

平成 17 年度課題研究レポート Vol. 1-7

7. 政令指定都市・道州制に関する研究

政令指定都市・ 道州制に関する研究

上野眞也¹・伊藤洋典²・岩岡中正³・柿本竜治⁴・中川義朗⁵・

畑中寛⁶・平岡義裕⁷・山下勉⁸・石和田二郎⁹・今長岳志¹⁰・

岩永祥三¹¹・白石義晴¹²・豊永信博¹³・村山栄一¹⁴・山本國雄¹⁵

- ¹研究代表者 熊本大学政策創造研究センター助教授（政治学）
- ²学内共同研究者 熊本大学法学部教授（政治思想史）
- ³学内共同研究者 熊本大学法学部教授（政治思想史）
- ⁴学内共同研究者 熊本大学政策創造研究センター助教授（土木計画学）
- ⁵学内共同研究者 熊本大学大学院法曹養成研究科教授（行政法）
- ⁶学内共同研究者 熊本大学政策創造研究センター・コーディネーター
- ⁷学内共同研究者 熊本大学生涯学習教育研究センター助教授（ジャーナリズム論）
- ⁸学内共同研究者 熊本大学法学部教授（経済学）
- ⁹学外共同研究者 熊本県総合政策局企画課長
- ¹⁰学外共同研究者 熊本市企画財政局長
- ¹¹学外共同研究者 （財）地域流通経済研究所専務理事
- ¹²学外共同研究者 熊本市企画財政局広域行政推進課課長補佐
- ¹³学外共同研究者 熊本市企画財政局広域行政推進課長
- ¹⁴学外共同研究者 熊本市企画財政局総括審議員
- ¹⁵学外共同研究者 熊本県総合政策局企画課課長補佐

都市圏間の競争が激化する中で、熊本都市圏に九州で3番目の政令指定都市が誕生するかどうかは、熊本県の将来にとって大きな意味を持つ。その実現のためには、まず地域の将来ビジョンを共有することが不可欠であるが、さらに課題として、大都市では産業、教育、文化芸術、医療などさまざまな機会の集積が可能となるも、他方で集権化により市民から自治が遠くなる弊害もあり、都市内分権のための新たな制度化や、合併される自治体の地域づくりの取組を継承できる仕組みの工夫が不可欠である。

道州制については、国の改革の必要性から議論が始まっているが、基礎自治体、広域自治体のそれぞれの役割を補完性の原理に基づき再構築した上で、新たな都道府県を超える広域行政需要への対応方法について検証し、国民的議論を行う必要があると考える。現実には、九州各県による政策連携の実績を積み重ねることで、必要な政府機能は次第に明らかになってくるものと思われる。

はじめに

この研究は、熊本都市圏の政令指定都市化に関する研究、及び大都市制度との関わりで都道府県の姿を変えようという道州制に関する研究を目的としている。この研究テーマは、政策創造研究センターの参与会から要望を受け設定されたもので、本学の研究者及び熊本県、熊本市の行政職員、シンクタンク等から参加を得て研究を進めてきた。

まず道州制と政令指定都市という2つの大きな地方制度上の課題を一括して研究テーマとすることの意味が問われるが、市町村などの基礎自治体を強化し、都道府県などの広域自治体がさらに広域で機能するよう改めるべきだという道州と市町村制の2層制の地方制度へ向けた改革案が、地方制度調査会から提案された¹。このような議論を受けて、九州においても道州制の論議が盛んになり、あわせて熊本市の政令指定都市化の課題が九州新幹線全線開業後の熊本県の浮沈に関わるということで関心を集める地域課題となった。このような熊本における議論の盛り上がりを受け、熊本大学としてもアカデミックな立場から政令指定都市、道州制のあり方について検討し、政策提言していく必要があると考えた。

広域行政需要を満たすための市の形態としては、一番強い統治権能が認められているのが政令指定都市である。平成17年度は、これまで膠着していた熊本都市圏における政令指定都市問題に関する地域世論が、幸山政史熊本市長による熊本市の政令指定都市を目指すという明確な方針決定、そして熊本県によるその取り組みの支持という形で変化した。財界・マスコミ・大学をはじめ色々な地域の主体からも、新幹線開業を睨みながら熊本都市圏に政令指定都市を早急に確立すべきというメッセージが発せられるようになり、熊本地域における近未来の大きな行政課題として熊本都市圏の政令指定都市問題がアジェンダセッティングされた²。これらの課題は、行政制度に関するもので国民が理解しづらいテーマであることから、県民的な機運が高まっているという状況にはまだないものの、次第に地域課題としての重要関心事となっていると考えられる。

また道州制については、九州知事会、九州経済同友会、九州地域戦略会議、九州市長会など多様な主体が、国の地方制度調査会の審議過程に同調するかのようになり、道州制に関する議論や提言を行ってきた。しかし、国の第27次および第28次地方制度調査会の答申や、各地域における財界、知事会などによる検討課程を見ても、何故いま道州制や大都市制度の改革が必要なのかについては解りづらい議論が行われている。それは地方自治の本質や、補完性の原理に基づく基礎自治体から広域自治体、中央政府へ向けての地方制度の抜本的な再構築ではなく、市場の困り込みであり、行政投資を効率的に行うために国と地方自治体を統合するといった財界主導の視点が色濃く出ていることが、この議論を複雑にしていると思われる。

本研究会では、平成17年度の研究目標として、地域の現状を実体的に把握し直し、政令指定都市及び道州制の必要性について地方自治の視点、熊本からの視点から検証しなおすこと、またそのような制度改革が及ぼす影響やその行政効果は何なのか、また移行するとしてその過程で留意すべき点は何かなどの問題について論点整理をすることとした。

このレポートでは、これまで6回にわたり開催してきた研究会での議論を踏まえ、その整理を行った。とりわけ道州制に関しては、平成18年2月末の第28次地方制度調査会の道州制に関する答申が、今後どのように政治過程に載せられていくのかが注目されるところであるが、国民にとってそのメリット、必然性が分かりづらいこと、そして霞ヶ関をはじめとする国の官庁が全くこのことに対して反応をしていないことから、この問題の展開に

はさらに時間をかけた議論と国民的な関心の喚起が不可欠であると考える。

I 政令指定都市問題

何故いま、熊本都市圏で政令指定都市が地域の課題になるのか。国が定める地方公共団体の制度には、政令指定都市、中核市、特例市、普通の市という4段階の能力を異にする市制がある。政令指定都市は、基礎自治体でも、直接国と交渉し自治を行う権限を強く与えられている。都道府県との関係では、政令市は都道府県の区域の一部であるが、行政能力としては都道府県の権能も政令市が併せ持ち、市が独立して方針決定する自由度を有する³。つまり市の視点から考えると、市と都道府県の関与という「二重行政」に煩わされることなく、意思決定、行動が可能になるということから、基礎自治体の最高度の形態と考えられる。

また実態的に、これまでの政令指定都市は都市圏としての拠点性を持ち、全国展開をする商工業企業の支店や、教育・文化、医療、福祉など高度な行政サービス、都市生活の恩恵が受けられる地域である。

熊本市はこれまで80万人程度の人口規模を有し、ゆくゆくは人口100万都市へと成長する見込みという従来の政令指定都市の要件には遠く、平成8年に中核市になって以降も、政令指定都市を目指すという目標は掲げてこなかった。ところが静岡市が総務省と交渉をして人口70万人で政令指定都市になれるという政令指定都市の指定の弾力化が平成18年8月30日に市町村合併支援プランに盛り込まれたことにより、67万人あまりの人口を擁している熊本市にとっても手が届くかもしれない目標となった。

従来のわが国の大都市圏の位置づけとしては、京浜葉大都市圏、京阪神大都市圏、中京大都市圏の3大都市圏があり、これに続く大都市圏として札幌、仙台、広島、北九州・福岡がある。さらに都市圏として新潟、浜松、岡山、熊本、鹿児島があった。熊本都市圏は2000年現在で熊本市ほか52市町村、人口140万人の圏域となっている⁴。

1 都市圏内自治体の相互関連性

都市圏の圏域についてどう把握するのかについては、いろいろな捉え方がある⁵。総務省の基準による都市圏域は、熊本県における割合が非常に広く、実態上ひとつの自治体として政令指定都市になるには政策の連携が薄い地域を包含している。ここでは、熊本市が採用している通勤・通学圏域として15%超の交流人口がある地域を熊本都市圏として捉えることとする。この圏域には、次の15市町村、101万人の人口を抱える、1,182平方キロメートルの地域が該当する(図1)。熊本市、宇土市、宇城市、合志市、城南町、富合町、玉東町、植木町、大津町、菊陽町、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町の4市10町1村である。山都町は、熊本中央広域市町村圏協議会メンバーであるが、実質的な都市圏とは考えにくい⁶。

これらの圏域では、一般的に購買、通勤・通学、医療など多様な機能を熊本市という中心都市に負い、居住、生産、レジャーの提供などを周辺市町村が担っている関係性が見られる。つまり、交流圏としては、強い都市圏の関連性が見られるといえよう。

ところが、各都市圏内の自治体間には、「熊本中央広域市町村圏協議会」という熊本市、上益城郡、菊池郡の2市7町の自治体をメンバーとする協議会はあるものの、それ以外には熊本市との間には一部事務組合や広域連合など広域行政需要を共同で担う関係性は全く存在していない。上記協議会も、昭和47年に設立されたが、積極的な活動はこれまで見られなかった。このことから、この都市圏には、政策連合(政策のネットワーク)の関係性は全くみられない。

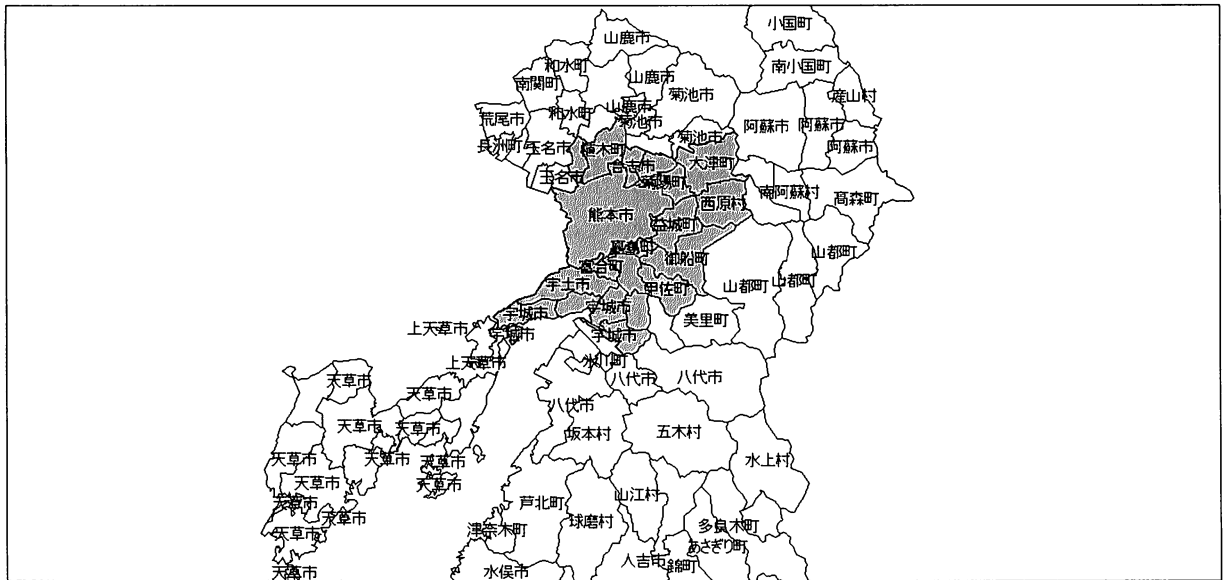


図1 熊本都市圏域図

それではなぜ都市圏内の政策連合の必要性が高まらなかったのだろうか。教育、医療、文化芸術など都市的な環境で提供される公的サービスの多くを、熊本市はこれまで受益者を限定せずに提供してきた。つまり熊本市の施設やサービスには、一般的にその利用者を熊本市民に限定する、あるいは熊本市外の住民には高い負担を求めるということはしていない。つまり公共サービスが地域間で外部効果を及ぼすスピルオーバーの状況にあるわけであるが、それは逆に周辺市町村とともにある大都市の求心力の源であり、大都市自体が持つ魅力でもある。たとえば熊本市民病院は利用者を熊本市民に限定はしていない(ただし個室料金には市内と市外とで使用料の差額あり)。市民センター、公民館の利用者も熊本市民に限定されていない。他方近隣市町村では、近年温泉センターなど魅力的な施設ができており、町内外で利用料金が差別化されており、隣接町の図書館では熊本市民は借りることができないといった状況にある。このように熊本市近隣の住民は熊本市のサービスのフリーライダーとなっていることから、あえて行政が協定を結んで相互に利用できる体制を作るまでもなく、都市サービスの受益者に繰り込まれている。それにも拘わらず熊本市からの相互利用の申し入れについては、利用料収入確保の意味から容認できないという判断が、近隣自治体ではなされている。また、国の機関や県庁をはじめとする各種官庁、高度な治療が可能な大学病院、国立病院などの3次医療機関などは、多くが熊本市に立地している。このことから、たとえば救命救急などは、熊本都市圏との密接な連携なしには成り立たない状況にある。

これらの地域では、各郡単位で広域市町村圏が形成されているが、現在の熊本都市圏は熊本市近隣の鹿本郡、菊池郡、阿蘇郡、上益城郡、下益城郡を含む地域にまたがっており、そのことが政策連合を進める上での障碍にもなってきた。これらの郡を管轄する県の地域振興局がそれぞれ異なることも課題である。

熊本都市圏ビジョンを検討し、政令指定都市実現を目指すことを目標とした熊本市は、平成18年1月に関係の首長、熊本県、経済団体、大学等の学識関係者委員による「熊本都市圏域及び政令指定都市についての研究会」の設置を行った。これは先の熊本中央広域市町村圏協議会とは別組織であり、政令指定都市へ向けた研究や政策連合のための情報交換の場が初めて設定されたこ

とになる。ただ熊本都市圏域には含まれている城南町はこの会議には参加していない。

2 行政需要

近年の行政需要の高度化、広域化は、旧来の行政主体のカバーする範囲やその能力を問い直す事態となっている。つまり公共サービスの提供単位と地方政府の単位の問題として捉えることができよう。どのような公共財、サービスを自治体は提供すべきかという、自治体が行うべき核心的自治事務は量的にも質的にも拡大の傾向にある⁷。このため従来基本的に政府内で自前で生産していたものを、近年では外部購入し、地方政府はそれを調達し、管理と配給を主として担うという傾向が強まっている。これは画一的な政府生産サービスを改め、多様な選択肢として住民に提供できるメリットがある。ただ反面、住民は自己でそれらのサービスを見定める責任が発生し、弱者にとって負担を増す傾向にもある。

このような行政需要の広域化・多様化への対応方法としては、まず政策連合として各自治体間の協力により一部の公共サービス提供を共同化する事務委託、協議会、広域行政圏などが考えられる。次のレベルとして提供主体を一つにする広域連合や一部事務組合、第3セクターなど、多様な方法が考えられる⁸。この関係は、対等、水平的、協力的相互依存関係である。合併は、この関係を超え、新たな広域政府を創設してこれらの需要に対応しようとする最終段階のものと位置づけられよう。

近年の市町村合併の推進は、広域需要の増加を主要な理由として推し進められてきた。しかし政府の主眼は、行政コストが割高な多くの小規模自治体の自治を、合併により経済効率性の高い市へと再編することにあつた。このような個々の都市の再編により 3200 余りあつた市町村は平成 18 年 3 月末には 1800 程度にまで整理されることとなつた。このような市町村合併の進展の中でも、この 1~2 年顕著に見られることが、中核都市級の市が政令指定都市を目指す動きである。従来の東京都を除く 12 の政令指定都市の間に空間的に位置してきた中核市が、都市圏間競争で地域が埋没することを避けるため、近隣市町村を大々的に巻き込んで政令指定都市を目指すという傾向である⁹。これは以前の東京圏など大都市圏あるいは地方中核拠点都市の人口が自然膨張することにより政令指定都市となつたこれまでの都市化の傾向と異なり、地方都市が大都市の間で埋没することを避けるため意図的に近隣市町村を吸収合併して政令指定都市を目指すといった新しい動きである（表 1 参照）。

このような政令指定都市の成立パターンを分類すると、次の 4 種類に区分けできる。

- ①大都市圏中心型・・・大阪市、名古屋市
- ②大都市圏周辺都市型・・・横浜市、川崎市、神戸市、京都市、千葉市、堺市
- ③地方ブロック中心型・・・札幌市、仙台市、広島市、北九州市、福岡市
- ④地方都市合併型（県内拠点型大都市）・・・さいたま市、静岡市、新潟市、浜松市、（熊本市）、（岡山市）

さいたま市は、副都心機能を持たせるということで平成 15 年に浦和市、大宮市、与野市の 3 市が合併してできたもので、地方都市合併型と大都市圏周辺都市型の両方の性格を有していた。しかし平成 17 年 4 月に成立した静岡市は、東京と名古屋の間で埋没した地域にはなりたくない、静岡市と清水市が合併してできた¹⁰。このような動きは、地方都市合併型の政令指定都市の可能性を開き、全国に都市圏間競争の時代の到来を告げるものとなつた。この際、国は静岡市の要望を受けて、これまでの政令指定都市の人口要件を緩和し、70 万人の人口規模の都市を合併に

より形成した場合には政令指定都市とすることとした。この運用変更の波紋は大きく、その後全国の都市で政令指定都市を目指すべきという議論が巻き起こり、とりわけ堺市、浜松市、新潟市ではこの手法による政令指定都市化をめざした近隣市町村との合併が迅速に進められ、堺市は2006年4月1日から政令指定都市となり、他の2市も政令指定都市を目指している。これ以外にも、中国地方で広島市と覇権を争う岡山市¹¹、九州では熊本市や鳥栖と久留米市の県境を越え州都を睨んだ合併案、そのほか相模原市など、全国の都市で政令指定都市を目指す取り組みが、経済界を中心として主張されることとなった。九州に関しては、九州新幹線の南端である鹿児島市は、近隣市町村との合併により既に60万人規模にまでなっており、都市間競争という意味では熊本市にとって脅威となっている。

ところが九州で3番目の政令指定都市を目指したい熊本市にとって、3年前の近隣市町村との合併に対する住民投票の否決が今も大きな頰木となり、次の一手が打ち出せない状況に陥っている。

表1 政令指定都市の動向

都市名	指定年	指定人口 (千人)	2000年 国勢調査	面積(平 方キロ)	区数	経常収支 比率(%)	財政力指 数
大阪市	1956	2,457	2,599	208	24	103.1	0.869
名古屋市	1956	1,337	2,172	326	16	93.0	0.918
京都市	1956	1,204	1,468	610	11	96.3	0.663
横浜市	1956	1,144	3,427	436	18	89.4	0.882
神戸市	1956	979	1,493	549	9	103.3	0.672
北九州市	1963	1,042	1,011	483	7	85.9	0.621
札幌市	1972	1,010	1,822	1,121	10	87.0	0.637
川崎市	1972	973	1,250	142	7	84.3	0.946
福岡市	1972	853	1,341	338	7	88.7	0.734
広島市	1980	853	1,126	741	8	93.9	0.749
仙台市	1989	857	1,008	783	5	87.6	0.801
千葉市	1992	829	887	272	6	91.9	0.941
さいたま市	2003	1,051	1,024	168	9	84.8	0.999
静岡市	2005	710	709	1,374	3	81.7	0.876
堺市	2006	(831)	834	150	7	96.0	0.784
浜松市	2007	(804)	816	1,511	7	77.3	0.895
新潟市	2007	(806)	779	726	8	79.8	0.744
岡山市	-	(665)	665	658	-	88.4	0.722
熊本市	-	(663)	670	267	-	85.4	0.630
鹿児島市	-	(604)	605	546	-	79.0	0.662

(注) その他の政令指定都市を目指す都市として、藤沢市ほか(81万人)、相模原市(65万人)、高崎・前橋市、金沢市(45万人)、岐阜市(41万人)、沼津市ほか、姫路市(48万人)、倉敷市(47万人)、松山市(51万人)などがある。指定人口欄の括弧内数字はH18.3.19現在で各市のホームページ上に表示された人口。

3 大都市と都道府県

(1) 政令指定都市のメリット・デメリット

政令指定都市の特例として、次のようなことが考えられる¹²。すなわちこれを以って、中核市が政令指定都市に昇格するメリットと考えることができよう。

- ①事務配分上の特例・・・都道府県が処理する事務の全部または一部を直接処理できる
- ②行政関与の特例・・・県から一定の独立性が認められ、知事等の関与を不要とする特例が認められる
- ③行政組織上の特例・・・行政区の設置ができる。区長，収入役，選挙管理委員会の設置
- ④財政上の特例・・・地方交付税で所要の措置がなされ，地方道路譲与税の増額，新しく石油ガス譲与税，軽油引取税交付金，宝くじ収益金などが配分される
- ⑤選挙関係・・・県議，市議選挙は区単位
- ⑥その他の特例・・・各種の申請において国と直接交渉ができる
- ⑦その他，期待される効果・・・都市のイメージアップ効果，集積（産業，教育の機会，医療福祉），総合行政のメリット，議員の給与のアップ

しかし，以上のようなメリットに対して，デメリットとして，次のようなことがある¹³。

- ①高度な都市サービスの提供により，行政経営の高コスト化となる。小規模自治体を合併する場合には，吸収される自治体住民にとって都市の恩恵は当たり前であるが，合併後に税や公共サービス料金などの上昇が顕著に感じられることが起きることがある。この原因のひとつには，住民が払っている税と行政サービスのコストの間に大きな乖離があることに気づきにくい「財政錯覚」が起きていることにある。
- ②政令指定都市化は，分権とは逆の集権化である。また行政区は，東京都の特別区と異なり公選の区長や議会を持つものではないことから，巨大な自治体となり市民の政治・行政への参加が遠くなる。このデメリットを解消するためには，都市内分権を如何に進めていくかが大きな課題である。
- ③合併により新たな区を設置することになるが，区の独自性・独立性の確保という課題が考えられる。これまでの緊密な地域性が，新たな区割りにより希薄化し，旧来のコミュニティが崩壊する一方で，行政サービスの消費者的な市民を生み出す危険性も考えられる。
- ④一人当たり行政コストと都市人口の規模別の関係性では，町村では人口増加は一貫して行政コストを下げるといった右肩下がりの直線を描くが，市については下に凸の放物線を描く¹⁴。一般的に人口 20～30 万人程度の自治体が一番市民一人当たりの行政コストが安いという放物線の最下点となり，これより人口が多くても少なくとも一人当たり行政コストは増加する傾向がある。政令指定都市は，統治能力としては最高度のものが認められているが，そのための行政経費も高くなる。さらに，政令指定都市にふさわしい高度な業務を担いうる職員の質が問われる。
- ⑤政令指定都市における行政は，県の関与を最小限にしているが，領域としては都道府県の一部に含まれていることから，県議会には政令指定都市から大量の議員が選出される。また知事も指定都市の票を大量に集めて選出されることになるという，制度的矛盾を抱えている。都市州，あるいは戦前の特別市的な広域自治体から独立した市制については，今も都道府県は反対をしている。

(2) 大都市改革論

第27次地方制度調査会でも大都市制度のあり方が諮問されたが、まずこれまでのわが国における大都市制度の改革について確認をしておこう。明治22年(1889)「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」で3大都市は市制の例外扱いとされ、市長は府知事が行うなど国の直轄となるが、3市の廃止運動で明治31年(1891)に市制特例は廃止される。このことに対し3大都市では、府県から大都市を独立させる特別市運動を起こした。このような要望を受け、国は大正11年(1922)3大都市に横浜、名古屋、神戸を加えた6大都市に対して、府県知事の許可・認可を不要とした。昭和18年(1943)には、帝都防衛という大義名分のもと、東京市に都政を敷き、東京都は府県と市町村の両方の権能を有することとした。

戦後、昭和21年(1946)、東京都を除く5大都市は特別市創設を求める運動を再度開始した。これは都道府県の中に位置しないいわゆるドイツの都市州的なイメージのものである。地方制度調査会は特別市制施行を答申したが、府県がこれに強硬に反対し、特別市の創設には憲法95条の1に基づいて府県民全員の住民投票が必要と主張した。GHQは、この住民投票は府県民全体を意味すると判断し、事実上特別市の成立は不可能となった。昭和28年(1953)大都市特例を設ける代わりに特別市制の条項を削るという妥協がなされ、昭和31年(1956)地方自治法の改正で指定都市制度が創設された。

このような経緯で昭和31年に誕生した5つの政令指定都市に加えて、昭和38年(1963)には北九州市が、昭和47年(1972)には札幌市、川崎市、福岡市が政令指定都市となり、昭和55年(1980)には広島市、平成元年(1989)仙台市、平成4年(1992)千葉市¹⁵、平成15年(2003)さいたま市¹⁶、そして平成17年(2005)静岡市が14番目の政令指定都市となった。その後平成18年4月には堺市、平成19年には浜松市、新潟市も現在指定を目指している。

これまでの指定都市改革論について、ここで整理してみると、まず現行の都道府県と市町村という2層制を肯定する考え方と否定する考え方に大きく分けられる。2層制の地方制度を肯定する考え方には、大都市特例肯定と大都市特例否定の2種類がある。前者には、現行の特例枠を維持し、その内容の充実を図るとするもの、第2に特例枠の拡大により30万規模の市にも適用するとするもの、第3に広域機能の充実を図り、都市連合を形成するとするものがある。後者には、広く一般市町村を含めた改革を行い、弾力的な権限配分を行うべきとするもの、指定都市を解体して行政区の自治体化を目指すべきとするものがある。

また現行の2層制の地方制度を否定する考え方として、大都市1層制とすべきとする考え方と新しい2層制とすることが考えられる。前者は、県と市の両方の機能を持った特別市化したものとする。イギリス・イングランド地方のユニタリーシステムの自治体に近い改革案である。後者は、都道府県を解消して道州を設置し、市町村は基礎自治体としての権能を十分に発揮できる力を持つ自治体へと強化する考え方である。これは、現在議論されている道州制下における市町村のあり方である。

先にも述べたように、基礎自治体が補完性の原理・近接性の原理から住民に身近なことは自ら決める権限を高度に持つことは重要なことである。このために政令指定都市となりうる都市については、その方向への改革は市として当然の期待として考えられる。しかし他方で、集権化し巨大化する基礎自治体は、住民の政治参加、行政参加の機会を希薄化する。行政区のあり方自体が、自治とは反する制度設計となっている。近年新たに政令指定都市化を目指している堺市や浜松市は、区長の公選制度を組み込もうとしたり、あるいは川崎市は都市内分権のために住民が参加し意思決定する場を新たに創設しようとしている。

熊本市が、仮に近隣市町村とともに熊本都市圏に新しい政令指定都市を作りたいとすれば、そ

これらの自治体の個性やコミュニティの紐帯を活かし、かつ全体として大都市の恩恵を享受するような都市制度設計が重要となろう。

(3) 都道府県の役割

次に、政令指定都市の成立により、県の中心的地域が空洞化する県にとって、どのような変化がもたらされるのであろうか。

これまで広域自治体である都道府県の役割は、次の4つに分類されてきた。

- ①いくつかの市町村にまたがるような広域的な仕事
- ②統一的に基準を定めなければならない問題
- ③力の弱い市町村を補完する事務
- ④国と市町村間を調整する連絡調整事務

しかし、このような機能が、ときには政令指定都市にとって都道府県と業務が競合する場合を生じ、いわゆる「二重行政」の問題を引き起こす原因となっている。水平的二重行政として、都道府県と指定都市が対等の立場で行える行政があり、また垂直的二重行政として個別法では権限配分されているが、実態として競合が生じている行政がある¹⁷。このような弊害を避けるため、政令指定都市の区域から県の関与を引き上げ、そのあまった能力を新しい県に期待されている業務に振り向けることが今後重要となると考える。

つまり、道州制の議論がなされている今、第1に近隣県あるいは道州としての広域行政需要に応え州という広域での振興を図っていくこと、第2に人口1万人未満の合併が困難である小規模自治体の業務の補完的な役割を果たすことなどが、新たな県の使命としてクローズアップしていると考えられる。このことは県の業務が、県を超える連携というマクロなものと、一番弱い基礎自治体の支援というミクロなものに2分化されることを意味する。このように県都の政令指定都市化は、必然的に県のあり方自体を問い直す影響力を持つものであることは忘れてはならない。

そのような新たな行政需要に具体的に対応するためには、まずそのことへ対応できるよう県の組織を変化させる必要があるだろう。例えば、既に九州各県が協力して一部取り組みに着手されている観光振興や環境保全などの広域行政分野では、各県が協力して政策連合や広域連合を形成することで、道州制といった大規模な制度改革以前に、その実効性を追求することが可能となる。広域連合であれば、そこに国も参加し、ひとつの特別地方公共団体として業務を遂行することも可能である。既に関西の2府7県と3政令指定都市は関西広域連合に向けた検討を始めている¹⁸。次に小規模自治体の支援では、例えば1~2の郡単位などで県の地域振興局が市町村にとって負担となっている業務を受託することや、県が参加した広域連合を作るなどによる、種々の試みが可能となる。

4 都市内分権、狭域自治の手法

集権化する大都市制度の恩恵を受けつつ、住民自治を担保していくためには、狭域自治について各自治体が工夫することが求められる。イギリスのイングランド地方を対象とした地方自治体改革でもユニタリーシステムを導入し1層制の簡素な自治制度を目指したが、大都市内部では旧教区であるパリッシュの復活が行われ、一番身近な自治の主体となってきている¹⁹。またアメリカのように市町村合併ではなく新しい自治体の創設や特別区政府の活用により広域自治への対応を進めている国でも、スマートグロースという概念で都市の成長を管理する一方で、狭域について

は RCAs や BIDs といった手法で地域の自治を模索する動きが見られる²⁰。

わが国でも市町村合併により集権化、財政効率化を目指してきたが、住民自治にこだわる自治体ほど合併が困難となった。このことを受け、第 27 次地方制度調査会は指定都市内で「地域内分権化を図るため、各市の実情に応じ、地域自治組織の活用を図ることが期待される」とした。平成 16 年に地方自治法の改正が行われ、「区地域協議会」の設置が認められた。指定都市は必要と認めるときは、条例で、区ごとに区地域協議会をおくことができる。この場合において、その区域内に地域自治区²¹が設けられている区には、区地域協議会を設けないことができる。指定都市は、地域自治区を設けるときは、その区域は区の区域を分けて定めなければならない。区に区地域協議会をおく指定都市は、その一部の区の区域に地域自治区を設けることができるとされた。

合併して、一つの市町村になることが将来的には求められているとしても、その過程で地域の独自性を保持する手法について整理すると次のような 3 つの方法が考えられる。

- ①地域審議会を設置・・・旧市町村の区域にかかる事務に関し、合併市町村長に意見を述べる。
- ②地域自治区を設置・・・これは合併時の特例として設置する場合と、地方自治法上の一般制度の場合がある。前者は合併協議で定める期間存在するが、後者は制限なし。合併時の特例として、特別職の区長を設置することができる。住居表示に地域自治区の名称を冠するが、名称は自由。法人格は持たない。無報酬委員として地域協議会を構成する。平成 17 年 3 月現在、合併特例法に基づくもの 37、地方自治法の一般制度に基づくもの 17 である。新潟県上越市は旧町村を地域自治区として地域協議会を設置し、委員は準公選とした。浜田市では「浜田那珂方式」を編み出し、各自地区は基金など独自の財源を持ち、自治区予算を要求できるとした。5 人の新市助役がそれぞれ就任する自治区の区長には、一定額の工事発注権がある。自治区設置の期間は当面 10 年としている。大都市である浜松市も、区地域協議会を設置し、区への権限委譲をすることとしている。堺市も区長準公選としたように、政令指定都市内の行政区を自治体化する動きが見られる。熊本市が構想する場合も、近隣市町村の編入という手法をとらねばならない限りにおいて、この面への配慮と、制度的保障が大きな魅力となるものと考えられる。
- ③合併特例区・・・合併を契機に 5 年以内で規約で定める期間、特別地方公共団体としての合併特例区を設置するものである。合併特例区の長を設置し、規約で定める一定の事務を処理する。住居の表示に合併特例区の名称を冠するが、名称は自由。法人格を持ち、知事の認可が必要。

分権の推進のなかで、基礎自治体の統治能力を強化するため合併し巨大化することが、自治の視点からは弱体化の影響を持つというパラドックスを解決するためには、先に述べたような条例を駆使した独自の都市内分権の取組が求められる。

5 これまでの熊本市及び熊本都市圏内市町村の取り組み

これまで熊本市は明治 22 年に市制を施行して以来、近隣町村を編入して都市化してきた。とりわけ近年の大きな合併は、昭和 45 年の託麻村編入、そして平成 3 年に旧飽託 4 町を編入合併したことであった。

その後「平成の大合併」を進めるために、平成 12 年 3 月に発表された熊本縣市町村合併推進要綱では、周辺市町村の郡域単位の合併推進が基本であり、熊本市は単独の自治体として位置づけられた。ところが平成 13 年 8 月国の市町村合併支援プランの改定の中で政令指定都市移行の人口要件緩和が打ち出され、俄かに熊本市議会でも政令指定都市化が議論されるようになった。

平成 14 年 4 月熊本市役所企画課に広域行政班を設置し、市議会でも同年 5 月に政令指定都市

調査特別委員会を設置した。10月には同班を広域行政推進室へと拡充する。10月には天水町、植木町、西合志町、菊陽町から50分の1の署名を添えて住民発議による合併協議会の設置要望が出され、早速熊本市議会はこれを可決したが、11月には西合志町、天水町、菊陽町、植木町の各議会は相次いで合併協議会設置議案を否決した。

翌平成15年1月益城町からの住民発議による合併協議会設置案について熊本市議会は可決したが、益城町議会は否決した。3月には富合町および城南町から住民発議による合併協議会の設置が付議されたが、熊本市議会は富合町からの案は宇土市と富合町が法定協を継続していたため継続審議とし、城南町については可決した。これに対し富合町議会は否決をした。同月下旬植木町、西合志町で6分の1の署名による住民投票が行われたが、両方とも否決される結果となった。4月、城南町議会は、合併協議会設置議案を継続審査とした。8月、益城町で住民投票が行われ否決される。12月には、宇土・富合町合併調印が行われたが、富合町議会が宇土市との廃置分合調印を否決、また城南町議会が合併法定協設置案を否決した。このように熊本市による政令指定都市を目指す動きも、近隣市町の一部住民による住民発議を引き起こすだけの影響力を持っていたものの、都市圏住民に新しい都市ビジョンが十分共有されていなかったこともあり、吸収される自治体全体のコンセンサスを形成するには時間不足の取り組みとなった。また近隣自治体の選挙や首長、議会との微妙な関係も、この問題への対応を難しくしていた。さらに熊本市民の関心も低いままであった。

平成16年、県内の大型市町村合併の協議も様々な暗礁に乗り上げ、玉名郡市の1市8町案、大津町、菊陽町、合志町、西合志町の合併案が相次いで休止となった。先が見えないまま、政令指定都市移行要件緩和を継続するよう、熊本市、姫路市、相模原市長は総務省へ要望書を送付した。また幸山熊本市長から潮谷熊本県知事へ政令指定都市移行への県の支援を要望した。12月、富合町長は議会で熊本市と合併したい旨表明する。

平成17年、熊本県は総務大臣に合併特例新法でも合併支援策として政令指定都市要件の緩和を継続するよう要望。熊本市を含む熊本中央広域市町村圏協議会では広域連携検討部会を設置し、各町の企画課長レベルによる合併を含む広域連携のあり方を検討することで、都市圏内の自治体間の相互理解を深めることを目的として始められた。3月、富合町は住民投票を行い、52%の住民が宇土市との合併に反対したため、宇土市・富合町法定協議会を解散した。4月、富合町長が熊本市長を訪問し、合併を前提とした勉強会の設置を申し入れる。これを受け、5月から熊本市・富合町合同研究会が開始した。8月、国は平成22年3月までの新市町村合併支援プランとして政令指定都市としての弾力化の継続を公表。9月、熊本市・富合町合同研究会報告書は承認され、熊本市（5箇所）および富合町（22行政区）で住民説明会が開始された。他方熊本県は、これまで市町村の自主的な合併を推進する立場から、必然的に他の市町村へ合併を迫ることとなる政令指定都市化についてはあまり言及してこなかったが、新市町村合併特例法における新合併構想を審議する熊本県市町村合併推進審議会（中川義朗会長）において、熊本市の政令指定都市移行の必要性を認めた上で、同市の将来ビジョン作りを支援することとした。

平成18年3月16日富合町議会は、熊本市との合併協設置案を否決した。富合町では平成15年の宇土市との廃置分合案を否決、平成17年は住民投票反対多数で協議会解散、同年城南町との住民発議による合併協否決と、町内でも将来の町の姿を決めることに混迷している。

平成18年1月「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」が設置され、熊本都市圏3市11町1村の首長、熊本県部局長、学識経験者による研究会と作業部会がスタートした。

熊本大学政策創造研究センターは、2月下旬熊本都市圏の地方公務員の政策形成能力の向上と政策連合の支援のため、文部科学省が公募している科学振興調整費の地域再生人材養成事業に応

募した。このプロジェクトでは、都市圏域の 15 の市町村が大学と共同で地域再生計画を立て、熊本大学は政策大学院レベルの教育機会を当該市町村職員に提供し、都市圏域内の政策ネットワーク化、高度化を大学が支援することを目的としている。熊本市はこのプロジェクトを推進するため研究員として職員を 1 名熊本大学へ派遣予定である。

おわりに

すこしずつ地域ビジョンを都市圏で形成し、それを共有するための企てが始まっている。熊本県、あるいは熊本都市圏の将来性を考えたとき、政令指定都市は避けては通れない目標となった。ただ、このためには自治体同士の合併が前提となっていることから、それぞれの思惑や政治状況が複雑に影響しあっている。これから 4 年という合併特例法の期間内に政令指定都市へ向けた合併ができるかが、この問題の鍵であるが、いま富合町と進んでいる合併協議はその重要な試金石である。規模は小さくとも、都市圏の将来を夢み、かつ自治の充実を図ることができる制度設計が急務であると考ええる。

II 道州制問題

都道府県制度は、明治4年(1871)の廃藩置県後、現在の47都道府県になるまで府県制度の変遷はあったものの、表2のように明治21年(1888)にはほぼ現在の姿に確定し、その後120年余りその形を大きく変えることなく続いてきた。しかしこの1~2年、急速に分権時代にふさわしい都道府県の機能や役割を再検討する中で、道州制の議論が活発となった。第28次地方制度調査会は、正面から道州制のあり方について検討を行い、平成18年2月に新たな区割り案を含む道州制の提案を答申として提出した。

表2 都道府県数の変遷

年 月	都	道	府	県	藩	合計	備 考
明治元年4月	-	-	9	20	273	302	
4年7月	-	-	3	306	-	309	廃藩置県
4年12月	-	-	3	72	-	75	府県の全国的廃置
8年12月	-	-	3	59	1	63	
12年12月	-	-	3	36	-	39	沖縄県を置く
18年12月	-	-	3	41	-	44	
21年12月	-	-	3	43	-	46	香川県を置く
昭和18年12月	1	-	2	43	-	46	東京府の都制施行
21年12月	1	1	2	42	-	46	府県制改正(道府県制)に伴い、北海道を置き、沖縄県を除く
47年5月	1	1	2	43	-	47	沖縄県復帰

(出典) 市町村自治研究会、2003年、1頁

出典：田村秀『道州制・連邦制』ぎょうせい、平成16年、12頁。

1 平成道州制議論の理由

それでは何故いま、道州制が問題なのだろうか。第1に広域行政需要の拡大、第2に市町村合併の進展、第3に経済界からの強い要望があったことなどが考えられる。しかし、果たして地方自治や分権を進めるという視点が、この議論の中でどの程度重要とされているのかについては若干の疑問が残る。

(1) これまでの道州制・連邦制の議論

これまでの戦前戦後、何度となく都道府県の改革案は出されてきたが、その歴史をここで概観しておこう²²。道州制に関する最初の提案は昭和2年(1927)に田中内閣が数府県を合わせて州を設置し、官選知事を持つ「州庁設置案」を出したものであった。地方分権の推進を目指した当時としてリベラルな面を持った案であったが、わが国が国家主義体制に突入する中で実現はされなかった。戦時体制下では、地方連絡協議会が置かれ、そして地方行政協議会へと発展し、さらには全国8つの地方総監府が府県の上に置かれ府県を統括した。このときの地方制度は、自治体とは言いがたいが3層制であった。

戦後内閣の行政調査部は、広域地方行政制度について府県の上に広域地方行政庁を置く案、都道府県を廃して地方自治体としての道々を置く案、府県を廃して国の行政区画である州を置く案などを提言したが、いずれも国が地方政府をコントロールするところに意があった。この時代、先に述べた特別市制度をめぐって5大市と都道府県も対立をしていた。全国市長会が府県廃止決議を行ったことに対し、都道府県は道州制や特別市制へ反対運動を行った。

特別市制度の問題は政令指定都市制度の創設で妥協が図られたが、昭和 31 年（1956）第 4 次地方制度調査会がスタートし、そこでは府県制度改革が検討された。答申は、現行の都道府県を廃止し、全国を 7~9 の「地方」という中間団体に再編し、地方府には国の総合出先機関として内閣総理大臣が任命する地方長が置かれるという。つまり地方は、国と地方自治体の中間的な団体として、一体的総合的運営を行うという案が提出されたが、議論は大きく割れた。

第 4 次地方制度調査会の案は制度化されることはなかったが、その後も東海地区や関西地区などで都道府県合併の動きが活発化した。これを受け第 10 次地方制度調査会では「府県合併に関する答申」を出し、昭和 41 年（1966）には都道府県合併特例法案が国会提出されたが、廃案となった。

その後道州制の論議は一段落したが、80 年代以降になって再度活発化してきた。平成元年（1989）の臨時行政改革推進審議会答申では、「特別地方公共団体として都道府県連合制度を導入する」とした。平成 5 年（1993）の臨時行政改革推進審議会最終答申では、都道府県の広域連合とともに、都道府県合併後の都道府県に代わる新しい広域自治体制度（道州制）の検討の必要性を打ち出した。平成 7 年（1995）の地方分権推進委員会は、当面現行の市町村・都道府県という 2 層制を前提にし、地方分権を推進することとしたが、平成 9 年（1997）の第 2 次勧告では都道府県合併を中長期的課題と位置づけた。平成 13 年（2001）の地方分権推進委員会最終報告では、市町村合併の帰趨を見極め、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など 2 層制の地方自治制度を改革する必要性を指摘した。

そして平成 15 年（2003）第 27 次地方制度調査会では、市町村合併の必要性和併せて道州制、大都市制について論じ、平成 18 年（2006）の第 28 次地方制度調査会答申では道州制について取り組みが必要であり、区割り案としても図 2 のような例示を出すまでになった²³。その理由として、広域自治体改革を、都道府県制度に関する問題への対応と国の形の見直しに関わるものと位置づけ、国と地方の双方の政府を再構築する。つまり国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府増を確立することが必要とする。広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州を置き、2 層制とする。その移行は原則として全国同時に行うとした。

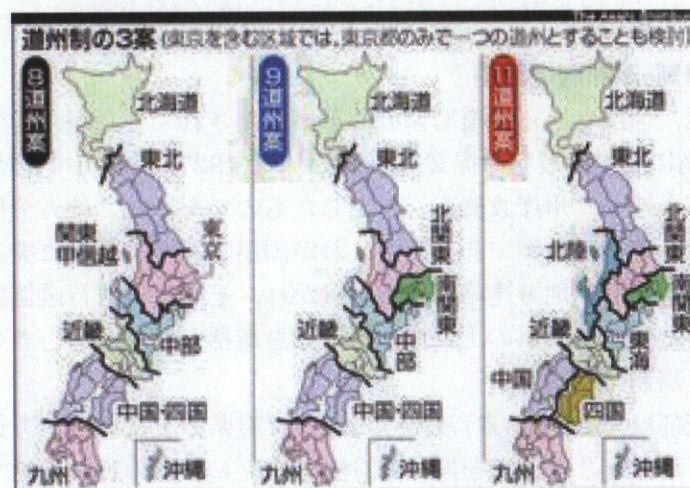


図 2 道州制区割り（第 28 時地方制度調査会）

出典：『朝日新聞』H18.1.13。

この間民間でも、関西経済連合会（昭和 30 年，昭和 44 年，昭和 56 年，平成元年，平成 3 年，平成 15 年），日本商工会議所（昭和 17 年，昭和 45 年，昭和 57 年，平成 14 年），中部経済連合会（昭和 38 年，平成元年，平成 14 年），日本青年会議所（平成 2 年），九州・山口経済連合会（平成 17 年），九州経済同友会（平成 17 年）が，道州制や連邦制などをさまざまな機会に提案してきた。

政党では，自由民主党が平成 24 年（2012）を目処に道州制に移行することを国家ビジョン策定委員会の報告で目標とした。民主党は，平成 12 年（2000）の総選挙公約で「道州制—地域主権・連邦制国家を目指して」を公表。全国を 10 程度の州と 1000 程度の市に再編するとし，平成 15 年の選挙でも道州制の実現を訴えた。しかし平成 18 年（2006）には，新しい前原代表となり「将来のあるべき姿を考えた場合、基礎自治体が担う権限は何かを検討することから始めており、広域自治体をどうするかは議論を待つところだ」とトーンダウンしている。

大前研一氏の平成維新の会は，平成 4 年（1992）に道州案を提案。国，道州，コミュニティという構造を提唱。行革国民会議は平成 2 年（1990）に，連邦制国家として 10~15 の州から構成される国家像を提唱した。このような連邦制国家案は，90 年代に増えたもので，岡山県の研究会，新政治研究会，常松前島根県知事，古川筑波大教授などからの提唱があり，平松前大分県知事も一気に連邦制には移行できないからまず道州制を完成させ，連邦制を目指すとした²⁴。

PHP 総合研究所は平成 8 年（1996）「日本再編計画」として 12 州 257 府への再編を提唱。読売新聞は平成 9 年（1997）に「21 世紀の構想」として 12 州 300 市を提言。新しい日本をつくる国民会議（21 世紀臨調）は平成 14 年（2002）「国の統治機構に関する基本法制上の課題」を公表し，国の事務を都道府県に移管するとともに，国の企画調整事務を除く実施事務は 11 の地方庁に分散し，将来は都道府県と地方庁を統合して連邦制又は道州制に移行するとする。ここでは一國多制度を容認する。

（2）都道府県という存在の意味

このように都道府県のあり方を変えるとといっても，都道府県合併案，都道府県連合案，道州制，連邦制など，非常に多様な姿が議論されてきた。国と広域行政体としての都道府県の業務がかぶっており，それを効率化するという視点，また広域行政の需要が増大しているという視点などが，これまでの議論の理由となっていたわけであるが，果たして本当にそうであろうか。この検証には，実態的な業務の精査が必要であるものの，仮説としては都道府県同士の広域調整の必要性はいかほどなのか，新たな道州を国の地方機関と都道府県の業務のすべてを担うようなものとして再構築する必要性はあるのかといった面について更に検討が必要である。

都道府県という単位の評価についても，小さすぎるという議論がなされているが，現実には他国の規模と比較しても，十分に大きい規模を持っている。たとえば 7 県を集めた九州は全国の 1 割規模であるが，国内総生産ではスペインとオランダの中間に位置する。人口規模でも，スイスやベルギーよりも大きい。このような大きな地方政府を新たに形成しようというのであるが，これらの国が連邦制もしくは地方制度としてそのなかに州等の制度を持っていることを忘れてはならない。

このような国にも匹敵する巨大な広域自治体を創設し，そのなかには政令指定都市のように自立した市から人口 1 万人未満の小規模自治体まで混在しているが，その基礎自治体間の調整，補完をする地方政府は不要という議論である。図 3 に見られるように幕藩体制より遡る 9 世紀の律令制以来の区域でもある現在の県域は，生活圈，アイデンティティの根拠としても大きな意味を持つ区域であり，仮に州になっても必要なものではないだろうか。市町村合併でも議論される，

政府見解は、憲法上の要請として必ずしも2階建てを要請していない。法律で2階建て部分を地方公共団体でなくすこと、府県知事の公選制を配することも可能とする。

法律論より先に、政治的な議論が先行している感があるが、都道府県を廃して形成される道州が完全自治体であれば、あるいは都道府県の合併により道州が形成されるのであれば、憲法問題にはならないと思われる。連邦制に移行する場合は、もちろん憲法自体を検討する必要があるだろう。

2 九州における道州制の議論

全国的な道州制の議論の展開を受けて、九州でもさまざまな主体による研究と提言が発表されてきた。平松前大分県知事の提唱で始まった九州地方知事会の「道州制のあり方を考える研究会」は平成18年(2006)までに第7回研究会まで開催し、検討結果を知事会に報告するほか、平成17年(2005)には九州地域戦略会議に研究会から出席している。九州・山口経済連合会は平成17年に「地方からの道州制の推進について」を提言。九州経済同友会も同年「九州自治州構想について」を公表。九州地域戦略会議で九州知事会、九経連、九州経済同友会が意見交換、さらに九州市長会が「九州における道州制のあり方研究会」を設置するなど、平成17年以降活発な議論が九州府についても展開され始めた。それでは、九州府の代表的な提言について、ここで比較検討を行おう。

(1) 九州経済同友会案

まず、九州経済同友会・九州はひとつ委員会では、平成13年(2001)に「九州の一体的発展のグランドデザイン」を発表し、平成17年(2005)には「九州自治州構想の提案～九州からのアピール～」を公表した。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”の実現を目指すため、九州・沖縄8県と国の出先機関とを統合して「九州自治州」を作るとする。自治州政府は地域活性化政策に関して広範な権限と財源、人材を持つ広域自治体であり、九州らしい産業政策や社会資本整備を独自に展開して九州経済を活性化する構想を目指すとしている。自治州の下には、すぐに基礎自治体がある2層制の構造としている。州の5つの重点政策として、①アジアと連携し域内循環を高める産業政策の実現、②選択と集中による社会資本整備の効率化、③個性ある教育・福祉・安全・文化政策による住民生活の充実、④環境に配慮した地域政策の推進、⑤優秀な人材育成と国際人教育の推進を掲げる。州議会は、自治州憲章と条例を制定し、州内閣を監督する。州議員は200名で、直接選挙で選ばれる。州議会と州内閣の関係は、議院内閣制か首相直接公選制かのいずれかとする。州内閣は首相及び首相が任命した閣僚によって構成され、行政の執行機関として各部局を指揮する。自主財源の確保とともに、補充交付金として国家的見地から財源調整することを予定。大都市については、政令市、中核市、特例市ともさらに自治権を拡大させる。この実現へのステップとして、年次計画を挙げて、九州自治州特区を実現することも提案している。

この提案の特徴は、九州という市場を最大限に活かすために国と県を合わせた州政府をつくり、効率的な地域振興を図るという経済的視点に比重の高い案であるが、地方自治の視点からの検討は比較的手薄である。議院内閣制はドイツなどの州政府を模したものと思われるが、中央政府の政党政治が強く影響する自治体もどきの存在となる可能性がある。

表3 九州府の提案比較

道州制に関する論点メモ（道州制の制度設計における主要な検討事項）と各団体の考え方

政府 第28次地方制度調査会 道州制に関する論点メモ (H16.11.8)	(1)憲法における道州の 位置づけについて	(2)国と道州の役割分 担について	(3)道州と基礎自治体 の事務配分について	(4)道州の区域につい て	(5)道州の設置方法に ついて	(6)議決機関と執行機関 のあり方について	(7)地方公共団体に對す る国の法令による規 制と行政上の関与、国 の政策形成過程への 地方公共団体の参画 等について	(8)大都市等に関する 特例制度について
九州経済同友会 九州はひとつ委員会 (H17.5.30) ※道州制への移行を前提 した自立経済圏 指向型道州制案	<ul style="list-style-type: none"> ○現行憲法上の地方公共 団体 ○憲法改正が必要とする 場合は憲法改正が必要 とする ○憲法改正を必要とする 道州制は長期的課題 	<ul style="list-style-type: none"> ○国の役割を防衛・外 交・通関管理等に限定 ○内政や住民に直結した 行政事務は地域に任せ て実施する ○必要なら国の出先機関は 州に統合 	<ul style="list-style-type: none"> ○二層制 ○州は市町村単位では存 在が困難な広域的事業 や国と市町村の連絡機 関に充当する ○市町村は住民に身近な 行政事務を引き受ける 	<ul style="list-style-type: none"> ○九州・沖縄3府合併 ○旧し、沖縄は特別自治 州にしない ○自治州特区を提案 	<ul style="list-style-type: none"> ○道州制への移行は全国 一斉 ○道州制の移行は、県 連綿、九州県連合を提 案 	<ul style="list-style-type: none"> ○公選の長と公選の議決 機関を持つ ○公選の長と公選の議決 機関を持つ 	<ul style="list-style-type: none"> ○地方交付税や国庫支 出金を廃止し、国の地 方への関与を極力排 除 	<ul style="list-style-type: none"> ○政令市、中核市、特例 市はさらに自治権を拡 大
九州・山口経済連合会 行政委員会 地方制度研究会 (H17.5.17) ※道州制への移行を前提 した自立経済圏 指向型道州制案	<ul style="list-style-type: none"> ○現行憲法上の地方公共 団体 	<ul style="list-style-type: none"> ○国は外交、治安維持の ほか国全体で一律の強 制が必要ない法務、金融、 社会保障分野等を行う ○それ以外の機能は可能 ならり州に移管 ○必要なら国の出先機関は 州に統合 	<ul style="list-style-type: none"> ○二層制 ○州は九州全体で取り扱 うべき社会資本整備な どの分野を行う ○市町村は、住民の日常 生活に関わる分野を担 う 	<ul style="list-style-type: none"> ○九州7府合併 	<ul style="list-style-type: none"> ○道州制への移行は全国 一斉 ○道州制の移行は、県 連綿、九州県連合を提 案 	<ul style="list-style-type: none"> ○公選の長と公選の議決 機関を持つ 	<ul style="list-style-type: none"> ○地方交付税や国庫支 出金を廃止すること を想定 	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村合併を推進し、 健全な財政運営を確立
九州地方知事会 道州制等懇話会 り方を考える研究会 (H17.6.3) ※道州制を前提としない 道州制に移行した場合 の課題整理	<ul style="list-style-type: none"> ○現行憲法上の完全自治 体 	<ul style="list-style-type: none"> ○国の役割を主権国家と して必要な事務に限定 し、それ以外は地方に 任せ ○必要なら国の出先機関は 州に移管し、廃止・縮 小 ○国の役割を①基本制 度設計②事務企画立案 ③事務実施の3段階に 分け、国の基本制度設 計を最小限に止め、実 施主体が企画立案から 実施までを一貫して 行うことを原則とする 	<ul style="list-style-type: none"> ○二層制 ○道州は独自の政策や 新制度を創設して試み る拠点としての機能を 担う(多機能道州) ○市町村は都庁の原理 に基づき、住民に身近 な事務を自己完結的に 行う 	<ul style="list-style-type: none"> ○九州が一体となった区 域 ○沖縄県については、他 の7県とは異なる区裁 とする考え方もある 	<ul style="list-style-type: none"> ○道州制への移行は全国 一斉 ○移行のステップとし て、県合併や県連合、 府連合を検討 	<ul style="list-style-type: none"> ○公選の長と公選の議決 機関を持つ ○道州制が定着するまで の過渡期的措置として、 旧県単位の地域代表で 構成される第二院の取 組を検討 ○道州の出先機関とし て、旧県単位の支庁の 設置を検討 	<ul style="list-style-type: none"> ○道州はその事務を自 己完結的に、国は 関与しない ○国の立法権の制限や 国の立法への道州の 参画を検討 	<ul style="list-style-type: none"> ○大都市も道州に包含さ れる基盤自治体と位置 づける ○大都市(政令市、中核 市、特例市)は一般の 市町村よりも多くの権 限を担う

出典：熊本県総合政策局企画課の資料，2005年。

(2) 九州地方知事会

次に九州地方知事会は、平成17年(2005)に「九州が道州制に移行した場合の課題等について」を公表した。国の道州制の検討に意見をjするため、道州制等について九州の場合を想定した論点整理を行うことを目的として「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」を設置して検討を行った。道州制の基本的な考え方として、道州は現行の都道府県を廃止して、全国をいくつかのブロックに分け、より自主性・自立性の高い地方自治体として設置する。自治体の構造は、道州と市町村の2層制とする。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有する中間的団体とはしない。国の役割を重点化し、道州は内政に関する多くの権限を担う。移行に当たって現行憲法を前提に道州制は考えとする。道州が取り組むべき政策課題として、①広域防災・危機管理、②国土保全、③環境対策、④交通基盤整備、⑤産業振興、⑥雇用・人材育成、⑦教育・文化、⑧福祉・医療・少子化対策、⑨市町村支援を挙げる。

国との関係では、道州は自己完結的にその事務を行うとし、国の関与がないことが原則。国の立法権についても制限を加え、道州が国の立法に参画する仕組みを設ける。市町村との関係は、ともに完全自治体で、対等・協力の関係である。過疎地や離島など特定の地域の振興は、市町村の自治を尊重しながら、近隣市町村による水平的補完が困難な場合、道州が例外的に補完することも考えられるとする。大都市については、道州から独立した存在とすると道州全体の発展が困難となることから、道州に包含されるとする。

議員は直接公選で、一院制とする。首長も直接公選とする。道州の出先機関として旧県単位ごとに支庁を設置することも検討する。財政については道州税のあり方を検討し、あわせて道州間の財政調整制度を維持する。道州制の移行は一斉に移行が基本であるが、九州の全部又は一部が県合併や県連合を移行のステップとすることも考えられるとする。その前段としての政策連合が、共通の利益を形成追求し、共同体として共通の基盤を創り、共同体意識を醸成するために重要とする。具体的には、①観光振興、②循環型高速交通体系整備、③産業廃棄物税の一斉導入、④森林保全税の導入、⑤少子化対策、⑥食の安全安心の推進、⑦林業公社の経営改革、⑧試験研究機関の連携、⑨農業大学の連携、⑩水産高校の連携などが挙げられている。

この提案の特徴は、道州制を前提としたものではなく、国の議論への対策として検討が行われたものである。案では現行の都道府県制度を解消し道州とするが、基礎自治体との関係はそのままにして2層制を維持するものであり、広域自治体と基礎自治体との関係は変わらない。

3 各国の広域行政制度のあり方

広域行政制度の比較研究は、現在の道州制の議論を理解するうえで極めて有効な手法である。一般的に、自治が強いと、自治州や連邦制の州といった独立傾向が強くなる。逆に中央集権が強い国で分権化が導入されてくると、国から見た地方行政制度を楔形に広域、基礎自治体に対応させて配置した自治体制度を持つ。それでは各国の自治制度と広域行政への対応、そして市町村合併への考え方について焦点を当てて検討しよう(表4参照)。

合併のタイプでⅠのアメリカ型は、今も市民は自治体を新たに作り続けている。Ⅱの日本やスウェーデンのタイプは、種々の広域行政需要、とりわけ福祉国家体制を充実させるために基礎自治体の能力を高めることが必要となり、規模拡大を目指して市町村合併を国が推進してきたところである。地方自治の発祥の地といわれたイギリスは、サッチャー改革で、労働党対策として地方自治体の解体が進められ、一時期ロンドン市が廃止されたように、イングランドや北アイルラ

ンドでは国の直接的な関与が強まっている。ブレア政権になり、ロンドンの復活やウェールズやスコットランドに固有の議会を認めるなど、多様な地域のあり方を認める連邦制的な変化が窺われる。正式国名も「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」というように、多様性を国王の下で緩く束ねた国家である。Ⅲは基礎自治体が非常に強く、コミュニティの合併ということは考えられない国である。そのため広域行政需要は、広域連合や一部事務組合、第3セクターなど種々の工夫を近隣自治体と協力して行い、現代的都市の課題を解決している。ここでは広域自治への対応として特徴的なくつかの国の地方制度について整理を行う。

(1) アメリカ合衆国

まずアメリカ合衆国について、この国は連邦制国家であり、地方自治は州の権限により決められていることから、州ごとに大きな多様性を有する。移民、開拓という歴史を背景に、イギリス国王の特許状により13の植民地が創設され、自治が浸透する過程でイギリスから独立。国民には、プロテスタンティズムに基づき富の追求に基底を置いた個人主義が共有されていることから、政府は国民が豊かになるための手段として認識されている。合理性の追求から、効率性、住民参加など強い自治意識がみられる。連邦国家は、州に基盤を置く連邦制であり、州が国防、通貨発行、外交など共通の利益に関わる部分だけを明示的に連邦政府へ移譲し、連邦憲法に規定がないものは州の権限となっている。

自治体は州(State)によって与えられた権限のみを有し、この権限は裁判所によって解釈され、自治体の存立そのものが州の決定によるものであり、州に法的に依存している(デュロン判決)。一般的には州議会により憲章を与えられる(ホームルール憲章)か、あるいは州憲法が予定した法手続きを踏むことで新たな自治体を創出することができる。このため州内の地方政府は自治化区域と未自治化区域に分かれ、後者では州の責任でカウンティ政府が対処する。現在も種々の理由で新しい市が誕生し、自治体の数は増加を続けている。もっとも自治体自体は日本のような多様な公共サービスを提供するものではなく、市民が望む行政サービスを市民の税負担の範囲で行うという形が基本である。自治体経営については、民間の経営マネジメントの考え方もいち早く導入され、種々の形態が生まれた。たとえば弱市長制、市支配人制、強市長制、行政管理官制、委員会制などがある。さらに住民の直接民主制によるタウンシップ制も20の州に残っている。

このような一般目的以外にも特別区政府(special district governments)が発達してきた。その多くは目的は一つで、地域区、局、評議会、委員会など多様な呼称が用いられ、増加する傾向にある。これは広域自治体を作ったほうが効果的であるが、個々の自治体の自治意識が強くそれができないため、妥協として特別区が増加しているわけである。

50州に、19,372の自治体、34,683の特別区、3,043のカウンティ、16,629のタウン・タウンシップ制の地方政府が存在している。1億4千万人の国民のうち、5,700万人が10万人以上の都市で生活しているが、全自治体の半分以上が人口1,000人以下の自治体で暮らす²⁷。

(2) スペイン王国

スペイン王国²⁸は、昭和50年(1975)フランコ政権が倒れたあと、王制に移行した。民主化と地方分権がもたらされたなかで、地方語の復権が図られ、固有の言語が民族アイデンティティをかきたててきた。この地域はヨーロッパの西暦8世紀くらいからの歴史の遺産を引きずっており、カタルーニャ、バスク、ガリシアなどに、カスティーリャに対する強い対抗意識と、言語、文化、宗教などの顕著な社会的亀裂を今も見る事ができる。このことは統一を阻む地域主義問題を抱えているということであり、自治に対する強い想いがある。このため統一国家としての箍

を強く制度に保持しつつも、自治を多様に認めていく必要がある。17 の自治州(Comunidad Autonoma)は、独自の呼称を持つ自治行政政府を持ち、公選選挙で選ばれた州議会がある。自治州は国内の政治・行政単位として当然に設定されたものではなく、意識や利害を共にする地域関係者が所定の手続きを踏んで自発的に設置するものであるが、自治憲章は国会の承認が必要となっている。自治州議員の中から地方行政の長が首相として選ばれ、国王の任命を受けて、内閣に相当する行政評議会を組織し統括する。閣僚に相当する顧問官は、さまざまな行政部門の長として地方行政に当たる。国と自治州の関係は、憲法に大まかに規定されているが、具体的な権限の内容は各自自治州の憲法に当たる自治憲章に規定されており、自治州の排他的権限、国と共有する権限が明示されている。国の憲法に明示されていないものは州の管轄とすることができるが、自治憲章に含まれていない事項については国の権限に属するものとする。各自自治州には国の出先機関として政府代表部が置かれる。特に、バルセロナを州都とするカタルーニャ自治州と、ビトリアを州都とするバスク国自治州は、独自性の強い地域であり、平成 18 年 1 月にも独立性を高めたカタルーニャ自治憲章改正を国会に提案したことに対して、軍事介入すべきといった軍部の反応を引き起こす騒ぎとなった²⁹。バスクでは独立運動のためのテロ行為も辞さない勢いがある。州には、国の行政区画のひとつの単位であり、市町村が集合して形成された固有の法人格を有する地方団体として県(Provincia)があり、全国で 50 存在している。県知事の任免権は中央政府が掌握するものの、県政の実権は公選で選ばれた県議会が握り、県の統治と自治行政を行う。市町村(Municipio)は、全国で 8,000 余りあり、完全自治体である。1,000 人未満の自治体が 6 割、100 人未満が 1 割、10 万人以上は 55 しかない。市町村長と市町村議員からなる市町村議会が統治と行政に当たり条例制定権や課税権を有する。経済性や効率性を重視した合併推進は有力な議論ではなく、市町村連携による行政能力の強化に重点が置かれている。特別地方行政組織として、市町村共同体、広域区、大都市圏、集落行政組織などがある。

(3) フランス共和国

フランスは、いま革命以前からの行政的集権の伝統と近年の地方分権の進展が併存した状況にある。民族移動の十字路的なこの国は、国民化の過程において多民族的・地域的勢力を、パリの集権支配の下において国家形成を行ってきた。そのなかで国家こそが一般意思の唯一の体现者だというルソーの思想が広がる。しかし 1960 年以降、分散化(デコンセントラシオン)が進められ、1992 年には地方行政指導法により国の事務の分散化、知事の権限の強化が起きてきた。

フランスの地方自治の特徴³⁰は、自治体の数の多さと広域行政機関の発展にある。3 層制の自治構造を持ち、26 の州(region)、100 の県(department)、36,763 の市(commune)からなる。これ以外にも、政府として広域行政機関、中央政府、そして欧州連合(EU)が存在する。自治体の数が 200 年前からあまり変化しておらず多いこと、市の規模が小さいこと、市会議員が 50 万人以上いること、国会議員が地方議員や EU 議員を兼任できるなどの特徴がある。コミューンの合併は進まないことから、複数市による広域行政機関が発展している。また事務の共同化組織は 17,577 存在している。このようなコミューンの広域行政組織として、コミューン事務組合、大都市共同体、混合事務組合、コミューン共同体、都市圏共同体などがある。地方財政制度は、国税も地方税も租税一般法に規定され、徴税事務は原則として国税徴収機関が自治体に代わって徴収し、税収の 61%がコミューンレベル、30%が県、9%が州となっている。

市(コミューン)は、直接選挙の市議会ですべての市長・助役は市議会議員から選出。市長は、首長であり、国家機関、警察権の長という 3 つの役割を果たす。コミューンの 7 割が人口 700 人未満、5,000 人以上のコミューンは 5%に満たず、平均人口は 1,500 人程度である。人口 30 万人以上の

都市は、パリ、マルセイユ、リヨン、トゥルーズ、ニースの5つだけである。

県は、平均人口 60 万人程度の規模であり、直接選挙される県議会がある。県議会の議長が、執行機関となり、いわゆる県行政の首長である。注意を要するのは、県レベルの国家行政組織の長をプレフェ（知事）と呼び、自治体の長と混同しやすい。パリ市だけは、市と県の権限を有し、20 の特別区を持つ。

州は、作られて歴史が浅く、未発達の行政組織である。多くの州が 100～300 万人程度の規模であり、直接選挙される州議会と執行機関の州議会議長を持つ。国の州に対応する機関として、州地方長官がある。

表4 地方制度の類型と自治体の合併タイプ

タイプ	国名 (人口：百万人)	自治体の 増減数 1950→ 1992	自治の類型 (国から見て)	中間レベル	地域レベル	
					府県相当	市町村相当
I	アメリカ (273)	+6% (1952→ 1997)	3層制	50州	カウンティ 3,043	市、タウン、 タウンシッ プ 36,001
II	日本 (126)	-69%	2層制		47都道府 県	*739市、 1,613町村
II	イギリス (59)	-76%	1層制・2層制の 混在	47カウンティ、9リージョ ン		484ディス トリクト、 バラ
II	ドイツ (82)	-67%	2層制	16州	郡 426	12,348ゲ マインデ
II	スウェーデン (8)	-87%	2層制		23ラステ ィング	289コミュ ーン
II	ノルウェー (4)	-41%	2層制		19県	439コミュ ーン
—	フィンランド (5)	-16%	2層制		市町村連合 体	455市町村
II	デンマーク (5)	-80%	2層制		14県	273コミュ ーン
II	オランダ (15)	-36%	2層制		12プロビ ンス	811
III	フランス (59)	-5%	3層制	22レジオン	96デパル トマン	36,551コ ミューン
III	イタリア (57)	+4%	3層制	20リージョ ン	95プロビ ンス・コミ ューン	8,074コム ーネ
III	スペイン (39)	-12%	2層制	17自治州	50プロビ ンシア	8,027

(注) 平成17年7月1日現在数。

3 現在の改革の方向性と今後の展開

1980年代にサッチャーやレーガンなどによって進められた行財政改革は、わが国では中曽根首相による臨調行革路線であったが、80年代末から90年代にかけてのバブルとその崩壊で頓挫したことを受け、再度小泉構造改革が推進されている。ここでは財政再建の手法として新自由主義的な「小さな政府」論、「官から民へ」「国から地方へ」というスローガンとともに、規制緩和と地方分権をセットにした行革の2本柱が打ち立てられた。つまり行革としての規制緩和が、2次的には自治体にかかる行革論を招き、それが自治体リストラ、広域行政化、地方分権化へとつながっていったと考えられる。

それでは地方分権の趣旨のもと、国と県を合わせた効率的な地方政府をどう作るのかについては、単に国の権限と財源、それに都道府県を合わせて一つの地方政府を作ることが効率的だとする。そのことで国の役割の変化を迫るというわけであるが、地方からの視点はその中には見られない。この議論の中心には、自治体行政を民間企業に擬して捉える都市経営論者、あるいは自治体株式会社論者の意見が色濃く反映されている。新自由主義改革の主張は、市場原理の世界の拡大であり、国・地方の公的部門のスリム化が必要とする。そのための手法は、国対社会の関係を公的規制や公的セクターの縮小・廃止の方向で見直す「規制緩和」と、中央対地方の行政関係を分権化の方向で見直す「地方分権化」の議論があるが、経団連など財界は「規制緩和という大きな流れのなかで地方分権を推進しなければならない」と主張してきた³¹。つまり「増税なき財政再建」しか政治的選択肢はなかった。

このような主張を受け経済財政諮問会議は平成13年(2001)に「骨太の方針」を打ち出し、自立しうる自治体の形成を目指すとした。このことで「平成の大合併」は、農村部の統治構造の再編成の様相を示し、小規模自治体の解消という農村を舞台とした行革が急激に進められることとなった。他方で、政令指定都市といった都市圏を構築して、大都市間で埋没しない取り組みも意識されるようになった。このような背景には、グローバル化する企業にとって、より効率的で低コストの地方制度に切り替えることが求められるようになったことがある。多国籍企業型資本蓄積の段階では、社会資本整備要求の変化や国内高コスト構造の是正が課題となる。前者は、港湾、道路、農業基盤整備、中小企業振興などよりも、ITインフラ整備、空港、都市交通、航空インフラ整備などが重要な政策と考えられがち傾向として窺うことができ、後者については、税、社会保険、賃金、交通運賃、流通コスト、教育制度、金融システム、自治体などを見直して、労働の流動化、非正規労働者の雇用による人件費の引き下げ、税の見直しなど社会的コストを引き下げること、農業や中小企業など非効率部門への公的な負担を改善することが必要という考えに繋がっている。

平成の大合併の第2弾が、いま各地で始まっている。小規模自治体を解消するという飴のない鞭の政策がどこまで強行されるのか予測がつかないが、地方交付税や補助金、交付金などの削減は小規模自治体の将来に忍び寄る不安をもたらしている。他方で、このような自治体の後ろ盾であるべき都道府県が、いまだ率先して市町村合併の旗振り役に徹している間に、その都道府県を国の地方行政機関と統合しようという話が動き始めたわけである。

しかし果たして国は本気でこの国の形を変える気はあるのか。財界主導の議論を受け、中央政府の役割を限定し、基礎自治体に業務を移管するとは言うものの、本気でやろうとしているのか。霞ヶ関の反応は、国の機関の編成にもつながる道州制に関しては、沈黙を守っている。今国会で議論されている北海道の道州制特区についても、本来の分権的な道州制を目指すものではなく、北海道への負担の転嫁でしかない状況にある。鳴り物入りの三位一体の改革が残したものは何か。果たして市町村合併から始まったこのような新自由主義的な改革論により、政府の役割を小さく

することが真に国民のためなのか。安心、安全、公平といった価値よりも、経済的効率性を優先することは、政府の重要な使命を放棄することではないのかなど、地方自治のあり方を考えるにつれ、たくさんの疑問が浮かんでくる。

繰り返しになるが、道州制に関しては、基礎自治体に対応できない広域行政需要とは何か、それを満たす組織としてはどのようなシステムがありうるのか、分権を強めるのであれば連邦制がよくないのかなど、もう一度補完性の原理に基づき基礎自治体の在りよう、そしてそれをカバーする広域自治体の在りようを検討する必要があるだろう。政令指定都市については、熊本都市圏、熊本県の将来には現実的には拠点性を持つ都市圏を形成していくことが必要があると考え。今後、関係する地域の相互関係について実証的な調査を行うとともに、多様なコミュニティ形成の歴史、伝統、想い、手法を受け止めることができる行政制度のあり方について検討を進めたい。平成17年度は正味5ヶ月間しか研究期間が取れなかったが、次年度はこれらの課題をさらに実証的な検討も加えて研究を行いたいと考える。

(平成17年度研究会)

平成17年11月30日	第1回研究会	報告者：上野眞也，研究会の進め方，論点整理
平成17年12月13日	第2回研究会	報告者：平松守彦，道州制について
平成17年12月27日	第3回研究会	報告者：豊永信博，熊本市の政令指定都市の取組
平成18年1月20日	第4回研究会	報告者：山本國雄，九州における道州制の検討
平成18年2月14日	第5回研究会	報告者：上野眞也，広域行政の課題
平成18年3月14日	第6回研究会	報告者：柿本竜治，公共サービスの最適供給量と自治体の規模

1 地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申について』，平成18年2月28日。地方制度調査会『今後の地方自治精度のあり方に関する答申』，平成15年11月13日。

2 平成17年10月26日の「新幹線くまもと創りプロジェクト熊本地域推進本部」の「都市圏域の連携によるまちづくり部会」で、熊本経済同友会副代表幹事の久保太郎氏、大学代表の上野眞也などの委員が、「都市間競争に打ち勝つために政令指定都市移行が必要」と意見を出し、プロジェクトに明記されることとなった。

3 大都市と都道府県との間には戦前から特別市制などをめぐる確執があった。戦後大都市特例を設ける代わりに特別市制の条項が削除され、昭和31年の地方自治法改正で指定都市制度が誕生した。しかし政令で指定する要件は地方自治法第252条の19第1項では、「人口50万以上の市」としているにも拘らず、人口80万以上で将来的に人口100万人程度が期待でき、都市機能や行財政能力において他の政令指定都市と遜色ない都市といったあいまいな基準が用いられている。

4 総務省統計局『平成12年度国勢調査編集・解説シリーズ10 大都市の人口』，32-33頁。この周辺市町村は、15歳以上の通勤・通学者の割合が当該市町村人口常住人口の1.5%以上であり、中心市と連続している市町村としている。

5 例えば、総務庁は中心都市への流出通勤・通学者の常住人口に占める割合が1.5%以上で、中心都市と連続していること、SEAMでは中心都市への流出就業者比率が10%以上などといった基準としている。

6 山都町は、通勤・通学率は4%と低いが、熊本中央広域市町村圏協議会の一員となっている。

7 村上芳夫「広域行政の問題性と狭域行政」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、2002年、203-222頁。

8 村上博・自治体問題研究所『広域連合と一部事務組合』自治体研究社、1999年。

9 初村尤而『政令指定都市・中核市と合併—そのしくみ・実体・改革課題』自治体研究社、2003

年。

¹⁰ 平成 17 年 10 月 6 日小嶋善吉静岡市長へのインタビュー。

¹¹ 岡山県南政令市構想合併協議会『岡山県南政令市構想合併協議会中間報告書(案)』, 平成 16 年。

¹² 木村収『大都市行財政の展開と税制』晃洋書房, 2004 年。東京市政調査会研究部『大都市における地域行政』(財)東京市政調査会, 平成 6 年。市政懇話会『横浜市行政懇話会のまとめ—指定都市制度の検討—』平成 2 年。札幌都市研究センター『札幌都市研究第 4 集 政令指定都市さっぽろの課題』1995 年。

¹³ 政令指定都市の課題については、「指定都市市長会」のホームページが参考になる。

<http://siteitosi.jp/>。

¹⁴ 上野眞也, 「小規模自治体の合併に関する研究—その統治能力と適正規模」, 中村直美・岩岡中正編『熊本大学法学会叢書 5 時代転換期の法と政策』, 成文堂, 2002 年, 275-311 頁。

¹⁵ 千葉市の誕生については, 千葉市『政令指定都市へのあゆみ』第 1 法規出版, 1993 年を参考とした。

¹⁶ さいたま市の誕生については, 船越健之輔『ドキュメント 100 万都市誕生—さいたま市はどこへ行く』東京新聞出版局, 2001 年を参考とした。

¹⁷ 神奈川県自治総合研究センター『指定都市と県—都市型社会における都市と府県の役割分担と協働のあり方—』1990 年。

¹⁸ 「「広域連合」案を論議 関西分権推進委」『京都新聞』, 平成 18 年 3 月 10 日。

¹⁹ 竹下讓『パリッシュに見る自治の機能—イギリス地方自治の基盤』イマジ出版, 2000 年。竹下讓・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子『イギリスの政治行政システム—サッチャー, メジャー, ブレア政権の行財政改革』ぎょうせい, 2002 年。日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択—市民と都市自治体との新しい関係構築のあり方に関する調査研究最終報告書』2002 年。

²⁰ 東京市政調査会『スマート・グロース政策に関する研究』, 2005 年。

²¹ 「地域自治区」制度は, 市町村が条例で, その区域を分けて地域自治区を設ける。地域協議会は, 地域自治区の区域の住民のうちから市町村長が選任する。権限は, 市長は地域自治区の区域にかかる重要事項は, 予め地域協議会の意見を聞かなければならない, また市町村の事務で地域自治区の区域にかかるもの等について, 市町村長その他の機関に意見を述べることができる。

²² この部分の記述は, 田村秀『道州制・連邦制』ぎょうせい, 平成 16 年を参考としている。

²³ 地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申について』, 平成 18 年 2 月 28 日。

²⁴ 平松氏へのインタビュー。平松守彦『平松守彦の地域自立戦略』毎日新聞社, 2004 年, 7 頁。

²⁵ 田島平伸「北東北 3 県合体構想の意義と地方制度改革への影響」『ガバナンス』ぎょうせい, No33, 2004 年, 26-28 頁。北東北広域政策研究会「想定される「東北特別県」の姿とその権能」『ガバナンス』ぎょうせい, No33, 2004 年, 29-38 頁。

²⁶ この税源偏在の問題については, 地方制度調査会資料『道州制と税財政制度関係資料』, 平成 18 年 1 月 13 日が参考となる。

²⁷ 土岐寛・加藤晋章『比較行政制度論』法律文化社, 2000 年, 65 頁。

²⁸ 川成洋・奥島孝康編『スペインの政治—議会君主制の「自治国家」』早稲田大学出版部, 1998 年。野々村真輝帆『スペインを知るための 60 章』明石書店, 2002 年。竹下讓『新版 世界の地方自治制度』イマジ出版, 2002 年, 352-372 頁。立石博高『スペインの歴史』昭和堂, 1998 年 275-284 頁。

²⁹ 「カタルーニャ自治憲章をめぐる陸軍最高司令官『軍事介入』の暴言」『OCS NEWS』, 1 de febrero de 2006.

³⁰ 土岐寛・加藤晋章『比較行政制度論』法律文化社, 2000 年, 75-97 頁。竹下讓『新版 世界の地方自治制度』イマジ出版, 2002 年, 192-215 頁。久邇良子『フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み』早稲田大学出版部, 2004 年。下條美智彦『フランスの行政』早稲田大学出版部, 1999 年。自治・分権ジャーナリストの会編『フランスの地方分権改革』日本評論社, 2005 年。

³¹ 経済団体連合会『「魅力ある日本」の創造』, 1996 年。