あるいは新たな移譲事務の負担に見合った税源移譲が行われない可能性があり、財政負担が大きくなる可能性がある。
- ・より一層の財政的自立を求められることとなる。
- ・徴税のためのコストが新たに発生する可能性がある。 など

d) 政令指定都市に対する道州（または県）の関与が最小限のものとなる影響

- ・施策立案及び実行が円滑、迅速に進みやすくなる。
- ・広域的課題への対応等のため、道州（または県）と良好な関係を構築するための取り組みが一層重要となる。 など

e) 道州（または県）と政令指定都市の事務の重複を回避することによる影響

- ・より一層自立性が向上し地域特性に適合した取り組みを行いやすくなる。
- ・二重投資等の弊害が解消できる。
- ・広域的課題への対応の際、道州（または県）あるいは周辺市町村との調整に時間を要する可能性がある。 など

② 市民生活や地域経済活動の変化

市民生活や地域経済活動に与える影響は、①で示した行政上の変化が主たる要因になるものと考えられ、以下のような点が例示できる。なお、ケース1の場合と類似するものもあるが、変化の度合いはケース1よりも大きくなると考えられる。

a) 道州（または県）の事務を限定し、政令指定都市が多くの事務を担うことによる影響

- ・これまで以上に市域の特性に応じた施策が展開されることが期待され、それによる効果が期待できる。
- ・施策要望を市へ行うことにより、効果的な対応が図られやすくなることが期待できる。
- ・これまで県庁及び県の機関で行う必要があった事務手続きの多くが市庁舎等で可能となり、また処理の迅速化が期待できる。
- ・機能が重複していた公共施設等について同じ市の所管となることによりそれぞれ特色を出しやすくなり、市民の選択の範囲が広がる。
- ・県が実施している補助制度等については廃止されることも考えられる。その際、市が代替する制度を導入するかどうかにより、影響が出る可能性がある。
- ・これまで県（道州）が発注していた事業が市発注の事業へと変化する場合がある。
- ・市民の視点から見て、市と道州（または県）の役割分担が明確となり、市政への関心や、納税者意識が高まることが期待される。 など

b) 各政令指定都市の多様性に対応した弾力的な制度となることによる影響

- ・市民意識の中に、政令指定都市の中の「格付け」のような誤解が生まれ、都市イメージに影響がでる可能性がある。 など

c) 事務配分に対応した税源移譲が行われることによる影響

- ・市の財政負担が大きくなった場合、あるいは財政的な自立性が一層求められる場合、受益、負担双方の面で市民や経済活動への影響が出やすくなることが考えられる。など

d) 政令指定都市に対する道州（または県）の関与が最小限のものとなる影響

- ・施策立案及び実行が円滑、迅速に進みやすくなる。
  - ・広域的課題への対応等が円滑に進まない場合、諸活動に影響が出る可能性がある。など
- e) 道州（または県）と政令指定都市の事務の重複を回避することによる影響

※ a)の記載内容と同様

#### (2) 両市が一体的な自治体になることによる影響が想定される

この点についてはケース1と概ね同様であると考えられるが、ケース2の方が権限・財源移譲の内容が充実するため、独自性の高い施策展開は行いやすくなると考えられる。

なお、可能性としては、合併を行わず両市によって構成する特別地方公共団体等を設置し、事務権限の移譲等を受けることも視野に入れることも想定される。その場合は、いわゆる「市町村合併に伴う懸念」は考慮しなくてよいことも考えられる。

#### (3) 所属する県（または道州）が変化することによって生じる影響が想定される

この点についてはケース1と概ね同様であるため、省略する。

#### (4) 想定される論点例

両市が合併し、県ないしは道州に包含される政令指定都市として大都市制度改革が大きく進められる場合に関し、今後検討を行う際に想定される論点としては、以下のようなものが例示される。

- ・他の政令指定都市あるいは国・県（道州）に対して、また市民に対して、政令指定都市・中核市として、あるいは関門地域として、大都市制度改革のあり方やその具体的内容等について提言を行う必要があるのではないか。また、その際、関門地域の将来ビジョンをどのように描くか。
- ・各政令指定都市の多様性に対応した弾力的な制度となる場合、県との役割分担等に対してどのように考えるか。他の政令指定都市（特に福岡市、広島市）等をどの程度「意識」するか（ただし、横並び意識や根柢のない“対抗心”を持つことは意味がないと考える）。また、他の政令指定都市との違いを、市民に対してどのように説明するか。
- ・県が果たしてきた広域的調整や補完的機能が弱まるにあたり、どのような問題点があるか。また、それに対応するため、特に周辺市町村との連携などによる対応を具体的にどのように図っていくか。
- ・今以上に財政的な自立性を強く求められることとなったり、移譲事務に係る債務等の移転による財政負担の増加などが発生したりした場合、どのような対応策が考えられるか。
- ・制度改正にあたり、市から県（道州）に対し「逆分権」した方が望ましい事務等はあるか。
- ・下関市、北九州市が合併しない2市の状態で、特別地方公共団体等を設置し、事務権限の移譲等を受けることが可能か。また、そのような制度提案を行っていく必要はあるか。なお、この場合、現行制度における「広域連合」の活用や、新たな制度の提案などが考えられる。
- ・この他、ケース1の（4）で挙げた論点がここでも該当する。

このケースに関しては、今後数年間に第2次分権改革あるいは道州制議論が全国的に進んでいく中で、大都市制度改革（あるいは道州制下での大都市制度）に関してどのような議論が行われるか

を注視し、様々なケースを想定して市としての選択肢を検討しておくことが両市の行政にとって課題と言えよう。また上述のとおり、中核市としての下関市、政令指定都市としての北九州市、さらには「関門」大都市圏として、大都市制度改革に係る具体的提案等を行っていくことも重要であると考えられる。それにより、市民の地方分権に対する意識、「関門」連携に対する意識もさらに高まることが期待される。

#### 4. ケース3「新制度として、県ないしは道州に包含されない特別市となった場合」

このケースにおいては、新しい制度としての「特別市」へと「関門」が移行した場合を想定する。なお、「特別市」については、名古屋市（2007）の検討のように、県ないし道州に包含される制度としての検討も行われているが、そのような場合はケース2に含むこととし、ケース3においては両市が県あるいは道州に包含されない制度としての「特別市」を対象に検討する。

以下に、想定される影響の例示、及び今後検討が必要と考えられる論点例を示す。なお、ケース3においては、ケース1、2で挙げた影響と重複するものも多く含まれ、ここではそれを再掲している場合もある点に留意されたい。

（1）自立性が一層向上することによる影響が考えられる

##### ① 行政上の変化

###### 1) 想定する制度改革

導入を仮定する制度については、以下のような大まかな条件をもとに考察する。

- 県ないしは道州に包含されない。
- 現在の県及び国の地方支分部局の大半の事務が移譲され、国の政策立案機能の一部も移譲される（現在議論されている道州制の中でも、地方への権限移譲が相当程度進むケースを想定）。
- 事務移譲に伴う税財源の移譲は行われる。
- 道州、特別市間の財政調整は必要最低限のみのもものとなる。基本的には特別市としての財政的な自立性が強く必要となる。
- 「関門」特別市の長は公選で、他の道州、特別市の長と同様に扱われる（議会議員も同様）。また、道州、特別市間の各種協議や、国に対する協議、あるいは国会議員選出基準（例えば人口あたり議員数など）に際しては、他の道州、特別市と同じ扱いを受ける。

###### 2) 考えられる影響等

- 県・道州に包含されず、県・国の地方支分部局の大半の事務が移譲され、国の政策立案機能の一部も移譲されることによる影響
  - ・ 国が実施する一部の事務を除き、現在市が実施している全ての事務並びに多くの新たな事務について、ほぼ自立的に実施することが可能となる（実施する責任が生じる）。それにより、地域特性により一層適合した総合的な施策展開が図りやすくなる。
  - ・ 警察事務に代表される、特殊性が極めて高く、また現在の両市に実施ノウハウがない事務の実施が求められる可能性がある。
  - ・ 二重行政がほぼ解消され、効果的・効率的な取り組みが行いやすくなる。一方で、市を

補完する仕組みが無くなることも考えられ、対応に工夫が求められる。

- ・事務移譲に対応できる人員の確保（他機関からの移籍も含む）及びそれに係る諸調整、また専門性や政策立案能力の高い職員育成が大きな課題となる。
- ・現在の県施設等のうち、なんらかの理由で特別市が移譲を受けることができない施設については廃止されることとなる。
- ・県が実施している補助制度等のうち、なんらかの理由で特別市が継続実施できない制度については廃止されることとなる。
- ・財政負担が大きくなり、また事務と併せて関連する未償還の債務等を県から引き継ぐ可能性が高く、財政を圧迫する懸念がある。
- ・広域的な調整を要する事務もある程度発生することが考えられ、それらについては他道州等と対等な立場で調整を行うことができるが、円滑に調整できないなど課題解決に向けて様々な問題が発生することも考えられる。
- ・国民意識の中に「特別市」の存在が意識され、都市イメージや知名度の向上等が期待される。
- ・現在の道州制議論の中で今後懸案となりそうな事項として、市から道州への「逆分権」がある。例えば、特定重要港湾の管理者は道州となること等が考えられる。しかし、特別市となった場合は、道州の機能を市が有することとなるため、こうした逆分権の議論はほとんど必要なくなる。

など

- 事務移譲に伴う税財源の移譲は行われ、道州、特別市間の財政調整は必要最低限のみのものとなることによる影響

- ・財政の完全自立が求められる可能性があり、行財政改革の総合的な実施等による効果的、効率的な行政経営が求められる。また安定的な歳入確保が極めて重要な課題となる。
- ・市民の納税者意識が高まることが期待される。市民からみた、受益と負担の関係がわかりやすくなる。
- ・仮に十分な税財源の移譲が行われない場合は、行財政運営が厳しい局面に陥る。 など

- 公選の長・議会を持ち、道州、特別市間の各種協議や、国に対する協議、あるいは国会議員選出基準（例えば人口あたり議員数など）に際しては、他の道州、特別市と同じ扱いを受けることによる影響

- ・国への政策要望等が現在以上に行いやすくなる可能性がある。
- ・他道州と対等な立場で協議することにより、市の発言力が高まる可能性がある。
- ・他道州、あるいは特別市との人口規模、経済規模等の格差が大きい場合、十分な発言力が得られない可能性がある。
- ・広域的課題への対応の際、道州あるいは周辺市町村との調整に時間を要する可能性がある。それにより、効果的・効率的な対応が図られず、地方全体としては負の影響が生じる可能性がある。特に、市境（道州境）付近で発生する課題対応に懸念がある。 など

## ② 市民生活や地域経済活動の変化

市民生活や地域経済活動に与える影響は、①で示した行政上の変化が主たる要因になるものと考

えられる。各項目をまとめて考察し、想定される主な影響等を以下に例示する。

- ・これまで以上に市域の特性に応じた施策が展開されることが期待され、それによる効果が期待できる。
  - ・施策要望を市へ行うことにより、効果的な対応が図られやすくなることが期待できる。
  - ・事務手続きのほぼ全てが市庁舎等で可能となり、また処理の迅速化が期待できる。
  - ・県の施設や補助制度等については廃止されることも考えられる。その際、市が代替する制度等を導入するかどうかにより、影響が出る可能性がある。
  - ・市の財政的な自立性が一層求められるため、受益、負担双方の面で市民や経済活動へ影響が出る可能性もあることが考えられる。
  - ・広域的課題への対応等が円滑に進まない場合、諸活動に影響が出る可能性がある。特に、市境（道州境）付近で発生する課題対応に懸念がある。
  - ・市政への関心や、納税者意識が高まることが期待される。市民から見た、受益と負担の関係がわかりやすくなる。
  - ・県立高校の学区の変化など、県単位の広域的な取り組みの変化に伴い、様々な影響が予想される。
  - ・市民の「アイデンティティ」に変化が生じる。また心理的抵抗が生じる可能性がある。
- など

## （２）両市が一体的な自治体になることによる影響が想定される

特別市となる場合、下関市、北九州市が合併して一つの基礎自治体及び広域自治体となることが基本となる。

仮に合併する場合は、いわゆる「市町村合併による効果」として、分権型社会にふさわしい自立的な都市の形成のほか、「行政体制の強化」「財政の効率化」「広域的なまちづくりへの効果的対応」などが考えられ、また「合併を契機とした各種行政サービス等の見直し」などの変化が考えられる。ただし、特別市となる場合は、両市に加え、県や国が実施しているサービス、施設等についても合わせて調整を行っていくことになるため、市町村合併の効果、あるいは懸念事項のみを取り出して評価することは必要性が低いと考えられる。

なお、両市の間には海峡があり、いわゆる他都市と比較して「市境」の存在に起因するまちづくり上の課題などは少ないと考えられ、さらに関門景観条例のような広域的な取り組みが既に行われているが、両市が一体的な自治体になることにより、例えば関門港に関しては港湾管理者が一体化することによる運営上の効果が期待されるなど、施策分野によっては大きな合併効果が期待できるものと考えられる。

## （３）想定される論点例

新制度として、県ないしは道州に包含されない特別市となる場合に関して今後検討を行う際に想定される論点としては、以下のようなものが例示される。

- ・他の政令指定都市あるいは国・道州に対して、また市民に対して、「関門」として大都市制度改革のあり方、その具体的内容等について提言を行う必要があるのではないか。その際、関

門地域の将来ビジョンをどのように描くか。特に、他の政令指定都市での検討も含め、道州（県）に包含されない特別市を積極的に提唱している提言等がほとんど見られない中で、また、Ⅲでも示したように明らかに他の道州と比較して人口規模、経済規模が小さい「関門」において、特別市制度を導入することの意義をどのように説明し、理解を得ることができるか。

- ・ 県が果たしてきた広域的調整や補完的機能が無くなることによる課題や、国の地方支分部局の機能を内包することによる影響はどのようなものか。
- ・ 市境付近のまちづくりや、環境、防災など、広域的な課題について道州、周辺市町村と円滑に連携を図っていくことができるような仕組みを構築できるか。特に、特別市に反対する議論として、「中枢性の高い市が道州から独立することにより、地域（当該市と、隣接する市町村）の特色を活かした一体的な施策の実施が困難となる」との指摘があるが、こうした点についてどのような解決方策等を提案できるか。
- ・ 財政的な自立性をどのように確保していくか。また、様々な影響が生じる可能性がある点について、市民や事業者等の理解を得ることができるか。さらに、民間活力の一層の活用なども含め、行財政改革をどのように展開していくか。
- ・ 両市のみでの移行を検討するか、あるいは周辺市町村への提案等も行うかどうか。
- ・ 特別市内の都市内分権についてどのように考えるか。
- ・ 下関市、北九州市が合併しない2市の状態で、特別地方公共団体等を設置し、実質的な特別市としての機能を果たし、事務権限の移譲等を受けることが可能か。また、そのような制度提案を行っていく必要はあるか。なお、この場合、現行制度における「広域連合」の活用や、新たな制度の提案などが考えられる。

など

なお、第1章でも述べたが、積極的な「特別市」の提案が全国的にほとんど行われていない中、関門地域から発信された「関門特別市」構想は注目を集めた。今後さらに検討が行われた場合、全国的に関門地域が地方分権議論の盛んな地域としてさらに大きな注目を集めることも考えられるため、特別市構想を推進するかどうかに関わらず、特別市議論を行う意義は大きいと考えられる。

## V. おわりに

本章では、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ついて考察したが、想定される事項を羅列した感が強く、その背景等に対する理論的考察や、あるいは想定される課題に対する具体的な対応方策の検討等には至っていない。こうした点は、研究上の今後の課題である。

また、こうしたテーマに対する関門地域の課題として、道州制議論や関門特別市構想の議論を契機とした、地方分権時代における関門地域の将来像を地域自ら描いていくことの必要性を挙げたい。本稿において繰り返し述べたが、地方分権の時代においては、道州制等の導入の可否、あるいは導入する場合の具体的制度等について、国主導で決められていくのではなく、各地域で地域に関わる各主体が考えていくことが必要であろう。その際、行政や経済団体が大きな役割を果たすことは言

うまでもないが、地域の主権者である市民一人ひとりが、地方分権について考え、また自らの生活の場である地域社会の今後のあり方について考えることが重要であろう。また、市民の意見を行政等が十分踏まえて検討を行うとともに、市民に対し地方分権時代における地域の担い手は市民自身であることの理解を求め、協働して地域経営に取り組んで行くことが必要であろう。

道州制が導入された場合、あるいは特別市等として市の果たす役割が一層大きくなった場合においては、広域的な特色ある施策等の展開と合わせ、きめ細かな地域経営の仕組みづくりが一層重要になるものと考えられる。今後、道州制議論や関門特別市構想の議論をきっかけに、地方分権時代にふさわしい地域の仕組みづくりにつながる取り組みが進んでいくことを期待したい。

### <注>

(注1) 関門連携共同宣言は、関門地域のよりよい都市環境を創造し、豊かで活力ある暮らしを実現するため、「関門の5連携」に積極的に取り組む、という宣言。関門の5連携は、「市民交流の連携」「経済活動の連携」「教育文化活動の連携」「交通環境の連携」「行政間の連携」の5つ。

(注2) 例えば指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」での課題提起など。

(注3) 下関市は、研究会での議論などを踏まえて2003年3月に「下関市・豊浦郡四町合併協議会」を設置。2005年2月に下関市、菊川町、豊田町、豊浦町、豊北町の1市4町で新設合併。北九州市は、中間市民の住民発議及びそれに係る一連の手続きを経て、2004年1月に「北九州市・中間市合併協議会」を設置。同年11月までに合併協議会での協議は終了したが、同年12月に中間市議会において合併関連議案が否決され、合併に至らなかった。

### <参考文献>

- ・愛知県（2004）「分権時代における県の在り方検討委員会報告書」
- ・金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- ・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」『関門地域研究 vol.15』
- ・市町村の合併に関する研究会（2006）『市町村合併法定協議会運営マニュアル「実務編」』
- ・指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」
- ・東京市政調査会編（2006）『大都市のあゆみ』指定都市市長会
- ・名古屋市（2007）「道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書」
- ・南博（2007）「道州制導入後の『道州境地域』における基礎的自治体間の連携課題等に関する研究」日本計画行政学会第30回全国大会研究報告要旨集
- ・北九州市ホームページ
- ・下関市ホームページ
- ・指定都市市長会ホームページ
- ・各政令指定都市、都道府県ホームページ
- ・内閣府、総務省統計局、国土地理院ホームページ