

# 第4章 道州制導入及び特別市移行等が関門地域に与える影響に係る基礎的考察

南 博

## I. はじめに

### 1. 本章の背景と目的

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

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

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

### 2. 先行研究の動向及び本研究の方法

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4 関門特別市構想の背景、定義

##### （1）背景

##### ①中野金次郎氏の提唱した構想

昔から、関門六市といわれ、下関市と北九州市とは交流や連携が強い地域である。

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

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

## ②道州制の動向

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

### (2) 定義

関門特別市構想とは、主に次の3つの定義が考えられる。

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

### 5 旧自治法の特別市とは

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

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

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

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

### 6 旧特別市と政令指定都市との違い

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

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

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

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

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

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

## Ⅱ．道州制の導入が市民生活や地域経済活動に与える影響に係る考察

### 1. 本節の位置づけ

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

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

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

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

### 2. 国、道州と基礎自治体の役割分担に関する事項

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

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

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

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

### 3. 国、道州と基礎自治体の税財源移譲に関する事項

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

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

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

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

#### 4. 道州の区域や、道州間調整に関する事項

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

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

■各道州内の一体性を重視した施策に伴う、道州境地域での課題発生

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

■道州間の制度の違いによる市民活動、企業活動の負担増

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

■道州間の制度の違いによる社会問題の発生

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



業の流出（道州境地域において特に生じやすいのではないか）。

・環境規制や関連税制の相違を利用した廃棄物等の移動問題の発生 など

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

## 5. その他

その他、道州制による影響等として、以下のようなものが例示される。

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

## 6. 今後の関門地域における道州制議論に求められる視点

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

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

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

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

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

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

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

### 1. 本節の位置づけと使用指標

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

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

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

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

値を用いている。

【使用する指標】

規模を表す指標

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

集積性を表す指標

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

(参考) 自治体としての財政力を表す指標

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

2. 現在の他の政令指定都市との比較

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

表 2 「関門」と他の政令指定都市との基本指標比較

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

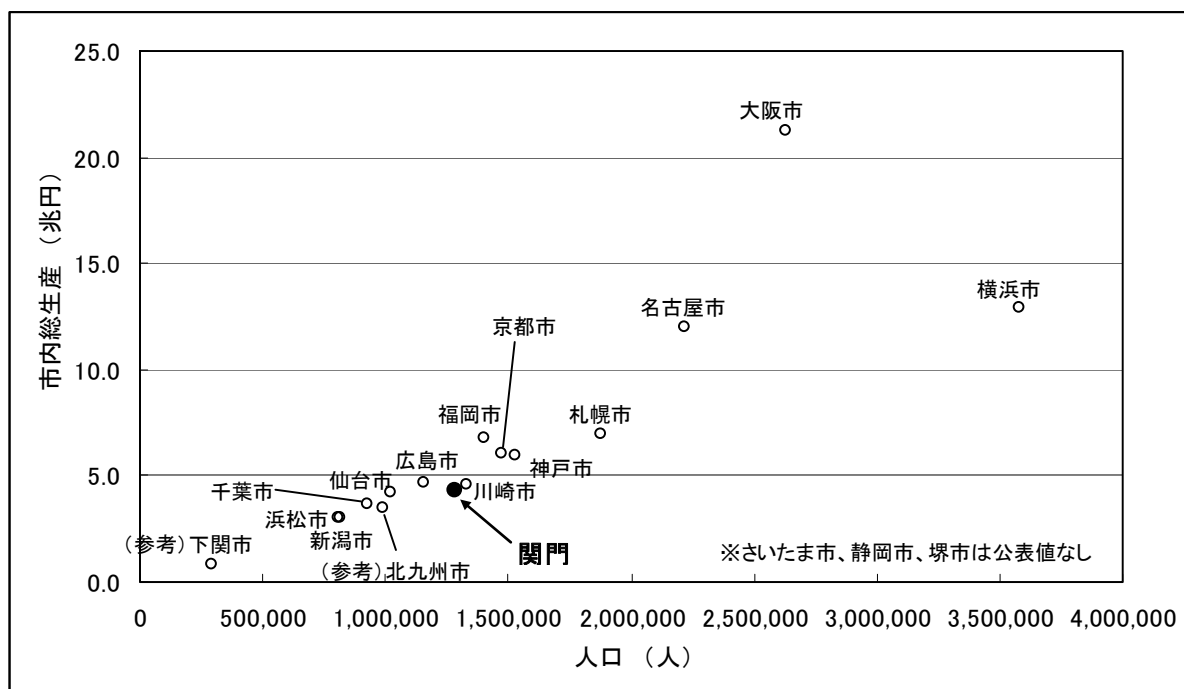
(16 指定都市 + 関門)	人口 (人)		面積 (km <sup>2</sup> )		市内総生産 (兆円)		昼夜間人口比		財政力指数
		順位 (多 い順)		順位 (広 い順)		順位 (多 い順)		順位 (高 い順)	
広島市	1,154,391	11	905.13	5	4.7	8	102.6	7	0.77
福岡市	1,401,279	7	340.96	11	6.8	5	113.4	3	0.79
<b>関門</b>	1,284,218	9	1,203.77	3	4.3	10	101.9	9	—
下関市	290,693		716.06		0.8		98.7		0.56
北九州市	993,525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

出典：上記統計をもとに筆者作成

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

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

図 1 政令指定都市と「関門」の、人口及び市内総生産比較



出典：平成 17 年国勢調査、平成 16 年市民経済計算等をもとに筆者作成

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

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

### 3. 現在の都道府県との比較

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

なお、山口県、福岡県の値には、それぞれ下関市、北九州市の値が含まれている。

表3 「関門」と他の都道府県との基本指標比較

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

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

出典：上記統計をもとに筆者作成

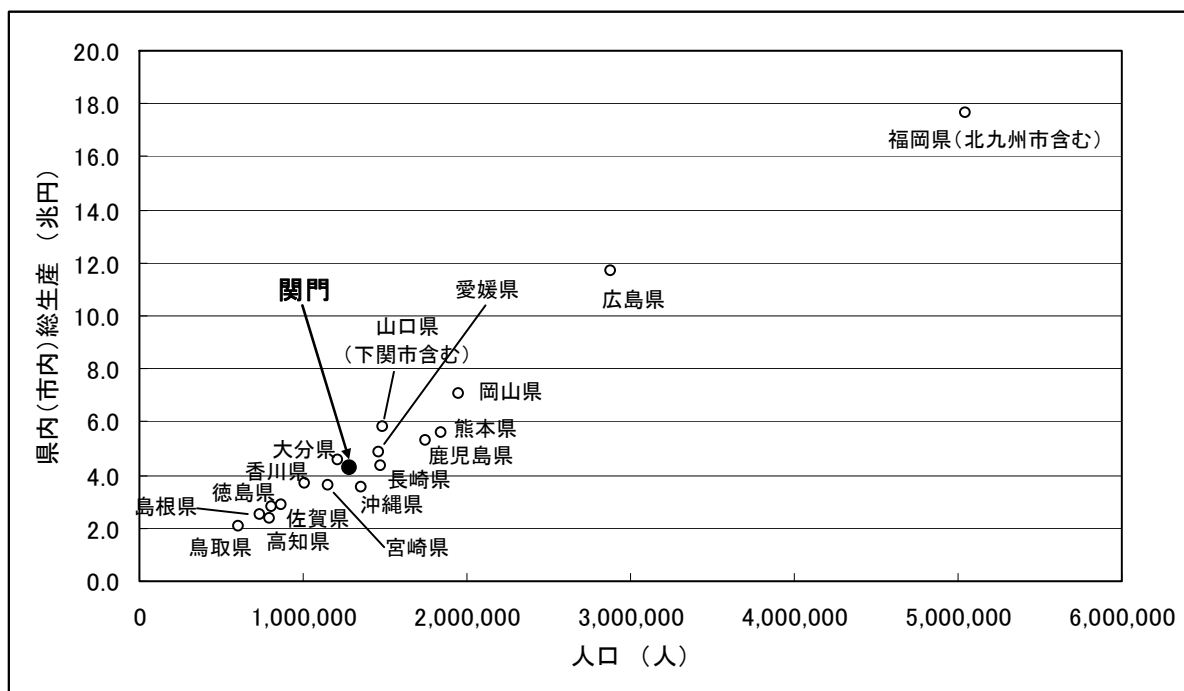
規模を表す人口、県内（市内）総生産については、都道府県の中では中位に位置していると言えよう。面積については最も狭く、昼夜間人口比については高い値となっている。面積が最も近い香川県と比較すると、人口、県内（市内）総生産では「関門」の方が上回っている。

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

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

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

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



出典：平成17年国勢調査、平成16年県民経済計算等をもとに筆者作成

#### 4. 道州（例）との比較

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

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

表4 「関門」と道州（28次地制調答申の区域例3）との基本指標比較

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

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

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

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

## 5. まとめ

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

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

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

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

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



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

### 1. 本節の位置づけ

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

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

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

### 2. ケース1「現行制度の政令指定都市となる場合」

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

以下に、想定される影響の例示、及び今後検討が必要と考えられる論点例を示す。

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

#### ① 行政上の変化

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

表5 中核市から政令指定都市となることによる、行政上の変化等

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

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

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

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

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

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

## ② 市民生活や地域経済活動の変化

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

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

### ○事務配分の特例に関連する変化

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

#### ○関与の特例に関連する変化

- ・施策や諸手続の迅速化が期待できる。

#### ○行政組織上の特例に関連する変化

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

#### ○財政上の特例に関連する変化

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

### (2) 両市が一体的な自治体になることによる影響が想定される

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

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

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

### (3) 所属する県が変化することによって生じる影響が想定される

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

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

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

#### ○主として行政に関わる影響

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

#### ○主として市民生活、地域経済活動に関わる影響

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

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

#### (4) 想定される論点例

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

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

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

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

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

以下に、想定される影響の例示、及び今後検討が必要と考えられる論点例を示す。

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

##### ① 行政上の変化

##### 1) 想定する制度改革

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

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

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

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

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

c) 事務配分に対応した税源移譲が行われる。

d) 政令指定都市に対する道州（または県）の関与は最小限のものとする。

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

## 2) 考えられる影響等

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

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

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

b) 各政令指定都市の多様性に対応した弾力的な制度となることによる影響

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

c) 事務配分に対応した税源移譲が行われることによる影響

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

d) 政令指定都市に対する道州（または県）の関与が最小限のものとなる影響

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

e) 道州（または県）と政令指定都市の事務の重複を回避することによる影響

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

② 市民生活や地域経済活動の変化

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

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

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

b) 各政令指定都市の多様性に対応した弾力的な制度となることによる影響

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

c) 事務配分に対応した税源移譲が行われることによる影響

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

d) 政令指定都市に対する道州（または県）の関与が最小限のものとなる影響

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

#### （２）両市が一体的な自治体になることによる影響が想定される

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

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

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

この点についてはケース１と概ね同様であるため、省略する。

#### （４）想定される論点例

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

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

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



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

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

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

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

（1）自立性が一層向上することによる影響が考えられる

##### ① 行政上の変化

##### 1) 想定する制度改革

導入を仮定する制度については、以下のような大まかな条件をもとに考察する。

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

##### 2) 考えられる影響等

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

補完する仕組みが無くなることも考えられ、対応に工夫が求められる。

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

など

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

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

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

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

## ② 市民生活や地域経済活動の変化

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

えられる。各項目をまとめて考察し、想定される主な影響等を以下に例示する。

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

## （２）両市が一体的な自治体になることによる影響が想定される

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

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

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

## （３）想定される論点例

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

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

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

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

など

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

## V. おわりに

本章では、道州制導入及び特別市移行等が関門地域に与える影響について考察したが、想定される事項を羅列した感が強く、その背景等に対する理論的考察や、あるいは想定される課題に対する具体的な対応方策の検討等には至っていない。こうした点は、研究上の今後の課題である。

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

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

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

### <注>

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

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

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

### <参考文献>

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