

# 第5章 北九州市と下関市の県境を超えた 合併の可能性の検討

古賀 哲 矢

## I. はじめに

関門海峡を挟んだ福岡県北九州市と山口県下関市といういわゆる関門地域は、かつて何度も合併が論議されてきた地域である。ところが、鉦や太鼓で押し進められてきた平成の大合併が絶頂期にあったときも、両市の合併を進めようとする表立った動きはなかった。

両市は、いずれも県庁所在都市ではなく、県の中心から外れているにもかかわらず相当規模の経済圏をなし、特定重要港湾とその周辺に立地した工業を基盤とする西日本有数の産業都市である。このような共通性を持つだけでなく、県境を超えた両都市間の通勤通学もそれなりに多く、一衣帯水の生活圏を形成しているともいえる。我が国の人口減少が進み、東京を中心とする大都市圏への人口集中が進む中で、両市ともこれまで人口減少傾向にあり、都市としての将来性に不安を抱えている。したがって両市は、共通の資産ともいべき関門海峡を上手に活用して人材・産業・経済の交流を活発にすることにより、経済圏の拡大と充実による地域経済の活性化を図り、互いに協力して都市機能を拡充することによって新たな産業立地や定住人口の増加などを図ることなどが、通常であれば真っ先に検討されるべき地域でもある。

しかるに、地方分権の受け皿として強力な行財政基盤を整え、自律的な都市づくりを進める好機であった平成の大合併の時期にさえ、合併論が浮上してこなかったのである。これはある意味では不思議な現象である。そこで本稿では、これまでの我が国の大合併の歴史を踏まえ、県境を超えた北九州市と下関市の合併の意義と可能性を探ってみたい。

## II. これまでの大合併の特色

### 1 明治の大合併

平成の合併と呼ばれる市町村合併騒動がようやく収束してきた。この度の平成の大合併の発端となった「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号。いわゆる地方分権一括法）」が施行された平成11年4月時点における671市、1,990町、568村の合計3,229団体が、同18年3月末には777市、846町、198村の合計1,821団体となる見込みである。

我が国はこれまで、明治の大合併、昭和の大合併、そして今次の平成の大合併という3次にわたる市町村の大合併を経験したことになる。北九州市と下関市の合併論議に入る前に、これまでの大

合併の経緯と特色を振り返ってみたい。

明治の大合併は、近代的な地方自治制度である「市制町村制（明治 21 年法律第 1 号）」が明治 22 年 4 月 1 日に施行されることに伴い、それまでの自然発生的に形成されてきた集落を基礎とする町村を、教育、徴税、土木、救済、戸籍等の事務処理を行い得る近代的な町村の規模とするために、内務省（当時）が明治 21 年の「町村合併標準（明治 21 年内務大臣訓令第 352 号）」に基づいて、概ね 300 戸～ 500 戸を標準的な規模として全国的に町村合併を押し進めた。その結果、明治 21 年の 71,314 町村が市制町村制が施行された翌 22 年 4 月には 15,820 町村へと、ほぼ 5 分の 1 に激減することとなった。ちなみにこのときの市は 39 団体であった。その後は、我が国の近代化の過程で、交通利便性の向上や産業の発達に伴って生活圏が拡大し、それに応じて徐々に市の数が増加する一方で町村の数は減少し、総体としての市町村の数は若干の減少にとどまっていたようである。

このように、明治の大合併においては、特に町村という地方行政組織で執り行うことができる事務量を基礎として、町村の適正規模を想定し、国が主導して合併を押し進めたものといえよう。つまり、市町村が目的意識的に都市戦略として合併を選択したものではなかったと推察される。当時の地方制度に関する論議は明らかではないが、富国強兵、殖産興業というスローガンの下で国力増強と軍備拡張に邁進していた当時は、国も地方もそして国民も深く中央集権体制に組み込まれ、わずかな自治機能しか持ち得なかった地方制度に対する関心は強くなかったのではなかろうか。

## 2 昭和の大合併

敗戦後の昭和 21 年に公布された日本国憲法によって地方自治が制度的に保障され、市町村は、それまでの国の出先機関としての性格から基本的に団体自治を担う基礎的な地方公共団体という性格に変化することになった。しかし市町村は、それまでの国の出先機関としての性格を一挙に変えることには至らず、その後も国の機関としての性格も併せ持って多くの機関委任事務を処理する状態が続くことになる。しかも敗戦後の急激で、かつ、さまざまな分野での社会制度の変革に伴って発生する膨大な事務を処理することになった。

昭和 22 年 8 月に「地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）」の施行によって、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設に係る事務、社会福祉や保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされるなど、所掌する事務が広範囲に及ぶこととなるが、それに伴ってそれまでの市町村、特に町村の規模の適正化が再び問題となった。地方自治法が施行された時点では、210 市、1,784 町、8,511 村、計 10,505 団体となっていたが、余りに小規模な町村では、これらの事務を行えないというわけである。例えば新制中学校 1 校を市町村単位で設置し、適切に管理するためには人口が 8,000 人は必要となるため、町村は概ねそれだけの人口を持つことを標準として合併を推進しようということになる。

このため、昭和 28 年 10 月には 3 年間の時限立法として「町村合併促進法（昭和 28 年法律第 258 号）」、引き続き昭和 31 年 6 月には 5 年間の時限立法として「新市町村建設促進法（昭和 31 年法律第 164 号）」が施行されると共に、昭和 28 年 10 月の閣議決定「町村合併促進基本計画」で、町村の数をそれまでの約 3 分の 1 に減少することが政府の方針とされた。この結果、政府主導のも

とに市町村合併が促進され、新市町村建設促進法が基本的に失効した昭和36年6月時点においては、556市、1,935町、981村、合計3,472団体というように、地方自治法施行のときに比べて約3分の1に減少した。

以上で見たとおり、昭和の合併を推進した背景には、明治の大合併のときと共通する発想がある。市町村の処理すべき事務の量や、権限という事務の質が基礎となって人口の適正規模が想定され、それに向けて合併が推進されるという構図である。

### 3 昭和の大合併後の動き

戦後の混乱が収まり、経済復興も軌道に乗り始め、新しい時代の建設に向けたさまざまな社会制度が確立され始めたこの頃から、地方自治体の事務は増加し続けた。戦後の民主化の徹底もあって、規模の大小を問わず地方公共団体としては全国どこでも同じ行政サービスを提供しなければならないため、人口が極端に少ない小規模市町村でも一定数の職員を確保して同じサービスを提供しなければならなくなった。当然、住民1人当たりの行政コストは小規模自治体ほど高くなり、行政効率が低下することになる。全国民が等しく行政サービスを受けるナショナル・ミニマムを実現しようとするれば、負担の平準化を図り、行政効率を上げるために、合併という選択肢しかないというわけである。

こうやって国主導で昭和の大合併を押し進め、市町村の数が大幅に減って地方行政システムが定着した頃から我が国経済は高度成長期にさしかかることになる。市町村は、高度成長期に入って財源が比較的裕福であったこともあり、住民ニーズの多様化や高度化に応じて行政サービスを積極的に拡充し続け、国の事務を代行する機関委任事務の拡大と相まって、市町村の事務は急速に拡大し、高度化・複雑化も進んだ。このような事態に対応するために、市町村は職員の大量増員で対応した。これに対して自治省（当時）は、急速な地方公共団体の肥大化に危機感を持ち、昭和50年から定員管理を行うようになり、地方公共団体に対し職員数と給与の抑制を強力に指導することになる。

他方で、国と地方の関係が地方自治制度発足以来変わらず、機関委任事務の多さに加えて、市町村固有の自治事務であっても国が企画した内容を市町村に押しつけるという実態にあるにも拘わらず、国と地方の税財源の配分は著しく国に偏っていた。このために、地方公共団体の側から権限や財源の委譲を求める地方分権の要求は根強く、全国知事会など地方6団体は定期的な要望活動を行うほか、事あるごとに地方分権を求め続けてきた。これに対して国の側からは、地方公共団体の職員や給与の肥大化抑制、資質向上など自治体としての経営能力向上が指摘されることになり、地方分権を巡って綱引きが続くことになる。

このようなやりとりが続く中で、わずかずつではあるが市町村合併が行われており、村が町になり、町が市になったところが多い。これらは政府主導による適正規模の実現という動きに追随したのではなく、過疎化に悩む町村あるいは成長する都市に隣接する町村が、財政基盤を充実してまちおこしや村おこしに取り組んだり、発展する隣接都市との一体的成長を目指したり、それぞれ想いは異なっても、適正な人口規模を持ち、財政基盤を確立し、都市の活力を維持し、我がまちを誇れ

るまちにしようよという自主的な行動である場合が多かったはずである。それはともかく、市町村合併の動きは小康状態が続くことになる。

#### 4 平成の大合併

それが、第3次行政改革審議会（平成2年～5年）の頃から急激に変化することになる。行革審において、東京一極集中の解消と狂乱地価対策、対米貿易黒字解消のための内需拡大など、山積する待ったなしの政治課題の解決を地方分権に求める動きが出てきたからである。第3次行革審では、国と地方公共団体の機能分担論や、地方分権を推進することによって地域の活性化や自立化を図り、東京一極集中を是正して豊かな暮らしの実現を目指すという論議が活発に行われ、自律的な地方行政体制の確立が論議され始めた。

その後紆余曲折を経て5年間の時限立法として「地方分権推進法（平成7年法律第96号）」が制定された。そこでは国と地方公共団体との役割分担が明確に規定され、そのための国の権限の地方公共団体への委譲、国の関与、必置規定、機関委任事務、補助金等について、地方自治の確立を図る観点からの整理合理化を行うことや、そのために政府が地方分権推進計画を作成しなければならないことなどが謳われた。その後直ちに、地方分権推進委員会が発足し、平成11年3月の第2次地方分権推進計画が閣議決定されるまでの間、5次にわたって地方分権推進のための勧告が出される。

このような地方分権改革の流れを受けて平成11年には、機関委任事務の廃止、これに伴う地方公共団体の事務の自治事務と法定受託事務への再整備、国の地方公共団体に対する関与の抜本的見直し、国と地方公共団体の対等関係の確立、権限委譲、必置規制の見直し、地方公共団体の行政体制の整備確立などを内容とする地方分権一括法が制定され、翌12年4月から施行された。この法律は、昭和22年の地方自治制度発足以来の大改革を進めるもので、地方自治法など475の法律を改正する大規模なものであったが、そのひとつとして「市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号。以下「合併特例法」という）」の一部改正もその内容とし、合併特例債の創設など思い切った合併促進策が盛り込まれていた。

それまでのさまざまな行政改革や地方分権改革の論議においても、地方分権を推進するためには地方公共団体の行財政能力の一層の向上と行政体制の積極的な整備・確立が必要であるとされていたのであるが、そのためのひとつの方策として、自主的な市町村合併の推進が必要であるとされ、これ以降急速に市町村合併が進展していくことになる。

#### 5 平成の大合併における理論的な背景

この平成の大合併を推進する根拠法となったのが、地方分権一括法による合併特例法の一部改正である。改正前の合併特例法の目的は、市町村の広域化の要請に対処し、自主的な市町村の合併を推進すると共に合併市町村の建設に資することとされていた。つまり、交通手段の発達などによって日常生活圏が拡大しており、そのことが行政の広域化を求めているとの認識に立ち、それ故に市町村が自主的に合併するのであればそれを推進するし、合併後のまちづくりを支援しようという趣



旨の法律であった。

これが改正後の合併特例法では、地方分権の進展、経済社会生活圏の広域化、少子高齢化等の市町村が直面する社会経済情勢の変化に対応することが合併の背景にあるとし、当分の間の措置として合併を支援することにより、地方分権社会に相応しい自主的、総合的な地域行政を実施できる規模に適正化し、合併後の市町村の円滑な運営や均衡ある発展を図って地域行政を自主的かつ総合的に行えるようにすることにあるとされた。これを分かりやすく国民に訴えようとする総務省のパンフレットによれば、①地方分権によって市町村の役割が重要になっていること、②本格的な少子高齢社会に対処できる市町村が求められていること、③広域的な行政需要が増えていること、④構造改革の推進に対処することが求められていることから、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する必要があるとしている。そして合併によって、①旧市町村界を超えた公共施設の利用やサービスが可能になるので、住民の利便性が向上すること、②合併市町村の人材が統合されるので専門の組織や職員を抱えることができ、行政サービスが高度化・多様化できること、③道路や公共施設、土地利用などで広域的な視点に立ったまちづくりができることや、④市町村が個別にやっていた仕事をまとめてやることになるので、行財政の効率化が可能になるという。

以上のような合併特例法の目的の変化を見ると、地方分権の進展、経済社会生活圏の広域化、少子高齢社会の到来等の社会経済情勢の変化への対応という合併の必要性を前面に出してきた平成の大合併は、これまでのような、国が考えた市町村の執り行うべき事務があり、それを処理するために適正な規模がいるという発想とは確かに異なっている。

しかしながら、まず、日常生活圏の拡大といっても、モータリゼーションの進展、公共交通機関や交通網の充実、高速通信網の高度化などで、私たちの生活は随分前から市町村の範囲をはるかに超えている。土地利用や交通網だけでなく、資源や環境問題や地域振興の在り方など、広域的な視点で行政の在り方を考えなければならないことはかなり昔からの課題であった。また、少子高齢社会の到来も今になって始まったわけではない。人口減少社会が現実になって、具体的な少子高齢社会対策と財源問題がのしかかってきた現在、もはやこれまでのような国の一律的な発想でもって全国民を等しく遇しようという政策が執れなくなっていることは、平成11年の介護保険制度導入に当たって保険者を市町村としたことを見ても明らかである。構造改革が必要だということについても同様である。これらの背景をことさらに強調することは、これからは市町村が自分の知恵で自分の道を切り開くべきだといっているに等しい。

## 6 何のための合併か

極めて大雑把に要約することが許されるならば、第3次行革審以来の論議の中で、日本の抱えるさまざまな課題の解決のためには、規制緩和、民間活力、地方分権推進によるほかないということが明らかになって、その推進を担保するためのひとつの方策が平成の大合併といえるのではなからうか。

日本社会の活力の低下と国の財政危機を背景として、我が国の抱えるさまざまな課題のうち地域に関するものについては、これまでのように国に多くの権限を集中させ、国が企画した政策を全国

一律に行わせる体制では限界があることが広く認識され、地方に関することは地方公共団体の創意と工夫によって自立的な行政経営に活路を求めるといふようになりつつある。

地方分権一括法によって、地方公共団体は国の下部機関ではなく対等の関係に立ち、従来のような国の指示や命令を待って行政を推進していくことは許されなくなった。自らの責任と判断で行政サービスを決定し、実践していくことが求められている。そのような能力を持つためには、団体自治の権能を持つ市町村自体が自らの経営能力を高め、効率性・経済性・有効性を確認しながら透明度の高い行政を遂行できる能力を持たなければならない。

そのためには複雑化・多様化が進む行政の各分野で高い専門性を持った人材をある程度の確保することが必要になる。小規模な市町村では、それだけの人材を確保することも不可能であるから、合併によって確保しようではないかという。財源問題も然りである。もう国が補助金で地方公共団体を支援することができなくなったから、これからは合併によって財政力を高めていくべきだという。それを強力に進めるために政府は、合併特例債をはじめとするさまざまな支援策を準備し、まさにアメを目の前にぶら下げて合併市町村の後を押しつけたわけである。

この発想は、明治の大合併や昭和の大合併のときの発想とは異なるものの、国家行政の立場から見た合併の必要性の主張という面では大差ないように思われる。本来ならば、異なる市町村の住民の生活圏や経済圏が一体化して、旧来の市町村の境界を超えた共通の住民意識が醸成され、経済活動も強まっているという実態があるか、あるいはその動きをさらに強める必要性があるという都市戦略があって、その故に旧来の境界を取り払うという合併が進められるべきであったのではないのだろうか。

そうしなければ、せっかく合併しても長く混乱を引きずる可能性がある。つまり、例えば本庁舎の位置、文化施設など公共施設の配置や道路網の整備などの問題で地域的な対立が生じたり、その対立を収めるために旧市町村ごとに公共施設をつくるなどの無駄を避けられなくなったりする。これらの問題が生じ得ることを予見し、十分な検討を経て、住民の合意を得ながら準備を重ねた上で、主体的に合併の道を探るといふのが本筋であったらう。

最近のM&A（企業の合併・買収）の例では、業績を拡大するという企業戦略から合併しても、実態が伴わずに業績を粉飾せざるを得なくなったり、社員の融和に苦しんだりするケースが新聞紙上を賑わすことがあるが、これらの動きは、業種の類似性、競合状況、競争力などを判断して、合併によるメリット・デメリットを十分に検討した上で合併を目指すいわば合併の王道とは異なる。今回の平成の大合併には、今後かなり長く余震が続くと感じるのは筆者だけではあるまい。

## 7 平成の大合併を押し進めた政府の支援

このような合併を促進するために、国は大々的な支援策を講じた。合併協議会の経費や住民説明会の費用、電算システムの統一などの経費という合併の検討段階の経費も地方交付税で措置された。そして、合併後10箇年度内に行われる道路、新庁舎、公共施設などを整備する場合の建設費の95%までは地方債を充てることを認め、その元利償還金の70%を地方交付税措置するという。そのほかにも、各省庁は合併市町村の区域で優先的に公共事業を行ったり、補助金を交付したり、

あの手この手で合併を支援するということを約束してきた。またソフト面でも、政府は地方自治法を改正して、旧来のコミュニティが崩壊することを防ぐために地域審議会を設けたり、合併時の特例として地域自治区を設けることを認めたり、合併特例区という特別地方公共団体を認めることまでして、合併を支援してきたのである。

いくつもの市町村が合併する場合、従来の市町村でそれぞれ形成されていた既成市街地をそのままにしておくことができないケースは多いように思われる。合併に伴ってどこを新市町村の中心市街地とするかは、当事者である合併市町村の住民にとっては現実的な大問題である。新しい庁舎や市民ホールなどの建設が必要になったり、旧来の既成市街地を結ぶ道路の建設が必要になったりすることもある。合併特例債を認めることはこれらの需要がでてくることを前提としているが、この新たな国の措置を当て込んで合併を決めた市町村も多いと聞く。旧来の規模では財政力が弱いため公共施設の整備ができなかった小さな市町村が、この機会に地方交付税で措置され、将来の負担が少なく済む合併特例債を活用して公共施設をつくろうというわけである。

合併特例債発行の全貌は明らかではないが、総務省の地方債計画によれば、合併特例事業の計画額は、一般会計債だけでも平成14年度が1,835億円、15年度が1,500億円、16年度が5,500億円、17年度で11,000億円、18年度で9,500億円という、3兆円近い巨額の地方債発行と2兆円に上る地方交付税措置を認めることになる。それだけでなく地方財政は平成16年度末で205兆円もの地方債残高を抱え、地方交付税会計も大赤字で国・地方併せて52兆円近い借入金がある状況なのである。このような巨額の合併特例債のほかにも各省庁の合併支援措置でどのくらいの支出が増えるのかは明確ではないが、いずれにしても巨額の国費を使って合併を支援する体制を整えた。これらの巨費はやがてまた国民の負担として重くのしかかるのである。

### Ⅲ. 北九州市と下関市の合併問題

#### 1 これまでの関門合併論議

関門海峡を挟んで対面する北九州市の門司区（旧門司市）と下関市との合併論議は、幕末の対立を乗り越えた明治時代に遡ることができる。もともと海峡は人を集め、両岸は海陸の往来する人々で賑わいをつくりだす。関門海峡も古くから海陸交通の要衝として栄え、特に明治以降、下関と門司はそれぞれ鉄道の起点・終点となり、国際貿易港として、また遠洋漁業や食品の輸入加工基地として栄えるようになり、鉄鋼、機械、造船、セメントなどの工業や商業、新聞、金融などのサービス産業も集積が進んだ。両市とも、当時としては大きな経済圏を形成することになった。関門海峡という恵まれた資産をさらにうまく活用するためには、行政区域としても両地域を統合しようという主張がでてくることは当然である。

北九州市史、門司市史や下関市史などの記録によれば、明治29年には『門司新報』という地元紙が「関門行政区域の変更に就いて」と題する記事を掲載し、関門地域の合併を唱えている。また、下関に英国領事館を設置する必要性を本国政府に上申した駐日英国公使アーネスト・サトウは明治32年に、門司と下関は地勢上将来必ずひとつの市に統一されるべきであると述べている。

これらの主張は、単に関門海峡を挟んで隣接しているから即合併というのではなく、両市の港湾機能の統合と密接に絡んだ合併論である。その関門両港の合併論議にも長い歴史がある。明治32年には、門司港を管轄していた当時の神戸港湾局長が、関門港一体論を門司新報に寄稿したし、明治40年には当時の内務省港湾調査委員会が関門海務局を提唱し、大正元年には門司税関長が大蔵次官の諮問に対して関門港統一を強調し、同6年には門司税関長が関門両港合併論を大蔵大臣に上申し、同8年には山口県臨時港湾調査会が当時の門司税関長の提案による関門港の統一的施設計画を可決し、翌9年には山口県知事と門司税関長が内務、大蔵両大臣に上申したとの記録もあるほど、関門両港の一体化が大きな課題となっていた。

これらの動きは直接には港湾の一体的な整備によって国際港である関門両港の機能を強化しようとするものであったが、北九州側の工業力を背景とした輸出入の拠点として、また下関市側の長府地区の重工業地帯の形成に不可欠の海上運送の拠点として、さらには対アジア諸国への軍事戦略拠点としての機能との関連もあり、その後、昭和の時代になってもたびたび政府を巻き込んだ動きとして浮上する。その結果、政府は昭和14年に関門海峡の総合的な改良計画である北九州大総合港計画要綱を閣議決定し、関門航路の拡幅や大水深化、埋め立てや岸壁整備、国道トンネルの早期開通などを内容とする大計画であったが、戦雲立ちこめる中でやがて計画そのものが立ち消えてしまうことになった。

話を関門合併論に戻すと、大正13年に門司視察に訪れた清浦内閣の藤村通信大臣が、関門両港の統一と共に下関市と北九州5市の合併の必要性を述べている。また大正14年には、当時の門司商工会議所会頭であった中野金次郎が『海峡大観』を著し、関門海峡を挟む両市の港湾機能を中心に都市の再編をすべきであるとして、第1段階では、一方で当時まだ複数の市や町に分かれていた下関地区を合併して下関市を形成し、他方で北九州の5市も合併させ、第2段階で下関市と当時の北九州5市を統一して「関門県」あるいは「海峡府」を設置するように提唱している。

昭和に入っても、昭和9年には福岡県知事の下で北九州5市の合併や、下関市を加えた6市合併が真剣に検討された。この6市合併構想は、特別市制とし、東京、大阪に次ぐ全国3番目の都制の実現を目指すもので、平成10年に当時の福岡県総務部長はこの6市合併構想は内務省でも検討されていると述べていた。その内務省は、北九州5市合併問題は地域的必然性があるので民意を尊重するとし、下関市を加えた6市合併構想については当然考慮されるが、これは東京都制解決の後にくる特別市問題と関連するのでしばらく保留するという決定を下した。その後、北九州5市合併問題は福岡県の政治課題となり昭和12年中の合併を目指していたが、旧門司市は下関市を加えた6市合併に固執して、この運動は頓挫してしまう。その後もたびたび5市合併の動きと6市合併の動きが交錯しているが、昭和17年には北九州側の真意の紹介に対して当時の下関市長は、関門北九州6市は国策上からも是非合併して一元的運営をすべきであるが、現状から見て行政的、機構的に時期尚早と市会協議会で一致したと回答した。

戦後になっても、敗戦間際の空襲によって甚大な被害を受けた北九州側の復興と共に、合併問題がまたも浮上するが、5市合併か6市合併かの対立は解けず、結局は昭和38年の5市合併による北九州市発足と共に、下関市との合併問題は公式の場から消えてしまったようだ。



## 2 いつも沈静化する合併論議

ざっと市史などを紐解いただけでも、以上のような記録が見つかるのであるが、そのいずれも、その都度北九州側に一定の気運を盛り上がらせたとの、やがては沈静化している。昭和38年の北九州5市合併以後すでに40年余りを経ても、いまだに下関市と北九州市の合併問題については、その気運は盛り上がらない。

この状況について、両市、というより正確には幕末の長州と小倉ではあるが、その両者の対立の歴史、あるいは市民の気風が違うという指摘もある。だが、歴史的対立は一時的なものであり、何より北九州市民は官営八幡製鉄所、門司港や若松港の築港などに伴って全国各地から流入した人々の末裔も多く、いまだに過去の対立の影響を受けているとは考えられないし、開放的な気質という人も多い。またこの点について、北九州の旧5市は戦後の高度成長期を迎え、将来の産業基盤など都市のインフラストラクチャーを早急に整備して産業都市としての基盤を確立する必要があり、旧5市の合併を先行させることによって大都市としての財政基盤を確立し、港湾や道路など一応の産業基盤を確立したが、その後は都市間競争の時代に入ったため、港湾都市としての利害が交錯する両市としては合併気運が盛り上がらないはずだという識者もいる。

確かに両市は、特定重要港湾を擁し、港湾整備や船便の獲得を巡るポートセールス、荷主の獲得などで競合関係にある。また、北九州市は九州初の百万都市になったという誇りがあり、他方、下関市の側にも山口県経済の中心地としての地位を築き上げてきた自負もあり、国際都市としての実績もあるので、互いに先にカードを切ることをためらったのかもしれない。あるいは、山口県と福岡県という行政上の区画に跨ることであるために、様々な利害や立場の対立を慮ったのかもしれない。

それにしても今回の大合併の時期に、何の動きも表面化しなかったことに不思議な感覚を覚えるのである。小規模な市町村では、県境を跨る合併や飛び地のような合併が大きな話題になったのに、100年以上も前から必要性が主張されていた下関市と北九州市の合併は話題にすらならなかった。

## 3 両市の最近の動き

それどころか下関市と北九州市は、違う動きをしていた。北九州市は隣接する福岡県中間市や苅田町との合併論議の渦中であつたし、下関市は地理的・歴史的な関係が深く、消防救急、ゴミ処理、水道などの業務を広域的に行っていた隣接の豊浦郡4町（菊川町、豊田町、豊浦町、豊北町）との合併を推進していた。

北九州市と中間市との合併の動きは、北九州市の側についていえば極めて受動的なものであったといえよう。中間市民の中にはまちが連たんする北九州市との合併を望む人が多いとはよくいわれていたのであるが、公式記録をもとにすれば、平成15年8月に中間市民が中間市選挙管理委員会に北九州市と中間市の合併協議会の設置を求める意見書を提出したことで両市の合併問題が動き出したようである。

しかし北九州市長は、当初から言い出しっぺの中間市に、本当にその気があるのかと念を押して

いたようだ。中間市長が市民の多くはその希望を持っており、中間市議会議員の多くも賛成すると発言しても、きちんと民意を問う住民投票をやって欲しいと述べていたようである。

中間市では、合併を求める市民が主体となってシンポジウムを開催したりして合併運動を推進し、同年12月にはその動きに押されるように両市議会で合併協議会の設置議案が可決され、翌16年1月には合併協議会が設置された。その後、行政各分野にわたって両市の幹部職員による幹事会や専門部会が開かれ、合併の枠組みや細部が協議されてきた。それらがまとまった後の同年10月末には北九州市との合併を問う中間市民の住民投票が行われ、反対7,246人に対して賛成が16,263人に達し、11月には中間市を北九州市に編入する編入合併方式で18年3月末日に合併するという合併協定書に調印するまで行ったのであるが、平成16年12月24日に開かれた中間市議会で合併関連議案が否決されてしまった。

この間、合併後の市議会における中間市の区域を選出母体とする市議会議員の数や合併直後の任期の特例などを巡ってくすぶり続け、その間に福岡県幹部が政令指定都市である北九州市の膨張は好ましくないという発言があったりして、中間市議会議員の間に合併反対機運が蔓延していった。これによって両市の合併問題は頓挫し、17年3月末で合併協議会は廃止されてしまう。

もっともこの問題には後日談がある。合併特例法による期限内に合併することができず、これに不満を持った中間市民が17年4月に中間市議会のリコールを請求する動きに発展する。有権者数の3分の1を上回る14,198人の書名を添えて中間市選挙管理委員会に請求するが、選挙管理委員会は1,886人の署名を無効と判定した。市民の会は、このうち同一筆跡を理由に無効とされた1,234人分の書名を再度精査してその一部について異議申し立てを行っていくのであるが、やがてこの動きは徐々に尻すぼみしてしまうことになる。

この北九州市と中間市の合併問題については、公式の場での動きとは別に、両市の市民の間でもさまざまな議論がでた。総じて、北九州市内で働く人たちが多い中間市民の側は合併賛成論者が目立ったが、北九州市民の側は合併のメリットがあるのかと疑問を口にする市民も多く、醒めた見方をしている人が多かったように思われる。住民投票ひとつをとっても、中間市民の民意を確かめたいとする北九州市長の提案で合併を望む中間市側だけで行われたが、北九州市側での住民投票を望む声は大きくならなかった。吸収する側の立場であったことに加え、メリットが少ないとクールに見ていた市民が多かったということではなかつただろうか。だからこそ、中間市との合併が立ち消えになったときも落胆の声は極めて小さかったように思える。

合併問題に関していえば、北九州市と隣接する苅田町との合併を模索する動きが水面下であったようである。北九州市側にとっては、日産自動車九州工場など自動車関連産業が進出して地方交付税の不交付団体でもある苅田町を取り込むことは、財政面でも産業面でも大きなメリットがある。苅田町には港湾も整備され、新北九州空港も北九州市と苅田町の沖合に埋め立てられているので、都市を支える産業インフラや交通インフラとしても充実したものとなる。苅田町に昔から住む町民は別として進出企業に働く人々の中には、工場と港湾は充実しているものの、市街地の整備が進んでおらず、文化施設や教育施設が不十分でまちに潤いが少なく、苅田町は北九州市と合併すべきだという声は根強い。

これらの声を背景に合併を模索する動きもあったようだが、財源が豊かな苅田町の執行部や議員の中には、スリム化を強いられる北九州市との合併をためらう空気が強いという。そして、ここでも福岡県が介入して、合併論を押しつけたという話を聞く。

いずれにしても合併話が頓挫した北九州市とは対照的に、下関市は隣接する豊浦郡4町との合併にひた走った。平成13年10月に「下関市・豊浦郡4町広域合併調査研究会」を設けて合併に関するシミュレーション調査を行い、同15年2月にはこれらの市町村は山口県から合併重点支援地域に指定された後、同年3月「下関市・豊浦郡4町合併協議会」を設けて合併に関する具体的な協議を進め、ついに平成17年2月13日にはこれらの1市4町は対等合併を果たして、人口は301,097人に、面積は715.79平方キロメートルと、山口県下最大の都市として生まれ変わることになったのである。

合併に先立つ平成15年7月に行われた1市4町の住民に対する意識調査によれば、全体としては、合併に当たって医療体制の充実、高齢者や障害者への介護福祉体制の整備、雇用機会の確保、公共交通機関の整備充実などに優先して取り組むべきとする声が多く、多くの市民が暮らしやすさの充実を求めている。また、旧下関市民には商工観光産業の振興や青少年の遊びの場の整備、国際交流の推進などを求める声が多く、旧4町民には農林業の振興や上下水道の整備、商業の活性化による買い物などの利便性の向上を望む声が多い。合併の当否に関する意見の中では、旧下関市民の中から面積が3倍になって行政サービスの低下を心配する声もあるし、合併によって周辺に位置づけられる旧町民の不安を訴える声もある。さらに合併の枠組みに関して、将来的には北九州市との合併を求める声もある。

この下関市が周辺の4町との合併によって広大な市域を抱えることになったことの当否は将来の論評に委ねるとして、合併に至るまでにはこのようにさまざまな意見が出ているが、この合併には関係市民・町民の反対の声は小さく、山口県も積極的に後押ししたようである。

以上で見えてきたとおり、今回の平成の大合併では関門海峡を挟む両市の合併は、公式にはまったくといってよいほど論議の俎上に上がらなかった。だが果たしてこのままでよいのであろうか。

#### 4 北九州市と下関の現状

北九州市と下関市は、狭いところではわずか700メートル足らずの関門海峡を挟んで対峙し、共に古くから、共通の財産である関門海峡を活用して発展してきた都市である。内外の船舶が通行する交通の要衝であることや、本州と九州との接点であるという地勢上の重要性、その故に果たし得た歴史的な重大事件など、これまでの両市は関門海峡の恵みを享受してきたといえる。

両市は、西日本有数の港湾を擁し、特色ある素材・機械などの製造業も盛んであり、西瀬戸内国立公園などの観光資源にも恵まれている。両市の間では人の動きもかなりある。平成12年の国勢調査第2次基本集計結果によれば、同年時点で下関市から北九州市に通学する15歳以上の通学者は1,296名、通勤者は4,815名の合計6,111名、北九州市から下関への通学者577名、通勤者3,225名の合計3,802名で、合わせて9,913名の市民が毎日行き来している。

ところがこの両市とも、最近はやや勢いが弱い。共に福岡県と山口県の中核的な都市であり、県勢の

中核をなしてはいるが、いずれも県の中心都市としての機能を持たないために人・モノ・カネ・情報などを集める機能が弱く、将来的な発展が期待できない状況にある。両市とも昭和 40 年以降、人口は低迷し、製造品出荷額についても長期低落傾向にある。北九州市の側では、新日本製鐵などの基幹産業が新産業都市等に新たな製造基地を設け、従業員や関連企業の社員も家族共々移り住む「民族の大移動」があったし、下関市の側も基幹産業であった水産業の不振によって食料品産業や造船業が大打撃を受け、その多くが撤退してしまった。海陸の交通拠点としての往時の賑わいも、関門橋や山陽新幹線の開通という高速交通基盤の整備によって単なる通過都市となってしまった。地域経済の活力は低下する一方である。

それに加えて、我が国の状況は、経済のグローバル化、国内の一極集中、人口減少と少子高齢化の加速、国と地方自治体双方の財政難による事業縮小などに伴い、地方都市は今後ますます疲弊することが予想される。このため両市は、自らの努力で都市としての生き残りを模索することが求められている。つまり両市とも、都市機能の整備と民間投資の導入によって地域経済を立て直し、活力を取り戻すことが至上命題なのである。

## 5 増え続ける両市の交流事業

両市では既に観光や文化などいくつかの行政分野で連携事業に取り組んでいるが、両市の関係を更に密接にして、行政・市民・産業の相互依存性を高め、集中投資を可能にすることによって行政投資と民間投資を呼び込み、単なる関門都市圏ではなく関門経済圏を形成できる可能性を持っている。そして地方分権が現実的になってきた今こそ、その実現に向けて都市の自立を進める独自の戦略を確立する極めて重要な時期であると考えているのである。

この点について、2003 年 9 月 13 日の毎日新聞に掲載された末吉興一北九州市長と江島潔下関市長の対談は、非常に興味深い。末吉市長は「合併とかの話は持ち出さず、日本海峽フォーラムや東アジア都市会議、学問的な研究や海峽花火大会など共通でやれるものを積み重ねてきた。競争すれば重複投資で効率が悪くなる。出発点は互いに同じものを造らないということ」といい、江島市長も「北九州市の響ホールに負けないものを造ろうという声もあるが、そういう時代ではなくなった。関門地域で共有できる財産は互いに使う」と述べている。

確かに両市の連携はかなり濃密になってきた。先の対談で末吉市長が代表例として挙げた日本海峽フォーラムは、北九州港開港 100 周年、下関市制 100 周年を記念して平成元年に始まった。下関市、北九州市、青森市、函館市の間で、海峽都市の連携と交流を目的とした新しいスタイルのフォーラムを開催してきており、第 17 回目に当たる今年度は、昨年 10 月北九州市において「海峽都市ブランドの創造と発信」をテーマに開催された。

また、平成 3 年に始まった東アジア都市会議は同 16 年 11 月、環黄海経済圏の潜在力を活かし、関連の都市・地域の連携を核とした新たな産業政策、企業育成政策、雇用拡大に結びつく地域連携の検討を行うために、下関市や北九州市を含む日中韓の 10 都市の市長会議と共に商工会議所を主体とする経済人会議を加えた「東アジア経済交流推進機構」に衣替えをした。これらのほかにも、両市は同 2 年に関門地域行政連絡会議を設立して、交流を深める上で生じる行政課題を解決するた



めに相互の連絡調整や調査研究なども行って関門地域の活性化を図ろうとしている。

両市が基本的に交流連携を進めるとのスタンスに立てば、やれることは無数にある。現に、関門地域の貴重な財産である関門の景観を一体のものと捉え、将来にわたって保全し、あるいは育成し、子々孫々まで継承していくために、両市で同じ「関門景観条例」を制定し、平成13年から施行している。景観について、県域を越えた自治体が同一名称、同一条文の条例を制定するのは全国で初めてだそうだ。同16年には日本でも最大級の県域を越えたエリアを「関門景観形成地区」に指定し、景観誘導のための「関門景観形成指針」を定めるなど関門景観の整備を推し進めようとしている。

また、北九州市小倉北区の馬島への給水は、下関側から六連島を経由して給水されるようになった。水道事業ではこのほかにも、関門トンネルを経由して北九州市水道局と下関市水道局の配水管を連結し、非常時に送受水ができるようにして、渇水や事故などの非常時に水融通を行うことも準備が進んでおり、本年4月からは緊急時の運用が可能になる。

さらに北九州市と山口県西部地域との交流を促進し、圏域を越えた経済圏の活性化に向けて、新たな関門海峡道路の建設を両市が共同で国に要望しており、時刻表を気にせずいつでも乗れる直通列車の運行を目指す関門シティ電車も構想されている。これらの連携事業は、両市域を一体的なものとして初めて可能となる基本的な都市のインフラストラクチャーを強化する問題である。関門ツインフロントプロジェクトも同様であろう。単なる交流事業とは異なり、行政上の境界を取り除く強力な第一歩と大いに評価してよいのではないだろうか。

もちろん行政上の枠組みだけでなく、両市民の活発な交流が進んで初めて関門の一体化が進む。その意味では最近では、両市民の相互交流を促進する動きが随分活発になってきた。関門地区を舞台に民間や行政が推進する両市の交流事業には、昭和63年から始まった海峡花火大会のほかにも、維新海峡ウォークや平成2年から始まった海の日海峡クルージングなどがあり、大いに人気を博している。

関門海峡のパノラマや点在する門司港レトロなどの観光スポットの価値を両市の市民は自覚し、誇りを持つべきであるし、これらの貴重な財産を外に売り込むことは、地域の活性化にとって是非とも必要なことである。関門の歴史や文化などをあらためて振り返り、その意義や恩恵を再認識するために同14年度から始まった関門海峡・温故知新塾もそのひとつの動きであろう。同9年に設立した関門海峡観光推進協議会を母体に観光客の誘致や宣伝を行い始めたことは当然である。

しかし関門だけを舞台としていたのでは、両市の交流は進まない。関門という海峡周辺の交流から両市の全域にわたる交流に進んでいくことができるかが課題となる。そのような観点で両市の連携を見てみると興味深い。平成14年度から両市民の交流や連携を深めるために、両市の広報紙でイベントや祭りなどの情報を相互に掲載し始めた。同15年からは65歳以上の高齢者が両市の文化施設等を無料や割引で利用できるようになったし、両市の図書館で双方の市民が図書の出借利用ができるようになった。また北九州都市圏の中학생までのこどもたちに、歴史や文化、自然に接する機会を増やして心の豊かさを育もうと、同年度から始まった北九州市内の文化施設を無料で鑑賞できるこども文化パスポートを発行する事業に、昨年度から下関市も参加し、鑑賞できる施設が大幅

に充実した。

このように、両市の全域を舞台に市民交流を促進する行政上の仕掛けは既に始まっている。このような動きをもとにして、下関市民と門司区民が中心であった関門の交流は着実に両市全体に波及しつつある。北九州演劇祭への下関市の劇団が例年参加するようになったことはそのひとつの現れと見ることができる。

## 6 新たな関門合併論に向けて

しかし、このような北九州・下関両市の市民交流を進めることだけが両市の将来戦略ではあるまい。両市の交流を促進しているのは、将来さらに一体的な関係にまで昇華することを目的としていなければ都市戦略とはいえないであろう。

先に紹介した両市長の対談では、江島下関市長は「関門バーチャルシティをつくって関門市民を実感できるような行政サービスを提供できればいい」「合併特例法の期限までに豊浦郡4町との合併の話を進め、次に長門市との合併を視野に入れて下関経済圏を形成したい」「その次にくる県との問題では、関門エリアは先頭を切れるのではないか。県が介在しない地域の在り方のお手本を示せるのではないか」と述べている。司会者の「関門特別市は、道州制の話の中で、存在しうる市のモデルケースになるのでは」という問いに、末吉北九州市長は「これまでの関門連携の取り組みを通じて可能性はある」と述べている。このように、両市長とも、「関門特別市」への取組みを否定していない。将来的な含みを残した発言である。

問題は、第1に、将来的な可能性を匂わせる程度で、両市が共に経済面や生活面での利害を共通し、日常生活圏や経済圏との重なる部分を増やしていけるかどうかである。両市の都市機能の整備と民間投資の導入によって地域経済を立て直し、活力を取り戻すことが可能になるかである。第2に、「関門特別市」のような両市の特別な法的関係を確立できるかどうかである。

第1の問題に関していえば、もともと企業の経済活動は広域化しているというだけでなく、両市の企業には異なる業種が多く相互依存の関係が小さいために、両市の企業間の取引はそれほど多くはない。加えてというべきか、あるいはもっと重要な変化というべきか、山口県や九州におけるさまざまな活動の中で福岡市の存在感が日増しに強まっているという事実である。北九州市や下関市にあった企業の支店や営業所は福岡市の支店に統合されたり、社員を削減されて福岡支店に吸収されたりする事態が進んでいる。このような動きは最近の企業の効率化で拍車がかかっているように見受けられる。市民の行動にしても、福岡市に通勤通学する両市の市民は北九州・下関市間で通勤通学する市民よりも多くなってきた。さらに遊びで福岡市に出かける市民も増加しているのが実態のようである。行政にしても、5で紹介したような分野では協力関係にあるが、個別の開発事業などを見ると将来の一体化を前提とした都市開発と思えないような事例が多い。これでは、両市の行政投資の効率化や両市への積極的な民間投資はおぼつかない。

そういう状況の中で関門生活圏と関門経済圏を実現するためには、これまでの友好的な事実上の協力だけではなく、さらに一步を進めて、両市の行政、産業界、市民が一体となって、交通、情報、学術、経済などの各分野で、関門地域が山口・福岡両県や九州の中で最も充実した拠点となる

ような努力を続けることが必要となる。都市開発のようなハード面にしても、将来の統合を前提に立地や機能を考えるという努力をしておかなければならない。

第2の問題に関しては、両市を一体化する「関門特別市」のような法的可能性や実現可能性を具体的に検討し、可能であれば、将来の両市の統合（合併）を明確に打ち出して、それに向けて両市民の意識を糾合することが必要になる。

## 7 県境を超える合併の法的可能性

とはいえ、この両市の統合（合併）の問題は、他の場合と異なって、そう簡単ではない。県境を跨る合併であるために、何らかの形で県境の変更が必要となるからである。今回の平成の大合併における県境を超えた合併は、初期には何件も話題になったが、結局は岐阜県中津川市と長野県山口村の1件だけであった。

もともと地方自治法では、地方公共団体の区域は従来の区域を基礎とするものであって、その後の事情の変化によって区域の変更が行われることを予定している（第5条第1項）。地方公共団体の区域の変更には、地方公共団体の「廃置分合」や「境界変更」と、埋立地のような従来地方公共団体の区域に属しなかった地域の「編入」がある。このうち「廃置分合」という区域変更の態様は、旧来の地方公共団体を廃止して複数の地方公共団体にする「分割」、旧来の地方公共団体の一部の区域を新たな地方公共団体とする「分立」、複数の地方公共団体を廃止してその区域全体をひとつの地方公共団体とする「合体」、特定の地方公共団体を廃止してその区域を別の地方公共団体の区域とする「編入」に分類されているが、これらはいずれも地方公共団体の設置又は廃止を伴う区域の変更である。これに対して「境界変更」は地方公共団体の設置や廃止を伴わずに区域が変更される場合をいう。

前述のとおり地方自治法は、法施行時の地方公共団体の区域をそのまま認め、廃置分合や境界変更による区域の変更しか認めていない。ところが都道府県の廃置分合や境界変更については、国家全般にわたる政治行政上の重大な影響があることに鑑み、これを行うときは特別法で定めるとされているのである（同法第6条第1項）。

ただし、都道府県の境界にわたって境界変更があったときや、従来地方公共団体の区域に属しなかった地域を市町村の区域に編入するときは、都道府県の境界も自ずと変更するとされていた（改正前の同法第6条第2項）。ここでいう「市町村の境界変更」には、甲県A市と隣接する乙県B町が存続したまま境界変更を行う場合のほか、B町を廃止してその区域をA市に編入する場合も含むと解されてきた。しかし、乙県B町がそのまま甲県に属したいという場合は都道府県の境界変更に応じないため、この場合は特別法が必要になるものとされていた。また、従来の甲県A市と乙県B町を廃して、それらの区域をひとつにして甲県C市としたい場合も、まず特別法を定めて都道府県の境界変更を行った後に、地方自治法7条の定めに従って手続をすべきとはいられていたものの、具体的な手続は明らかではなかった。

これが平成16年の一部改正によって、「都道府県の境界にわたって市町村の設置又は境界の変更があったときは、都道府県の境界も、また、自ら変更する（同法第7条第2項。下線筆者）」とさ

れた。従来までの解釈を前提にすれば、このような場合はまず特別法によって境界変更が必要であったものが、特別法がなくても新たな市町村を設置する道が開かれたのである。その結果この場合は、関係地方公共団体—この場合はA市とB町、甲県と乙県—がその議会の議決を経て総務大臣に承認を申請し、総務大臣がC市の属すべき県とC市の設置を定め、その旨の告示によって効力を生じることとされたのである（同法第7条第3項～第8項）。

したがって、北九州市と下関市の合併自体に関する法的障害はなくなったといってよい。問題は山口県、福岡県のいずれの県に属させるかである。この決定によって、属すべき県の名称も変わるし、将来の道州制でどの州に属するかも変わってくる。しかしこれは難しい問題である。それぞれの市民の郷土への愛着は強いし、何よりも政治的、行政的なバランスが大きく変化するために様々な利害関係者が登場し、容易に決着の付かない問題であろう。

だが、この感情やしがらみを抜け出さなければ、両市の統合は実現できないのである。北九州市と下関市の市民が両市の現状を十分に理解し、活力ある都市をつくるためには統合しかないという思いが強くなってくれば、自ずとしがらみを脱することも可能であろう。

## 8 「関門県」構想の法的可能性

それでは、中野金次郎がかつて提唱したように、下関市と北九州市の合併によって、山口県にも福岡県にも属さない新たな「関門県」あるいは「海峡府」の設立は可能であろうか。つまり、都道府県の廃置分合、それも1県1市の可能性である。この点について先ほどの例を使えば、従来の甲県A市の区域に丙県を設置するという分立さえ認められれば、丙県と乙県の境界変更により、乙県B町を廃してその区域を丙県に編入することは可能であろう。問題は、丙県を設置することの法的可能性である。

もともと都道府県の廃置分合や境界変更は国全体に対する政治行政上の影響がすこぶる大きいため、特別法で認めない限り行うことができないとされてきた。しかしながら我が国の地方公共団体の区域は、一方で交通や通信の発達、情報技術等の飛躍的向上に伴って住民の行動範囲や日常生活圏は拡大し続け、他方で地方公共団体の果たすべき機能が質量両面で飛躍的に拡大強化されつつあることに伴って、行財政基盤の拡充強化が強く求められている。

だからこそ、地方自治法第2条第15項では「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体の協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」とされてきた。今次の平成の大合併においても、国と地方の財政危機を背景に、地方分権の受け皿となる市町村の規模も適正化を急ぐべきだとして合併が積極的に促進されてきたことは、これまで見てきたとおりである。この趣旨は都道府県についても当てはまり、道州制が論議の対象として再度浮上し、今や検討の俎上に上がっていることは周知のとおりである。

その一方で平成16年の地方自治法の改正で、特別法によらずに都道府県の合併の道が開かれた。すなわち、2以上の都道府県の合併は、従前の都道府県の廃止と新しい都道府県の設置という形をとる対等合併であろうと、都道府県の廃止と他の都道府県への編入という形をとる吸収合併であろうと、関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経て定めることが可能となったのである



(同法第6条の2)。

この規定が新設されたことや道州制の論議が俎上に上がっていることを併せ考えると、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。したがって、「関門県」や「海峡府」を日本の府県と同じものとしようとする以上、中野金次郎の壮大な夢をかなえることは、現在の法制上はできなくなっていると考えるのである。

なお、特別市については、現行の地方自治法に規定されていない。その権能や機能をどう法的に構成するかにもよるが、府県と同じ位置づけを求めることは、法的整合性の見地から困難であろう。また、府県に属しながらそれに近い機能を持たせようとするのであれば、現行の政令指定都市と同じことになる。この場合、どの県や州に属するかが大問題となることは7で述べたとおりである。また政令指定都市の肥大化は、府県の嫌うところであろうことは3でも述べたとおりである。

そうすると、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ったせることを、政令指定都市の協働で模索することが最も着実な動きにあるかもしれない。そのためには、現在まで育ててきた両市の協力関係をさらに進めて、例えば港湾施設の管理運営のようなこれまでは競争相手であった業務についても、県境を超えて一部事務組合や広域連合を形成してさらに強力に進めるようにすることが必要になる。それによって両市の市民、議員、職員、さらに企業の意識の上でも一体感を醸成し、共通の郷土意識を固めることや、経済的にも相互依存関係を強固にすることが必要になっていると感じている。

## IV. おわりに

以上見てきたように、北九州市と下関市が合併することは、社会経済上の要請は強いし、法的にも可能であると思われるが、現実の合併となると、政治的にも行政的にも予想される障害は大きく、現時点では早急な実現に悲観的にならざるを得ない。

しかし、これからの時代における両市の都市戦略として、統合することの必要性は非常に高いと感じている。地方分権がさらに進んだ将来は、自分たちの住むまちの行政サービスの内容や水準を自ら決めると同様に、まちの規模や所属についても、政治に口を挟まれることなく、自分たちで決めるということが可能になるかもしれない。あるいは県や州の境界が無意味になる日が来るかもしれない。現在の政治や行政の枠組みの中で長い間培われてきた固定観念にとらわれることなく、自由な発想で私たちのまちをよくする方向に世の中を変えていきたいものである。

(参考資料)

- (1) 『北九州市史』 北九州市役所編 1986年
- (2) 『下関市史』 下関市編 1958年
- (3) 『海峡大観』 中野金次郎著 東京国文社 1925年

- (4) 『地方財政の状況』 総務省自治財政局財務調査課 2005年  
<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html#futukaikeikessan>
- (5) 『平成16年度地方公共団体定員管理調査結果』 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室 2005年  
[http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/teiin/pdf/2005date\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/teiin/pdf/2005date_1.pdf)
- (6) 『新しいまちの新しいチカラ 市町村合併』 総務省自治行政局合併推進課 2006年  
<http://www.soumu.go.jp/gappei/index.html>
- (7) 『地方自治法の概要』 松本英昭著 学陽書房 2005年
- (8) 『日本の地方分権』 村上順 弘文堂 2003年
- (9) 『関門地域の潜在力と交流可能性』 畦田隆史 九州経済調査月報 2001年3月号
- (10) 『"回想" 五市合併』 For You 「北九州に強くなろうシリーズ」 福岡シティ銀行 2000
- (11) 『地方制度改革』 横道清孝編著 自治体改革1 ぎょうせい 2004