

政令市熊本の原点から地方自治の あるべき姿を考える

幸山 政史¹

¹一般社団法人幸山政史事務所 代表

アブストラクト

2012年4月、熊本市は市内外からの期待を背負って政令市に移行した。当時の期待として、

- ①政令市ブランドによる経済効果
- ②新たに得られる権限財源を活用した都市機能の向上
- ③区役所を拠点とした市民協働のまちづくりの充実
- ④さらなる集積が進む都市圏でのリーダーシップ
- ⑤南九州ブロックを牽引する役割、などが挙げられる。

当時の社会的背景としては、少子高齢化や人口減少、都市部への集中、過疎地域の拡大、財政状況の悪化といった構造的な課題を抱える中、行政改革を背景とした地方分権の受け皿づくりとして、政令市化を含む市町村合併が国主導のもとに進められた。その際熊本市は、九州新幹線全線開業に伴うストロー現象への懸念という特有の課題もあり、政令市を目指す道を選び、市町村合併や区制への移行など賛否が拮抗する課題を乗り越えてそれを実現した。あれから10年が経過し、市町村合併どころか地方分権という言葉すら聞こえなくなった昨今、人口減少等の課題は解消されないばかりか深刻さは増してきている。

1889年の市制・町村制施行以降、明治、昭和、平成と繰り返されてきた市町村合併。『平成の大合併』は一定の成果は認められるものの、行政の効率化を優先させたが故に、地域の衰退を加速させた負の側面を併せ持つ。政令市熊本が誕生するまでと、その後の10年の歩みを通して、今後の政令市の役割や政令市を含めた市町村間の連携、都道府県の役割、都道府県と市町村との役割分担や連携など、地方分権や大都市制度のあり方を含め、深刻さを増す様々な課題を乗り越え、住民の暮らしや地域そのものを守るための地方自治のあるべき姿を、あくまでも地方の視点で思考し、提言する。

1. 市町村合併

(1) 市町村合併の歴史

日本では 1889 年の市制・町村制施行以降、市町村合併を繰り返してきた。1888 年(明治 21)年から 1889 年(明治 22)年までに市町村数が 71,314 から 15,859 に減少した「明治の大合併」、1953(昭和 28)年の町村合併法施行から新市町村建設促進法により 1956(昭和 31)年から 1961(昭和 36)年までに市町村数が 9,868 から 3,472 に減少した「昭和の大合併」、1995(平成 7)年の地方分権一括法による合併特例法の改正により 1999(平成 11)年から 2014(平成 26)年までに市町村数が 3,232 から 1,718 に減少した「平成の大合併」という大規模な動きがあった。

背景や目的は違えども、明治、昭和、平成と時代ごとに市町村合併を繰り返した。それは、小・中学校区等を単位とした適正規模という観点、地方分権の推進に伴う受け皿づくりという観点、さらには人口減少社会を見越した地域経営という観点からも、都道府県の形はそのままに、市町村を合併することで対応してきた。

全国の市町村数は 1888 年の 71,314 から現在の 1,718 まで約 40 分の 1 に減少しているが、その間、熊本市も 17 回の合併を繰り返し、人口は 42,725 人から 734,474 人へと約 17 倍、面積は 5.55 平方 km から 389.53 平方 km と実に 70 倍にまで拡大している。

例えば、私が生まれ育ったのは現在の熊本市北区貢町。生まれたときは熊本県飽託郡北部村大字貢。その北部村は 1968 年に町制が施行され北部町となり、1991 年には熊本市と合併し熊本市貢町へ。2012 年 4 月、熊本市が政令市に移行してからは熊本市北区貢町となった。私が生まれた 1965 年から遡れば、1955 年に川上村と西里村の合併により北部村、1898 年に硯川村、寺迫村、五町村が合併して西里村、それ以前にも 1889 年、1874 年と合併を繰り返している。合併を繰り返す中で、村が順次拡大し、村から町、市、熊本市北区へと変貌を遂げている。

このように日本の地方自治は、基礎自治体である市町村の合併を繰り返すことで、環境の変化に対応してきたといえる。

(2) 平成の大合併

市町村合併の歴史においては、それぞれの元号を付して、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併などと呼ばれてきた。私が熊本市長として経験した平成の大合併は、いよいよ人口減少社会が現実のものとなり、行政の効率性がより重視されるようになったという点で、それまでの合併とは異なる。1980 年代以降、特にバブル経済の崩壊後は、「官から民へ」と「国から地方へ」はセットとして使われるようになり、市町村合併も含めた地方分権改革は、政界だけでなく経済界等からも幅広い支持を得られるようになった。平成の大合併は「合併特例債」や「合併算定替」というアメ、「三位一体改革」や「段階補正の見直し」といったムチを用意して、行財政基盤の強化や行政の効率化とともに、分権の受け皿づくりとしても強力に推進された。その市町村合併はあくまでも自主的とされながらも、実際には「合併しないことには次年度以降の予算が組めない」といった悲鳴に近い声は市町村関係者から聞こえてきていた。結果、平成の大合併により 3,232 の市町村数は 1,718 に減少する一方、2004 年度からの 3 年間で交付税をはじめ地方の税財源は約 6.8 兆円減少するなど、市町村職員

数や議員数の削減なども含めれば地方の行財政改革はかなりの効果を上げている。平成の大合併後の市町村の中には、合併を選択した市町村があれば、合併せずに単独を貫いた市町村も含まれる。平成の大合併が収束した後、市町村は合併の有無や規模の大小に関わらず、厳しいながらも成り立ち続けている現状を見れば、やむを得ず合併を選択した市町村からは「事実上合併を迫られたものだった」と感じている市町村関係者は少なくないものと思われる。

(3) 熊本市はなぜ市町村合併を目指し、どのようにして進めたのか

合併を繰り返してきた歴史を持つ熊本市が、なぜ再び合併を進めようとしたのか、それは政令市を目指したからに他ならない。1991年、熊本市は飽託郡4町との合併により人口60万人を超え、1996年には新たに制度化された中核市へと移行している。その時点で、熊本市は人口規模や拠点性の高さから「もっとも政令市に近い中核市」と呼ばれていた。2001年、国が示した市町村合併支援プランに「大規模な合併がなされた場合の政令指定都市の指定の弾力化」が盛り込まれ、事実上、人口要件がそれまでの80万人程度から70万人程度に引き下げられたこともあり、熊本市の政令市が現実味を帯びてくる。ところが2000年に県が示した市町村合併推進要綱では、熊本市も含めた合併パターンは示されず、熊本市と近隣市町村との間での合併に向けた準備が整わない内に、2002年から2003年にかけて、菊陽町を皮切りに熊本市との法定協議会を求める住民発議の本請求が相次ぐ。いずれも近隣町の議会で否決、もしくは住民投票でも賛成票が過半数に達することはなく、市町村合併特例法(合併旧法)下での合併は断念、仕切り直しとなる。

今度は熊本市として政令市を目指す動きとして、人口要件の緩和措置が2005年4月以降の市町村合併特例法(合併新法)下においても継続されるよう、相模原市や姫路市とともに総務省に働きかけるとともに、近隣市町村から指摘されていた熊本市の財政面での不安を払拭すべく行財政改革を断行。2006年には「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会(以下、都市圏研究会)」を設置し、熊本都市圏を形成する15市町村とともに熊本都市圏の現状・将来像及び政令指定都市の効果や課題についての調査研究に取り組んだ。人口要件の緩和は合併新法にも受け継がれ、行財政改革も一定の成果を生み、都市圏研究会における調査研究の結果、「熊本都市圏ビジョン」を策定し、その中に市町村が連携して取り組むべき施策として「政令指定都市を中心とした九州中央の拠点づくりを進める」という基本目標を掲げることになった。合併旧法下で熊本市が合併を進めることができなかつた要因はいくつか挙げられるが、熊本市と近隣市町村との交流及び信頼関係の欠如が大きかった。その意味では、熊本都市圏を構成する15市町村が一堂に会して、都市圏ビジョンを策定、その実現の手段に政令市を位置付けたことは大きな一歩であった。結果、都市圏研究会の動きに並行して、合併新法下での協議が始まることになる。

(A) 富合町の合併

富合町にとっての平成の大合併は、宇城地域における枠組みの検討から始まる。県市町村合併推進要綱に示されたパターンは宇土市、城南町、富合町の1市2町。当

時、城南町は嘉島町や熊本市との合併を検討していたことから、宇土市のみを対象として合併協議を始める。2002年に法定協議会を設置し、協議を重ね、2003年12月末には県の立会の下に合併調印まで漕ぎ着ける。ただ、その直後の富合町議会で廃置分合議案が否決されて、宇土市との合併は一時棚上げに。2004年に実施された富合町民への意向調査では、宇土市との合併を求める回答は過半数に至らず、2005年3月13日の宇土市との合併の賛否を問う住民投票の結果でも合併反対が過半数となったことから、2005年3月31日付で法定協議会は正式に解散された。そして熊本市との合併に向けた協議が始まる。まずは2005年5月に市町の職員による「熊本市・富合町合同研究会(以下、合同研究会)」が設置され同年9月に報告書がまとめられる。2006年3月、富合町長は熊本市との法定協議会設置議案を町議会に提案するも1票差で否決される。2006年5月には町議会の議決を要しない「熊本市・富合町合併準備協議会(以下、準備協議会)」を設置し、合同研究会で取りまとめた内容を住民代表も交えた準備協議会でさらに検討を深めることに。その間には合併推進の住民グループから富合町議会のリコールの請求があり、住民投票の結果、町議会は解散。2006年7月の町議会議員選挙を経た新しい議会により、同年11月に法定協議会設置議案が今度は1票差で可決され、2007年1月には「熊本市・富合町合併協議会」の設置に至る。10回の協議を経て、同年10月に調印式、所要の手続きを経て2008年1月に合併が確定。同年10月6日に富合町が熊本市に編入され、人口約677千人の新熊本市が誕生。政令市に向けての具体的な一步を踏み出すこととなる。

(B) 城南町の合併

熊本市と城南町の合併の動きは、2007年11月、同町での市町村合併に係る住民アンケートに端を発する。「アンケート回収率56.1%、合併賛成68.6%、内69.4%が熊本市を希望」以上の結果を受けて、2008年1月「熊本市・城南町合併任意協議会」を設置。計6回協議を行う。2008年8月、町議会に熊本市との法定協議会設置議案を上程するも否決(賛成5、反対9、棄権1)。その結果を受けて、同年9月、合併賛成の住民グループは反対票を投じた議員9名のリコール署名運動、合併反対の住民グループは賛成票を投じた議員5名及び町長のリコール署名運動がそれぞれ始まる。議会においても合併反対の議員から提案された住民投票条例が可決(賛成10、反対4、棄権1)。その条例を町長が再議に付し、再議決要件の3分の2以上に達しなかったことから、結果的に条例は否決された(賛成10、反対6)。同日には法定協議会設置議案が再度町長から提案され、賛成反対同数となり議長採決により可決(賛成7、反対7、棄権1)。併せて法定協議会での審議後、廃置分合議案前に住民投票を行うという住民投票条例が全会一致で可決されている。賛成派、反対派、双方の住民によるリコール請求については、両者の話し合いの結果、双方の議員については本請求が見送られた。残された町長のリコールについては、最終的に熊本地裁の判断により不成立となっている。その後、法定協議会設置の条件とされた住民投票が行われ、合併賛成が過半数を得る結果となった(投票率79.53%、賛成6,782票、反対5,844票)。2009年7月市町議会で廃置分合議案が可決、同年10月に合併が確定し、2010年3月23日に城南町が熊本市に編入され、新熊本市が誕生する。

2002年11月、私が熊本市長に初当選後、就任前の準備段階の時期に、当時の八幡紀雄町長が私の自宅にアポ無しで訪ねて来られ「合併しましょう」と申し込まれた。就任前とはいえ合併政令市は熊本市にとって重要な課題と認識しており、ありがたい申し出と思いつつも、あまりにも唐突であり、また当時の城南町は熊本市にとって飛地であったため、その場での返事を濁してしまったことを記憶している。常に、熊本市と合併し、ともに政令市として発展するという信念を貫かれた方であった。その八幡町長は2021年6月に享年80歳で急逝された。この場を借りて心からご冥福を祈ることとしたい。

(C) 植木町の合併

熊本市と植木町の合併は、2003年3月の「熊本市を合併対象市町村とする合併協議会設置協議についての投票」において反対多数となったことから一度は断念している。2007年9月、合併賛成の住民グループが提出した「熊本市との任意協議会設置を求める請願」を植木町議会が反対多数で否決(賛成9、反対10)。一方で町議会に合併問題調査特別委員会を設置する議案は可決された。町長が町内9箇所で合併に関する町政懇談会を実施。もっと判断材料が欲しいとの住民の声を受け、同年11月、市町事務レベルの「熊本市・植木町の政令指定都市及び合併に関する研究会」を設置。同年12月に報告書を取りまとめる。2008年4月、任意協議会にあたる「熊本市・植木町合併問題調査研究会」を設置。5回の開催を踏まえ、再び町内10箇所で住民説明会を開催。町長が更に内容を深める必要があると判断し、議会に法定協議会設置議案を提出したが賛成反対同数となり、議長採決により否決される(賛成9、反対9、棄権1)。合併賛成の住民グループは、住民発議による法定協議会設置についての本請求を行うも、またもや賛成反対同数となり、議長採決により否決された(賛成9、反対9、棄権1)。町長はこの結果を受けて同年10月、「熊本市を合併対象市町村とする合併協議会設置協議についての投票」を町選挙管理委員会に請求。住民間での激しい投票運動の結果、賛成過半数で法定協議会設置が決まる(投票率69.67%、賛成10,309票、反対6,697票、無効62票)。法定協議会は2008年12月から2009年5月までの間、計7回開催された。合併反対の住民グループからの請願を受けて再び住民投票が実施されたが、またしても賛成多数の結果となった(投票率74%、賛成10,591票、反対7,493票、無効74票)。2009年7月市町議会で廃置分合議案が可決、同年10月に合併が確定し、2010年3月23日に植木町が熊本市に編入される。植木町と城南町は並行して協議が進められ、最後の住民投票も同日実施された。両町の編入により人口70万人を超えて政令市要件に達する新熊本市が誕生した。

(D) 益城町の合併協議

益城町も植木町と同様に、2003年8月の「熊本市との法定協議会設置に係る住民投票」において反対多数となったことから、一旦は合併を断念した町である。2007年2月の「熊本都市圏ビジョン」の策定を受け、同年3月に「益城町・熊本市政策連携勉強会」を設置。同年12月には益城町商工会と熊本商工会議所による「熊本都市圏経済研究会」が設置、2008年2月には益城町の住民、各種団体及び町市の職員による

「益城町の明日と政令市を考える研究会」が設置されるなど、各方面から政令市の検討が行われる。2008年4月には「熊本市・益城町合併任意協議会」が設置、同年9月には益城町議会に法定協議会設置議案が提案され、賛成反対同数により、議長採決で可決された(賛成9、反対9)。同年10月「熊本市・益城町合併協議会」が設置され、協議会を開催するも、最終的な取りまとめの前に、合併反対の住民グループから住民投票を実施する直接請求が提出され、町議会で可決される(賛成9、反対8、欠席1)。それを受けて実施された住民投票で反対票が過半数を占める結果となり、再び合併を断念することとなった。(賛成7,905票、反対12,205票)。(いずれも熊本縣市町村合併史に詳述)

(1) 市町村合併のまとめ

熊本市と4町との合併の動きを議会や住民運動を中心に時系列で紹介した。熊本市と近隣町との合併は、その過程において、いずれの町でも議会や住民を巻き込んでの賛否の拮抗した激しい議論となり、町の将来を考えての、町長、議会、住民それぞれの苦渋の決断の末に誕生した記憶を呼び戻すことを目的とした。

(A) 熊本県における平成の市町村合併検証報告書を基本として

熊本県内の合併からほぼ10年が経過した2015年に熊本県と熊本県立大学において「熊本県における平成の市町村合併検証報告書 合併後10年効果と課題」が作成されている。合併の検証は、仮に合併しなかった場合との比較が難しく、受け止めにも地域差や個人差があることから、難しい作業となるが、丁寧にアンケートやヒアリングを重ねて作成されたことには敬意を表する。その報告書の総括の一部を引用すると「今回の合併は、これから数十年先の将来に発生する福祉、教育、議会、生活インフラ等をはじめとした困難な課題を先取りして対応する意味が十分にあったと言える。また、合併により生じた行財政のスケールメリットがある間に、専任組織の設置や職員研修の充実等、長い期間が必要となる人材育成の基盤を作ることができる時間的猶予を得た意味は大きく、長期的な視点から見ても、今回の合併は十分に評価できる選択であったと言える」とまとめられている。報告書が作成されてから既に7年が経過しており、中長期的な効果を期待しての評価でもあったと認められることから、あらためての検証を待ちたい。

ここに来て、国は平成の大合併に終止符を打ち、地方分権改革は岐路を迎え、これ以上の市町村合併は進めない代わりに連携中枢都市圏構想などの広域連携に力を入れている。ただ、第3節でも触れることになるが、広域圏も形を変え繰り返されてきた歴史がある。人口減少の基本的な流れは当面変わらないことから、また、いつ国主導により行政の効率化に重きを置いた市町村合併の動きが始まるとも限らない。基礎自治体としての適正規模はあるとしても、平成の大合併の教訓として、合併するか否かの二者択一の判断を市町村に迫ることの無いように、連携協約に基づく広域連携はもとより、広域連合や一部事務組合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行等、多様な制度を前提に具体的な広域連携策を検討しておく必要がある。

そのためにも、合併を選択した市町村と単独を選んだ市町村との比較も含め、さらに踏み込んだ検証が必要だと考える。

加えて、これまでの合併の検証においては住民目線での検証がまだまだ十分ではないと感じている。前述のように、人材育成などの基盤形成の時間を得ることができた意味は大きいとされているが、これは行政としてのメリットであり、その時間は合併以外の方法でも得ることは可能と思う。

今回の熊本市と近隣町との合併を振り返ると、確かに公共施設、道路、上下水道といった分野では、合併特例債などを活用し、旧町の財政力では到底なしえなかったと思われる莫大な費用を必要とするインフラ整備が急速に進んだ。そのことは熊本地震後の災害復旧復興の際にも大いに威力を発揮した。しかしながら、例えば、上下水道が整備されても未だに接続していない住宅も多い。元来、熊本県は国内でも上水道の普及率が最も低い県の1つである。これは、決して上水道の整備が遅れているという単純な理由ではなく、もともと地下水が豊富で井戸水で十分賄えることが大きな要因である。合併した町においても接続が進まないのは、日常の生活を送る上でそれほど必要とはしていないインフラであったのではないか。また、区役所を設置した際に住民のアクセス向上のために新たに区バスを運行したが、いずれも数年の間に利用者が少ないため廃止した経緯がある。

「あったら便利」と「必要なサービス」は全く異なるものである。合併を進めるために国は様々な飴を用意し、そして地方はそれを使わなければ損とばかりに、様々な公共施設の建設や社会インフラの整備等に活用してきたが、それが住民の幸せにつながったのか、このことは合併の検証において欠くことができない重要な視点であろう。

(B) 市町村合併を進めた当事者として

「熊本市と3町との合併は、市町村合併の教科書となり得る」と、ある総務省官僚から言及されたことがある。それだけ合併に至る過程では、度重なる合併協議や住民説明会のもとより、住民アンケートや住民投票、町長や議員のリコール運動、議会の解散など、住民を巻き込んだ厳しい局面が繰り返し展開された。合併はメリットだけではないことから、賛成派と反対派に分かれての激しい対立となり、結果的に住民間に亀裂を招いたとの批判は現在も根強く残る。ただ、他の市町村合併と比較すると、熊本市と近隣町との合併は首長や議会の判断だけで進められたものではなく、住民の意思を示す機会が何度も設けられたという点では、民主主義の手続きを踏まえたものとも言える。住民自身が地域の現在と将来とを主体的に考える機会になったのではないだろうか。平成の大合併は、行財政基盤の強化や行政の効率化を目的として『兵糧攻め』のような形で進められたことを先述したものの、単に国や県から示された枠組みを受け入れた合併ではなく、住民一人ひとりの判断を積み重ねながら進められたものであることを忘れてはならない。市町村合併とはそれだけ重い判断を伴うものであるからこそ、将来にわたって厳しく評価され、地域の将来にも生かしていかなければならない。

また、このような地方自治の原点ともいべき住民投票について、一つ問題を提起

すると、自治体の将来の方向を住民自ら決定する手段としての住民投票が、ややもすれば町長派、反町長派といった、政争の具とされる危険性も孕んでいるということである。やはり、住民投票は、純粹にその案件についての賛否を問うものとしなければならないことを肝に銘じる必要がある。その上で、現在の首長、地方議員選挙では、なり手不足や低投票率、無投票当選などの深刻な問題も横たわり、民主主義を機能させる手段として、住民投票も上手に使いこなしていかなければならない。

2. 政令市 熊本市はなぜ政令市を目指したのか

熊本都市圏域の広がりに合わせて17回の合併を繰り返してきた熊本市が、再び合併を進めたのは政令市移行を目指したからに他ならない。ただ「合併は政令市になるための数合わせ」との批判を受けまいよう、協議を重ね、ビジョンを示し、住民の意向を確認しながら進めたのは第1節で記載した通り。市町村合併、特に平成のそれは、地方分権改革の一環として行財政基盤の強化や行政の効率化を主目的として進められたがゆえに、負の側面をも併せ持つ。であるがゆえに熊本市が目指した政令市は合併によるマイナス要因を上回るものでなければならなかった。合併や政令市に反対の立場からは「合併を成就させようと、政令市という夢をばらまいている」との指摘を受けることもあった。この章では、政令市は見果てぬ夢であったのか、政令市の意義と熊本市が目指した政令市、現時点での政令市熊本の評価についての考察を試みる。

(1) 政令市とは

政令市とは

「地方自治法第252条19第1項の規定により、政令で指定される人口50万人以上の市」

「都道府県の区域に包括される普通地方公共団体たる市であるが、現行制度上その組織、権能等について一般の市とは異なる取り扱いをされている」

「大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため、地方自治法及びその他の法令において、事務配分(児童福祉、都市計画、道路、教育等)、関与(知事ではなく各大臣の関与)、行政組織(区の設置)、財政地方揮発油譲与税等)の各面において他の一般市とは異なる特例が定められている」

ものであり、私なりの表現では

「政令市は、人口や産業が集中した都市で、都道府県と同等の権限・財源を持ち、基本的に市域のことは自己責任で対応し、決定できる範囲が格段に広がります。今の地方自治制度において、最も自立した都市ということが出来ます。」(明日のくまもとへ 政令市を目指して)と著している。

1956年の地方自治法改正により、大阪、名古屋、京都、横浜、神戸の5都市が最初の政令市(5大政令市)として誕生。その後、北九州、札幌、川崎、福岡、広島と続く。最初の5都市以外は、市側の独自戦略として政令市を果たしている。政令市の人

口要件は、前述の通り、地方自治法の規定上「人口 50 万人以上」との記載のみ。実態は、当初の「人口 100 万人超」から「人口 80 万人以上で将来 100 万人を超える見込み」へと見直され、合併特例法に基づく合併支援プランにおいて「市町村合併が実施され人口 70 万人を超えた場合」も認められることとなった。その要件緩和により誕生したのが、静岡、堺、浜松、新潟、岡山、熊本。合計 20 の政令市が国内に位置づけられた。

その政令市は人口 370 万人を超える横浜市から、既に 70 万人を切った静岡市まで、人口規模にはかなりの開きがあり、政令市のタイプもいくつかに分類されるようになった。このことは澤田氏の論に譲るとしても、人口要件緩和後に新たに誕生した政令市は、人口減少社会を背景に、国土のバランスを考慮して 3 大都市圏等への過度な集中を緩和させる、例えば、新潟市は日本海沿岸、熊本市は南九州といった具合に、広域ブロックを牽引する役割も期待されていた。

(2) 熊本市が目指した政令市

国の期待はそれとして、熊本市には固有の地域課題があり、その課題を克服する手段を政令市に求めた。その課題としては、

(A) 九州中央に位置する地理的優位性・拠点性を高めること

九州内では福岡市への集中が進み、相対的に熊本市との格差は開く一方であった。2011 年 3 月の九州新幹線の全線開通は、熊本市に活力をもたらすと期待以上に、福岡市への集中を加速させるのではとの懸念が強かった。また 2004 年 3 月の新八代-鹿児島中央駅間の先行開業に伴い、経済効果を既に上げていた鹿児島市が、全線開通になれば終着駅としてのダム効果も加わり、更に勢いが増し、熊本市が相対的に埋没してしまうのではとの危惧があった。いずれも、本来は強みとされていた九州のほぼ中央に位置するという地理的優位性が、単なる通過点として弱みとならないように、都市機能を高め拠点性を向上させることが求められていた。

(B) 熊本県内における一極集中に対応していくこと

2020 年国勢調査結果（確定値）によると、2020 年 10 月 1 日現在の熊本市人口は 738,865 人、熊本県人口が 1,738,301 人であり、熊本市は県全体の約 42% を占め、県内第 2 の都市の八代市が 123,067 人であることから、全国の都道府県の中でも有数の一極集中型と言える。更に連携中枢都市圏を構成する 19 市町村まで広げれば、面積は県全体の約 4 割、人口は約 7 割を占める状況である。明確な要件ではないものの、広域的な役割が期待される政令市には、第 1 次産業以外の産業が集積している都市、都道府県並みの権限に付随する事務を処理する能力や体制が整っていること等が求められていた。熊本市を他の政令市と比較した場合、産業面では、1 次産業の割合が高く、2 次産業の割合が極端に低い。農村部を抱える消費型都市の特徴が税収や財政力指数の弱さにも表れていた。それが圏域で比較すれば、他の政令市にも引けを取らないだけの力強さがある。熊本市及びその周辺部に人口や産業が集積することは好

ましいことではあるものの、交通渋滞や廃棄物処理等の都市的な課題も深刻さを増す。熊本市が圏域のけん引役として力を発揮し、課題解決に取り組むことは、一極集中型の県であるがゆえに、熊本市の果たすべき役割は大きかった。

(C) 都市内分権を進め、住民自治を高めること

熊本市は 1889 年、人口 42,725 人の都市として誕生して以降、17 回の合併を繰り返してきた。冒頭に著したように、私は 1991 年に熊本市に編入合併した旧飽託郡北部町で生まれ育つ。学生、社会人と 8 年ほど熊本を離れている間に故郷は熊本市に変貌していた。1995 年に帰熊してからも、生まれ育った旧北部町内に居を構えたため、多くの人から合併前と後との違いを聞かされた。その中には「役所が遠くなった」「住民間のつながりが希薄になった」など、抽象的なものも含め概ね厳しい意見が多かった。その経験からも、合併を進める場合に大事にしなければならないのは、住民と行政との距離感であり、コミュニティそのものではないかと考えていた。合併により、町役場が市民センター等に変化することで、身近なところでの行政機能は確実に低下する。また町議会も無くなることから、住民の意見を行政に反映させる機会も減る。大きな市になることで、莫大な費用を伴う道路や上下水道などの生活関連のインフラ整備は進めやすくなるものの、住民と行政との距離が離れてしまい、コミュニティの崩壊にもつながりかねない。

合併を繰り返し、人口 70 万人に少し届かないくらいの規模にまで膨らんだ熊本市。行政機能が本庁 1 箇所では行政サービスが隅々まで行き渡りにくい。地域コミュニティの希薄化といった課題も抱え、区役所を設置できる政令市にその活路を求めた。

(3) 政令市熊本の評価

(A) 九州中央に位置する拠点性を高めること

この評価の難しさは、人口や事業所の増加があったとして、それは政令市の効果なのか、新幹線効果なのか、あるいは別の要因によるものなのか判断の難しいところ。更には、2016 年には熊本地震が発生し、2020 年以降は新型コロナの影響により相殺されている可能性もある。更に言えば、仮に政令市にならなかった場合との比較も明確な数字を弾き出すことは困難。それでも坂本氏がまとめたデータに基づけば、他の政令市との比較からも、一定の効果は上がっていると言えるのではないだろうか。それは経済界へのヒアリングからもうかがい知ることができた。ただ、九州内での福岡市への集中の流れは基本的に変わっていない。引き続き、都市機能の充実に取り組みながら、熊本と大分や宮崎を結ぶ横軸や南九州エリアといった九州全体を意識した九州中央の交流拠点としての役割を果たしていく必要がある。

(B) 熊本県内における一極集中に対応していくこと

九州内での福岡市への集中が変わらないように、熊本県内における熊本市及び都市圏への集中の流れも基本的に変わらない。2023 年には国家的事業でもある TSMC が菊陽町に開業することから、さらなる加速も見込まれている。都市圏と言っても、明確な定義があるわけではない。熊本市が都市圏研究会を立ち上げて、2007 年に都市圏

ビジョンを策定した際、便宜上、熊本市への通勤通学率が15%以上と定義した。便宜上とは言え実質的に一体性の強いエリアには違いない。先ほどのTSMCだけでなく、熊本市の周辺部、熊本市以外の都市圏内の市町村には、住宅や工場、商業施設の立地が進んでいる。人口に関しては、一部は県外からの流入が見られるものの、その大部分は県内の移動。都市圏への集中が進む一方、熊本県内には、過疎化が進み、生活環境の維持が難しくなるエリアも広がっている。熊本市は、都市圏研究会の流れを汲む形で、熊本連携中枢都市として19の市町村と盟約を締結し、更に圏域を広げ各種事業に取り組んでいる。その姿勢は評価に値すると考えるものの、ソフト対策に留まっている感は否めない。また、近隣の市町村からの熊本市に対する評価は、熊本市が考えているほど高くないことがヒアリングからも伺えた。また熊本市と近隣市町村の間に新たな壁ができたと感じられるような出来事も散見され、都市圏の役割と責任をどこまで果たすことができるのか、県との役割分担も含めて重要な課題が残されている。

(C) 都市内分権を進め、住民自治を高めること

区の数、区と区の境界線、区役所の位置については、市民や議会で最後まで意見が分かかれ白熱した議論になった。熊本市の合併は政令市につながるとはわかっているが、3町とも編入合併ただけに、旧熊本市民にとってはあまり影響がないと、合併に対する関心がそれほど高まることはなかった。ところが、いざ合併が決まり、政令市移行の準備として行政区画等審議会が設置され、区制関連の審議を始めた途端、様々な意見が噴出することになる。熊本市が当初から5区案にこだわった理由は、区役所を拠点として地域のまちづくりを活性化させる狙いがあった。途中、区役所の数を3もしくは4とする提案が行政区画等審議会や議会から出されたものの、区の面積が広くなれば住民との距離が遠くなってしまう。限りある行政資源での区数の上限を5箇所と算出し、それを前提として、地形や小学校区、区間のバランスなどを考慮しながら区の境界線を引いた。そして可能な限り区役所で市民サービスが完結するように、大区役所制を目指すこととした。議会が延長されるなど、揉めに揉めたものの、最終的には提案通りに可決された。その形は現在も変わらない。

ただ、区役所の中身については、かなり変わってきている。このことは豊永氏の論に委ねるが、住民との距離、住民自治力の強化については、まちづくりセンターを設置し、小学校区単位の地域担当職員も配置、熊本地震を教訓とした地域防災機能を強化するなど、より実情に応じた具体的な施策が実施されている。住民の評価も、地域団体との関わり度合いによっては異なるものの、概ね評価されていることが住民アンケートの結果からもうかがえる。ただし、政令市への移行で、県と市の壁が排除される（県を介さずに国と直接やりとりできる）ことを政令市のメリットとしつつも、「(市役所本庁と区役所の間で)新たな壁ができた」との声も市役所内部から聞こえてくる。大区役所制を目指すことから始まり、その後に変化を続ける区役所の役割と位置づけについて、庁内分権も含めて今一度明確にする必要があると考える。都市化の進展による住民間のコミュニケーションの希薄化は変わらず、高齢者の見守りや防災対策など、より具体的な活動と成果が求められてもいる。今後は行政のDX化により、区役所等ま

で足を運ばなくても、住民サービスを享受でき、行政に声を届けることも容易になる。そのような変化に柔軟に対応しつつ、『区』民の『役』に立つ『所』として、今後一層の区役所の充実が期待される。

3. 広域連携

熊本市長に就任したときには、合併の只中にいた。

近隣市町村では熊本市との合併協議の設置を求める住民発議が相次いでおり、近隣市町村の住民の中に熊本市との合併を望む人たちがおられた。ところが議会ではその発議は否決され、住民投票まで行き着いた西合志町、植木町、益城町でも、結果は反対多数で退けられることに。合併旧法下でのラストチャンスと位置付けた益城町での住民投票の直前、熊本青年会議所メンバー等で作る実行委員会主催による公開討論会が開催され、私も益城町長や熊本市、益城町の住民代表等とともに発言者として参加した。賛成、反対双方の立場から白熱した議論となり、私も懸命に合併に対する熊本市の姿勢を説明し、ともに政令市を目指そうと呼びかけた。今でも脳裏に焼き付いているのは、体育館のフロアーに大勢の住民が合併推進派と反対派の真っ二つに分かれて座る光景。合併問題は言うまでもなく、町の存廃に直結するだけに、双方の必死さから対立にもなり得るテーマであることを再認識させられた瞬間でもあった。

益城町住民投票(2003年8月3日)

賛成 7,852

反対 10,447

2001年から2002年にかけて、2005年3月末が期限の合併旧法下で合併をすすめることができなかった要因はいくつか考えられたが、

①熊本市の財政状況に対する不安

②熊本市の周辺部になることから、寂れてしまうのではとの懸念

③合併や政令市移行後の具体的な姿を示すことができなかった(ビジョンの欠如、準備不足)、以上の3つに集約されると考えた。

近隣市町村におけるこれらの懸念や不安の背景には、熊本市との間に信頼関係が醸成されていなかったことにあった。当時の熊本市は一部事務組合や広域連合などで広域行政を行うことはなく、職員同士の日頃からの情報交換や課題の共有もほとんど行われてこなかった。信頼関係以前の問題といっても過言ではないような状況であった。それでは、熊本市は広域的な連携を一切やってこなかったのかということ、決してそうではない。熊本市長就任時には、既に熊本市と上益城郡、菊池郡の2市7町で熊本中央広域市町村圏協議会が設置されていた。ただ、当時は同協議会で取り組む事業も観光などの一部に限られており、熊本市も含め各構成自治体の取り組む姿勢に熱心さは感じられず、首長同士も年に一度の総会で顔を合わせるくらいで信頼関係の構築にはほど遠いものであった。また、設定された圏域については、県の地域振興局の管轄の影

響もあってか、実際の人の動きとは合致していないことも同協議会が活発にならなかった要因と思われた。いずれにせよ熊本市域を越えて都市圏域は広がりつつあるものの、広域連携の不足が大きな課題であった。

(1) 熊本都市圏研究会・都市圏ビジョン

合併に向けた再スタートを切るために、どうしても必要だと考えたのが熊本中央広域市町村圏協議会を見直すこと。まずは2003年10月に庁内に関係各課による熊本市広域行政研究会を設置し、企画財政局広域行政推進室を中心に全庁的に広域行政に取り組む体制を整えながら、熊本中央広域市町村圏から熊本都市圏へと再編成し、その圏域を構成する市町村が一堂に会して協議する場を設けようと考えた。当初、熊本市はその呼びかけを県に求めようとした。市町村は基礎自治体として対等な立場にあり、広域調整機能を持つ県が相応しいと考えた。ただ当時は、熊本市を含む熊本中央広域市町村圏協議会があったように、他の市町村は県の地域振興局の管轄を基本とした広域市町村圏協議会に属しており、その枠組みに影響を与えることもあってか、県は慎重な姿勢を崩さなかった。そして何より県が平成12年に示した市町村合併推進要綱では、熊本市を含む合併パターンは示されていない。ただ、このことは県だけの問題ではなく、当時、熊本市は1991年に飽託郡4町と合併したばかりであり、熊本市自身が新たな合併に積極的な姿勢を示して来なかったことにも原因がある。

合併新法下における政令市の指定の弾力化、合併による人口要件の緩和措置についても、姫路市、相模原市との国への働きかけも功を奏し、5年間の延長が認められたものの、刻一刻と時は流れる。都市圏域の再構築に動きの鈍い県に業を煮やし、熊本市が都市圏域の市町村に出向いてそれぞれの首長に直接理解を求めた。一部難色を示す市町村もあったが、この協議の場は決して合併を協議するものではないことを確約した上で、なんとか2006年1月に熊本都市圏を形成する15市町村(熊本市への通勤通学率が概ね15%超及び熊本中央広域市町村圏協議会を構成する市町村)とともに都市圏研究会の設置に至っている。

この経験から、熊本県内には熊本都市圏という明確な位置付けがなかったことが明らかとなり、熊本市は政令指定都市を目指そうとするならば、市域に留まらず都市圏域に対する責任をも果たしていかなければならないことを強く自覚させられることとなった。

同研究会は、各自治体の首長だけでなく、学識者や経済界及び県も構成メンバーとして、2006年1月から2007年2月までの間に9回開催。その調査研究の結果として多核連携を基本理念とした熊本都市圏ビジョンが策定された。その中に、熊本都市圏を構成する市町村が連携して取り組むべき施策として「政令指定都市を中心とした九州中央の拠点づくりを進める」という基本目標を掲げることになった。当初の約束通りに合併議論に触れることはなかったものの、熊本都市圏での政令市の必要性を圏域の市町村と共有することができたことは、それまでの経緯を考えると大きな出来事であった。

熊本都市圏ビジョン

目指す熊本都市圏の姿

豊かな自然や歴史・伝統が息づく中で、14の「まち」の個性が輝き、100万人の人が躍動する九州中央の交流拠点

基本戦略1：定住を促進する安全で快適な生活環境の形成

基本戦略2：熊本らしさを生かした世界に展開する地場産業の振興

基本戦略3：熊本都市圏内外の人とものをつなぐ交通体系等の整備

基本戦略4：内外の知恵が集まる教育文化機能の充実

基本戦略5：政令指定都市の実現による拠点性の向上

この研究会での協議と並行する形で富合町との合併協議が始まることとなり、その後の城南町や植木町との協議にもつながっていく。同研究会の成果としては、実質一体性の強い都市圏域を構成する市町村が自治体の境界線を越えて地域課題を共有するようになったこと、そして政令市の必要性についても共通認識となったことにある。ただし、地域課題の共有は進んでも、具体的な解決策を実行するところまでには至っていない。同研究会は、現在の熊本連携中枢都市圏へと引き継がれることになるが、課題もそのまま引き継がれていく。

(2) 熊本連携中枢都市圏、定住自立圏

連携中枢都市圏構想は、第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を踏まえて制度化されたもの。国が示した連携中枢都市圏構想推進要綱では、目的を「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により『経済成長のけん引』、『高次都市機能の集積・強化』及び『生活関連機能サービスの向上』を行うことにより、人口減少・少子高齢化においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成すること」とされている。またこの要綱には、市町村合併を推進するものではないこと、都道府県を越えて相互に連携することも可能なこと、連携事業の一環として民間事業者を巻き込むことで、より広域的・複層的な連携、いわゆる『シティリージョン』の形成に資すること等も記載されている。

2014年度から全国展開され、2022年4月1日現在で、39市37圏域、362市町村の中枢連携都市圏が構成されている。

熊本においても、先ほどの熊本都市圏に山鹿市や菊池市、阿蘇市、高森町も加わり、19市町村で熊本連携中枢都市圏域を構成し、ビジョンを策定している。(2022年3月現在)

圏域人口 1,211,169人(圏域/熊本県 69.68%)

圏域世帯数 507,300世帯(圏域/熊本県 70.54%)

圏域面積 3137.71平方km(圏域/熊本県 42.35%)

2020年国勢調査

目指す圏域の姿

圏域市町村それぞれの個性と特性に磨きをかけ、魅力を高め、ひとつとなつて大きな力となり、九州中央の交流拠点を目指していく

熊本中央広域市町村圏協議会から熊本都市圏研究会、熊本中枢連携都市圏へと、熊本市に関わる広域連携の変遷を追ってみた。

広域連携の発展型としての熊本連携中枢都市圏における具体的な取り組みは、産業、教育、福祉、医療、環境、交通等の多岐にわたる分野において、広報や普及啓発活動に留まらず、施設の共同利用や温室効果ガス削減など、具体的な事業に連携して取り組んでいる。さらに、それぞれに KPI として数値目標が設定されていることから、進捗管理も行われることになる。

熊本中央広域市町村圏から熊本都市圏への移行は、圏域の設定が通勤通学率を基準とするなど、行政の定める管轄とは異なり地域住民の実感に近付いたことは望ましい方向性といえる。ただし、熊本連携中枢都市圏には、熊本市への通勤通学割合が 6.1%の阿蘇市や 4.9%の高森町も含まれており、熊本市と各市町村との連携協約に基づく構想とはいえ、一体として考える際には支障をきたす可能性も否めない。

連携中枢都市圏に先がけて定住自立圏構想も 2008 年から始まっている。同要綱において、その目的は、

「圏域ごとに『集約とネットワーク』の考え方にに基づき、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ること」とある。

定住自立圏構想

宣言中心市 140 市

定住自立圏域 130 圏域

ビジョン策定中心市 129 市

熊本県内の定住自立圏宣言市(八代市、人吉市、玉名市、山鹿市、菊池市、天草市)

(3) 今後の広域連携のあり方

2020 年 6 月の第 32 次地方制度調査会の答申を見ると、目指すべき地方行政の姿として①地方行政のデジタル化、②公共私連携③地方公共団体の広域連携④地方議会の 4 つの柱を挙げ、その中でも特に③については、定住自立圏や連携中枢都市圏は相当程度進捗したものとして、圏域の法制度化も視野に入れながら、市町村間の広域連携にとどまらず、都道府県からの事務移譲や都道府県域を越えた広域的な課題への対応も視野に入れるなどかなり積極的な姿勢で臨んでいる。

今回、新たに設けられた連携中枢都市圏については、連携事業について、中枢都市と連携する市町村が、それぞれの議会の議決を経たうえで、1 対 1 で連携契約を締結しなければならない。国の支援についても一つの連携事業あたりに定額補助金を交付するという形になっている。先ほど述べたように、市町村合併においては、ともすれば特例債を使いそこまで緊急性が高くない事業まで実施されることも散見されるなど、これまでの検証を踏まえた工夫もなされているようでもある。

ただ、現場から受ける連携中枢都市圏と定住自立圏の印象は、連携中枢都市や中心宣言市とそれ以外の市町村との温度差はかなりあると感じている。市町村関係者から期待する声が聞かれないばかりか、その市町村の住民にとっては、圏域の存在すら知られておらず、意識もされていないのが実際のところではないだろうか。

うがった見方をすれば、国が推進する理由は、行財政改革や効率化を優先させた平成の大合併があまりにも評判が悪かったために、当面、市町村合併は進めないことを前提に、変わる事のない人口減少や都市部への集中に対する苦肉の策として設けられた制度のようにも感じられる。

圏域による広域連携は、地域医療や移動手段の確保など使い方次第のところもあり、両構想を全く意味のないものと切り捨てるものではないが、受益と負担の関係や圏域における意思決定の仕組みなど課題も多い。その意味では、広域連携はあくまでも補完的な役割であり、それを基本として地方自治の将来像を描くことは難しいと考える。そもそも、国の制度の活用を前提に連携を模索すれば、当然のように、期限や対象など国が定めた枠組みの中での議論となる。期限を守りつつ国に認めてもらうため、体裁を整えるためには、結局、熊本市がリードしそれを承認する形にならざるを得ない。結果、これまでの都市圏研究会や現在の連携中枢都市圏において、ビジョンの原案は事務局である熊本市が策定し、それを構成する各市町村が承認する形をとってきたのである。

人口減少、高齢化の進展など将来を見据えると、基礎自治体間の連携はさらに重要になってくるが、本当の意味で熊本市と都市圏の各市町村が互いに平等な立場で主体的に取り組むためには、体裁や期限を気にせず、それぞれが、「地域共同体」としての共通の未来を描くことから始める必要があると思う。多分、それは、見た目にはこれまでの都市圏ビジョンとさほど変わらないものになるかもしれない。しかしながら、それぞれが描くビジョンと熊本市が中心となって描くビジョンとでは、「住民の視点」が入るか入らないかという点で決定的に違う。今こそ、腰を据えて取り組むべきと考える。

4. 大都市制度

2012年4月に九州で3番目に政令市に移行した熊本市は、先輩格の北九州市、福岡市に呼びかけて「九州3政令指定都市による大都市制度研究会」を立ち上げている。その背景として、当時、大阪では『都構想』の議論が熱を帯び、その動きは大都市地域特別区設置法が制定され、第30次地方制度調査会における大都市制度の見直しが加速するなど国を巻き込んだ動きとなっていた。そんな中、指定都市市長会でも大都市制度については白熱した議論となり、20都市まで増えた指定都市市長会間の、温度差が浮き彫りになってきていた。都構想を支持するのは大阪市のみであったものの、政令市は未完の大都市制度として、以前から議論されてきた特別自治市に対する姿勢が問われることになった。横浜市を含む5大政令市を中心としたグループは特別自治市の早期実現を主張し、熊本市を含む合併特例法の人口要件緩和以降に誕生した政令市の

多くは慎重な立場をとる。その慎重姿勢の背景には、政令指定都市に移行したばかりでさらに自立を求められることに対する不安と、県との二重行政を完全に解消することを目指した特別自治市では、2層制と1層制とが混在することとなり、近隣市町村との間に新たな壁ができることを懸念してのもの。その意見の違いは、指定都市市長会での国に対する意見書の文言に「『多様な』大都市制度の導入を求める」と、『多様な』を盛り込むことでなんとか折り合いをつけた。ただそれは折衷案であり、一時的な妥協でもあることから、特別自治市ではない具体的な大都市制度の検討が必要となり、九州の3政令市で進めることになった。

(1) 特別自治市ではなく大阪都でもない九州3政令市による大都市制度研究会

(A) 特別自治市と大阪都に対する基本的な考え方

あらためて九州3政令市の特別自治市に対する考え方は、基礎自治体優先の原則に合致しているという点では評価しつつも、都道府県との関係や周辺市町村との関係、財政調整のあり方、住民自治のあり方などの課題を示し、慎重な立場をとっている。また第30次地方制度調査会中間報告において提起された、特別自治市移行の対象団体を人口200万人以上と限定することには、政令市が分類されてしまうことを恐れて「各都市の裁量に委ねるべき」と明確に反対の姿勢を示している。

大阪府・市を、大阪全体の都市としての成長に責任を持つ広域自治体(大阪都)と、住民に最も身近な自治体として住民の生活を守る基礎自治体(特別自治区)に再編する大阪都構想に対しては、大阪全体の都市経営の責任が不明確であったという大阪特有の事情を踏まえたものであり、基礎自治体優先の原則にも反するものとして、3市とは方向性が異なることを確認している。

(B) 九州3政令市による大都市構想の特徴

当時、九州では議論が先行していたとされる道州制の実現を前提として、国、道州、基礎自治体及び大都市の役割に言及し、あくまでも基礎自治体優先の原則に基づき、地方分権改革を推進する立場をとっている。事務処理特例制度等を活用し都道府県からの事務権限の移譲を積極的に進め、個人道府県民税や法人道府県民税、地方消費税等を念頭に税財源の移譲も進めていくものとする。

また近隣市町村との広域連携や住民自治の充実にも取り組んでいくことで大都市としての役割を果たしつつ、基礎自治体としての責務も果たすことを目指している。

(2) 横浜市が目指す特別自治市

一方の特別自治市については、横浜市が策定した横浜特別自治市大綱を参考にする。第30次地方制度調査会では、特別自治市は二重行政を完全に解消するなど意義があるとされた一方、

- ①何らかの住民代表機能のある区の必要性
- ②警察事務の分割による広域犯罪の懸念
- ③全ての道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響

などの課題が示された。

その課題に対して、大綱では

①「横浜市区役所事務分掌条例」において、地方自治法が要請する区役所の事務分掌に加え、市民に寄り添う区役所の役割を明示するとともに、区域における予算や制度等に関し市長に対する区長の意見陳述等の機会についても規定するとし、2016年の地方自治法の一部改正で示された総合区制度については、同制度も含め、区のあり方について検討するとして見送られている。

②警察事務について、原則、特別自治市が担うものとし、広域犯罪の対応などに支障が生じる場合には、当面の対処策として、現在の県警察の分割を前提としない制度設計も検討する。例えば、関係法令の改正により、公安委員会を市と県が共同設置し、区域を分割しない方法などが考えられる。

③特別自治市移行に伴う県に財源不足が生じる場合は、一義的には、地方交付税による財源保障が措置されるものとしつつも、特別自治市が地方税の全てを賦課徴収することによって、県内市町村に対する県の行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要であり、支障が生じる場合は県と個別調整を行う。その仕組みは今後、県と協議を行うこととしている。

また、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化するとしつつも、横浜市の強みである大都市の一体性を失うことを懸念して「特別区の設置は目指さない」とされている。

以上のように、示された課題を整理しつつ、神奈川県内の3政令市と共同歩調をとり、特別自治市の法制化に向けた取り組みを進めている。

(3)大阪都構想

大阪都構想の説明については割愛するものの、2度の住民投票で否決されたことを受け、次善策として2021年3月に大阪府と大阪市の各議会で広域行政一元化条例が可決成立し、同年4月1日より施行された。3月26日の市議会終了後、大阪市長は都構想以来、看板政策として進めてきた府・市の都市制度改革について「制度論はここで区切りだ」と述べている。

その大阪都構想について一点だけ言及するとすれば特別区について。指定都市市長会で大阪市以外が賛同しない理由の一つが「一体性の欠如」。政令市が法人格のある区に分割され、区以外の大阪市の持つ機能は大阪府に返上されることになる。一体性が保てなくなり、基礎自治体優先の原則にも反するということになる。ただ、熊本市が政令市を進めようとしていた時に言われた「県でも市でもどちらでも構わない」や、「区役所ができたからといって区長を選挙で選ばれるわけでもない」といった、素朴ではあるけれど本質を突く疑問に答え切れていないところがある。大都市制度を研究するうえで、参考にすべき点があることはあえて言及しておきたい。

(4)今後の大都市制度について

大都市制度について、いくつかの構想や計画を紹介したものの、他でも独自で検討が進められてきた。

福岡市では、九州 3 政令市での研究に先駆けて、財団法人福岡アジア都市研究所において広域自治都市のあり方に関する研究報告書がまとめられている。

福岡市および福岡都市圏の大都市制度像として

パターン①政令指定都市の権限・財源強化(道州に包括される)

パターン②福岡市への都市圏内広域行政機能の付与(道州に包括される)

パターン③福岡都市圏内の市町村で構成される「福岡広域市」(道州から独立)

パターン④福岡都市圏内の合併による「福岡広域市」(道州から独立)

以上の 4 パターンが示されている。③④に関しては独の都市州や韓国の広域市を参考にしており、特に福岡市とは姉妹都市である釜山広域市を意識していることがうかがえる。

いくつかの大都市構想を見てきて、大都市制度の将来像を検討する際は、前述のパターンにも示されたように、基礎自治体が広域自治体から独立するか否か、2層制を前提とするのか、1層制を目指すのか、が重要なポイントとなる。仮に現在の都道府県制の下で、独立した大都市が相次ぐことになれば、立ち行かなくなる道府県が出てくるとも想定される。なので、九州 3 政令市による研究にしても、財団法人福岡アジア都市研究所による広域自治都市にしても、道州制が前提とされている。道州制についてここでは論じないものの、議論が盛り上がっていたときですら、国と都道府県、市町村、市町村の中でも規模の大小によって、道州制の捉え方は明らかに異なっていた。大都市制度がそうであるように、それぞれの都合であることは否めず、道州制を前提とした地方自治制度の議論は将来的に行き詰まる可能性が高いことは念頭に置いておくべきである。とはいえ、大都市制度を見直すことは、都道府県制や大都市ではない市町村にも影響を与え、地方自治そのものを考えることに必ずつながっていく。

「木を見て森を見ず」に陥らないよう、地方自治のあるべき姿を見据えた上で、大都市の将来像、そして地方分権についても、民主主義の原点に立ち戻って考える必要がある。

5. 地方自治の将来像

本節では、この論文のまとめとして、地方自治を取り巻く環境が今後どのように変化していくかを考察するとともに改めて地方自治の本旨を確認し、その上で、市町村合併、政令市実現、広域行政の展開、大都市制度の検討など、これまで当事者として取り組んだ経験を踏まえ、私なりの目指すべき地方自治の将来像を描いていくこととする。

(1) 地方自治を取り巻く環境変化

(A) 人口減少と都市部への集中の流れ

総務省が公表した 2022 年 1 月 1 日時点の住民基本台帳に基づく人口動態調査によると、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県いわゆる東京圏の日本人の人口は前年比 34,498

人減の 35,610,115 人となり、記録がある 1975 年以降で初めて減少している。東京都だけでは前年比 20,037 人減の 13,277,052 人で 26 年ぶりのマイナス。全国は 13 年連続減で、減り幅は過去最多の 619,140 人。出生数の減少やテレワークの普及など新型コロナウイルス感染症の影響は大きいものと思われるが、変わることがないと思われていた都市部への集中の流れが、今後も逆流し続けるのか注目すべき点である。

ちなみに全国 20 政令市の人口の動きを見てみると、2020 年と 2021 年とでは同様の現象が起きていることがわかる。人口には出生数から死亡者数を引く自然増減と転入者から転出者を引く社会増減とに分けられるが、それぞれの増減と全体の増減変化を見てみると、

2020 年

自然増社会増 川崎市 福岡市

社会増自然減(内人口増) 大阪市 横浜市 さいたま市 札幌市 千葉市 仙台市
相模原市

(内人口減) 名古屋市 岡山市 広島市 浜松市 新潟市 静岡市

自然減社会減 熊本市 堺市 北九州市 神戸市 京都市

2021 年

自然増社会増 なし

社会増自然減(内人口増) さいたま市 千葉市 相模原市 福岡市 川崎市

(内人口減) 札幌市 横浜市 大阪市 仙台市 熊本市

自然減社会減 岡山市 広島市 浜松市 新潟市 静岡市 名古屋市 堺市 北九州市
神戸市 京都市

自然、社会ともに増加の都市は無くなり、自然、社会ともに減少の都市は 5 都市から 10 都市へと倍増している。20 政令市の合計では

9,104 人(2020 年)→▲64,190 人(2021 年)

となり、先ほどの東京圏と同様の現象が起きていることがわかる。

この動きをあくまでも一過性のものと見るのか、それともしばらくは続くものと捉えるのか、判断の難しいところではあるものの、都市部へ、大都市へ、と長らく続いた一方向の流れから、都市の利便性だけでなく生活の質を重視するなど、多様な選択肢を求める人たちは、今後も増えていくものと予想される。

これまで見てきた市町村合併、政令指定都市、大都市制度の背景には、近年の人口減少とともに都市部、都市圏部への集中に対応することが背景にあった。その点では、地方自治制度にも発想の転換が求められている。

(B) 地方分権の流れ

人口減少と都市への集中とともに、地方分権も変わることのない前提条件として捉えてきた。1993 年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」から、国の進めてきた地方分権改革は、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲や地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)など具体的な改革を実現したものとして、

20年以上が経過した2014年に、国と地方の取組を総括するとともに、地方分権改革の今後の進むべき方向を明らかにすることを目的とした「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」が取りまとめられている。

地方分権改革のミッションとして「個性を活かし自立した地方をつくる」を掲げ、従来からの課題への取組に加え、地方の「発意」と「多様性」を重視し、地方に対する権限移譲及び規制緩和に係る改革提案を地方公共団体等から募る「提案募集方式」を導入することとしている。また、権限移譲については、全国一律に行うことを基本とするも、一律の移譲が難しい場合には、希望する自治体に選択的に移譲する「手挙げ方式」が導入されている。また、先述した連携中枢都市圏や定住自立圏による連携もその重要な柱に位置付けられている。このように、これからの地方分権は自主性と多様性がキーワードとなっていくだろう。

(C) 政令指定都市と地方分権の未来

今や、市町村合併だけでなく、地方分権という言葉もすっかり影をひそめてしまった感があるが、国から地方への分権の大きな流れは今後も変わらないし、変えるべきでもないとの考えに立つ。ただ、国から都道府県へ、都道府県から市町村へ、といった基礎自治体優先の原則に基づいた、単純な一方向の流れは再考の余地がある。平成の大合併により、市町村の数は減っても、規模の格差が一段と開いてしまった現状では、その流れを維持することが困難になった結果ともいえる。圏域を活用することで、都道府県の補完機能を連携にゆだねようとする国の意図も読み取れる。国の意図はどうあれ、連携中枢都市でもある政令市熊本の重要性は増す。ただ注意すべきことは、連携する際、連携中枢都市からの押し付けではいけないし、上から目線では決して受け入れられることはない。県がこれまで果たしてきた役割を単に引き継ぐだけでなく、基礎自治体同士の連携であることを強みとする必要がある。国の方針通りに従っていればうまくいくものでもない。熊本連携中枢都市圏の連携ビジョンを見ると、かなりエリアを広げ、漏れがないように多くの事業が並んでいる。その努力は労いつつも、あえて苦言を呈するとすれば、無理をして広げる必要もないし、無理に事業数を増やす必要もない。地域住民にとって深刻な問題、将来的に悪影響を及ぼしかねない問題、それぞれの地域に共通する課題の解決に丁寧に取り組んでいくことで、信頼関係が醸成され、ひいては地域住民にとっても連携の効果が実感されるようになる。そのための手段は圏域も含めて多様であっていい。あらためて国のメニューを利用しても、利用されてしまわないように気を付けなければならない。熊本市は政令市となり、区役所を設置し、熊本県に匹敵するような権能を得た。あとはそれをどのように生かしていくのか。区役所を拠点とした地域のまちづくり、住民自治の充実も含めて、政令市の真価はこれから問われることになるのだと思う。

(2) 地方自治の本旨

さきほど、第4節の結びで、「地方自治のあるべき姿を見据えた上で、大都市の将来像、そして地方分権についても、民主主義の原点に立ち戻って考える必要がある。」と述べた。そこで、改めて、地方自治の本旨を確認してみたい。私たちは中学校の公民の

学習で、「民主主義とは、住民が主権を持ち自らの責任において自らのために政治を行い、自らの自由と平等を保障すること」と習った。そして、地方自治は、首長や議長を直接選挙で選ぶなど、最も住民の意思が反映しやすいことから民主主義の学校とも呼ばれる。加えて、中央政府から独立した地域社会自らの団体、つまり地方公共団体で行われる。この住民自治と団体自治が地方自治の本旨である。

翻って、現実はどうであろう。第1節で述べたように、これまで、地方自治体は幾度となく合併を繰り返してきた。また、自動車道や空港、鉄道などの広域交通網が整備され、さらに情報技術が急速に進展する中では、自治体というこれまでの枠組みでは解決できない課題も増えており、広域行政、自治体間の連携の必要性が高まっている。このような中、地方分権改革においては、美辞麗句とまで言わないまでも、聞こえのいいキャッチフレーズがしばしば使われた。「自分たちの地域のことは自分たちで主体的に決められる仕組みにする」。別の見方をすれば、「高度経済成長が限界に達し財源が限られていく中で、国はこれまでのように地方の面倒を見切れない」。「地方の個性や特性を生かし自らの創意工夫で地域の活性化を図る」。これも「これまでのように全ての地域でフルセット型の整備は困難」となることの裏返しである。そして、様々なアメとムチを使って、市町村合併や広域連携など、分権の受け皿となる自治体の体制整備が進められてきた。

また、広域行政の枠組みを考える際に重要な「都市圏」も例えば総務省の統計局は1.5%通勤通学圏で括っており、熊本大都市圏の人口は約150万人となっている。国土交通省や経済産業省では経済学的な観点から通勤圏10%以上の都市雇用圏を使用し、この括りでは熊本都市圏人口は約111万人である、先ほど述べた熊本都市圏ビジョンでは通勤通学15%を基準に圏域人口約100万人の都市圏を設定したが、これは、具体的な広域連携を進めるために、市民生活、経済などあらゆる分野で強固な一体性を持った圏域として設定したものである。このように、広域行政のベースとなる都市圏や生活圏の定義も定まったものではなく、地域や機関によって多様な設定がなされている。今後、人口減少や高度情報化社会の進展する中では、さらに大きく変化していくことが予想される。

このようなことから、地方自治体という団体自治の枠組みは、時代の流れの中で国と地方との役割の見直しに伴い、いかようにも変わるものである。加えて、各種行政施策の展開も単独の自治体から広域連携による分野が拡大するなど、時代変化に対応して地方行政の運営方法も大きく変化していくものである。それでは、時代が変化する中でも私たちが決して壊してはならないと意識すべきものはなにか。それは、住民自治の原点である共同体＝コミュニティではなからうか。

もちろん、一言でコミュニティといっても、その定義も形も様々でそれぞれに長所、短所がある。例えば、地縁型と呼ばれる自治会、町内会などは生活に密着しておりつながりも強固であるが、一方で閉鎖的であり嫌悪感を持つ住民も多い。歴史を紐解いても、もともと戦前の町内会は1940年、当時の内閣省「部落会、町内会等整備要綱」がきっかけであり、行政の補助機関としての役割を持っており、戦時下においては大政翼賛会の下部組織として位置づけられていた。その後、敗戦により、一旦は廃止解散されたが、その後、住民の自治組織として位置づけられ再結成されることとなったもの

であるが、今でも、行政文書の配布等、自治体からの多くの依頼を受けている。次に、行政主導のトップダウン型、例えば、校区自治協議会などもこの類型に該当すると思うが、信頼性も高く安心感はあるが、住民がお客様となり主体性が薄れてしまう。特に、財政状況が厳しい中で現在のサービス水準さえも維持することが困難になっている。そして、ボトムアップ型、住民自らの発案、実施、責任という形が作られ理想の姿ではあるものの、現実には動かすとなると、行政がプログラムを用意し住民に参加を呼びかけるなど仕掛けが必要な場合が多い。

それでは、理想のコミュニティが実体化した例がないのかといえば、そうではない。例えば、あの誰もが予想さえしていなかった熊本地震の際には、自治会、社会福祉協議会などの地域組織はもとより、近所同士でお年寄り、障害のある方など、社会的弱者を中心に支えあった。全国各地からボランティアが集まり見知らぬもの同士で会話し、復興に取り組んだ。大規模災害という特殊な環境下ではあるが、被災地という地域において、一から人と人とのつながりが自らの意思で瞬く間に築き上げられたのである。時間をかければ、日常生活の中でも築き上げることは可能であると思う。

（3）目指すべき地方自治の将来像

これまで、市町村合併、政令指定都市への移行、広域行政、大都市制度といった切り口から当事者としての考えや思いを交え地方自治について検証を行ってきたが、つまるところこれらは団体自治の枠組みや運営の問題であり、景気、雇用、税収、人口動態、情報化といった様々な社会経済の情勢によって国と地方のあり方が見直される中で、おのずと変わっていくものである。この必然ともいえるべき変化の中で、地方自治体のあるべき姿を模索していくためには、「団体自治としての枠組みや運営」と「住民自治のあり方」について2つの視点から捉えていくことが重要であると考えられる。

まず、団体自治の枠組みや運営については、少子高齢、人口減少、高度情報化、ボーダーレスなどの社会情勢の変化に対応し、より効率的で効果的なものが求められる。そのためには、まずは人材の育成と確保が最優先の課題であると考えられる。現在、様々な自治体で人件費を抑制するため外部委託や非正規職員の雇用が進められているが、その一方で、技術や経験の継承・蓄積が疎かにされてきたことが、今回の新型コロナウイルス感染症の対応ではからずも露見する結果となった。時代変化に対応した自治体運営のためには、人への投資ということを今一度考え直す必要がある。次に、言葉は悪いが形だけの広域連携から脱却し、分野ごとにより実質的な連携に取り組むべきと考えられる。今回、世界有数の半導体企業である TSMC が熊本県に進出することで、地域経済の活性化に大きな期待を寄せられている。その進出効果を最大限に引き出すためには、関連企業の誘致、円滑な人流・物流ルートの整備、技術者の育成などに、関係自治体が一体となって取り組む必要がある。今、熊本県を中心に対応が進められているところである。このような中で、熊本市においては、例えば、医療施設、商業施設、高等教育機関など都市機能の集積を生かし従事者の受け入れ態勢の整備などに取り組むことなどが考えられる。また、例えば、歴史や文化のつながりを生かした観光分野での連携、生産地と消費地と関係を生かした農業分野での連携など、連携の枠組みも近隣だけに留まらずに、

案件ごとにそれぞれの地域特性を生かした具体的かつ実効性のある連携が重要になってくる。

このような中、特に、政令市である熊本市においては、他の基礎自治体のモデルとなり、けん引していく役割も果たしていかなければならない。熊本市は2019年4月に改正された災害救助法に基づき、神戸市や仙台市など他の8つの政令市とともに救助実施市に指定された。このことにより、県と同様に、大規模災害発生時には災害救助法の実施主体として、避難所の開設、仮設住宅の供給、支援物資の供給などについて、直接市が実施することになった。このことにより、被災者に対し迅速な支援が可能になるとともに、県としても広域的な災害発生時には熊本市以外の市町村に注力できるメリットもある。その上で、熊本市は熊本市民だけ見ていればいいということではないと思う。消防などもそうだが、消防署や消防団など実働部隊を備えているのは基礎自治体であり、県内で最も充実しているのは熊本市である。今後、熊本市は、人材育成など自ら政令市にふさわしい体制整備に取り組むとともに、都市圏域、熊本県域、さらには九州南部地域の一体的な発展にリーダー都市としての役割を果たしていかなければならない。政令市の実現に取り組んだ当事者の一人として、今後とも関心を寄せていきたいと考えている。

次に、住民自治のあり方についてである。市町村合併が進み、枠組みが大きくなればなるほど地域のまとまりを維持し、また充実していくことは難しくなる。特に、昨今では、各種選挙における投票率の低下が顕著で若者を中心に政治や行政に対する関心が薄れており、また、町内会の加入率の低下、消防団員、民生・児童員等の担い手不足など、これまでの住民自治の基盤は大きく揺らいでおり、危機的状況にあると言わざるを得ない。その一方で、勤労世代や若者の間で政治や行政に全く関心がなくなっているかといえば、決してそうではないと考えている。議員によるインターンシップの受け入れは結構盛んにおこなわれているし、YouTubeやSNSなどでも政治や地方行政の話題も取り上げられており、それなりに再生回数も上がっている。また、熊本地震や豪雨災害の時は全国各地から自発的に多くのボランティアが集まった。

今後は、行政においてより積極的に地域と関わりつつ、SNSなどの手法を活用し、新たな形を住民自治の形を模索していく必要があると考える。このような観点から、熊本市の校区担当制などは今後注目している。今のところ、地域課題の解決に向け、地域住民からの声を拾い、担当課につなげることが主たる業務になっているが、もともとは、住民主体のまちづくりのコーディネーターとしての役割を期待していた。これまでの活動で、住民との信頼を構築する上で欠かせない、顔の見える関係作りは進んでいるようである。熊本市では政令市になり旧来の住民サービスに留まらず福祉や土木分野を含めて、区役所で執行できる体制を整備してきていることから、今後は、例えば、交通事故の発生個所や件数、高齢者の健康状況、あるいは地域の文化財など、あらゆる地域の実態(課題ではない)を調べ、地域カルテを作り、その情報を住民に提供し、自ら課題と対応策を考えてもらうような仕組みづくりを進めていけば、ボトムアップ型の理想の住民自治へとつながっていくのではと期待している。また、教育分野では小中学校の部活動をこれまでの学校主体から地域主体へと転換する方向で議論がなされているところであり、このような取り組みが、特に働く世代や若者たちの自らの住

んでいる地域への関心を高めコミュニティが形成され、ひいては新たな時代の住民自治へとつながることも期待している。

謝辞：まずは、ご多忙な中、快くインタビューに応じていただいた皆様に心から感謝申し上げます。また正式なインタビューという形をとらずに、数多くの貴重なご示唆を賜りました多くの皆様にも御礼申し上げます。それぞれの具体的なご発言を紹介することはほとんどありませんでしたが、拙文の内容にしっかりと組み込ませていただきました。熊本市の政令市移行は実現までの道のりが険しかったこともあり、検証の必要性をずっと感じてまいりました。その思いを、政令市移行の初期段階からお世話になった上野眞也熊本大学名誉教授に話したところ、即座に、私も何度か参加したことがあった地方自治研究会のテーマとして取り組むことを提案され、今回の運びとなりました。誠に感謝の念に堪えません。そして最後まで熱心に取り組んでいただいた研究会のメンバーにも深甚なる敬意を表します。この論文集がこれからの熊本市や地方自治の発展の一助となることを願っています。

(参考文献)

1. 熊本県・熊本県立大学「熊本県における平成の市町村合併検証報告書」、2015
2. 太江田真宏、蓑茂寿太郎「政令指定都市「熊本」の合併の歴史的変遷と現在」、『熊本都市政策』vol.2、2013
3. 熊本県『熊本縣市町村合併史（三訂版）』、2012
4. 熊本都市圏協議会「熊本都市圏ビジョン」、2007
5. 熊本連携中枢都市圏「熊本連携中枢都市圏ビジョン」、2022
6. 総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」、2014
7. 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書」、2014
8. 横浜市「横浜特別自治市大綱」、2021改訂
9. 北九州市、福岡市、熊本市「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」、2013
10. 財団法人福岡アジア都市研究所「広域自治都市のあり方に関する研究報告書」、2008
11. 第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」、2020
12. 自治体戦略2040構想研究会「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」、2018
13. 幸山政史『明日のくまもとへ 政令市を目指して』、玄遊舎、2008
14. 北村亘『政令指定都市』、中公新書、2013
15. 上野眞也編『政令指定都市をめざす地方都市』、成文堂、2007
16. 上野眞也編『地方分権と道州制』、成文堂、2008
17. 荒木昭次郎『現代民主政治と自治』、成文堂、2021