

持続可能な地域社会の形成に関する分野

## 2. 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<sup>1</sup>・伊藤洋典<sup>2</sup>・岩岡中正<sup>3</sup>・柿本竜治<sup>4</sup>・中川義朗<sup>5</sup>・

畑中寛<sup>6</sup>・平岡義裕<sup>7</sup>・山下勉<sup>8</sup>・石和田二郎<sup>9</sup>・今長岳志<sup>10</sup>・岩永祥三<sup>11</sup>・

坂本泰三<sup>12</sup>・白石義晴<sup>13</sup>・豊永信博<sup>14</sup>・村山栄一<sup>15</sup>・山本國雄<sup>16</sup>

- 1研究代表者 熊本大学政策創造研究センター教授（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 企画財政局広域行政推進室次長
- 13学外共同研究者 熊本市企画財政局広域行政推進室補佐
- 14学外共同研究者 熊本市企画財政局広域行政推進室2長
- 15学外共同研究者 熊本市企画財政局総括審議員
- 16学外共同研究者 熊本県健康福祉部少子化対策課課長補佐

## 政策提言

- 1 熊本県の振興にとって、熊本都市圏に九州で 3 番目の政令指定都市を実現することは、極めて重要な将来へ向けた地域戦略の一つである。
- 2 2010 年 3 月までの残された 3 年間は、熊本にとって 100 年に 1 度の地域の未来を決める機会である。速やかに 3 年内を目途に 70 万人を超える政令指定都市移行を目指した合併協議を具体化させるべきである。そのために、富合町と熊本市の合併協議に続き、熊本県も積極的に関与しながら、新たな市町村との個別研究・調整・協議を開始すべきである。
- 3 これ以上、現状維持や内向きの議論で時機を失し、将来の可能性の目を摘むべきではない。未来志向で、新しい「われわれ」の共同体を熊本都市圏に創ることがいま求められている。全国 20 位以下の都市へ熊本市の地位が下落することは、そのまま熊本県自身の地盤沈下の固定化であり、地域として避けるべき最重要課題である。
- 4 政令指定都市となった以降も、100 万都市圏としての利点が活かされるような社会基盤整備を計画的に進め、都市圏としての魅力向上に取り組むことが求められる。
- 5 新たな政令指定都市は、九州の中心都市としてのビジョンを明確に掲げ、九州内及びアジア諸国との連携を睨んだ経済圏・交流圏の形成を先導する役割を担うことを目指すべきである。そのため、実質的な九州における拠点機能を熊本が果たせるよう、熊本県とともに着実に実績を積み重ねる努力を行うことが重要である。とりわけ大分、宮崎との連結を強化し拠点性を高めることは、熊本の将来の可能性を左右するものとなる。
- 6 政令指定都市と道州制の州都論には直接の関連性はない。しかし熊本市の拠点性やネットワークの結節点としての実力は、現状のままでは優位性を持たないということを私たちは自覚する必要がある。政令指定都市となることにより、都市の高次機能性を高める取り組みに着手することが、道州制になろうとなるまいと、九州における熊本の存在を九州、日本、アジア地域に対して影響力あるものにしていくことになる。

平成 19 年 3 月 18 日

熊本大学政策創造研究センター  
政令指定都市・道州制に関する研究会  
研究代表 上野真也

## 熊本都市圏における政令指定都市に関する研究

### 1 「都市」・「都市圏」の重要性が増してきている背景

いま世界中で都市や都市圏が注目されていることの背景には、経済のグローバル化（世界化）のなかで「国家」の役割が減少し、「都市」や「リージョン」（地域）の役割が重要となってきたことがある。1980年代以降の欧米・日本の政治を振り返ってみると、金融市場の世界化や変動相場制への移行などにより、国境管理により経済を統制し成長の果実を福祉国家体制に回すという財貨の配分を行う役割を国が果たせなくなったということが大きな転換点となった。政治は、その統治能力の衰退を回避するために、これまで国家が担ってきた役割を「市場」へ託すことでその責任を回避し、国家は国防・外交などに専念するという役割の再定義を行うことにより政治の権威を維持しようとしてきた。この政府の役割の転換は、効率性の悪い規制を廃し「自由」を追求するという大義を掲げることで、かつて国家の責任といわれてきたものを市場へ迂回させることを可能とした。さらに国民に規制緩和、自立、自己責任という考え方を受容させることで、「この国のかたち」を英米型の国へと変化の議論の中で、幅広く取り入れられてきている。

新保守主義と称されるこの改革は、国内的には少子高齢化社会の到来という大きな社会構造上の変化へ対応するため、社会保障費などを削減する必要性や、国・地方の財政危機に対処するために構造改革が必要と位置づける。方法論的には雇用関係の流動化や地方分権などを必要な改革として、個人や地域の自立・自己責任を問う「小さな国家」へと改造するための改革だと主張されてきた。この国家像の追求は、自公政権、民主党でも共有されており、地方制度改革としては市町村合併や地方行財政改革が国政主導の改革として推進された。その結果、住民に一番身近な行政サービスを提供してきた基礎的自治体である市町村には、国の役割の撤退とともに、安心・安全の提供や地域経済の振興を図る主体として大きな期待と責任を担うことが求められることになった。

このような「国民国家の空洞化」と呼ぶことができる変化は欧州でも顕著となっており、都市や都市圏といった地域が主体性をもって地域の発展や住民の生活に責任を持つ必要性が増加している。わが国でも全国3200余あった市町村は、いまや1800近くにまで減少し、一つひとつの自治体規模の拡大が行われた。基礎自治体が財政力、政策形成・実施能力など高い自立性を持った分権の担い手となるべく再編が進められるなかで、2001年(平成13)年市にとって最高の自治権能をもつ政令指定都市制度についても、その指定要件の緩和や都市内分権の制度化が行われた。このことにより旧来から大都市の間で通過地点として埋没するという危機感を抱いていた地方都市に、時限的なこの政令指定都市制度を活用して自治能力の高い大都市を形成し、都市圏としての拠点性を高め地域活性化を図るという試みがにわかに全国で始まった。とりわけ2005(平成17)年の静岡市・清水市の合併による政令市化を嚆矢として、これまでの中核市等に政令指定都市となる好機が生まれたことから、浜松市や新潟市など熊本市と比較しても人口規模が小さかった都市が次々と政令指定都市へ移行し始めた。つまり東京23区、大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市など戦前からの大都市に続き、戦後初めて1963(昭和38)年に北九州市が大合併により誕生したが、1972(昭和47)年にはブロック圏における拠点性を高めてきた福岡市や札幌市、川崎市、広島市、仙台市、千葉市、さいたま市などの広域拠点都市が政令指定都市に指定

されわが国の大都市圏が広がっていった。2005年（平成17年）以降は新たな大都市形成の動きとして、静岡市、堺市、浜松市、新潟市、相模原市、岡山市など地方の中核都市が周辺市町村との合併により地域の拠点性を高める政令指定都市の形成を急いできた。

熊本市も静岡市が中核市から政令市へ華麗に変身したことに衝撃を受け、2002（平成14）年に政令指定都市を目指した取り組みを始めた。ところがその取り組みが唐突な感じを与えたこともあり、周辺自治体との合意を形成することはできなかった。また熊本県も、熊本都市圏の将来については青写真を持たず、政令指定都市の実現については一切関与することはなかった。しかしその後、熊本市自身の政策方針の明確化、財政状況の改善、準備不足がちであった政令市に関する論点整理や議論、都市圏内の市町村と協力した「都市圏ビジョン」（未来構想）づくりなどが進められてきた。そして熊本県も、熊本都市圏に政令指定都市は必要という明確な意見の表明を始めた。この間全国の動きに呼応しつつ、県内の世論として熊本県に政令指定都市が必要という主張がなされるようになった。しかし関係市町村には、具体的な合併議論には立ち入りたくないという先送りの姿勢も根強くあり、熊本都市圏の政令指定都市構想は進展のきっかけが掴めない膠着した状況が続いている。このようななか、2007（平成19）年に始まった富合町との合併協議は、まさに政令指定都市を目指すことを明確にした合併であり、小さな、しかし確かな一歩の始まりとなった。

## 2 熊本の都市的地位の下落

### （1）熊本市の都市順位

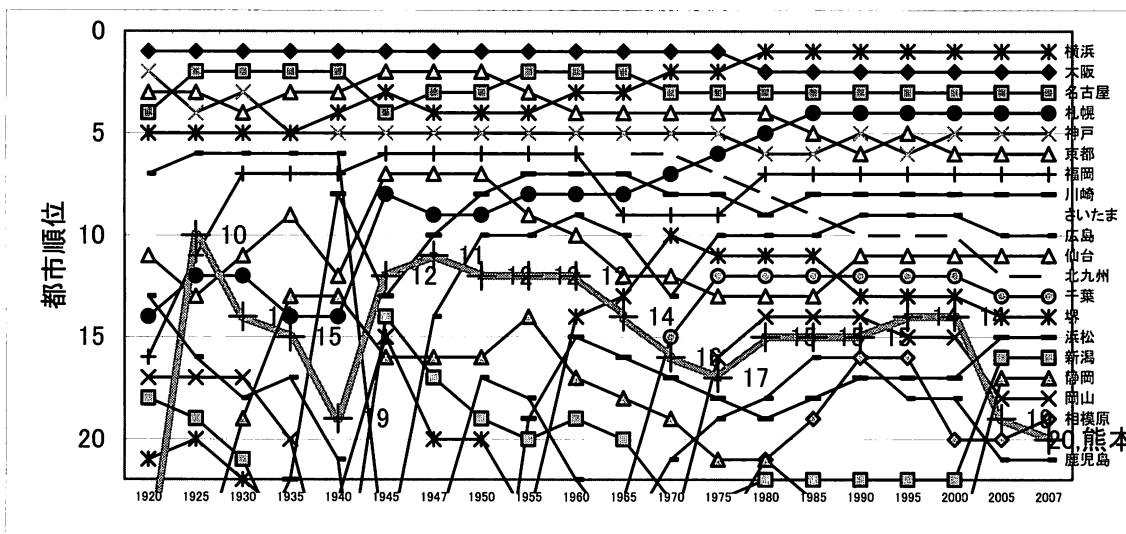
熊本はかつて54万石の城下町として栄え、明治以降も国の官庁がたくさん立地する行政都市、鎮西鎮台・第6師団が配備された軍都、そして旧制第五高等学校など基幹的な教育機関が設置された学都であった。当時については九州一の大都会と鉄道唱歌にも歌われ、夏目漱石やラフカディオ・ハーンは熊本の大都市性をあまり好ましく思わなかったという言葉が残されている。1925（大正15）年には九州第1位の拠点都市として栄えていた熊本であるが、その後福岡に官庁や九州帝国大学の設置、港湾など社会インフラの整備が行われ、また昭和に入ると福岡の商圈の拡大、ブロック拠点としての企業や官庁の集積が進んだことで、熊本は九州におけるコントロールセンターとしての地位を福岡に譲った。とはいえ熊本市は1963（昭和38）年に大合併をしてできた北九州市に次ぐ九州第3位の規模を持つ都市であり、国の官公庁の集積は依然として高い。しかし、地理的な中心性という優位性を十分活かせず、政令指定都市にはなれない比較的大きな地方の中核市というステータス（社会的地位）に熊本市は甘んじてきた。

かつて全国都市順位や都市圏域の規模として政令指定都市のすぐ後に付けてきた熊本市であったが、静岡市・清水市の合併による政令指定都市移行などで始まった他県の大都市形成に大きく遅れをとった。全国の人口による都市順位で熊本は第10位～14位程度であったが、平成12年以降その地位を下落させ続けており、平成19（2007）年には第20位となってしまった（図1）。ちなみに続く第21位は鹿児島市である。

都市の活力を測る指標は種々あるが、都市人口はビジネスの機会、高等教育機関・研究機関の集積度、第3次産業などに従事する所得の高い人口層の存在、都市型の高機能な社

会インフラの整備など、都市の持つ総合的可能性を表象するものとして捉えられる。とりわけ経済圏の拡大・集積は、さまざまなビジネスにとって重要な誘引となっている。企業が全国規模のビジネスを展開するときには、市場の小さな都市にはビジネス展開のための拠点は配置しないというのが鉄則である。その意味で、都市の人口規模は地域経済の大きさとも関連性を持つと考えられる。

グローバル化した市場は、企業活動の合理化、効率化をさらに高めることを求める。高速交通や通信手段が改善されるに従い、地方都市の支店や支所機能は次第に政令指定都市などのブロック拠点や交通・流通の結節点に集約化されてきた。金融再編の影響は、地方都市の支店網の合理化となり、その影響はたとえば熊本市のビジネス街のオフィスビル空室率の増加などに結びついている。このようなビジネス展開の変化に、地域の盛衰が大きく影響を受ける時代となってきた。都市の「拠点性」と「経済圏の大きさ」は、大都市というステータスと密接に関連するものとして捉えられる。大都市の持つ吸引力は、ブラックホールのようにさまざまものを惹きつける。わが国では東京圏へのさまざまな機会や権力の集中は今後も止まる様相はうかがえず、九州においても福岡市への集中を効率的と考える主張が見られる。熊本という地域が将来にわたって活力を維持していくためには、他からヒト、モノ、カネ、情報を招き寄せ得る高い拠点性と地域性豊かな魅力を持った都市となることが不可欠である。本書では、そのような環境を実現するための戦略として、熊本都市圏に政令指定都市を形成すべきであると提言するものである。



(注) 東京 23 区を除く。

図 1 熊本市の全国ランキングの変化

## (2) 九州新幹線鹿児島ルート全線開業の衝撃

2010 (平成 22) 年度末に予定されている九州新幹線鹿児島ルート全線開業は、九州内の移動にかかる時間距離を大きく短縮する効果がある。九州の南北軸を結ぶ経路は一気に時間が短縮され、熊本・福岡間 35 分、熊本・鹿児島間 45 分、鹿児島・福岡間 80 分という通勤・通学圏内になる (図 2 参照)。このことにビジネスや観光などで良好な地域振

興効果を期待する考えがある半面、逆に福岡・鹿児島の中点である熊本はストロー現象として両端の都市へヒトや企業、官庁が吸い出されるという危惧も語られている。他方で東西軸については、九州各都市と熊本とのアクセス(連絡)の改善は見られず、逆に長崎、大分、佐賀は福岡都市圏と鳥栖を經由して近接性を増してきている。地理的中心地であった熊本は、東西の十字路としての高速自動車道網の結節点からは外れた都市になっている。図3は、熊本市を中心に九州の各県庁所在地までの公共交通機関による時間距離を示したものである。南北の時間距離が大変短くなったこと、また東京、大阪、ソウルなどが、大分や宮崎、長崎、天草などと比較して近い時間距離にあることがわかる。

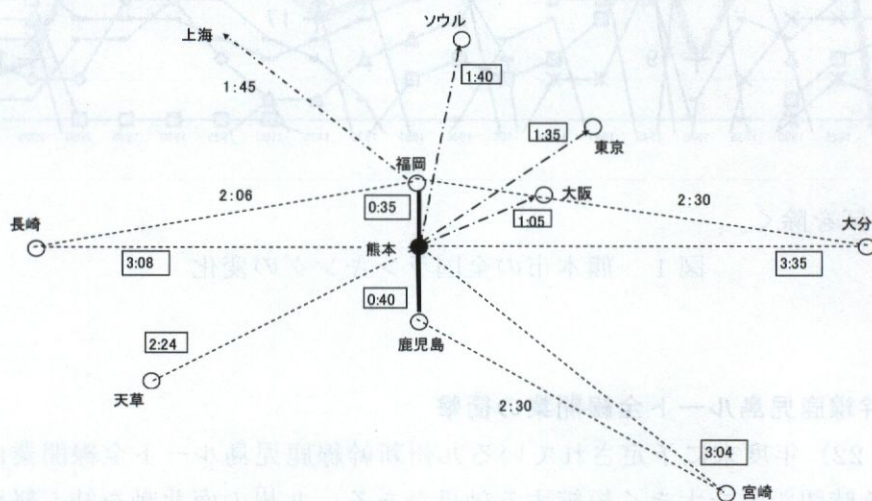
このような高速交通網の整備は、ヒト・モノの移動を円滑化することから、熊本都市圏がビジネスや観光、教育など九州の人々に評価されるものを提供できる都市へと変貌できるときそれはチャンスとして作用するであろうし、そのような魅力的な都市圏、つまり拠点性のある空間として熊本が認知されなかったとき、熊本は地方の一県庁所在地、単なる通過地点という存在になることが予測される。

県内の各新幹線駅には県内各地の振興に寄与する波及効果が期待されているが、県内観光地への出入口としてそれらが機能するかどうかについても、熊本都市圏が政令指定都市として拠点性をもつといった誘引の存在が強く影響するだろう。熊本県内での熊本市への集中を危惧し政令市へなることに反対することよりも、戦略的に熊本都市圏の魅力を増し、地域全体で分け合う収益を大きくするという考え方へ発想を変えることの方が、熊本県全体にとって利益が大きい。



(注) 熊本県地域振興部交通対策総室資料。

図2 九州新幹線による時間短縮効果



(注) 数字：時間，直線：九州新幹線，破線：都市間バス，1点破線：航空機使用

図3 熊本を基準にした公共交通機関による都市間時間距離

### (3) 都市の魅力競争：学生の町変貌の危機

少子化の影響は、大学生など若者人口の減少という変化として現れ始めた。現在9つの大学を擁する熊本都市圏は、全国的にも人口に占める学生の割合が高い都市である。とりわけ熊本市の中心市街地における若者の存在は、ファッションや飲食、不動産関連など消費の先駆者であり、地域経済への影響も大きい。このような大学生たちを今後も県外から熊本都市圏へ惹きつけることができるかどうかは、重要な地域戦略の一つである。

それぞれの学生が教育機関を選択する場合、教育サービスの魅力、学力との適合性、都市の魅力などがその要素として挙げられるが、とりわけ大学が位置する都市の魅力は大きな要素となってきた。京都市をはじめとして学園都市としての魅力を活かそうとする地域が全国にあるが、熊本都市圏にとって1887(明治20)年の旧制第五高等学校開設以来県外からたくさんの学生が自然に集まるといった状況があったことから、県民は意識して学園都市という特性について考えてこなかった。しかし、その現状は変化しつつある。とりわけ九州では、福岡市の集積度が高まるとともに、福岡市にある大学が人気度を高めている。在熊の高等教育機関がその個性と魅力を磨く努力を行うことに加えて、行政、企業等が共同で県内外の学生に熊本で学ぶということの魅力を伝える都市づくりを進めることを意識的に行わなければ、学園都市熊本の実態は翳りだすと考えられる。

教育以外にも、多様な文化や芸術などに接する豊富な機会は、大都市特有の魅力であった。コンサート、展覧会、プロスポーツ観戦、伝統芸能鑑賞などひとつとっても、多くは政令指定都市など大都市限定での開催であり、地方都市で接する機会は少ないというのが現状である。中途半端な大都市から、政令指定都市になることは、このような魅力をもった都市へと発展する可能性を高める有効な方法である。

## 3 熊本都市圏内自治体の現状と課題

### (1) 人口

熊本都市圏は、16の市町村、およそ104万人の人口を擁している。城南町を除く都市圏の15市町村で「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」が2006(平成18)年1月から開かれてきた。そこでは熊本都市圏という広域連携の視点で対応することの必要性についてコンセンサス(合意)が形成され、都市圏ビジョンづくりやともに共同して取り組むべき課題の抽出が終わった。ただこのような相互理解の深化が進んできたにもかかわらず、都市圏内での共同と政令指定都市への取り組みは別であるという地域の論理が、他方で根強く主張されている。

さて、人口減少社会に突入したいま、それぞれの市町村の人口は今後どのように変化をするのか、そして政令指定都市にならずに各市町村が現在のままであるとすれば都市圏はどう変貌するのかについて、2000(平成12)年と2005(平成17)年の国勢調査データに基づいて人口推計を試みた。この推計は各市町村の国勢調査の人口データと2000年の合計特殊出生率、および県の生存率、純移動率を用いて計算をしている。

その結果、1995(平成7)年から2000年までの5年間の変化よりも、2000年から2005年の5年間では顕著に地域社会が変化しつつあることがわかった。各市町村の人口変化は表1・図4のとおりである。人口規模別に見ると、熊本市は67万人から63万人へと人口



減少するものの、全体人口に比して大きな変化ではない。人口規模で第2グループを形成する宇城市は、6万人規模の市から5万人台へと1万人近く人口を減らし、合志市は本来の市制度の人口要件である5万人以上から4万人台へと人口を減少させる。第3グループの菊陽町は都市圏で唯一人口は横ばい、大津町は微減である。しかし宇土市、益城町、植木町は大きな人口減となる。人口規模の小さな第4グループでは、城南町、山都町、御船町が大きく人口を減らし、人口1万人を超えていた甲佐町ではこの間1万人を切るレベルにまで人口を減らす。人口1万人に届かない最小人口規模グループである嘉島町、西原村、富合町、玉東町はいずれも今よりさらに小さな人口規模へと減少する。この結果、各市町村の合計としての熊本都市圏人口は、104万人から96万人台へと減少することが推定される。それぞれの自治体内の人口構造は、図5に代表的な市町村の人口ピラミッド図を示しているが、高齢者が全世帯に占める割合が極めて高くなり、とりわけ85歳以上の女性が全世代で一番多いといった状況が生まれる。2030年に訪れるこのような変化を、各市町村はどのように受け止めていくのであろうか。

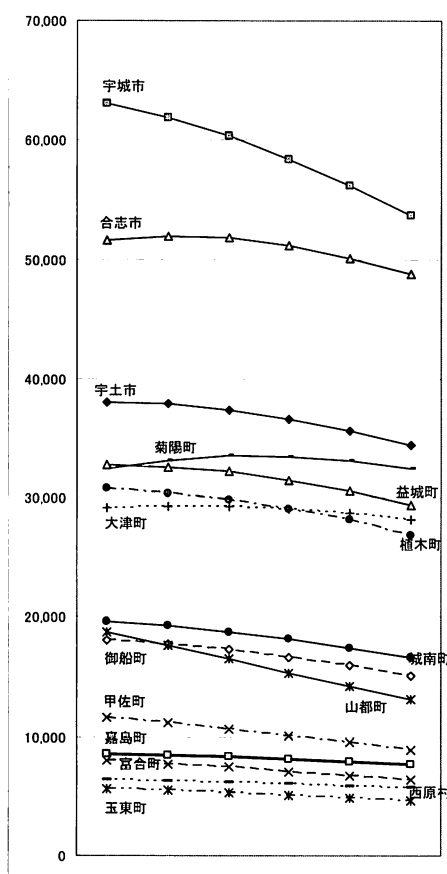
人口規模別の行政コストは、人口5万人以下の自治体の場合、人口が増えるほど住民一人当たりの行政コストは減少する。つまり町村レベルでは人口規模が大きいほど行政の政策実施効率が高くなり、質の高い行政サービスを提供できることとなる。市の場合、一般的に下に凸の放物線を描き、人口20～30万人のところに市民一人当たりのコストの最下限点がある。中核市、政令指定都市は市民一人当たりの行政コストは最低ではないものの、高次の都市機能を発揮する政策能力を持つという別の価値・長所が期待される。国の自治体再編の方向性は、1万人未満の町村は政策実施にかかるコスト高や、政策の担い手として専門的能力を持つ職員を確保できないなど高齢社会を担う基礎自治体として適応的できないとして、市町村合併を進めてきた。全国の市町村を300、あるいは100の自治体に再編するという与党の構想は、基礎自治体のモデルを中核市や政令指定都市のような大都市を標準とし、それらの市が自立的なものとなるよう地方交付税等を改め、大規模化を目指した地方制度へと誘導していくことである。この議論の延長線上に、都道府県という広域自治体の新しい姿として道州制の議論がある。道州政府の中の基礎自治体は、道府県の再編後はさらに自立的な自治能力を持つことが求められているといえよう。

「平成の大合併」では、熊本県内でも94市町村から48市町村へと市町村合併が進められた。そして熊本都市圏内の市町村でも、それぞれの郡単位で合併協議が進められたが、現在熊本市を取り巻く市町村の多くは郡内の自治体との合併を選択しなかった(図6参照)。玉名郡、鹿本郡、菊池郡、阿蘇郡などにその例を見ることができる。上益城郡は、山都町を除いて合併構想が進まず旧来の小規模自治体がそのまま残っている。これらの地域は熊本市との通勤・通学の交流人口が15%を超え、地域振興を図るためには熊本市との強い連携関係が求められているものの、熊本都市圏は6つの郡、16の市町村、6つの熊本県地域振興局に分かれているため、都市圏としての政策の連携やネットワーク化はほとんど行われてこなかった。

表 1 熊本都市圏内市町村の人口変化（2005年～2030年）

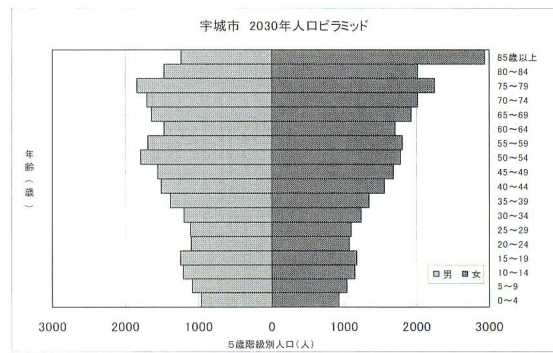
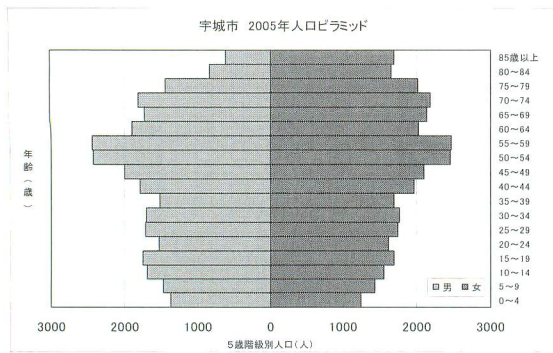
|       | 2005年度    | 2010年度    | 2015年度    | 2020年度    | 2025年度  | 2030年度  | 05→'30変化 |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|----------|
| 熊本市   | 669,603   | 673,275   | 672,389   | 664,238   | 649,445 | 629,896 | 94%      |
| 宇土市   | 38,023    | 37,856    | 37,376    | 36,583    | 35,582  | 34,420  | 91%      |
| 宇城市   | 63,089    | 61,904    | 60,346    | 58,418    | 56,184  | 53,719  | 85%      |
| 合志市   | 51,647    | 51,886    | 51,767    | 51,170    | 50,099  | 48,714  | 94%      |
| 城南町   | 19,641    | 19,244    | 18,748    | 18,144    | 17,451  | 16,671  | 85%      |
| 富合町   | 7,962     | 7,706     | 7,399     | 7,060     | 6,694   | 6,321   | 79%      |
| 玉東町   | 5,626     | 5,469     | 5,295     | 5,086     | 4,853   | 4,582   | 81%      |
| 植木町   | 30,772    | 30,384    | 29,808    | 29,060    | 28,133  | 26,830  | 87%      |
| 大津町   | 29,107    | 29,263    | 29,275    | 29,075    | 28,698  | 28,181  | 97%      |
| 菊陽町   | 32,434    | 33,125    | 33,502    | 33,445    | 33,031  | 32,413  | 100%     |
| 西原村   | 6,352     | 6,269     | 6,165     | 6,025     | 5,846   | 5,651   | 89%      |
| 御船町   | 18,116    | 17,740    | 17,254    | 16,658    | 15,955  | 15,165  | 84%      |
| 嘉島町   | 8,492     | 8,470     | 8,344     | 8,142     | 7,893   | 7,630   | 90%      |
| 益城町   | 32,782    | 32,583    | 32,182    | 31,482    | 30,527  | 29,407  | 90%      |
| 甲佐町   | 11,604    | 11,133    | 10,612    | 10,058    | 9,491   | 8,911   | 77%      |
| 山都町   | 18,761    | 17,673    | 16,496    | 15,338    | 14,233  | 13,183  | 70%      |
| 熊本都市圏 | 1,044,011 | 1,043,980 | 1,036,958 | 1,019,982 | 994,115 | 961,694 | 92%      |

（注）2000年，2005年の国勢調査データ，1998～2002年の各市町村別合計特殊出生率，2000年熊本県男女5歳階級別生存率仮定値，2000年熊本県男女5歳階級別純移動率仮定値を用いて計算。

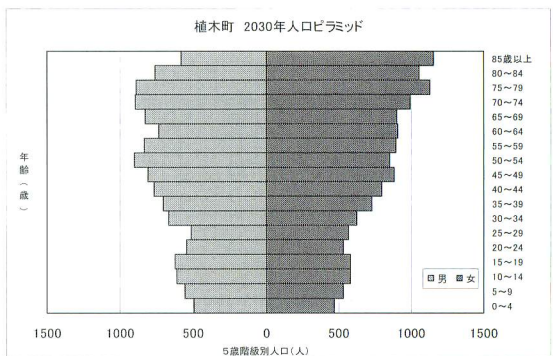
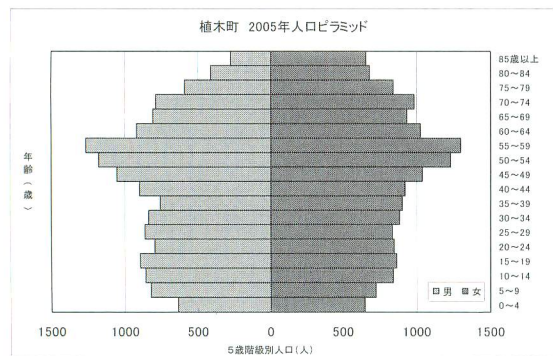


（注）表中の数字は人口。

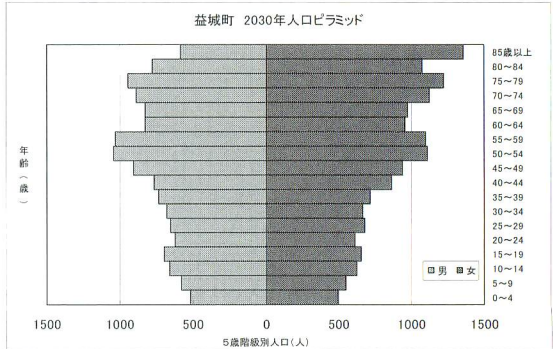
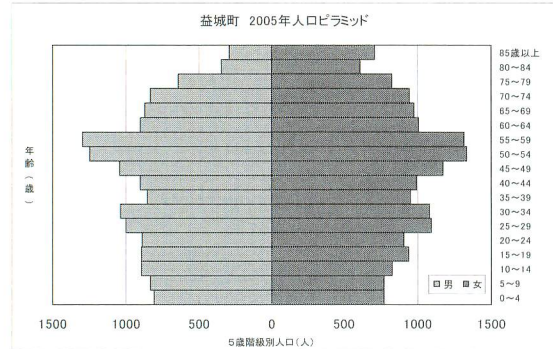
図 4 熊本市を除く熊本都市圏市町村人口の変化



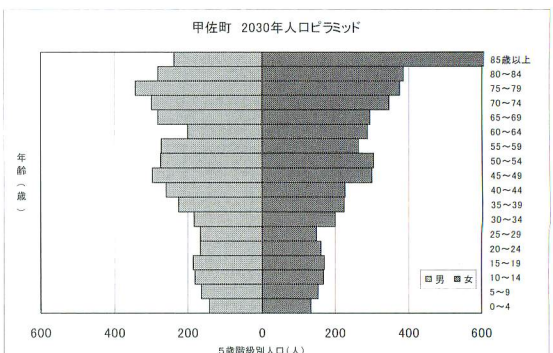
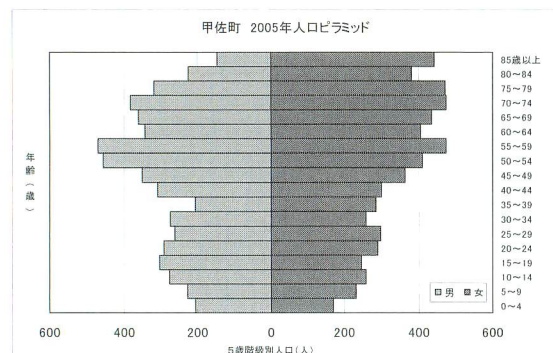
宇城市



植木町

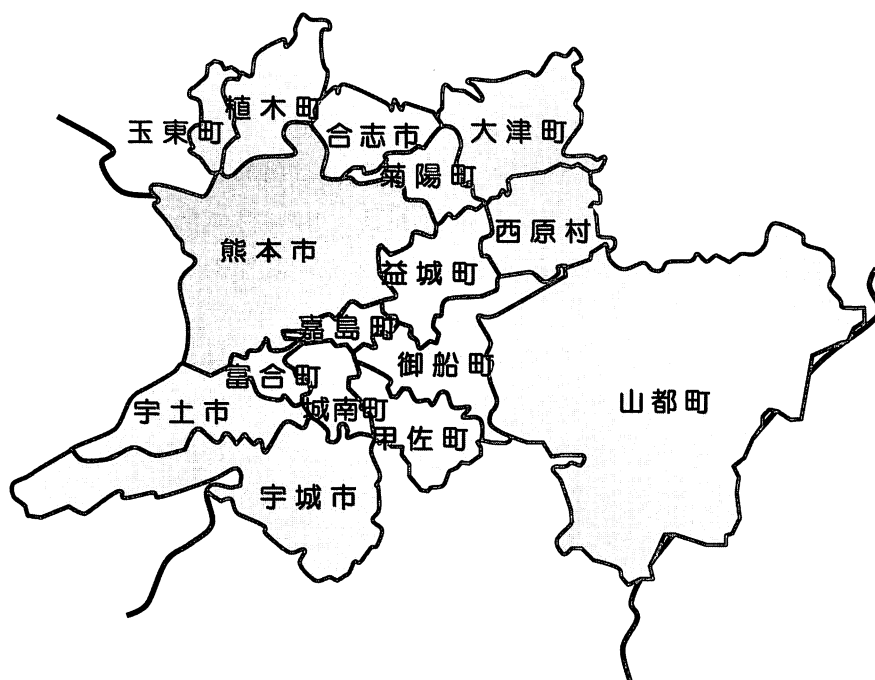


益城町



甲佐町

図5 宇城市，植木町，益城町，甲佐町の人口ピラミッド（2005年→2030年）



熊本市，宇土市，宇城市，合志市，下益城郡城南町，富含町，玉名郡玉東町  
 鹿本郡植木町，菊池郡大津町，菊陽町，阿蘇郡西原村，上益城郡御船町，  
 嘉島町，益城町，甲佐町，山都町

図 6 熊本都市圏を構成する 16 の市町村

## (2) 財政

ここで都市圏内の各市町村の財政状況について見てみよう。現行の地方財政制度は、各自治体の規模で標準的に必要とされる歳出のうち、自治体の税収で不足する分を地方交付税で補填するという考え方がとられ、各自治体の自主財源にかかわらず地域間格差が拡大しないよう財源保障がなされてきた。とはいえ自治体の財政規模や財務内容次第で、地域の行政サービスに格差は存在している。表 2 は、標準的な財政評価指標である歳入・歳出額，財政力指数，経常収支比率，実質公債費比率など熊本都市圏内 16 の自治体の財政状況を一覧にしたものである。

大津町は、誘致企業の立地により地方税収入が潤沢で、財源の余裕を示す財政力指数が 0.904 あり、地方交付税不交付団体という県内市町村の中でも最も財政基盤の豊かなところである。菊陽町も財政力指数で 0.714 と比較的財政力が高い。熊本市は 0.665 であり、前年度の 0.643 からさらに財務状況は好転してきている。嘉島町は人口規模 1 万人にも満たない小規模自治体であるが、財政規模自体が小さいため企業立地の恩恵を受け 0.624 と財務内容は好転している。合志市，益城町は 0.5 台で十分な財政力とはいえない。他方で、山都町，玉東町，甲佐町，御船町，西原村，富含町などの小規模自治体は財政力指数が 0.1～0.3 台であり極めて財政力の弱い市町村となっている。

実質公債費比率は 2006（平成 18）年 4 月に地方債制度が「許可制度」から「協議制度」に移行したことに伴い導入された財政指標であり、公債費による実質的な財政負担の程度

を示すもので、過去3年間の平均が18%を超える場合地方債の発行に知事の許可が必要となる。富合町、城南町が既に17%を越えており、これまでの借入額が自治体経営を圧迫していると考えられる。

財政指標のなかでも財政力指数と経常収支比率の関係を示したものが図7である。この図のX軸（横）は右に行くほど財政力が高いことを示す。Y軸（縦）は上に行くほど経常収支比率が高く財政構造に健全性、弾力性がないことを示す。市町村では75%が一定の目安といわれている。この図では、右下にあるほど財政力が高く、政策を実施する体力もある自治体ということができる。

表3は、各自治体の税収で義務的に負担しなければならない財政経費をどれほどまかなえているのかということを示している。義務的経費は、人件費、社会保障にかかる扶助費、そしてこれまでの負債の償還にかかる公債費に分けられるが、それらの義務的経費を各自治体の主たる自主財源である地方税収入でどの程度まかなえているかどうかは、地方分権、自治を考える際の重要な目安となろう。

都市圏内の市町村の平成17年度決算について見ると、市町村税で人件費・扶助費・公債費のすべてがまかなえている自治体は大津町と菊陽町だけである。第2に合志市、益城町、嘉島町はすべての水準はまかなえていないものの、以下に述べる財政水準は超えており、地方税収入は他市町村と比較して高い水準にある。第3に市町村税で扶助費・公債費や人件費・公債費はまかなえるものの人件費と扶助費がまかなえていないところとして熊本市が、第4に市町村税で扶助費と公債費はまかなえるが人件費と公債費がまかなえていないところに植木町がある。第5に市町村税で人件費はまかなえるが扶助費と公債費がまかなえていないところとして宇土市と城南町がある。第6に市町村税で人件費すらまかなえていない自治体として宇城市、富合町、玉東町、西原村、御船町、甲佐町、山都町が該当している。ここでは議員・職員の給料がその自治体で上がる地方税でまかなえていないという財政力の水準にある。

次に実質単年度収支で5年間赤字なしのところは、熊本市、合志市（ただし1ヵ年度）、植木町である。1年度だけ赤字が宇城市（ただし2ヵ年度）、富合町、大津町、益城町、山都町（ただし2ヵ年度）、2回赤字が西原村、御船町、3回赤字が宇土市、菊陽町、嘉島町、4回赤字が玉東町、すべて5ヵ年間赤字が城南町、甲佐町であった。単年度赤字は大きな問題ではないが、継続して赤字が続くことは歳入が少なく、歳出が抑制できていないことを示す。

北海道夕張市の破綻以来、自治体の破綻法制が議論され、既に新たな借金をするための起債については自治体の財政状況で融資資金調達にかかる利率に格差が生じている。経営内容が問題と市場から評価された自治体は、将来に向かって投資をしようと思っても借り入れることが困難な状況が生まれつつある。つまり、「自治体の財政力」イコール「その自治体の将来政策の自由度」にかかわる事態となってきた。またこれからの自治体には、安心・安全な行政サービスを提供するとともに、民間等の地域資源も活用しながら地域経済を活性化するために政策を調整しまとめ上げるコーディネーション能力が求められている。小規模で住民には身近な役場だが国が定めた最低基準の行政サービスだけしか提供できない自治体は、高度な教育、医療・福祉、社会資本の整備を進める自治体と比較されると、住民自身による「足による投票」の評価に晒され人口を失うことになる。

政策を充実させるために財政力を上げるには、住民や企業の経済活動量を上げ、税収の基盤強化に依るほかない。そのような環境、地域経済の舞台をつくるためには、社会基盤である道路網やその他経済活動を活性化する社会資本の整備が重要となる。現在の小さな市町村単位の領域内で部分均衡を目指すことでは、このような改善への効果は極めて限定されたものしか期待できない。

熊本県は、総務省の全国消費実態調査で全国より貧富の格差が大きいことが明らかとなった。また本県の一人当たり県民所得は全国 38 位、最低賃金は全国でワースト 3 となっており、所得や資産の分配の不平等度を測る尺度であるジニ係数も九州で最悪という状況になっている。この地域の経済構造から窺える現実には、高い収入を得られる働く場所や企業が限られていることによる影響が大きいと考えられる。暮らしやすさを実感するためには、住民の所得向上の機会を作り出すような地域政策の実施が期待されている。政令指定都市化がなされることで、付加価値の高い第 3 次産業の雇用を創出するなど、現在の閉塞状況の事態改善を探ること可能になる。

表 2 都市県内各市町村の財政状況一覧

|     | 歳入 (百万円) | 歳出 (百万円) | 財政力指数 | 経常収支比率 (%) | 実質公債費比率 (%) |
|-----|----------|----------|-------|------------|-------------|
| 熊本市 | 213,654  | 208,804  | 0.665 | 87.6       | 15.9        |
| 宇土市 | 13,590   | 13,402   | 0.434 | 96.6       | 16.7        |
| 宇城市 | 24,466   | 23,493   | 0.400 | 93.0       | 14.6        |
| 合志市 | 16,308   | 15,166   | 0.551 | 85.5       | 14.4        |
| 城南町 | 6,044    | 5,703    | 0.439 | 88.0       | 17.7        |
| 富合町 | 3,553    | 3,466    | 0.380 | 96.6       | 17.8        |
| 玉東町 | 3,328    | 3,180    | 0.209 | 97.4       | 12.2        |
| 植木町 | 10,353   | 9,710    | 0.462 | 90.9       | 13.6        |
| 大津町 | 9,397    | 9,020    | 0.904 | 81.9       | 10.3        |
| 菊陽町 | 10,043   | 9,639    | 0.714 | 83.1       | 10.1        |
| 西原村 | 3,066    | 2,866    | 0.378 | 93.1       | 15.2        |
| 御船町 | 6,649    | 6,234    | 0.338 | 91.8       | 14.9        |
| 嘉島町 | 3,509    | 3,629    | 0.624 | 84.2       | 8.3         |
| 益城町 | 8,975    | 8,309    | 0.526 | 80.1       | 8.4         |
| 甲佐町 | 5,804    | 5,573    | 0.328 | 91.2       | 12.9        |
| 山都町 | 14,201   | 13,390   | 0.196 | 94.5       | 14.3        |

(注) 熊本県市町村総室の 2005 年度市町村別決算状況速報値。

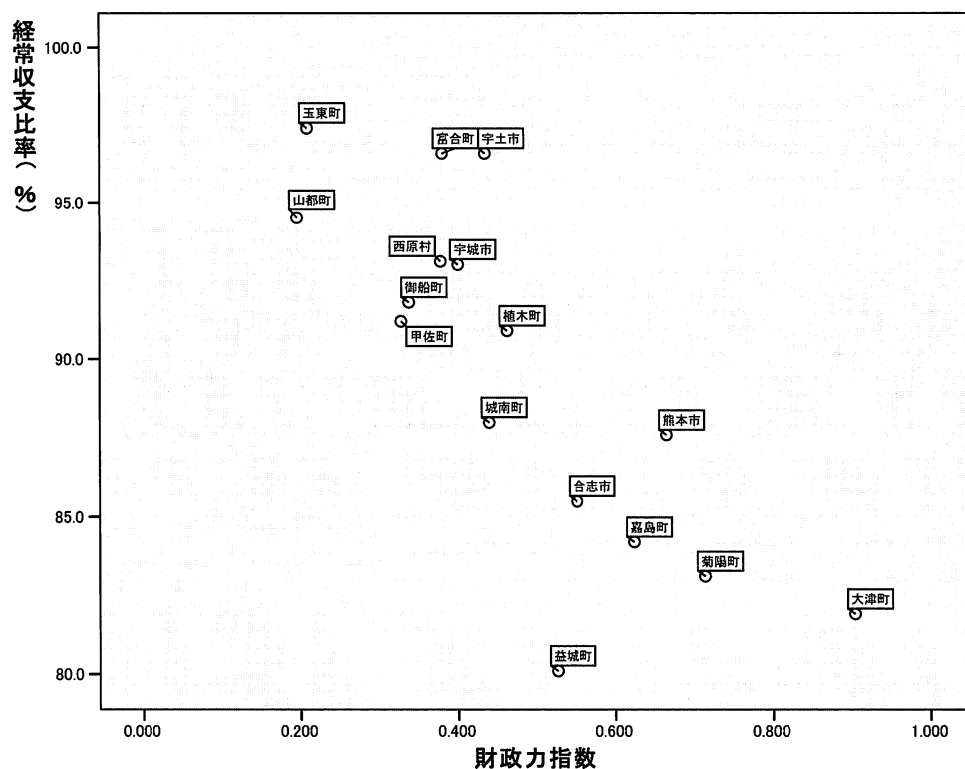


図7 財政力指数と経常収支比率の関係

表3 都市県内各市町村の税収と義務的経費の負担力

(単位：千円)

| H17 | 市町村税収(A)   | 人件費(B)     | 扶助費(C)     | 公債費(D)     | A-B        | A-C-D      | A-B-D     | A-B-C      | A-B-C-D    | 実質単年度収支   |
|-----|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| 熊本市 | 84,506,439 | 42,684,776 | 44,487,035 | 33,775,455 | 41,821,663 | 6,243,949  | 8,046,208 | -2,665,372 |            | 1,855,499 |
| 宇土市 | 3,539,562  | 2,449,294  | 2,334,469  | 2,575,916  | -1,090,268 | -1,370,823 |           |            |            | 79,762    |
| 宇城市 | 5,139,414  | 5,527,263  | 3,287,750  | 3,191,891  | -387,849   |            |           |            |            | -82,763   |
| 合志市 | 5,131,046  | 2,720,811  | 2,117,156  | 1,690,464  | 2,410,235  | 1,323,426  | 719,771   | 293,079    | -1,397,385 | 684,743   |
| 城南町 | 1,497,941  | 1,122,743  | 840,772    | 769,202    | 375,198    | -112,033   |           |            |            | -142,449  |
| 富合町 | 594,077    | 700,055    | 383,138    | 411,533    | -105,978   |            |           |            |            | 44,252    |
| 玉東町 | 336,336    | 561,032    | 270,266    | 379,345    | -224,696   |            |           |            |            | 24,200    |
| 植木町 | 2,559,721  | 2,193,986  | 1,216,513  | 1,218,183  | 365,735    | 125,025    | -852,448  |            |            | 39,028    |
| 大津町 | 5,052,393  | 1,773,748  | 1,054,806  | 1,299,834  | 3,278,645  | 2,697,753  | 1,978,811 | 2,223,839  | 924,005    | 115,538   |
| 菊陽町 | 4,294,156  | 1,722,227  | 580,783    | 1,136,275  | 2,571,929  | 2,577,098  | 1,435,654 | 1,991,146  | 854,871    | -69,430   |
| 西原村 | 633,131    | 655,529    | 209,291    | 582,181    | -22,398    |            |           |            |            | 59,748    |
| 御船町 | 1,180,006  | 1,508,292  | 571,394    | 809,354    | -328,286   |            |           |            |            | 304,190   |
| 嘉島町 | 1,186,253  | 693,983    | 310,561    | 259,304    | 492,270    | 616,388    | 232,966   | 181,709    | -77,595    | 107,499   |
| 益城町 | 2,859,843  | 1,989,205  | 616,844    | 753,158    | 870,638    | 1,489,841  | 117,480   | 253,794    | -499,364   | 171,708   |
| 甲佐町 | 826,501    | 1,051,906  | 606,136    | 678,986    | -225,405   |            |           |            |            | -153,091  |
| 山都町 | 1,073,958  | 2,783,494  | 756,841    | 2,260,740  | -1,709,536 |            |           |            |            | -273,103  |

### (3) 交通関連の社会資本整備状況

熊本都市圏における交通関連の社会資本整備は遅れており、都市圏域における慢性的な渋滞の発生が地域の活力を削ぎ、企業立地や県内の各観光地への連絡、日常の生活活動にも不利益を及ぼしている。空港、中心市街地、高速道路インターチェンジ、港湾、工業団地、住宅地などを効率的に繋ぐべき幹線道路は、都市計画の規制・誘導が効果を挙げることができなかつたため、沿道に張り付く郊外型大型店舗や無秩序・無計画に広がっていく住宅開発などで、新設された道路もすぐにその機能が悪化するといったイタチゴッコを繰り返している。とりわけ熊本市東部の空港への連絡は、すでに第2空港線が中心市街地から

空港までの時間を予測できないといった混雑を呈してきている。環状道路の計画については、構想からその実現まで時間がかかりすぎ、未だ効果を発揮する形を見せていない。

公共交通機関については、JR や市電、熊本電鉄等の鉄軌道系が独立して走っており、その間の連携はない。またバス網については、熊本市の交通センターから放射状に熊本市内や周辺市町村へ繋がっているが、4 社が競合しつつも横軸の連携がとれないネットワークとなっている。そのため合併した市などでは、自治体内の横軸を繋ぐバスを独自に走らせたり、中山間地域では民間バス路線の維持ができず自治体によるコミュニティバスなどの公共交通サービスの提供がなされている。しかしこのような対処は、市町村に財政的圧迫をもたらし、また限定された地域の利便性の確保という域を超えない彌縫策に過ぎないものとなっている。

熊本都市圏全体を効果的にカバーし、都市圏内の連携と発展を推進する社会基盤として道路網や鉄軌道系のネットワーク化が求められているが、6 つの県地域振興局、財政力や政策方針の異なる 16 の市町村に別れた圏域に、実効的で一体的な都市圏整備計画はない。

このような混沌とした熊本都市圏域の社会資本整備については、それぞれの自治体、県、国が協調的に連携して整備を進めることが期待されるわけであるが、16 の市町村や 7 つの県土木事務所はそれぞれの管内の部分的な均衡を目指した政策だけを実施することが使命となっている。しかしこのようなミクロな均衡策は、マクロの効率化には繋がらないということが、これまでの経験である。この閉塞状況を打開する有効な方法は、都市圏に政令指定都市を形成し、市の財政力を高め、県からの権限委譲を受けて一体的な社会基盤の整備を進めることである。従来市の町村の枠を超えた抜本的な都市交通のための社会資本整備計画は、このような政令指定都市の実現といった目標設定がなければ、現在の分裂した政策主体からは構想として提案される可能性すらない。

#### （４）各市町村での産業振興策の手詰まり

熊本都市圏の主要産業は、農業を中心とした第 1 次産業と、半導体や輸送機械、食品加工工業などの第 2 次産業がある。とりわけ経済波及効果の高い第 2 次産業については、高速道路や空港への連絡を利点として都市圏の北東部に輸送機械、電子機械系の工場が立地している。都市圏南部には、熊本市の南部に立地している半導体企業や、都市圏南部の自動車部品、飲料品製造業を除いて、工業団地は造成されてきたものの大型の産業立地は遅れてきた。熊本市西部は食品加工工業系の企業立地が進められてきたが、地場中心で大規模な雇用や製造品出荷額を生み出すものとはまだなっていない。

誘致企業の立地選好から判断すると、都市圏南部は高速道路への連絡の不便性や熊本市内通過にかかる渋滞の問題が、企業立地の阻害要因となっている。各市町村単位で行われている企業誘致活動には、意欲や能力格差が大きく、多くの市町村は県の紹介を待つというだけの状況が続いてきた。とはいえ、各市町村にとっては財政力向上、雇用機会の創出として企業立地への期待は高く、16 の市町村がばらばらに工業団地を作り、商業施設を誘致し競い合うという状況にある。しかし結果として、集積が集積を呼ぶ北東部の地域を除いて、目に見える成果を挙げるには至っていないと評価される。都市圏内のミクロな競争が、全体での魅力を発揮できないことは上記の交通関連の社会資本整備の問題と同様であり、小規模自治体が整合性のない産業立地を競い合うことよりも、地域の特性を活かしな



がらひとつの自治体として政令指定都市が産業振興策を実施することの方が、効果的な産業立地のための空間開発に資するものになると考えられる。

#### (5) スプロール化する都市の問題

熊本都市圏内の熊本市に隣接する市町村は、熊本市のベッドタウンとしての機能を果たしてきた。そのため中心地から外延に向かって都市は広がり続け、住宅地が開発され、ニュータウンが誕生し、郊外型大型店舗が沿道に展開することで、後追いで上下水道や教育サービスといった公共サービスの追加投資が迫られてきた。

しかし人口が減少する時代になり、また日本特有の不動産売却の困難、家屋の価値消滅の早さなどにより、かつての新興住宅地は住民の高齢化とともに高齢社会化し活力を失ってきている。古い住宅地は、高齢者だけの地域になり、逆に中心地では過疎化が進行してきた。若者は、その更に郊外に別所帯として新興住宅地を求めるといった無秩序な広域化の圧力が働いている。都市は外に拡散するように広がりつづけ、他方で社会資本の整備が進んだ中心部分を空洞化させていくという社会的投資における非効率性がこれまで繰り返されてきたが、限られた政策資源を豊かな地域社会形成のために効果的に使うことを考える必要性が高まっている。

これまで社会的に投資された資本を有効に活かし、機能的で快適な住環境を形成するためには、都市の拡散をコントロールするという「成長限界線」や、「スマートグロース」(賢い成長戦略)という持続可能な都市開発を行うという考え方に学ぶことが有効である。高齢社会に対応した地域形成の発想としては、さらに「コンパクトシティー」という概念にも配慮する必要がある。小さくて中身が充実した生活圏が、豊かな自然を挟んで連たんしていくような姿の都市が、大都市の魅力や利便性とアメニティ(生活環境の快適さ)の良いところを混合した都市像として提起される。

すなわち熊本都市圏に構想される新しい政令指定都市には、これまでの家屋が連たんしたような大都市ではなく、都市内に適度な緑や田園・庭園空間を挟みながらも、各地区は都市サービスを楽しむことができるといった、文字通り杜の都、人に優しい緑の都市となるべきであろう。大都市として賑わいや活力を誘導しつつ、他方で都市内では旧市町村単位のコミュニティ(地域社会)を活かし、行政区単位に大きな自治の権限、財源を認めていく分権化された都市行政がそこでは行われることになる。また中心市街地は、ビジネスのみならず文化・教育・観光などの拠点として魅力を備える空間へと再編整備されることが望まれる。

## 4 政令市の利益・不利益

政令指定都市となることの利益、不利益についてここで簡単に整理しておこう。

### (1) 利益

①効率的で一体性のある行政を行うことができる。都市圏で16の自治体が政策連携することが困難であることはすでに述べたとおりである。

②民間投資への誘引効果が期待できる。商業、金融、サービスなどの全国展開は政令指定都市がまず優先的にその市場やビジネスの場として選択されている。政令市であること

で、企業としてまずカバーすべき地域と位置づけられることになる。

③高度な社会基盤整備の可能性。現在の都市圏内の自治体だけでは、都市圏に高度な社会基盤を整備するだけの能力がない。一体化することで初めて、財政、計画など高度化へ向けた取り組みに実効的に対処する能力を獲得できる。

## (2) 不利益

①行政経費の増大。大都市には高度な行政サービスを提供するため、中核市以上の行政コストがかかる。しかしそのような環境を整備することが、都市の経済的な成長の鍵を握っている。新たに政令市になることで得られる税や宝くじの資金、企業活動の活発化による税収増など期待される新たな財源を活かし、魅力的な都市づくりを行うことで、この不利益は克服できる。

②住民から遠い自治。大都市は、住民から遠い自治体となることは否めない。しかし住民に身近な自治については、それが可能な範囲で行政区や地域自治区などを設置し市民参加のチャンネルを増やすことが可能である。都市経営的には大都市として「規模の利益」を享受しつつ、自治については住民に近いレベルに権限を委ねていく制度が、既に新しい政令指定都市では試みられ始めており、熊本でもそれは可能である。

## 5 合併をするために克服すべき課題

現段階で熊本都市圏に政令指定都市を形成するためには、合併により 70 万人以上の都市になることが要件である。そのための克服すべき課題について整理を行う。

### (1) 都市圏ビジョン（未来像）

「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」では、都市圏の強み・弱みなどの整理や、新しい政令指定都市の必要性などが検討され、都市圏内自治体の連携の必要性が確認された。また政策連合の具体化について各自治体から関心の高いテーマが提出され、それを整理して順次取り組みの枠組みを模索していくという合意がなされた。しかし、熊本都市圏にとって大きな前進ではあったものの、まだ小さな一歩でしかない。

いま一歩先に進むためには、新しい政令指定都市が目指す行政課題解決への先行的な取り組みが求められる。そのような自治体間の共同の積み重ねが、各市町村間の相互理解を増す機会となる。各市町村には、熊本市を母都市とした政令指定都市化への寛容性とコミットメント(かかわりあい)が必要であると考ええる。

地域の共通利益を追求する際に分かりやすく象徴的なものは、社会資本の整備である。たとえば熊本市電の東への延伸は、益城町への投資ではなく、熊本市で働き学ぶ人々への利便性の提供であるといった都市圏域の利便性の向上の視点から整理すると、異なった政策価値を位置づけることが可能となる。

政治には、地域であっても「われわれ」という共同体感覚を根底に持っていなければならない。新たな政令指定都市を形成するということは、小さな自治体区域内の「われわれ」から、差異を克服してあらたな「われわれ」を構築する力量を熊本都市圏の住民が持てるかどうかを試されているということである。また逆に、このような未来志向の共同体を構想することを放棄するときには、小さな「われわれ」ができる可能性も制約されたものに

なるということを引き受ける覚悟が求められている。競合的な「われわれ」の同心円上に政令指定都市を位置づけることができたとき、熊本都市圏の政令指定都市は、「われわれみんな」の未来像となると考える。

## （２）都市内分権の制度化

住民から遠い組織となりがちな都市行政を住民の手の届くものとするためには、地域づくりや行政参加できる領域を住民に近いところに設定することが求められる。都市内分権は、すでに述べてきたように大都市としてのスケールメリット(規模効果)を追求しつつ、都市の行政区、あるいは行政区内の地域に住民参加の制度を設けることである。そこではローカル・ルールの尊重が行われ、身近なことは自分たちで決めるという「補完性の原理」が充たされる。政令指定都市では、市の内部に行政区が設置される。たとえば旧自治体単位で行政区が成立するところへは行政区への分権を、いくつかの旧自治体や現熊本市の一部地域が一緒になって新しい行政区を作るところでは行政区内に地域自治区を設けそこへ分権化していくことなどが可能となる。本庁と区役所の関係性についても、大区役所方式という区への権限の委譲と財源等の保障を行うことで、身近な市民の自治が確保される。このような一市多制度は浜松市など新しいタイプの政令市で試みられている方法であるが、地域エゴへの政治的妥協という側面も持つ。

## （３）地域エゴ（利己性）の克服

これまで熊本市との合併論議で反対の理由とされたものには、たとえば大都市との合併でこれまでの地域コミュニティが弱体化するのではないかと、住民自治が遠くなるという不安とともに、都市計画区域の線引きの問題、事業所税導入の問題、公共工事入札の問題などが挙げられてきた。たしかに現在の周辺市町村では都市計画法の規制がなく自由に土地の利用ができるところが多いこと、人口 30 万人に満たない自治体ばかりであり事業所税がなかったこと、人口数万人以下の自治体内で公共事業を分けあってきた企業の既得権益が侵されることへの反発などである。周辺自治体の住民は、熊本市の種々の都市機能の恩恵を負担なく享受するという点では恵まれた地位にあることは確かであろう。しかし他方で、都市計画の規制は地域全体の適正な土地資源の利用や保全に必要であること、事業所税は都市の機能性を高めるために当然に企業が負担すべき税であること、自治体内の公共事業は技術力と関係なく自分たちのものとして既得権を主張することは公共の私益化であり、公益の観点から問題がある。社会全体の秩序ある開発と、その恩恵を皆が受けるために必要な規制や負担を免れようとする主張については、冷静に考える必要がある。

これらの問題は他県では大きな問題となっていないにもかかわらず、熊本市と合併をして政令指定都市を目指すという構想に対して各市町村からかなり強く憂慮が示され、マスコミも繰り返しそのことを不利益として報道した。そこに熊本の議論の地域的特徴があるともいえる。企業も市民同様に都市サービスを受取る主体であるのであれば、激変緩和のための不均一課税という方法もあるのであり、企業市民として適正な税負担について受け入れるべきである。企業立地の障害や撤退をほのめかす企業があるという主張については、誘致時の時限的な誘引措置は別として、地域整備にかかる経費として当然に負担すべき税を払わないという企業を住民税で支えていくいわれはないのではなかろうか。浜松市

など工業立地が進んでいる都市の政令市化の過程でこのような議論は起きていない。熊本商工会議所に「政令指定都市問題研究特別委員会」が設置されたことから、今後個別企業の利害を超えた熊本の長期的な利益を前提とする積極的な議論がなされることを期待したい。

また政治的には、政令指定都市化に伴い県議会議員の選挙区の見直し、国会議員の選挙区の再編、吸収合併となると関係する首長・議員の失職という政治家の利害にかかわる問題が包含されている。「3年間という熊本市の都合で合併の議論を迫られるいわれはない」という趣旨の発言が政治家からなされる背景には、運命共同体としての地域の未来に対して責任は感じていないという姿勢を感じとれる。この政令指定都市への取り組みは、時機を失すると回復困難な禍根を地域社会に残す性質の課題である。課題を理解し未来を切り拓くことを決定する地域代表の政治家が責任を果たすべき時がきていると考える。

もしこの好機を逃したあと、たとえば4年後、財政状況等の困難性を理由として都市圏内の市町村から熊本市に合併を求めたとしても、現在のような合併に向けた前向きな議論は熊本市民の拒否で行われなないかもしれないというリスクについて、周辺自治体の政治家は計算に入れておく必要がある。そしてこの変化は交渉ごとの結末としては高い蓋然性があると考えられる。たとえば福岡県朝倉市（旧甘木市）でも郡内の中山間地の小さな村（現東峰村）との合併は市にとって利益にはならない、それを進める首長・議会は市民への背任行為だという議論がおき、合併協議会が解散したことがある。地域の構想が成立しうる、そしてその構想が全国の都市間競争で意味をなすと判断されるという「潮時」を、関係市町村は見誤ってはならない。この機会に、都市内分権や社会資本整備をどうするのか、しっかりと熊本市と協議をするということの利益は、交渉戦術から考えても当然の判断であろう。

#### （４）県のリーダーシップ（指導力）

熊本都市圏には6つの郡が関わっており、郡単位で設置された県の地域振興局の存在が、一元的な都市圏政策を推進することの障害となっている。これまで地域政策は郡単位で作成され、熊本都市圏を意識した振興策とはなっていない。市町村合併が進み県の地域振興局のあり方や見直しが求められている今、都市圏に対して県が一元的に関与できる体制を強化することへの要求が高まっている。県が政令指定都市実現への仲介役を担うとき、当然県自身の組織の再編に関わることであるという当事者意識が求められている。

また、県には、今後の地方行財政改革、地域間競争の激化、及び九州新幹線鹿児島ルート全線開業等が都市圏市町村に与える影響、並びに政令市を熊本都市圏に誕生させる意義を、熊本都市圏住民に伝える役割を果たすことが求められる。関係市町村が目を逸らしたがる「合併」問題も含めて、広域自治体である県が、都市圏市町村住民に情報を伝え選択肢を選ぶ機会を与えなければ、10年先の熊本県にとって禍根を残すことにもなりかねない。

## 6 住民の理解の難しさ

政令指定都市や道州制の問題は難しいといわれるが、なぜであろうか。住民、政治家、マスコミ、世論などのレベルに分けて考えてみよう。

### (1) 住民段階

第1に、行政制度改革の議論であり住民生活に密接な関係性が薄いことから、政令市への関心は低い水準にとどまっている。また、政令指定都市になるということの意味が、意識的に各市町村で争点として議論されていないという現実もある。

その理由として、政治的あるいは個人的利害に基づく反対論が声高に主張されてきた経緯があること、4年前の住民投票による合併拒否以降の状況変化に関する関係市町村住民への情報提供が不足していること、4年前の周辺住民が熊本市政に対して感じた信頼性にかかるイメージの固定化、また熊本市と近隣市町村の行政サービスの内容の違いとコスト（費用）の比較に対する情報不足や無理解などがその理由と考えられる。要は、政令市に関する情報の不足や偏りという問題性が、いまだ解消されていないことにある。世論の喚起により、この問題の露出度をあげていくことが、有効な対応策のひとつであろう。

### (2) 首長段階

2006年に熊本日日新聞社と共同通信社などが共同で実施した全国首長アンケートでは、熊本市の政令指定都市昇格に県内首長の75%、36人が「賛成」、または「どちらかといえば賛成」と回答している。都市圏内の首長では、「賛成」とした首長は熊本市、宇城市、富合町、植木町、西原村、山都町であり、「どちらかといえば賛成」は宇土市、合志市、玉東町、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町であった。「どちらかといえば反対」は菊陽町、「どちらでもない」が大津町であった。賛成の理由としては、県勢浮揚や都市圏・県内への波及効果への期待、州都を目指すべきといったことが挙げられている。賛成の意見を表明した首長には4年前の住民投票で合併反対をしたところも含まれていることが興味深い。

中長期的に熊本市が政令指定都市を目指すことについては一定の合意ができているといっても良いだろう。しかし合併の当事者としては、各首長の政治的判断の格差、議会の反応への慎重さ、自分の代はまだ単独でやれる、財政的に逼迫するまで待つという心理が、首長に混在している。「熊本に政令指定都市は必要、いつかは一緒になるだろう、でも・・・」という発言から、このような葛藤を首長が抱えていることが窺える。「現在」の視点からは、合併は大きな変化となるものであり、不安の気持ちも合わせて反対に傾きがちであるが、「未来」から考えると、熊本都市圏全体の発展のためには合併は不可欠である。政治家として、地域のリーダーとして、未来・将来を見据えた対応が望まれる。

### (3) 議員段階

4年ごとに選挙で選ばれる市町村議員にとって、合併は失職の危険性や、利益団体や地域代表者の利害を表出する役回りを果たさねばならないという立場から、推進策については保守的になりがちである。また狭い範囲の地縁血縁で選ばれがちな市町村議会議員には、議員として考えなければならない問題としてこの問題を捉えきれず、選出地区の利害以外には無関心である者も多いと思われる。

県議会議員は、政令指定都市になると市が県の関与から離れ対等の立場で国と交渉することになることからその存在の意味が減少するが、現実には政令市から一番たくさん県議会議員が選出されるというねじれた関係になる。政令市を含めた県土全体の調整や発展のために働くということであれば、その価値は認められよう。

国政選挙を含めた選挙区についても、政令市になると選挙区が行政区単位となることから、地盤としての選挙区と行政区の区割りの関係は議員にとって大きな関心事となろう。

今年4月以降の統一地方選挙でこれらの問題がどう争点化されるのか、議員の資質が問われている。

#### (4) マスコミ報道段階

##### 1) 新聞

これまでの5年間、継続的な報道の積み重ねはなされてきた、しかし読者の関心を喚起し、理解を深めることは困難であった。これは読者の知的関心や理解力の低下、商業紙として事件のみ追いかける姿勢などが、地域の課題として議論を建設的なものへ導いていく役割を果たすよりも、問題探しとそのフレームアップ(大衆心理を操作し世論を誘導)を結果として引き起こしてきた面がある。包括的な地域の課題として課題設定(アジェンダ・セッティング)をすることが新聞でも難しいという現実を冷静に受け止めつつも、「都市圏ビジョン・基本計画」の意味をわかりやすく丁寧に読者へ伝えるという役割をこれからの新聞報道に期待したい。共同体としての“地域を創る”ことに関して、新聞などマスコミの役割は大きいと考える。

##### 2) テレビ

テレビ報道の宿命である短く断片的な報道番組の構成、そしてエンターテインメント(娯楽)化した番組制作により、わかりやすさに拘った報道が追求されている。そのためこれまでの政令市に関する報道では、庶民の視点を演出し恣意的に選択された住民の声のレポートや、ニュース司会者やコメンテーターから、「やはり難しくてよく分かりませんね」などといった世間の無関心層に媚びたような無責任なコメント(論評)が飛び出すこともあった。テレビは、政治的な無関心層も含めて世論形成に大きな影響力を持っているが、ニュースとして社会的な課題の論点を理解する住民を増やすことを意識するよりも、娯楽志向で視聴率におもねる傾向が強く、政令市問題のような社会的なテーマを深めていく役割は苦手である。とりわけ数十秒から数分の映像に編集され、テレビ局にとって分かりやすい報道が追求されるために、問題点を二者択一的なものとして簡略化がなされるというメディア自身が抱える限界がある。公共財である電波を使ったテレビ報道には、公共放送だけではなく民放であっても健全な国民の社会的問題への理解力を増すような報道を期待したい。

#### (5) 世論づくり

いま地域の課題としてこの問題を捉えるとき、なぜ大きな市民運動に盛り上がらないのかを考える必要がある。おそらく都市圏内の経済・市民団体などによる政令指定都市を考え推進する運動体が熊本で成立していない理由の一つには、必要との議論はあるものの行動がないことに主たる原因があると考えられる。このような議論を尊ぶ風土・文化を県民性に還元しても意味はないかもしれないが、政令市に関して熊本だけが機が熟さないその理由のひとつとして考えざるを得ない。問題性を理解できる各界のリーダーが、行動を始めることを期待する。

また行政による、あるべき政令指定都市の制度化に向けた勉強会の継続や、さらに首長や議員、住民段階による勉強会などが行われるよう、世論喚起を行っていく必要があると考える。

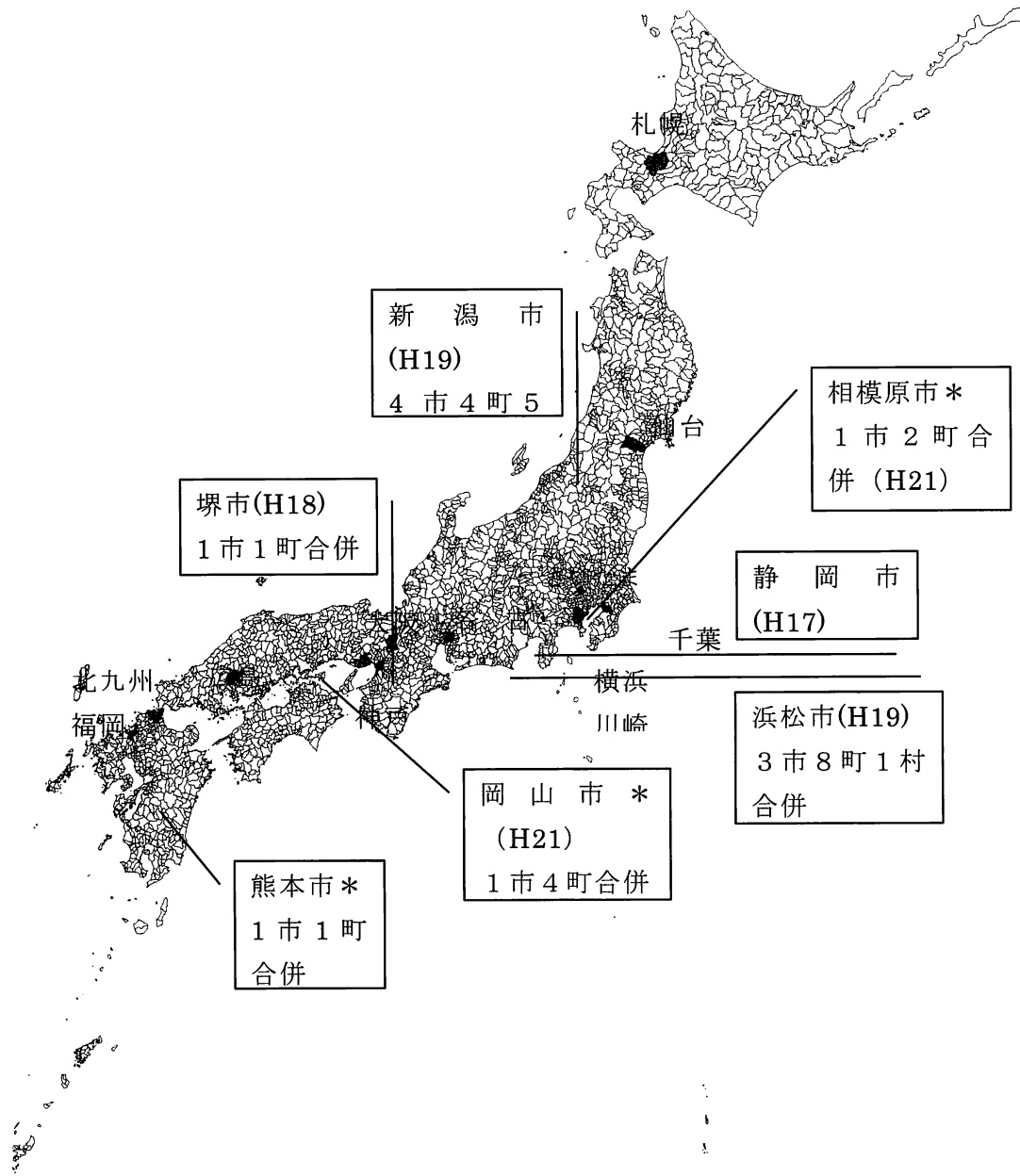
#### おわりに

政令指定都市を熊本県に形成することの利益、そしてそこへ至るための課題とその克服方法について、できるだけ平たく論じてきた。学問的な視点からは、これまで2年間熊本大学の政令指定都市・道州制に関する研究会で行ってきた研究の成果として研究会メンバーで執筆した、上野真也編『政令指定都市をめざす地方都市』（成文堂、2007年）に詳しく論じている。是非そちらもご一読願いたい。

本書は、第3者的な中立機関である大学から、地域社会のあり方について提言したものである。このことを契機に、熊本県内でさらに政令指定都市問題への関心が高まり、実現へ向けた各界での取り組みが進むことを祈念している。

# 資料

附図1 全国の新しい政令指定都市及び候補都市



(注)都市名のあとの\*印は、現在政令指定都市を目指している都市の意味。



附表 1 政令指定都市一覽

| 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   | (2009) | (696)     | 665        | 790       | -  | 88.4       | 0.722 |
| 相模原市  | (2009) | (703)     | 628        | 329       | -  | 88.8       | 0.997 |
| 熊本市   | -      | (670)     | 670        | 267       | -  | 85.4       | 0.630 |
| 鹿児島市  | -      | (604)     | 604        | 546       | -  | 79.0       | 0.662 |

(注) 浜松市，新潟市は 2007 年指定予定。岡山市，相模原市は 2009 年の指定を目指している。熊本市，鹿児島市は，政令指定都市及びその候補都市に続く人口規模の都市であり比較のため掲載。

## 附表2 熊本都市圏における政令指定都市をめぐる事柄年表

1889（明治22）年 熊本市市制施行

1970（昭和45）年 熊本市に託麻村編入

1991（平成3）年 熊本市に飽託郡4町編入

1996（平成8）年 熊本市が中核市に指定される

2001（平成13）年

国は「市町村合併支援プラン」で政令指定都市の指定の弾力化を公表

「大規模な市町村合併が行われ、かつ、合併関係市町村及び関係都道府県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する。」

2002（平成14）年

4月 熊本市役所企画課に広域行政班設置

5月 熊本市議会に政令指定都市調査特別委員会設置

10月 熊本市は広域行政推進室に拡充

熊本市議会は天水町、植木町、菊陽町、西合志町からの住民発議による合併協議会設置議案を可決

11月 天水町、植木町、菊陽町、西合志町の各議会は住民発議による熊本市との合併協議会設置議案を否決

2003（平成15）年

1月 益城町の住民発議による合併協議会設置議案について熊本市議会可決、益城町議会否決

3月 熊本市議会は富合町からの住民発議による合併協議会設置議案について富合町が宇土市と法定協議会で協議中だったため継続審議とし、城南町からの住民発議による合併協議会設置議案については可決。富合町議会はこれを否決

植木町、西合志町で熊本市との合併協議会設置の是非を問う住民投票が行われ、否決

4月 城南町議会は熊本市との合併協議会設置議案を継続審議とする

8月 益城町で熊本市との合併協議会設置の是非を問う住民投票が行われ、否決

12月 宇土市・富合町合併調印後、富合町議会が宇土市との廃置分合議案を否決

城南町議会は熊本市との合併協議会設置議案を否決

2004（平成16）年

9月 玉名郡市1市8町合併協議会の休止

10月 大津町・菊陽町・合志町・西合志町の合併協議会休止

11月 熊本市が総務省へ政令指定都市指定要件緩和の継続を要望

12月 富合町長は富合町議会において熊本市を中心とした合併をしたいとの意向表明

## 2005（平成17）年

1 月 宇城市発足

2 月 山都町発足

熊本県は熊本市の政令指定都市実現に関して総務省に政令指定都市要件緩和の継続を要望

3 月 富合町は宇土市との合併の賛否を問う住民投票の結果、法定協議会を解散

4 月 富合町から熊本市へ合併を前提とした勉強会の申し入れ

5 月 熊本市・富合町合同研究会開始

8 月 国は平成22年3月まで新市町村合併支援プランで政令指定都市の指定を弾力化すると公表

9 月 熊本市・富合町合同研究会報告書がまとまる

10月 熊本市・富合町合同研究会報告書住民説明会実施

## 2006（平成18）年

1 月 城南町を除く熊本都市圏15の市町村長、県等が参加して「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」発足

2 月 合志市発足

3 月 富合町議会は熊本市との合併協議会設置議案を否決

5月 富合町住民グループによる町議会解散の請求

7月 富合町議会議員選挙の実施

10月 「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」で「熊本都市圏ビジョン 基本構想」承認

## 2007（平成19）年

1 月 富合町と熊本市との法定協議会設置

2 月 「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」で「都市圏ビジョン 基本計画」承認