

国と九州地方の県・市町村における道州制をめぐる動き

—— 提言と実際的な取り組みに着目して ——

上野 莉紗

京都大学大学院 人間・環境学研究科 共生文明学専攻

〒606-8501 京都市左京区吉田二本松町

要旨 本研究は、国と九州地方における道州制をめぐる動きを明らかにするものである。本稿では、国と九州地方の行政における提言について検討し、また、行政職員からの聞きとりに基づき、各地域の道州制に対する姿勢を示した。

国と九州地方における主要な提言では部分的に差異が見られるものの、いずれについても道州制を導入することにより、行政のあり方を抜本的・包括的に変え、地方政府を自治的・自立的・効率的なものとすることを目指す、としている。

九州地方においては、九州・山口各県の知事と経済団体から構成される九州地域戦略会議と九州全118市の市長から構成される九州市長会が道州制を推進する提言を出しており、一見すると九州全体が一体となって道州制推進に取り組んでいるように見える。しかしながら、個別の自治体に目を向けると、道州制を論じる姿勢や道州制導入に向けた実際的な取り組みには地域間で差異がみられる。道州制の検討を積極的に行っているのは大規模自治体であり、中小規模自治体では積極的な取り組みがみられない。

道州制をめぐる市町村合併の進展、広域的な行政課題の増加、権限移譲の進展などを理由として、その必要性が主張されてきた。しかしながら、市町村合併は山間部では進んでおらず、人々の日常的な行動の広域化は3つの主要都市の周辺のみでみられ、権限移譲が進んでいるのは大都市で小規模の町村では進んでいない。道州制導入の理由として主張されることは、都市部の状況のみを踏まえたものであるといえる。

従来の研究において県や市町村は「地方」として一括りに論じられてきたが、地域の多様性に注意を向けると、道州制をめぐる提言で想定される地域と異なる地域の姿が浮かび上がってくる。このことが、道州制を論じる姿勢や道州制導入に向けた実際的な取り組みにおける地域間での差異を生み出していると考えられる。

はじめに

(1) 研究の背景と目的

行政区域について、藤岡は自然的地域といつまでもたち切ることができないことを指摘したが¹⁾、一方で、木内は仮に人為的に設定されたものであってもその区域に従って新しい実質地域が作られていくことを指摘した²⁾。行政区域のこれらの

側面を踏まえるならば、道州制は実質的な地域に関する問題であるといえる。

既往の道州制をめぐる研究は行政学を中心に行われてきており、道州制をめぐる提言や論点の整理³⁾、地域間格差の検討⁴⁾、道州制と住民自治・団体自治との関係の検討⁵⁾など、多様な観点から蓄積されてきた。

しかしながら、これらの研究において個々の地域を対象とした実証的な研究は少ない⁶⁾。多くの

研究において、中央と地方との関係性、あるいは道州制下における地方の役割といった文脈において地方に関する記述がみられるのみである。地域を研究の対象とする地理学においては、都道府県の成立や市町村合併をめぐる研究が形態、政治、行財政の評価など多様な観点から研究が蓄積されてきているが⁷⁾、まさに今構想段階にある道州制については相対的に研究が少ないといえる⁸⁾。

このような研究状況の背景には、道州制という言葉によって定義されるものそれ自体が曖昧であることがある⁹⁾。田村は、そもそも道州制には明確な定義がなく、その意味するところは論者や時期によって異なってきたことを指摘しており¹⁰⁾、また、南は「様々な団体、個人が様々な思いを持って語る状況が続いてきて」おり、道州制をめぐる言葉の意味について、「個人や団体によってとらえ方が様々であるため、議論がさらに混乱している感も否めない」と指摘するが¹¹⁾、このような状況が、個々の地域まで踏み込んだ研究を難しくしていると考えられる。前稿においてはこの点について整理を行い、道州制という言葉が戦時体制の中で使用されるようになったこと、以後の提言をみると既存の府県制ないし都道府県制を見直し新たな広域自治体を設置するという構想を道州制ととらえることができること、道州制導入論は明治期まで遡ることができること、そして1980年代後半以降を近年の道州制導入論とみることができることを確認した¹²⁾。

本研究は再編というかたちで直接的に影響を受けることが予想される行政が、道州制めぐってどのような提言を出してきているのか、そして道州制導入にむけてどのような取り組みをしてきているのか、明らかにしようとするものである。また、地域に即して道州制をめぐる動きをとらえ直すことも試みた。行政による道州制論を整理することは、道州制論全体を俯瞰するための基礎となると考えられる。

道州制をめぐる動きについて検討するにあたり、本稿では九州地方を対象とする。九州地方の特性としては、全国の他地域に比べて地域区分の設定でつまづきにくいという特徴が挙げられる。九州地方では、九州地方知事会や九州経済同友会など

によって「九州は一つ」という認識がしばしば提示されることや¹³⁾、省庁の地方支分部局の多くが九州全体を管轄区域とすることから¹⁴⁾、道州制の地域区分を考える際にも九州で一つという考え方が主流である¹⁵⁾。このような背景から、九州においては道州制を「九州が一つになること」としてイメージしやすいと考えられる。また、九州地方は、九州地域戦略会議や九州市長会が道州制に向けて積極的な提言を出したり、逆に九州地区町村会が道州制に対する反対の表明を行ったりするなど、日本全国の中でも道州制をめぐる動きが活発な地域である¹⁶⁾。2009年9月現在、九州の市町村長の74.9%が道州制に賛成と回答したという報道も存在する¹⁷⁾。地域区分の問題が起こりにくく、道州制をめぐる提言が多く出されているという特徴をもつ九州地方を取り上げることで、道州制を論じる上で生じる地域区分の問題を除いて検討課題を単純化し、地域間の取り組みの差異に焦点を当てることができると考えられる。なお、本稿では、国・県・市町村というスケールに留意しながら、九州地方における動きをみてみたい。

構成としては、I章において、国と九州地方における主要な提言である第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」¹⁸⁾、九州地域戦略会議「道州制の『九州モデル』答申」¹⁹⁾、九州市長会「『九州府』構想報告書」²⁰⁾、九州3政令指定都市市長会議「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」²¹⁾、九州地区町村会「『道州制』に関する決議」²²⁾の5つをとりあげ、比較検討を行う。II章においては、2011年8月から2013年2月にかけて執筆者が実施した行政機関における聞き取り調査の内容をもとに、国・県・市町村の道州制に対する立場と導入に向けた実際的な取り組みの状況を示す。III章においては、I章で示した提言とII章で示した導入にむけた実際的な取り組みの間にある乖離の原因を明らかにする。

(2) 対象地域について

a 調査対象

調査対象は内閣府地域主権戦略室、国土交通省国土政策局、国土交通省総合政策局、民主党本部、

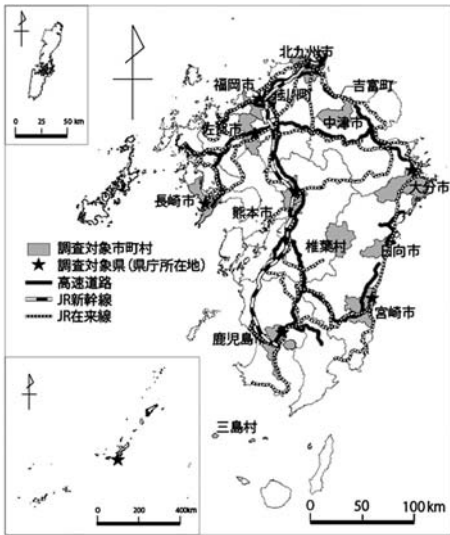
自民党本部、九州地方整備局、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県、北九州市、福岡市、桂川町、吉富町、佐賀市、長崎市、中津市、大分市、熊本市、椎葉村、日向市、宮崎市、鹿児島市、三島村である。図1には調査対象の県および市町村の位置を示し、図2には調査対象の市町村の人口と標準財政規模を示した。調査対象の市町村は各県の県庁所在都市を中心としながら、山間部・島嶼部といった周縁部に位置する町村についても含めた。図2からは、

人口規模と財政規模の間に相関関係があることがみてとれるが、対象とした市町村は人口・財政規模ともに大きな自治体から小さな自治体まで幅広く含む。

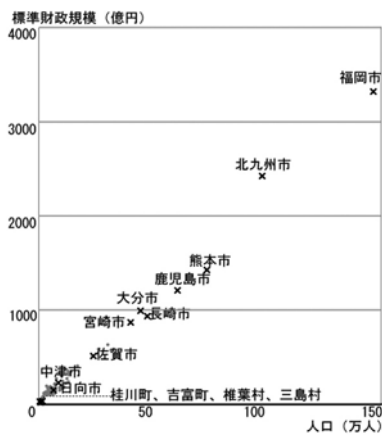
b 九州の地理条件と交通

九州の中央部には祖母山をはじめとする山々が北東から南西にむかって連なり、九州山地を形成している。九州北西部の長崎県と九州南部の鹿児島県は多くの島嶼を有する。そのために、九州地方は南北に長い地域となっている。日本全体の中で、九州は東アジアの国々に近く古くから朝鮮半島や中国との交易がある。現在、博多港と釜山港は高速船によって約3時間で結ばれ²³⁾、福岡空港から上海までは羽田と同じ約1時間半、台北までは札幌と同じ約2時間15分と国内線並みの時間距離になっており、東アジアへの玄関口となっているという認識がなされている²⁴⁾。高速交通網である九州新幹線や九州自動車道は九州の中央西寄りを通断しており、九州を横断する高速交通網は九州北部の大分・長崎自動車道のみである。

図3には九州地方の人口を表したが、人口は海岸沿いの平野部に集中している。図から読み取れるように、とりわけ政令指定都市である福岡市や北九州市、熊本市に集中し帯をなしている。次の

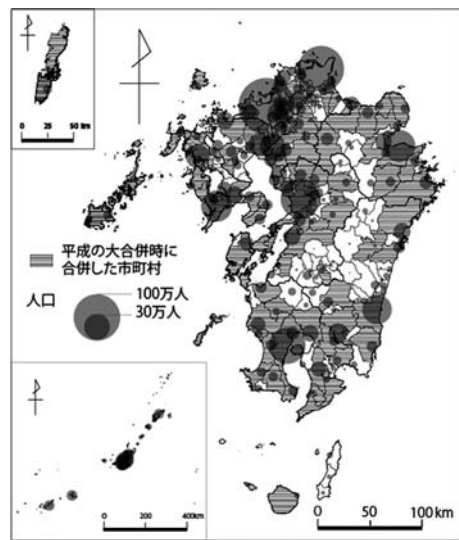


国土数値情報を利用して作成
図1 調査対象地図



平成22年国勢調査と全国市町村要覧(平成23年度版)に基づき作成

図2 調査対象市町村の人口(2010年)と財政規模(2009年)



平成22年国勢調査と全国市町村要覧(平成23年度版)に基づき作成

図3 九州の市町村の人口(2010年)と平成の大合併時に合併した市町村

で各県の県庁所在市に集中している。九州の中央部の山地においては人口が希薄である。

I 国・県・市町村における主要な提言

(1) 国による主要な提言

表1は、国による道州制の検討経緯を示したものである。戦前から幾度も現れては立ち消えてきた道州制導入論は、地方分権の議論と相まって1980年代後半から再び高まり始めた。2006年には内閣総理大臣の諮問機関である第28次地方制度調査会が、市町村合併の進展等の影響、都道府県を越える広域行政課題の増加、地方分権改革の確かな担い手の必要性といった現行都道府県の問題を踏まえ、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する具体策として「道州制の導入が適当である」とする「道州制のあり方に関する答申」を小泉純一郎内閣総理大臣（当時）に提出するに至った。2007年には道州制担当大臣²⁵⁾の私的懇談会として道州制ビジョン懇談会が内閣官房に設置され、2008年には「おおむね10年後、2018年までに道州制に完全移行すべきである」という内容を含む「中間報告」²⁶⁾が出された。具体的な導入時期が明示されたことにより道州制の導入に向けた検討は一層加速するものと思われたが、2009年8月、第45回衆議院議員総選挙において道州制を積極的に推進していた自民党が大敗し、政権が民主党へと移ったことで道州制ビジョン懇談会は最終答申を出すには至らなかった。

以上のような中央における道州制の検討経緯の

なかで、鍵となっている「道州制のあり方に関する答申」の具体的内容は以下の通りである。

「道州制のあり方に関する答申」は、最近の社会経済情勢の変化に現行のままでも対応していくことが可能か、一層の推進が求められる地方分権改革の担い手としてふさわしいか、といった都道府県制度に関する問題への対応に加え、国のかたちの見直しにかかわるものとして「具体策として道州制が適当と考えられる」とするものである。答申では道州制の導入を通じて ① 地方分権を推進し、地方自治を充実強化すること、② 自立的で活力ある圏域を実現すること、③ 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築すること、の3つを目指すとしている。

基本的な制度設計としては、① 道州は都道府県に代わって置かれる広域自治体であること、② 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲するとともに、現在国（特に地方支分部局）が実施している事務をできる限り道州に移譲すること、③ 道州には執行機関としての長と議決機関としての議会を置くこと（長・議員ともに道州の住民の直接選挙によって選出）、④ 国からの事務移譲に伴う税源移譲を実施するとともに偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図ること、⑤ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討すること、が示された。

(2) 九州地方の県・市町村における主要な提言

表2は、九州地方の県・市町村による道州制の検討経緯を示したものである。九州地方における道州制に関する提言は、1995年の平松守彦大分

表1 国による道州制の検討経緯

年	出来事
2001	6月 地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告」の取りまとめ
2003	11月 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の取りまとめ
2004	5月 地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制整備についての意見」の取りまとめ
2006	2月 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」の取りまとめ 9月 道州制担当大臣を設置
2007	1月 道州制ビジョン懇談会を設置
2008	3月 道州制ビジョン懇談会「中間報告」の取りまとめ

各提言と地方自治制度研究会（2006）に基づき作成

表2 九州地方の県・市町村による道州制の検討経緯

年	九州地域戦略会議	九州市長会
2005	10月 道州制検討委員会を設置	10月 九州における道州制のあり方等研究委員会を設置
2006	10月 道州制検討委員会が「道州制に関する答申」を公表	10月 九州における道州制等のあり方研究委員会が「『九州府』構想報告書」を公表
2007	5月 第2次道州制検討委員会が発足	10月 九州府構想推進研究委員会を設置
2008	10月 第2次道州制検討委員会が「道州制の『九州モデル』答申」を公表	
2009	6月 第2次道州制検討委員会が「『九州が目指す姿、将来ビジョン』及び『住民及び国の関心を高めるためのPR戦略』について」を公表、道州制PR推進チームを設置	10月 九州府構想推進研究委員会が「九州府実現計画報告書」を公表
2010		5月 九州府推進機構準備検討委員会の設置
2011		1月 国に対し「九州府」を実現するための基礎自治体の強化等に関する要請を行う 1月 九州経済界と道州制に関する意見交換会を行う 12月 関西経済連合会との意見交換会を行う
2012		2月 九州地方知事会との意見交換会を行う 5月 九州府推進機構準備検討委員会が「九州府構想推進計画報告書」を公表 7月 九州経済界と道州制に関する意見交換会を行う
年	九州3政令指定都市市長会議	九州地区町村会
2012	4月 九州3政令指定都市による大都市制度研究会が発足	
2013	4月 九州3政令指定都市による大都市制度研究会が「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」を公表	5月 「『道州制』に関する決議」を採択

各報告書に基づき作成

県知事（当時）の提言にはじまるとされる²⁷⁾。2005年に入って、九州地方知事会が「九州が道州制に移行した場合の課題について」²⁸⁾を公表し、九州市長会・九州における道州制のあり方等研究委員会が設けられる、九州地域戦略会議・道州制検討委員会²⁹⁾が発足する、など知事会や市長会における議論が活発化することとなる。

九州全体としては、九州・山口各県の知事から構成される九州地方知事会が九州地域戦略会議を通して道州制を推進、九州全118市の市長によって構成される九州市長会が道州制を推進、北九州市・福岡市・熊本市の3市の市長によって構成される九州3政令指定都市市長会議が道州制を推進、九州の全町村長によって構成される九州地区町村会が道州制に反対という状況にある。

九州地域戦略会議は2006年に「道州制に関する答申」³⁰⁾、2008年に「道州制の『九州モデル』答申」をそれぞれ取りまとめ、九州地域戦略会議が考える九州が目指す道州制の姿を示した。その

後、2009年に「『九州が目指す姿、将来ビジョン』及び『住民及び国の関心を高めるためのPR戦略』について」³¹⁾という報告書を取りまとめ、シンポジウムの開催やパンフレットの製作などによる世論喚起のための活動を進めてきている³²⁾。

一方、九州市長会においては2006年に「『九州府』構想報告書」を取りまとめ、2009年に「九州府実現計画報告書」³³⁾、さらに2012年には「九州府実現までの道筋を示した『九州府構想推進計画報告書』³⁴⁾を取りまとめた。また、九州市長会は2011年に「九州府」を実現するための基礎自治体の強化等に関する要請を国に対して行った。

この他、2012年4月の熊本市の政令都市移行を契機に設置された「九州3政令指定都市による大都市制度研究会」は2013年に「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」を取りまとめ、「九州府」構想を前提に道州制下における大都市が担うべき事務や県からの権限移譲、税財源の移譲について提言を行った。

他方、九州地区町村会においては反対の動きが見られる。九州地区町村会は2013年に開催された道州制に関する研修会の中で行われた大森彌東京大学名誉教授による講演後の意見交換において、町村長から道州制導入に対する不安や反対意見が続出したのを受けて研修会を急遽大会に切り替え「『道州制』に関する決議」を採択した。

以上のような九州地方の県・市町村における道州制の検討において、鍵となっている「道州制の『九州モデル』答申」、「『九州府』構想報告書」、「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」、「『道州制』に関する決議」の具体的内容は以下の通りである。

a 九州地域戦略会議「道州制の『九州モデル』答申」

「道州制の『九州モデル』答申」は、「国内外の急激な変化に的確に対応し、21世紀においてもわが国が持続的に発展するためには、現行のわが国の統治機構や社会のシステムを抜本的に見直す必要」があり、「その方策として道州制を導入し、新しい国のかたちを構築する」とするものである。道州制の導入を通して、①基礎自治体が主役の地域づくり、②複数の自立的広域経済圏を形成、③国の役割の特化による高い課題解決能力をもつ中央政府の実現、④国と地方の二重行政を解決し簡素で効率的な行政を実現、の4つを目指している。

基本的な制度設計としては、①道州は都道府県を廃止して新たに創設される広域自治体であること、②国から地方への権限、財源の大幅な移譲とそれぞれの行政組織の解体・再編、再構築を行うこと、③地方の自主財源を確保するため国税から地方税への大幅な税源移譲を行うとともに、地域偏在性の大きい税目を中心に地方共同財源（財政調整原資）を設けること、が示された。

b 九州市長会「『九州府』構想報告書」

「『九州府』構想報告書」は、人口減少・超高齢化、グローバル化、高度情報社会の急速な進展、国と地方の財政破綻、中央集権社会の弊害、地方を取り巻く環境の変化、アジア諸国との結びつきの強化といった状況を受け、諸問題を包括的に解決する方策が渴望されるなかにおいて、基礎自治

体と地域住民との協働による難局打開を実現する道州制の導入が必要であるとするものである。道州制の導入を通して、①国と地方のあり方を抜本的に見直し、それぞれの役割分担を明確にすることで行政運営を充実向上させること、②簡素で効率的な行政運営を図ること、③地方のことは基礎自治体と地域住民自らが発意、計画、決定し実行していくこと、④分権型社会を担う基礎自治体の自主・自立能力を高めること、の4つを目指している。

基本的な制度設計としては、①「九州府」は九州・沖縄8県で構成し、現行の県区域を基本に府域内を5〜7箇所の区域に分割して府政府機関としての「地域振興局（仮称）」を設置すること、道州は都道府県に代わって置かれる広域自治体であること、②都道府県が担っている事務権限を整理し、住民に身近な行政サービスについてできる限り基礎自治体への権限移譲を推進すること、③道州には執行機関としての長と議決機関としての議会を置くこと（長・議員ともに道州の住民の直接選挙によって選出）、④地方の自主財源は、国税からの税源移譲により拡充された地方税と偏在性の大きい財源を課税客体とする地方共有税により構成されること、⑤道州間及び基礎自治体間における財源の偏在性解消については、地方共有税制度にその調整機能を担わせること、が示された。

c 「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」

「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」は、日本が急速な少子高齢化・人口減少とそれに伴う社会保障関係費の増大、グローバル化による国際競争の激化や長期的な景気低迷などの課題に直面していることを受け、これらの課題への迅速・的確な対応と行政サービスの質の維持・向上、持続可能な地域の発展のためには、「基礎自治体優先の原則」を踏まえた地方分権改革の推進と道州制の実現が必要であるとするものである。道州制を導入する必要性としては、①九州はアジアと距離的に近いことから、豊かな自然と特色ある地域資源、産業の集積などの強みを活かし成長著しいアジアの活力を取り込むことで、

さらなる成長が可能であること、②これまで経済界や行政において道州制について活発な議論も行われており、実現に向けて取り組む風土が早くから醸成されていること、を挙げ、これらを踏まえて九州の一体的な発展のために、他市と連携して地方分権のあるべき姿として九州における道州制「九州府構想」の実現を目指す、とする。基本的な制度設計は「『九州府』構想報告書」に準じる。

d 「『道州制』に関する決議」

「『道州制』に関する決議」は、「地域の実態や住民の意向を顧みることなく市町村の再編を強いることになれば、我が国にとって重要な役割を果たしてきた多くの市町村、農山漁村の自治は衰退の一途をたどり、ひいては国の崩壊につながる」

という問題意識に基づき、「『道州制』は、国の在り方を変える大きな問題であるにもかかわらず、平成の大合併の検証や国民的論議のないまま、また、住民に最も身近な町村の行政を預かるものとして、『道州制』の実体も見えないまま『道州制』が導入されかねないと強く懸念する」として道州制の導入に反対するものである。

(3) 国と九州地方の県・市町村における主要な提言の比較検討

以上、「道州制のあり方に関する答申」、「道州制の『九州モデル』答申」、「『九州府』構想報告書」、「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」、「『道州制』に関する決議」の5つの提言書についてみてきたが、表3は、「道州制の

表3 国・県・市の主要な提言

	第28次地方制度調査会	九州地域戦略会議	九州市長会
問題意識	最近の社会経済情勢の変化に現行の都道府県制のままで対応していくことが可能か、さらに一層の推進が求められる地方分権改革の担い手としてふさわしいかどうか問われるようになっている ➡道州制が適当	国内外の急激な変化に的確に対応し、21世紀においてもわが国が持続的に発展するために、統治機構や社会の仕組みを抜本的に見直す必要がある ➡わが国の将来のために道州制の導入が必要	時代の大きな潮流と中央集権社会の弊害、地方を取り巻く環境の変化、アジア諸国との結びつきの強化といった状況を受け、諸問題を包括的に解決する必要がある ➡基礎自治体と地域住民との協働による難局打開を実現する道州制の導入が必要
目指す方向性	①地方分権の推進、地方自治の充実強化 ②自立的で活力ある圏域の実現 ③国と地方を通じた効率的な行政システムの構築	①基礎自治体が主役の地域づくり ②多極型国土を形成、国内各地に創造力拠点を構築 ③国家として対応すべき課題への高い解決能力を持つ中央政府を実現 ④国と地方を通じた行財政改革を進め、簡素で効率的な行政を実現	①国と地方のあり方を抜本的に見直し、行政運営を充実向上させ、国家経営・地域経営を可能にする ②簡素で効率的な行政運営を図る ③地方のことは基礎自治体と地域住民自らが発意・計画・決定し実行していく新たな公共システムを創造 ④分権型社会を担う基礎自治体の自主・自立能力を高める
道州	都道府県に代わる広域自治体	都道府県に代わる広域自治体	都道府県に代わる広域自治体
都道府県	廃止（ただし、何らかの形で残すことも考えられる）	廃止	府政府機関としての「地域振興局（仮称）」を設置
権限移譲	都道府県の事務の市町村への大幅な移譲、国の事務の道州へのできる限りの移譲	国から地方への権限・財源の大幅な移譲、それぞれの行政組織の解体・再編・再構築	住民に身近な行政サービスはできる限り基礎自治体へ権限移譲
執行議決	長・議員ともに道州の住民の直接選挙によって選出	—	長・議員ともに道州の住民の直接選挙によって選出
税制	事務移譲に伴う税源移譲の実施、偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図る	国税からの地方税への大幅な税源移譲	国税からの税源移譲により地方税を拡充
財政調整制度	税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討	偏在性の大きい税目を中心に、地方共同財源を設ける	偏在性の大きい財源を課税客体とする地方共有税により調整

第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」、九州地域戦略会議「道州制の『九州モデル』答申」、九州市長会「『九州府』構想報告書」に基づき作成

あり方に関する答申」,「道州制の『九州モデル』答申」,「『九州府』構想報告書」の3つの提言書について,内容を比較したものである。いずれについても,行政のあり方を抜本的,あるいは包括的に変えるものとして道州制の導入を位置づけており,それによって地方自治の充実,地方の自立,行政の効率化を目指すとしている。一方で,「道州制の『九州モデル』答申」が国から地方への権限,財源の大幅な移譲に伴う行政組織の解体・再編,再構築を行うことを強く主張しているのに対し,「『九州府』構想報告書」においては,府政府機関としての「地域振興局(仮称)」というかたちで,都道府県の枠組みを残すという方向性にある。また,「道州制の『九州モデル』答申」が国の持続的な発展に重きを置いている一方,「『九州府』構想報告書」は基礎自治体への権限移譲の推進による問題解決に重きを置いているのも特徴的である。

一方,「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」は「『九州府』構想報告書」に準じるものの,対アジアの成長戦略を強調している点が特徴的である。この点は,経済政策に重きを置く「道州制のあり方に関する答申」や「道州制の『九州モデル』答申」に近い。

また,「『道州制』に関する決議」は道州制の導入による市町村合併の強行に対する強い懸念を示すものであり,各提言書に表れる地方分権のメリットとして語られている部分を評価していないように見受けられる点の特徴的である。

表4は各提言に示された問題意識に着目した表である。提言においては「～すべき」との表現が多いが,そのなかでも現状認識にあたる部分について取り出した。広域化の必要性,国土構造の改造,多くの問題の根本的な解決が一緒にたにされている状況がみてとれる。

II 各々の立場とその現状

国と九州地方において道州制をめぐる検討が行われてきているが,多くの期待を含んだ提言の内容に比べて,道州制をめぐる実際的な取り組みには偏りがあるように見受けられる。道州制をめ

ぐるってどのような実際的な取り組みがなされているのか明らかにするため,国・県・市町村の各機関を対象に聞き取り調査を行った。それぞれの対象機関を直接訪問し担当者から聞き取りを行うという手法をとった。聞き取り内容は,道州制に対するそれぞれの機関の公式見解と地域の実情や課題と照らし合わせたときの道州制に対する職員としての考えである。なお,調査は2011年8月から2013年2月にかけて行った³⁵⁾。

(1) 国における道州制をめぐる動き

聞き取り調査を行った2011年11月には,民主党政権下にあった。当時民主党は,「地域主権改革」を前面に押し出した政権運営を行っていた。道州制については,2010年6月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」³⁶⁾にもあるように「いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく」という立場をとっていた³⁷⁾。この背景には,権限移譲が進まないままに道州の区割りをどうするのかという話が先行していたことがある。住民に身近な基礎自治体を重視するならば,道州制の導入を強制することは好ましくなく,地域から道州制が必要だという声が上がってきたならば国としてそれを支援するかたちが適当であり,組み合わせや形についても地域が主として考えるべきであるというように,自治のあり方を決めるのも自治であるべきというのが民主党の考える地域主権のあり方であった。したがって,民主党政権下では道州制をめぐる動きは停滞していたといえる。

一方,政権から外れた自民党では当時,党内に設けられた道州制推進本部において検討が進められていた³⁸⁾。その他,2011年には民主党,自民党,公明党,みんなの党の4党の有志議員によって「道州制懇話会」が設置されるという動きもみられた³⁹⁾。

また,民主党政権下にあっても自民党政権下にあってもいまだ実務レベルでの検討は行われておらず,国土交通省やその地方支分部局である九州地方整備局は道州制に関与していなかった⁴⁰⁾。

以上のように,国レベルでの道州制をめぐる動きは党の政策としての意味合いが強く,一部政党を越えた動きが見られるものの,いまだ絶対的な

表4 国・県・市の主要な提言における問題意識

	第28次地方制度調査会	九州地域戦略会議	九州市長会
市町村合併の進展	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県から市町村への大幅な権限移譲 		<ul style="list-style-type: none"> 都道府県から市町村への大幅な権限移譲
社会の流動化・グローバル化	<ul style="list-style-type: none"> 人々の活動圏の拡大 国内圏域の海外の諸地域との直接的な結びつきの活発化 	<ul style="list-style-type: none"> 高度情報社会の急速な進展 急速なグローバル化に伴う住民や企業の活動圏の拡大 他都市・地域との厳しい競争に直面 	<ul style="list-style-type: none"> 情報通信の発展や高速交通体系の発達 経済圏の拡大 海外諸国と直接結びつく経済施策が活発化 アジア諸国に比べ、インフラ整備や産業振興策に関わる手続きが複雑、予算措置が非効率的
広域行政課題の増加	<ul style="list-style-type: none"> 複数の都道府県の連携による環境規制・交通基盤整備・観光振興への取り組みの出現 都市化と過疎化の同時進行や人口減少への広域的対応の増加の見込み 都道府県の区域を越えた企業・大学・研究機関等による、地域の個性や優位性を活かした産業の創造や発展を目指す取り組みの進展 	<ul style="list-style-type: none"> 環境問題や少子高齢化・人口減少社会への対応、高速交通基盤整備などの広域的な行政課題が増加 	<ul style="list-style-type: none"> 複数の都道府県や基礎自治体の連携による環境規制・交通基盤整備・観光振興への取り組みの出現 少子高齢化や人口減少への広域的対応の増加の見込み 都道府県の区域を越えた行政・企業・大学・研究機関等による、地域の個性や優位性を活かした産業集積の発展をめざす取り組みの進展
東京一極集中	<ul style="list-style-type: none"> 中央集権的な政策プロセスと人口・産業・金融・情報・文化等の東京圏への著しい集中による東京を中心とした経済や生活等に係る価値体系 		<ul style="list-style-type: none"> 人口、産業、金融、情報、文化等が東京圏へ過度に集中していることで、経済面、生活面における東京圏に偏重した価値体系
住民の価値観の変化		<ul style="list-style-type: none"> 住民が地域の個性、真の豊かさ、本当の美を求める時代 	
不適切な事務配分・非効率的な行政状況	<ul style="list-style-type: none"> 地域で判断することがふさわしい事務への国の関与による住民ニーズからの乖離 都道府県に移譲することが適当な事務の存在 力が整うならば、広域自治体に移譲することが望ましい事務の存在 国が設ける制度に基づいて地方公共団体が実施する事務における国の関与に伴う複雑な事務手続き 同種の事務の実施が国と地方公共団体に振り分けられることに伴う住民や企業等の必要以上の手続きや負担 組織の分立による事務処理の総合性の欠如 政策決定から実施までの距離の遠さと複雑さから機動的な施策の展開が困難 圏域に存する地域資源や能力を適切に組み合わせて活用できない恐れ 	<ul style="list-style-type: none"> 国が法令等や国庫支出金の交付を通じて地方に対して広範囲に亘り細かな規制を行っていることに伴う地方の裁量権の限定 ブロック規模で広域的に実施した方が効果的な政策が都道府県単位で実施されている 許認可などの申請手続きの煩雑さ 二重行政 新しい時代の諸課題に国は迅速・的確に対応できなくなっている 全国の各ブロックがもつ高いポテンシャルを十分に活かされていない 	<ul style="list-style-type: none"> 地域で判断することがふさわしい事務への国の関与による住民ニーズからの乖離 国が企画立案を行う事務における国の基礎自治体への関与に伴う複雑な事務手続き 受益と負担の関係の希薄化や事前規制が多い諸制度による、地方の依存体質と国の既得権益 二重行政 多様化する地域の実情に即応できる分権型社会への転換が求められている
厳しい財政状況	<ul style="list-style-type: none"> 財政的制約の増大による都道府県を単位とした行政投資が難しくなる見込み 	<ul style="list-style-type: none"> 1,000兆円を超える国と地方の債務残高 	<ul style="list-style-type: none"> 社会保障費の増加による歳出の拡大 地方自治体の財政破綻の発生

方向性とはなっておらず、国政に大きく左右されるという状況にある。

(2) 県における道州制をめぐる動き

調査対象とした福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県の8県のうち、沖縄県をのぞく7県は九州地方知事会の構成県であり、「九州モデル」に賛成するという立場をとっていた。特に佐賀県は、九州モデル策定の際にプランを積極的に提示するなど中心的役割を担ったことから、「九州モデル」であれば道州制に賛成であるという立場をとっていた。沖縄県については、沖縄県下を対象とした独自組織、沖縄県道州制懇話会⁴¹⁾において検討をしている。

一方、個別の県において独自に検討を進めているという例は少ない。また、道州制の検討を行う担当は総務部で他の部局では検討しておらず、実務レベルでの検討は行われていないという状況にあった。県独自で取りまとめを行っている県としては、大分県や宮崎県がある。大分県と宮崎県においては独自に研究会を設け、それぞれ「大分県道州制研究報告書」⁴²⁾、「宮崎県 地方分権・道州制研究会」報告書⁴³⁾という報告書を発表している。これらは、道州制導入を推進しようとするものではなく、道州制が導入された際に周縁部となることに対する危機感を出発点としたものであるという。一方、熊本県は熊本市と協働で州を目指すということを明言していた⁴⁴⁾。

職員としての個人的見解に関する聞き取りでは、民主党政権下にあるなかで道州制の動きが自民政権下時代よりもトーンダウンしているという印象を受けるということがすべての県において語られた。そのようななかであって、九州知事会は「九州広域行政機構（仮称）」の設置をめぐる検討へと移行しているという声もみられた⁴⁵⁾。

聞き取り調査の後の2012年4月に「道州制推進知事・指定都市市長連合」が設立されたが⁴⁶⁾、九州の知事のうち構成メンバーとなっているのは佐賀県知事と熊本県知事である。

(3) 市町村における道州制をめぐる動き

調査対象とした北九州市、福岡市、桂川町、吉

富町、佐賀市、長崎市、中津市、大分市、熊本市、椎葉村、日向市、宮崎市、鹿児島市、三島村の10市2町2村のうち、10市は九州市長会の構成市であり、「『九州府』構想」に賛成するという立場をとっている。一方、その他の2町2村は町村であるゆえに市長会に加わっておらず、「『九州府』構想」についても関与していない⁴⁷⁾。

九州市長会が唱える「『九州府』構想」は、民主党政権下でも検討が進められ、九州地域戦略会議の唱える「九州モデル」に比して継続的に審議が行われていたといえよう。しかしながら、やはり各市町村における道州制の担当も総務部で他の部局では検討しておらず、実務レベルでの議論は進んでいないという状況にあった。一方で、10市の中でも、個別の市において独自に行っているという例は少ない。

道州制をめぐる独自の検討をもつ市としては関門特別市構想を提唱した北九州市がある。福岡市は「『九州府』構想」では大都市である福岡市にとって十分な構想ではないとして、別枠で大都市制度について検討を進めていた。九州3政令都市市長会を構成する北九州市・福岡市・熊本市の3市では「九州府」実現に向けて九州3政令指定都市市長会議において検討が加えられ、熊本市は熊本県と協働で州都の誘致を目指すことを明言するなど、大規模自治体を中心とした動きになっている。

職員としての個人的見解に関する聞き取りでは、「『九州府』構想」は国や経済界主導で「道州制ありき」の検討が先行していたことに対する懸念からつくられたということが言われていた⁴⁸⁾。もちろん九州市長会は「九州府」の実現を目指すとしているが、あくまでも基礎自治体の充実を目指すものであることから、一部では基礎自治体重視の制度が設計されるのであれば道州制でなくてもよい、という声もあった。

聞き取り調査の後の2012年4月に「道州制推進知事・指定都市市長連合」が設立されたが、北九州市・福岡市・熊本市の三市の市長が構成メンバーとなっている。

Ⅲ 国・県・市町村の道州制をめぐる自治体間の差異とその原因

ここまで国・県・市町村における提言および道州制の導入にむけた取り組みについてみてきたが、そこからは ① 第 28 次地方制度調査会、九州地域戦略会議、九州市長会の提言においては道州制に対して多くの期待を含んだ内容がみられること、② その一方で、個別の自治体についてみると道州制の検討を積極的に行っているのは大規模自治体であり、中小規模自治体においては積極的な取り組みがみられないという温度差がみられることが明らかとなった。本章では、上述のような提言と導入に向けた取り組みの間にある乖離の原因を探ってみたい。

今回実施した聞き取り調査における調査項目の一つに地域の実情や課題と照らし合わせたときの道州制に対する職員としての考えがある。そこで重点的に聞き取りを行ったのは、道州制の導入理由としてしばしば述べられる ① 市町村合併の進展による県の業務の変化、② 広域ニーズの増大、③ 権限移譲による地方分権の進展、の 3 点に対する自治体職員としての実感である。

以下、職員からの聞き取りの内容と統計を中心とした各種データをもとにみてみたい。

(1) 市町村合併の進展による県の業務の変化

市町村合併の進展によって県の業務が減るというのは、大きく 2 つの方向性がある。一つは、一つの県に内包される市町村数が減少することで県の業務が減少するというものであり、もう一つは、県内にある市が政令指定都市や特別市、特例市に移行することで市の規模に合わせて業務の移譲が行われ、県の業務が減少するというものである。

明治、昭和、平成の三度の市町村合併を通して、日本全国の他の地域と同様に、九州地方においても市町村数が大きく減少した⁴⁹⁾。しかしながら、自治体の職員からの聞き取りにおいて、明確に市町村合併の進展により県の業務に変化が見られたという回答を得ることはできなかった。その理由としては大きく 2 つあり、町村が完全になくなら

ない以上補完業務がなくなるわけではないので県の事務の大幅な減少がみられないというもの、市町村合併だけでなく行財政改革が進んでいるので業務の変化の理由となった影響は複合的であり、明確に市町村合併の進展による影響といえないということが語られていた。

前掲の図 3 からは、とりわけ山間部においては市町村合併が進んでおらず、平成の大合併で市町村が減少した地域には偏りがあることがわかる。山間部の市町村合併が行われなかった町村には行政区域の広いものが多い。これらの町村は、昭和の大合併までにすでに広域な行政区域となったもので、自治体内に地理的に分断された複数の地区を内包しているために集落内での移動にも時間がかかり、合併による効果が期待できないものも多く含まれる。したがって、これらの地域において、さらなる市町村合併の推進は必ずしも期待できない。

以上より、町村が存在するための補完業務がなくなることから、市町村合併による県の業務の減少には限界があるといえよう。

(2) 広域行政に対するニーズ

広域行政に対するニーズが増大するというのは、大きく 2 つの方向性がある。一つは、人やものがそれまでの行政区域を越えて移動するようになることでそれまでの行政区域が適正でなくなるというものであり、もう一つは、財源不足に対応するために広域的な業務処理を行い、財政支出を抑えるというものである。

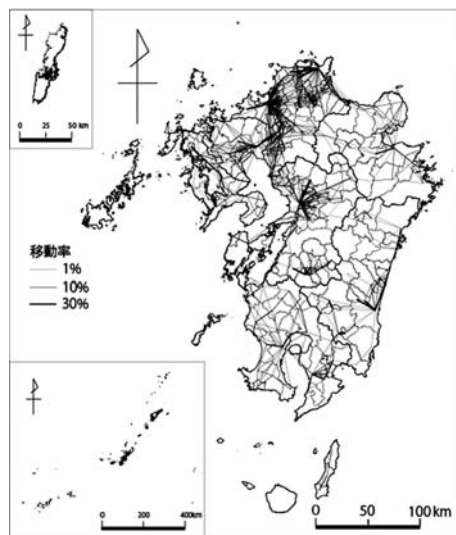
九州においてもさまざまな広域行政ニーズが存在し、現在の広域行政課題については県レベルでは九州知事会の政策連合において連携の上で対策がなされ、市町村レベルでは一部事務組合の設置や機関等の共同設置、広域連合といった地方自治法上の仕組みを用いて連携の上対策が行われてきている。

しかしながら、道州制という新たな枠組みを必要とするような広域行政に対するニーズについては、今回の聞き取り調査の中で「増大したと感じる」との回答は得られなかった。これまでの枠組みで対応できないような広域行政課題について、

自治体職員は実感していないようである。

図4は、常住市町村外への通勤・通学状況を示したものである⁵⁰⁾。北九州市から熊本市にかけては市町村を越えた通勤・通学がみられるが、その他の地域では県境を越える動きはみられても少数であり、中小規模自治体レベルでみたときに広域化は進んでいるとは言いがたい。都市部においては中心性によって周辺の自治体から日常的な通勤・通学者の流入がみられるが、その影響力は周縁地域まで及ぶほどではない。中山間地域をはじめとして、北九州市・福岡市・熊本市とそのごく周辺の市町村以外では、地形や交通網の制約を大いに受け、日常的な移動が生じていない。そうであるとするならば、道州制の提言において主張される積極的な意味での広域行政課題の増大はあくまでも都市を中心としたものであるといえよう。

他方、財源不足への対応という意味での広域行政課題の増大に着目するならば、広域的な業務処理は前述の中心性と地形や交通網の制約の影響により、とりわけ周縁部に位置する住民への行政サービスの大幅な縮小につながると考えられる。その是非は政治に問われるところであるが、このような状況が町村の反対を生み出していると考えられる。



平成22年国勢調査に基づき作成

図4 常住市町村外への通勤・通学状況(2010年)

(3) 権限移譲による地方分権の進展

地方分権の進展のため、国の業務が都道府県へ移譲され県の業務が市町村へ移譲されるということが進められてきており、道州制を実現するにあたってはこのような権限移譲のさらなる進展が必須であると考えられている。

聞きとり調査からは、小規模自治体は都道府県から提示されても受け入れられるものが少ないのに対して、ある程度の規模がある自治体については、都道府県が提示する業務の中に欲しいと思っている権限が入っていないという状況にあることが明らかになった。

小規模自治体において権限移譲が進まないことには2つの理由がある。一つには小規模自治体は処理能力に限界があるため都道府県から提示されても受け入れられるものが少ないということがあり、もう一つは、移譲が進められている権限自体が、小規模自治体には関係しない、大都市を対象とした権限が多いということである。

前掲の図2からは、人口の大小が財政規模の大小と相関していることが明らかである。人口規模が小さい自治体においては財政規模も小さく、それに伴い職員数も少なくなる。限られた財源や人材では、当然受け入れ可能な業務が限られてくる。そうであるとするならば、権限移譲による地方分権の進展もあくまでも都市を中心としたものであるといえよう。

以上のように、道州制の導入理由とされる3つの事項について、都市においては適合するものの、周縁部の地域に即したものではありません。道州制が中小規模自治体の地域の実態に即して語られているわけではないにも拘わらず、それでもなお多くの県や市を巻き込んで検討がなされるのは、「行政として道州制を検討しなければならない」という観念があることを示しているのではなかろうか。

おわりに

本稿では、道州制をめぐる提言がどのように展開されてきたのか、そしてそれを踏まえて実際にどのような取り組みがなされてきたのか、国・

県・市町村というスケールに留意しながら九州地方における動きを明らかにしてきた。

中央と九州地方における主要な提言は、行政組織の解体・再編、再構築や重視する部分に差異が見られるが、いずれについても行政のあり方を抜本的、あるいは包括的に変えるものとして道州制の導入を位置づけ、地方自治の充実、地方の自立、行政の効率化を目指すとしている。その一方で、国・県・市町村における取り組みをみると、国政に大きく左右されることと、あくまで構想に留まっており実務レベルでは検討されていないことが明らかになった。また、個別の県や市において独自に検討を進めている例は少なく、特に積極的に検討を行っているのは大規模自治体であるという傾向がみられた。

従来の研究において県や市町村は「地方」として一括りに論じられてきたが、地域の多様性や重層性に注意を向けてみると道州制をめぐる提言で想定される地域と異なる地域の姿が浮かび上がってくる。道州制導入の理由として主張されることが、地域によっては該当しないという状況が、道州制を論じる姿勢や道州制導入に向けた実際的な取り組みにおける地域間での差異を生み出していると考えられる。

日本全体をみると、すでに人口減少を迎え、財政的にも厳しい行政の状況がある。その対応として、近い将来に業務の集約が必要となることが考えられるが、その際には町村部における行政サービスの削減は免れ得ないだろう。この決定自体は政治に委ねられるべきことであって、その是非を問うことはここではしないが、地域の実態を無視し、都合のいい情報だけを提示したかたちで道州制の導入を推し進めていることには問題がある。本稿で示したように、各スケールの地域の実情を踏まえ、それを提示した上での検討が必要である。その際には地域を主軸に研究を行うことができる地理学が貢献できると考えられる。

本稿は対象とする提言を行政によるものに限ったために、道州制をめぐる提言において主張されることのうちの一部を取り上げるにとどまっている。しかしながら、道州制をめぐる必ずしも地域に即した検討がなされていないということ

明らかにし、行政が抱える課題を地域の側から見直し、そこから道州制を考えることの必要性を示すことができたのではないかと思う。道州制がどのような政治的意図をもって語られているのか明らかにすることは、今後の課題である。

〔付記〕

本研究は2013年6月の経済地理学会中部支部例会における報告内容に、当日の質疑応答の内容を反映させて執筆したものである。本論文を執筆するにあたり、聞き取り調査を行わせていただいた各機関の担当者の方には丁寧にご対応いただきました。心より御礼申し上げます。

注および参考文献

- 1) 藤岡謙二郎「行政区域の変遷と地域の問題点」(織田武雄ほか編『日本地誌ゼミナールⅠ 日本と東京』大明堂, 1971 所収), 147-154 頁。
- 2) 木内信蔵『地域概論 —— その理論と応用 ——』東京大学出版会, 1968。
- 3) (1) 佐藤俊一「戦前昭和期の広域行政(道州制)」東洋法学 44, 2000, 57-113 頁, (2) 田村秀『道州制・連邦制』ぎょうせい, 2004, (3) 松谷美佐子「昭和 20・30 年代の道州制論議」レファレンス 668, 2006, 82-108 頁, (5) 村松秀紀「道州制と地方自治」三恵社, 2007, (6) 桑原隆広「道州制構想と九州」アドミニストレーション 14, 2008, 81-97 頁, (7) 南博「道州制を巡る議論の変遷と今後の論点」関門地域研究 17, 2008, 3-61 頁, (8) 横道清孝「日本における道州制の導入論議」アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 3, 2008, 1-17 頁, (9) 森邊成一「道州制論の系譜」(『道州制』成文堂, 2010 所収) 163-195 頁, (10) 川崎信文「総論: 道州制とは何か」(『道州制』成文堂, 2010 所収) 1-30 頁, (11) 原田光隆「道州制をめぐる議論 —— これまでの議論と道州制導入の意義及び課題 ——」調査と情報 754, 2012, 1-12 頁がある。
- 4) (1) 野田遊「道州内地域間格差と道州間格差に関する研究」平成 21 年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書, 2010, (2) 森川洋「道州制改革の地域区分と地域格差」経済地理学年報 56, 2010, 115 - 135 頁, (3) 伊藤敏安「地方財政からみた道州制の課題に関する検討」地域経済研究 21, 2010, 71-93 頁がある。
- 5) 外川伸一・安藤克美「道州制に対する批判的考察 —— 地方自治論の立場から ——」日本都市学会年報 46, 2013, 53-61 頁がある。
- 6) 市町村別人口移動と市郡別新聞購読のシェアをもとに市郡単位で「東海州」の領域の広がり

- 検討した(1)江口忍『『東海州』の範囲はどこまでか』Report132, 共立総合研究所, 2009, 3-14頁や, 既存の地域・地域区分と道州制の地域区分案との比較検討を行った(2)阿部和俊「道州制を考える」機関誌 Crec159, 19-26頁, (3)森川洋「道州制と30万人都市構想」(『行政地理学研究』古今書院, 2008, 所収)116-130頁, (4)笹谷俊徳ほか「複数の空間分割間の関係性を分析する手法の提案」GIS-理論と応用16, 2008, 147-157頁がある。
- 7) 行政区域の変遷の整理, 行政区域制定の過程や県境をめぐる係争, 行政区域境界線の根拠などの多くの研究が(1)歴史地理学会編『政治区画の歴史地理』古今書院, 1975や(2)歴史地理学会編『行政の歴史地理』古今書院, 1988に収載されている。その他, 行政区域の制定に至る過程を明らかにした(1)米倉二郎「国及府県区画の成立」内外研究11, 1938, 586-611頁, (2)佐々木清治「明治初期府県合併の地域的様相」政治地理3, 1968, 113-140頁, (3)岩田孝三「府県界設定の政治地事情」東京学芸大学紀要(社会科学編)21, 1969, 50-62頁, (4)澤宗則「備前地方における明治期行政区域の変遷」地理科学41, 1986, 17-32頁, (5)林正巳『府県合併とその背景』古今書院, 1970, (6)藤岡謙二郎編『日本歴史地理総説 近代編』吉川弘文館, 1977や, 従来の区域との整合関係を明らかにした(7)藤岡謙二郎「行政区域の変遷と地域の問題点」(『日本地誌ゼミナールⅠ 日本と東京』大明堂所収)1971, 147-154頁がある。また, 近年は, いわゆる「平成の大合併」を念頭に市町村合併を主題とした研究が数多くみられ, 東京都田無市と保谷市の合併における社会経済的・政治的要因について明らかにした(3)新井智一「東京都田無市と保谷市におけるロカリティの変化と両市の合併」地理学評論76, 2003, 555-574頁, 大阪府の市町村制施行に伴う行政区域の再編を地図に再現した(4)金坂清則「市町村制に伴う行政区域再編の地図化」地図情報25, 2005, 4-8頁, 1960年代の都市合併によって成立した自治体の地域構造の変化を明らかにした(5)片柳勉「1960年代(昭和40年前後)の合併」地図情報25, 2005, 13-16頁, 市町村合併にともなって生まれた地理的分断条件が高齢者福祉サービスへ与える影響について群馬県沼田市を事例に明らかにした(6)畠山輝雄「地理的分断条件を伴う市町村合併が及ぼす高齢者福祉サービスへの影響」地理学評論80, 2007, 857-871頁がある。また, 大阪都構想をめぐる研究としては(7)山崎孝史「知事・市長意見交換会の言説分析からみた大阪都構想」市政研究173, 2011, 84-94頁がある。
- 8) 現実の地域に既に現象として表れたものではない道州制は, 地理学において都市システムの観点から論じる試みがなされてきた。1970年に催された人文地理学会・日本地理学会のシンポジウム「広域区画の再編成と地理学的地域」においては, 「地方政治・行政制度および行政機能は地域現象に作用する重要な因子である」として道州制を取り上げ, 検討する試みがなされたが((1)西川治「シンポジウム「行政区域の再編成と地理学的地域」」人文地理22, 1970, 99-106頁, (2)林正巳ほか「行政区域の再編成と地理学的地域」地理学評論44, 1971, 126-139頁), これを受けて出版された(3)木内信蔵・田辺健一編『広域中心都市』古今書院, 1971は広域中心都市というものの発生と実態とその意味を解明することを主眼にしたものであり, 道州制そのものについて検討するものとはならなかった。これ以後の地理学における研究としては, 広く日本の今日の状況を踏まえ, 水平的ネットワークをもつ国づくりが必要な今日にあって, 空間的視点から国土形成の哲学を構築することの必要性を主張した(4)戸所隆「市町村合併・道州制・首都機能移転による国土構造の再編成」E-journal GEO1-1, 2006, 42-51頁, 道州制を都市の中核管理機能の面から検討し, 地方制度調査会専門小委員会が提示した地域区分について, 中部～関東の地域区分が単なる思いつきの域を出ておらず, 大いに問題があると指摘した(5)阿部和俊「道州制を考える」機関誌 Crec 中部開発センター159, 2007, 19-26頁, 道州制そのものを論じることを目的としたものではなく主題は分析手法の提案にあるものの, 多様な地域区分と道州制の区分案の関係性を論じた(6)笹谷俊徳ほか「複数の空間分割間の関係性を分析する手法の提案」GIS:理論と応用16-2, 2008, 147-157頁, 道州制の議論において基礎自治体を人口30万人の都市とすることを志向している点を指摘し, その上で道州制の基盤となる基礎自治体について統一の論理で以って人口30万人の都市で区分することは難しいと述べ, また第28次地方制度調査会から提言された9区分・11区分・13区分の3つの区分案をもとに詳細な分析を行い, 市間の格差の問題を指摘した(7)森川洋『行政地理学研究』古今書院, 2008, (8)森川洋「道州制改革の地域区分と地域格差」経済地理学年報56, 2010, 115-135頁がある。これらは, いずれも地域の側から道州制を考えるという点において行政学とは異なる成果を挙げたものであるが, 道州制導入論の動きをとらえて論じたものでない点において限界がある。
- 9) 実際に道州制を論じる者の間だけでなく, 各種の辞書においても定義にばらつきがみられる。たとえば, 高崎経済大学地域政策研究センター編『地域政策学事典』勁草書房, 2011は「道州制とは, わが国の都道府県を再編成しようとする広域的な行政区域の再編成案もしくはその制度のこと。ほとんど権限の移譲を伴わない単なる行政的な枠組みの変更に近いものから, 地方政府に大幅な裁量を認める連邦制まで多様であり, 議論が収斂しているわけではない」と定義する。藤田安一「自治体財政と市町村合併・道州制」(藤井正ほか編『地域政策入門』ミネル

- ヴァ書房, 2008 所収) 141-146 頁のように「道州制とは、現行の都道府県制を廃止し、全国を数ブロックに分け、都道府県にかわる広域自治体として道または州を置くものだが、その直接の契機は市町村合併にある」として、道州制と市町村合併を直接的に結びつけて考えるものもあれば、そうでないものもある。
- 10) 田村秀『道州制・連邦制』ぎょうせい, 2004.
 - 11) 南博「道州制を巡る議論の変遷と今後の論点」関門地域研究 17, 2008, 3-61 頁.
 - 12) 上野莉紗「道州制をめぐる議論とその課題」地域と環境 12, 2012, 129-139 頁.
 - 13) 九州地方知事会 HP (<http://www.pref.oita.jp/chijikai/>, 2014 年 2 月 7 日閲覧.), 九州経済調査会 HP (http://www.kerc.or.jp/about/kankei_dantai/kyushu_keizai/, 2014 年 2 月 18 日閲覧.)
 - 14) 地方自治制度研究会『道州制ハンドブック』ぎょうせい, 2006 によれば、公正取引委員会事務局, 管区行政評価局, 総合通信局, 財務局, 地方農政局, 経済産業局, 鉱山保安監督部, 地方整備局, 地方運輸局が福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島島の 7 県を管轄区域としており、管区警察局, 矯正管区, 地方更生保護委員会, 法務局, 入国管理局, 公安調査局, 地方厚生局, 森林管理局が九州 7 県に沖縄を加えた計 8 県を管轄区域とする。例外的なものは、福岡・大分・宮崎の 3 県に山口を加えた 4 県と佐賀・長崎・熊本・鹿児島島の 4 県に別れる税関と、福岡・佐賀・長崎の 3 県と熊本・大分・宮崎・鹿児島島の 4 県に管轄区域が別れる国税局のみである。
 - 15) 第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006 においては、関西から北関東にかけて 3 つの区分案で大きな差異がみられるのに対し、九州では 9 道州案と 11 道州案において九州で一つ、13 道州案において北九州と南九州に分ける案となっている。
 - 16) 地方 6 団体や経済 3 団体をはじめとする全国的な組織や経済界においては各種の提言が出されてきているが、「九州モデル」や「九州府」のようなかたちで、地方知事会や地方市長会が明確に提言をうち出したり、「道州制」に関する決議のように地区町村会で反対決議を行ったりしている地域は他にはみられない。
 - 17) 西日本新聞「九州市町村長アンケート」2009 年 9 月 13 日朝刊
 - 18) 第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006.
 - 19) 九州地域戦略会議「道州制の『九州モデル』答申」2008.
 - 20) 九州市長会『九州府』構想報告書」2006.
 - 21) 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.
 - 22) 町村週報「道州制反対を決議 九州地区町村会長会」町村週報 2843, 2013 年 6 月 10 日付.
 - 23) 博多港国際ターミナルホームページ (<http://www.hakataport.com/index.html> 2012 年 1 月 14 日閲覧.)
 - 24) 国土交通省九州地方整備局『2011 事業概要』国土交通省九州地方整備局, 2011.
 - 25) 2006 年 9 月～2007 年 8 月安倍内閣に、2007 年 9 月～2008 年 9 月福田内閣に置かれる。
 - 26) 道州制ビジョン懇談会「中間報告」2008.
 - 27) 前田隆夫ほか「これからの九州の《戦略》と《カタチ》」フォーラム福岡 24, 2009.
 - 28) 九州地方知事会「九州が道州制に移行した場合の課題について」2005.
 - 29) 九州経済連合会, 九州地方知事会, 九州商工会議所, 九州経済同友会, 九州経営者協会によって構成される。
 - 30) 九州地域戦略会議「道州制に関する答申」2006.
 - 31) 九州地域戦略会議『九州が目指す姿, 将来ビジョン』及び『住民及び国の関心を高めるための PR 戦略』について」2009.
 - 32) 2009 年に宮崎, 鳥栖, 北九州, 熊本, 2010 年に熊本, 2011 年に大分と鹿児島, 2012 年～2014 年に毎年熊本でシンポジウムをおこなっている。
 - 33) 九州市長会「九州府実現計画報告書」2009.
 - 34) 九州市長会「九州府構想推進計画報告書」2012.
 - 35) 九州各県県庁, 九州県庁所在地, 北九州市, 九州地方整備局については 2011 年 8 月, 内閣府地域主権戦略室, 国土交通省国土政策局, 国土交通省総合政策局, 民主党本部, 自民党本部については 2011 年 11 月, 沖縄県については 2012 年 2 月, 桂川町, 吉富町, 中津市, 椎葉村, 日向市については 2012 年 8～9 月, 三島村については 2013 年 2 月に聞き取りを行った。なお, 2009 年 7 月から 2012 年 12 月にかけては民主党権下にあったことは念頭におくべき事項である。
 - 36) 内閣府「地域主権戦略大綱」2010.
 - 37) 聞き取り調査時にこのような立場をとっていた民主党も, 2005 年まではマニフェストで道州制を打ち出していたが, 2007 年の参院選マニフェストと参院選政策リストより, 「将来的に道州制の導入の検討も視野に入れる」という表記となった。
 - 38) 道州制推進本部は, 2012 年 9 月に「道州制基本法案(骨子案)」をまとめた。
 - 39) 毎日新聞「ファイル:与野党有志が道州制懇談会」2011 年 5 月 2 日, 東京朝刊.
 - 40) 国土交通省は 2008 年に「国土形成計画(全国計画)」を, 2009 年に「広域地方計画」を策定している。しかしながら, 政策立案は国土交通省の管轄外であり, 道州制との関連づけはなされていない。また, 国土交通省の地方支分部局である九州地方整備局は「九州圏広域地方計画」を作成しているが, これは「九州モデル」と非常に似通ったビジョンを描いたものである。しかしながら, 政策立案は九州地方整備局の管轄外であり, 道州制との関連づけはなされていない。
 - 41) 有識者, NPO 法人, 道州制ビジョン講談会メンバー, 県議会議員, 市長, 商工会議所, 経営者

- 協会、経済同友会、連合沖縄によって構成される。
- 42) 大分県道州制研究会「大分県道州制研究報告書」2011.
- 43) 宮崎県 地方分権・道州制研究会「『宮崎県 地方分権・道州制研究会』報告書」2010.
- 44) 調査当時は、独自の提言書を持つということではなかったが、2013年4月に「州都構想」を取りまとめている。
- 45) 毛利聖一「地方出先機関改革と受け皿論」都市政策研究 102, 2011, 69-79 頁は、「九州広域行政機構（仮称）」と「九州モデル」を一連のものと捉えているか否かは、県によって異なることを明らかにしている。
- 46) 地方の側から国民的な議論を喚起し、政府・政党を動かすことで地方分権型の道州制を導入する道筋をつけるため、その推進母体として、知事・指定都市市長によって設立された。
- 47) 調査当時は、先に述べた「『道州制』に関する決議」は採択されておらず、町村は完全に道州制をめぐる動きから取り残されている状況にあった。
- 48) 九州市長会「九州府構想推進計画報告書」2012においても、「これらの取り組みを通して一貫しているのは、住民に最も身近な自治体である『基礎自治体の立場』から、また日々接している『住民目線』からの検討を行っていることである。
- 単に『道州制ありき』の議論ではなく『地方分権改革推進の過程における道州制の実現』の観点から、道州制議論に不可欠な『分権や自治』の議論を深めてきたことが本委員会における取り組みの特徴と考えている。」と述べられており、基礎自治体優先・住民目線の取り組みであることが強調されている。
- 49) 九州各県の昭和・平成の大合併の市町村の減少率は、昭和の大合併については福岡 63%、佐賀 60%、長崎 51%、大分 71%、熊本 70%、宮崎 44%、鹿児島 22%であり、平成の大合併については、福岡 38%、佐賀 59%、長崎 73%、大分 52%、熊本 69%、宮崎 41%、鹿児島 55%であり、市町村合併を経て各県の市町村数は大きく減少している。
- 50) 常住の市町村と異なる市町村への通勤・通学状況を明らかにするために作成した地図である。
データには「平成 22 年国勢調査 従業地・通学地集計」のうち、「常住地による従業・通学区町村」を用いた。ここでは、常住の市町村と異なる市町村への従業・通学者数を、常住地における従業・通学者の総数で除して値を求めた。広域化を図る指標は数多くあるが、今回は最も基本的な通勤・通学データの地図化にとどめた。

Efforts Toward the Introduction of “dou-shu” system in the central and local governments in Kyushu district : focus on proposals and pragmatic approaches

Risa UENO

Graduate School of Human and Environmental Studies,
Kyoto University, Kyoto 606-8501 Japan

Summary Re-organization of the prefectures, which would merge the current 47 prefectures into 9 to 11 administrative regions, is one of the main issues of administrative reforms in Japan. Although arguments based on political and financial aspects have been made by politicians and administrative officers, such issues have not been argued from a topography and regional diversity point of view. The merits of larger administrative regions, which are claimed by proponents, do not necessarily take into account Japanese topography. In this paper, (i) a proposal by the central government and 4 proposals from the local governments in Kyushu district are examined, (ii) the gap between these proposals and their materialization are discussed based on interviews with the administrative officers of both central and local governments in Kyushu district, and (iii) a comparison was made between the statistical data and the approaches mentioned in (i) and (ii). This study shows regional diversity in statistical data, such as commuting population, and that current argument supporting the introduction of “dou-shu” system can only be applied to urban areas.