関門特別市構想の課題と展望に関する予備的考察

南　　博

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　「特別市」とは
Ⅲ　関門特別市構想を巡る議論の状況
Ⅳ　道州制を見据えた関門特別市構想の展望、課題
Ⅴ　おわりに

＜要旨＞
本研究では、2007 年以降に改めて関門地域において注目を集めている「関門特別市構想」について議論の現況を整理し、また仮に道州制が導入された場合における関門地域の課題と展望等について特別市構想に焦点を当てた予備的考察を行った。関門特別市の発想は中野金次郎（1925）による提言に遡ることができ、課題と展望として「九州としての一体性」を削ぐ可能性がある一方、地域の行財政運営の自立性が大幅に向上することに伴う利点を活かした施策展開が期待される点などを指摘した。

＜キーワード＞
地方分権（decentralization）、道州制（do-shu system）、大都市制度（Metropolitan System）

Ⅰ　はじめに

１．本研究の背景

近年の地方分権や道州制を巡る議論の中で、関門地域の自治体の将来像の一つとしての「関門特別市構想」が改めて注目を集めている（注１）。市民に情報が広く示される発端となったのは 2007 年 1 月 4 日の読売新聞（西部本社）1 面「『関門特別市』創設へ研究会　北九州市・下関市新年度に設立　～県から独立を想定　分権モデル目指す」記事であると考えられる。もちろん、この記事は北九州市、下関市の行政サイドにおいて以前から研究に着手するための準備が行われていたことを意味しており、またそれ以前から一部で関門特別市構想に類する提言等は行われていたが（詳細は後述）、多くの市民は当該記事及び 2007 年 1 月 4 日の北九州市長記者会見を踏まえて翌日以降に続けて報じられた他紙の記事（注２）によって「関門特別市構想」の存在を認識することとなったことが想定される。

その後、2007 年 12 月には、北九州市及び下関市によって、関門海峡を共有の財産とする両地域の未来を俯瞰することを目的とした「関門地域の未来を考える研究会」が設置され、その論点の一つとして関門特別市が挙げられ、2008 年度にかけて議論されている（詳細は後述）。一方、北九州市立大学都市政策研究所と下関市立大学地域共創センター（注３）が 1994 年から設置している「関門地域共同研究会」においては 2007 年度の研究テーマを「『関門特別市』

に関する基礎的研究　～今後の地方分権改革後の関門地域への展望」とし、その成果は論文集『関門地域共同研究 Vo.17』(2008)、ならびに 2008 年 6 月に下関市内で開催した成果報告会において公表している（注４）。

我が国全体において地方分権や道州制の議論が活発に行われ、また九州においては九州地方知事会や経済界によって構成される九州地域戦略会議のもとに設けられた第２次道州制検討委員会において道州制に係る具体的提言等が行われる中、関門地域において「関門特別市構想」は 2007 年から 2008 年末現在に至るまで、地域の行政、経済界、研究者や一部の市民等にとって一つの関心事になっていると言えよう。

２．先行研究の状況

関門特別市あるいは北九州市と下関市の市町村合併に言及した近年の研究としては、古賀（2006）がある。当該論文は、関門地域における市町村合併関連動向を明治期から「平成の大合併」時期まで整理し、また両市の交流事業の状況などにも触れた上で、関門特別市の実現可能性の検討の必要性などを説き、さらに県境を越える合併や「関門県」構想の法的可能性を論じている。結論として、北九州市と下関市の合併については都市戦略上も非常に必要性が高いとしつつも、実現には大きな課題があるとした上で、地方分権が進んだ社会において自由な発想で地域の将来を決めることの重要性を述べている。極めて重要な指摘と言えよう。

また、南（2008b）は、道州制議論が関門地域にあたえる影響に関する考察や、人口、経済指標から見た「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などを行った上で、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を考察している。しかし、想定される事項を羅列した感が強く、具体的でわかりやすい整理には至っていない。

このほか、宗近（2007）は、関門特別市構想出現の背景について、両市の地域戦略上の必要性から生じた可能性を指摘している。

なお、関門特別市構想に向けた提言等としては中野（1925）が挙げられる（注５）。また北九州市と下関市との合併議論の変遷を整理したものとして、出口（2000）が挙げられる。

３．本研究の目的と位置づけ

関門特別市構想を巡る諸状況と先行研究を踏まえ、本研究においては、特別市を巡る概念及び関門特別市構想の議論状況について概要を整理し、また地方分権、道州制議論が進む中で特別市構想が実現すると仮定した場合の課題と展望について予備的な考察を行うことにより、関門地域における地方分権議論の推進の一端を担うことを目的とする。

具体的な方法としては、まず特別市制度の概念を整理し、また関門特別市構想を巡る諸動向について概要を整理する。その上で、仮に道州制が導入された場合の関門地域に想定される「区割り」（どこが道州境となるか）のパターンを提示し、パターンごとに想定される期待・懸念事項を具体的に例示、考察することとする。考察に際しては関門特別市議論に対し中立的な観点を立つ。なお、本研究の新規性については、①関門特別市構想を巡る直近の議論を踏まえた考察を行っている点、②関門特別市となった場合に想定される期待・懸念事項等を具体的に整理・比較している点にあるものと考える。

また、本研究については、関門地域の市民や各種団体等が地方分権時代における今後の関門

地域のあり方について議論を行う際の基礎資料としての価値を持つことに重きを置くものと位置づける。そのため、Ⅳ章「道州制を見据えた関門特別市構想の展望、課題」については、わかりやすく簡潔なとりまとめを指向している。

なお、本研究の成果の一部については、2008 年 12 月 24 日に開催された「第 3 回　関門地域の未来を考える研究会」において筆者から報告を行っている。

４．本研究における「関門特別市」の定義

「関門特別市」については、自治制度としての「特別市」（注６）に限定せず、現行の指定都市のように都道府県に包括される基礎自治体を指す、あるいはバーチャル都市として密接に連携・協働する場合も含むという広義な考え方（注７）もあるが、本研究においては狭義にとらえ、自治制度としての「特別市」としての関門特別市を定義する。

すなわち、北九州市と下関市が合併し、新たな基礎自治体となるとともに、県あるいは道州といった広域自治体に包括されない独立した存在となることにより、広域自治体と基礎自治体の双方の役割を合わせ持つ「特別市」となった状態を、「関門特別市」とする。

なお、特別市となる際、北九州市及び下関市の周辺で、生活圏や経済圏を関門両市と同じくする市町村も含んで合併することも想定できるが、本研究では論点を単純化するため、周辺市町村との合併については考慮しないこととする。

（注１）「関門特別市議論」の市民の認知度や関心度は明らかではなく、関心のない市民も相当数にのぼる可能性はあるが、新聞報道で「関門特別市」という文言は 2007～2008 年において確認できるだけで延べ 15 回程度も用いられており、注目を集めているトピックであると見なすことはできよう。

（注２）例えば西日本新聞（2007 年 1 月 5 日）「『関門特別市』へ研究会　～「道州制で分断」回避」、毎日新聞（2007 年 1 月 5 日）「『関門特別市』具体化へ　～年内にも研究会設置」、朝日新聞（2007 年 5 月 28 日）「海峡越え夢の関門特別市」など。

（注３）1994 年の設立当時の組織は、北九州大学附属産業社会研究所、および下関市立大学附属産業文化研究所であった。

（注４）筆者は幹事として共同研究を行い、論文２編を執筆、公開している。

（注５）中野（1925）については、Ⅲを参照。

（注６）特別市制度については、Ⅱを参照。

（注７）第 1 回関門地域の未来を考える研究会（2007）資料１、p.8 の記述など。

Ⅱ　「特別市」とは

１．我が国における大都市制度としての「特別市」制度

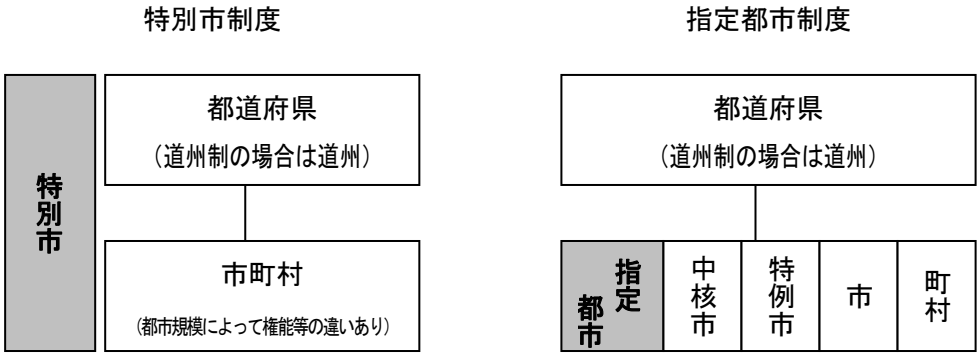
特別市は、2008 年現在の我が国においては制度として存在していない。しかし、大都市を特別な存在として扱うべきとする動向は明治･大正期から活発に行われおり､様々な経緯を経て、戦後に日本国憲法と同時に 1947 年に施行された地方自治法においては特別市に関する規定が設けられていた（法第 264 条など）。ここでは、特別市は都道府県の区域外として、都道府県及び市に属する事務を処理することとされており、大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸

市の、いわゆる「五大市」を指定することが見込まれていた。法律の適用については基本的に都道府県に関する規定が適用されるものとなっており、広域自治体である都道府県が基礎自治体である市の役割を兼ね備える性格を持つものであったと考えられる。

しかし、この制度を巡っては関係府県が強硬に反対し、また当時の連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）も実現に慎重な姿勢をとったこともあり（注８）、特別市を具体的に指定するに至らぬまま 1956 年の地方自治法改正により特別市制度は廃止された。

また同改正により、指定都市制度が新たに生まれ（法 252 条の 19）、現在に至っている。なお、1956 年 9 月には大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市が指定され、それに続き 1963 年 4 月には北九州市が五大市以外では初となる指定を受けている。以降、2008 年 4 月までに 17 市が指定され、2009 年 4 月には岡山市が 18 番目の指定都市となる。

この指定都市制度は「都道府県に包括される基礎自治体」であり、行政制度及び財政制度上の特例を受けて都道府県の処理する事務の一部を処理したり都道府県知事の関与の必要をなくしたりする制度であり、「都道府県に包括されない団体」とする特別市制度とは根本的に異なる制度である（図１）。



出典：第 28 次地方制度調査会専門小委員会（第 16 回）資料 1 別紙 4 を参考に筆者作成

図１　特別市制度と指定都市制度の違い（概念図）

特別市制度が実現に至らなかった背景としては、前述のように関係府県による強硬な反対があり、それが国政を巻き込む政治問題化した点が挙げられるが、関係府県が反対した理由として、指定都市市長会（2006）は、「特別市が府県を離れて残った地域だけでは、府県として十分に自立できない」ことなどを挙げている。また、特別市制度について、理論面から金井（2007）は、特別市は、制度の論理として普遍制度としての道府県・市町村の二層制との整序が必要になることを指摘し、特別市制はその達成の瞬間に自壊を起こす制度構想であると指摘している（注９）。

２．諸外国の状況

特別市制度などを含む大都市制度については、各国で多様な制度が導入されており、また一律な定義によって制度を比較することも困難であるが、広域自治体（都道府県に相当）に包括されない市の有無という視点を主として主要国の状況を見ると、表１のように例示できる。なお、首都については日本も都区制度を設けており、諸外国においても特別な制度を導入してい

る国は多いが、本研究では関門特別市構想との比較の観点から、首都以外の大都市についての制度について整理した。

日本におけるかつての特別市制度と比較的近い制度（「広域自治体の区域外」で「広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有」）としては、日本と同じ二層制の国ではイギリス（ただしイングランドのみ。）の「大都市圏ディスクリクト」、また日本とは異なる三層制の地方自治制度も含めると、ドイツの「都市州」、アメリカの「ニューヨークシティ」が挙げられる（注１０）ものの、諸外国においても首都以外における「特別市制度」は広く普及した制度とはなっていないと言えよう。

表１　諸外国における首都以外の大都市における大都市制度の状況（例示）（2004 年時点）

項目／国名	対象制度、都市	広域自治体との包括関係	憲法上の位置づけ	自治体の位置づけ	備考
イギリス（イングランド）	大都市圏ディストリクト	区域外	ー ※憲法なし	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	ごみ処理・消防・緊急時計画以外の広域自治体の事務と基礎自治体の事務を実施
イタリア	大都市	区域外	あり	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	大都市圏内の中心都市と周辺基礎自治体の間で形成（現在未指定）。 広域自治体事務と、基礎自治体事務の一部を実施
ドイツ	都市州	区域外 ※州に位置づけ	あり	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	ベルリン（首都）、ハンブルク、ブレーメンが該当
	郡独立市	区域外	なし	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	州によって制度に相違
アメリカ	ニューヨークシティ	区域外	なし	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	
フランス	マルセイユ、リヨン	包括	あり	基礎自治体の位置づけ	組織の特例として、区、区議会の設置あり
スウェーデン	ヨーテボリ	包括	なし	基礎自治体の位置づけ	組織の特例として、区、地区委員会の設置あり
韓国	広域市	（広域自治体に位置づけ）	なし	広域自治体の位置づけ。ただし基礎自治体の事務の一部は広域市に帰属	釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山の６市。これとは別にソウル特別市がある。 広域市は市内に基礎自治体である自治区、郡を設置。なお、ソウル特別市も市内に基礎自治体（自治区）を設置している。
	特例都市	包括	なし	基礎自治体の位置づけ	広域自治体（道）が処理する事務の一部を処理

※上記の国のうち、二層制の自治制度を持つ国はイギリス（イングランドのみ）、スウェーデン、韓国。他の国は三層制。

出典：第 28 次地方制度調査会専門小委員会（第 16 回）資料 1 別紙 3、p.2-10 を加工・要約

３．現在の全国的な「特別市」議論の動向

(1) 現在の地方分権、道州制議論における「特別市構想」

それでは、我が国において現在活発に行われている地方分権あるいは道州制議論において、特別市制度あるいは関連する制度等についてはどのように議論されているのであろうか。

2007 年に設置された第 29 次地方制度調査会においては、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方等が諮問事項となっており、うち、大都市制度のあり方、とりわけ大都市と都道府県との関係等について審議することとされている（注１１）。2008 年現在、専門小委員会が設置され多様な議論が行われているが、その議事録や、本稿執筆時点での直近となる 2008 年 12 月に開催された第 19 回専門小委員会で提示された、これまでの議論のある程度まとめた資料「基礎自治体のあり方について」を見ると、市町村合併・小規模市町村のあり方や、市町村内の住民自治組織のあり方が主たる議論対象となっており、大都市と都道府県の関係については大きな議論の進展は見られていない。

また、国の地方分権改革推進委員会については、大都市制度については諮問事項等となっていないため、特に関連する目立った指摘等は今のところ見られない。

一方、道州制に関しては、第一次分権改革後の 2000 年頃から我が国において改めて議論が活発化し（注１２）、2008 年時点では担当大臣の私的諮問機関である道州制ビジョン懇談会などにおいて議論され、また、政党、地方六団体及び各自治体、経済団体、あるいは地域の行政と経済界や研究者によって構成された団体など、多様な主体により様々な議論が活発に行われている。これらの検討の多くは、「大都市制度は重要な事項ながらも今後の検討課題である」との認識のもと、基礎自治体については「市町村」と一括りにし、「国－道州－基礎自治体」という区分で、まず役割分担や税財政制度の仕組みの大枠を検討する段階にあると言え、特別市構想を含む大都市制度のあり方について踏み込んだ議論はほとんど行われていない。また、触れている場合においても、九州地域戦略会議（第１次）道州制検討委員会（2006）のように、「地域の一体性を維持するため、大都市も道州に包括される存在であるべき（現在の指定都市制度と同様）であり、特別市のように道州に包括されない存在とすべきではない」とする考え方のものが大半を占めていると考えられる。例えば九州地域戦略会議（第１次）道州制検討委員会の答申においては、以下のように記述されている。

◆　九州地域戦略会議　（第１次）道州制検討委員会「道州制に関する答申」（2006 年 10 月）における、「九州における道州制のイメージ」の中での大都市関連記述

(4)大都市の位置づけ

道州制下において九州が持続的に発展していくためには、大都市のポテンシャルを活かす視点が重要であり、現在の政令市・中核市・特例市といった大都市は、地域の発展に対する責任を担っていくことが期待される。しかし、この場合でも九州のこれらの都市は、一般の市町村と同様に道州に包括される基礎自治体として位置づけられるべきである。大都市が道州の行政権から独立して「都市州」として機能するような制度は、道州政府による地域の一体的経営という視点からは適当でないと考える。

出典：九州地域戦略会議（第１次）道州制検討委員会（2006）『道州制に関する答申』、p.11 より抜粋

こうした議論の中で、全国の政令指定都市によって構成される指定都市市長会は大都市制度調査研究プロジェクトを設置し、2006 年 2 月に『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』を行っている。ここでは現行の指定都市制度の現状と問題点を整理した上で、道州制のもとでの大都市制度について展望している。ここでは、現在の指定都市の各市は規模や地域特性に大きな差があるという前提に立ち、道州の補完、関与について、一切受けない場合から事務を絞って受ける場合まで指定都市側で選択可能となり、また税源移譲等が行われることの必要性等が述べられている。ただし、基本的には広域的な課題への対応については道州が担うことを前提としており、いわゆる「大都市州」（本研究における「特別市」の一形態と考えられる。）については今後の検討課題と位置づけるにとどまっている（注１３）。

一方、指定都市のなかでも、かつて特別市制度を指向していた「五大市」などにおいては、それぞれ大都市制度のあり方について検討を近年行っており、その中には特別市も選択肢の一つとして挙げる提言等が行われた。この点について次項で述べる。

(2) 横浜市、名古屋市、大阪市における特別市を視野に入れた検討等

道州制を見据えた大都市制度改革について、旧「五大市」のうち、大阪市は 2003 年 8 月に「新たな大都市制度のあり方について」、名古屋市は 2007 年 2 月に「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」をそれぞれまとめている。また、横浜市は 2008 年 3 月に「新たな大都市制度の提案 中間報告」をまとめた。それぞれの報告の提言部分の概要を表２にまとめる。

表２　大阪市、名古屋市、横浜市がそれぞれ提言した大都市制度改革の概要

市名、提言名	提案概要
大阪市 「新たな大都市制度のあり方について」 2003 年 8 月	・ 大阪市は、州が担う真に広域的処理を要する事務を除き、市内の事務を一元的に実施し、州への委託を一切要さない「スーパー指定都市」を目指す。 ・ 大都市の実態に即応する「新たな指定都市制度」と「関西州」を提案 ① 指定都市は、州が担う真に広域的処理を要する事務を除き、原則として市内の事務を一元的に実施 ② 各指定都市の規模、特性により権能を選択できる多様性のある制度設計（一部権限を州に委託できる） ③ 大都市の役割分担に見合った自主財源を確保できる税財政制度の確立 ④ 広域課題については、指定都市が都市間の水平連携の中核機能を積極的に発揮
名古屋市 「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」 2007 年 2 月	・ 道州制を見据えた「新たな大都市制度」のイメージとして、４パターンを提示 ① 一定規模以上の大都市を対象に、「大都市特例」を強化する「道州制下におけるスーパー指定都市」 ② 規模能力・中枢機能が特に高い大都市を対象に、法律で道州との役割分担を明確化する「新特別市」 ③ 「新特別市」の機能に加え、周辺市町村に対する広域調整機能を持つ大都市「グランド名古屋」 ④ 歴史的につながりのある旧尾張国の地域で道州から独立する都市州「尾張名古屋州」
横浜市 「新たな大都市制度の提案 中間報告」 2008 年 3 月	・ 広域自治体と基礎自治体に加え、「大都市自治体」の枠組みをつくる。 ・ 道州制を見据えた場合も、前提としない場合も、「広域自治体」から独立した新たな大都市制度を提案。税財源も、市域内税収をすべて市税とし、自立した大都市経営を行う。 ・ 区への分権、地域への分権を進め、大都市の住民自治・参加機能を充実強化。市民主体の地域運営を推進。 ・ 市町村の権能は、その多様性に応じ、任意に選択・決定できる。

出典：大都市構想研究会（横浜市、名古屋市、大阪市共同設置）（2008）第 1 回参考資料 1-1 を加工

大阪市はこの提言で「広域自治体に包括されない特別市」となる方向性は示していないが、

名古屋市は選択肢の一つとして道州から独立する都市州となることを挙げている。また、横浜市では基本的に広域自治体から独立した大都市制度を指向している。

こうした各市の取り組みを経て、2008 年 9 月、大阪市、名古屋市、横浜市の３市は、共同で「大都市制度構想研究会（略称：ビッグ 3 研究会)」を設置し、「我が国を代表する大都市にふさわしい、指定都市制度に代わる新たな大都市制度を構想・検討」（注１４）することに着手した。2008 年 12 月に開催された第 3 回研究会において示された研究会提言骨子案には、新たな大都市制度を創設し、また、3 市（大阪市、名古屋市、横浜市）には「道州に包含されない大都市制度（都市州)」を適用し、二重行政を徹底的に排除すること等が方向性として示されている（表３)。つまり、3 市は特別市制度（あるいはそれに類する制度）の導入を目指す方向を 2008 年度末までには明確化することが予想される。

表３　大都市制度構想研究会（ビッグ 3 研究会）提言骨子案に示された大都市制度の提案

項目	記載内容
大都市制度創設の提案	・国は、外交・防衛・通貨管理、全国的な事務など国にしかできないことを重点的に担い、その他は、制度設計を含め、地方自治体が主体的に担うことを基本 ・都道府県制度を廃止。広域自治体（道州）・大都市自治体（大都市）・基礎自治体（市町村）の構造へ転換 ・道州は広域自治体として、現在の国の事務も含め、ブロック単位の広域行政・広域調整・基礎自治体の補完などを限定的に担う ・市町村は基礎自治体であり、道州に内包され、現行の都道府県事務も含め、住民に身近な行政サービスは基本的に市町村が処理するなど、大幅に権限強化 ・大都市自治体には、大都市制度を適用 ・**３市には、道州に包含されない大都市制度（都市州）を適用し、二重行政を徹底的に排除** ・道州の州都は大都市には置かず、経済都市と政治都市は分離 ・**大都市（都市州）は、市域内における地方事務（道州事務と市町村事務）を一元的に担う** ・大都市は、当該大都市圏を一体的に経営することを基本 ・都市機能のまとまりにより、行政区域の再編も検討 ・大都市の区域を越える広域的課題については、近隣都市や隣接道州との水平連携により対応 ・役割分担、仕事量・事務配分に見合った税源配分 ・地方税のすべてを課税できる都市州型を基本に、大都市に固有の税制度を創設 ・地方固有の調整財源を確保。大都市（都市州）を含めた道州間の財政調整により、大都市税収が全国に行き渡る仕組みを構築 ・大都市内部の自治の仕組みは、国民としての権利保障を除き、大都市が主体的に設計することを基本 ・行政区制度のメリットを維持しつつ、住民自治・参加機能を充実強化。公選型の区民代表機関（区議会的機能）などの設置 ・区への分権を推進し、基本的に、区が市民に身近なサービス提供や地域支援機能を総合的に担う
構想実現に向けたプロセス	・都道府県制度下：新特別市の創設 ・道州制導入　：都市州又は大都市圏州の創設

出典：大都市構想研究会（横浜市、名古屋市、大阪市共同設置）（2008）第 3 回資料 4 より抜粋（一部加工）

こうした方向性が 3 市から出されることは、特別市制度を巡る議論に大きなインパクトを与えることが予想される。ただし、あくまで人口 200 万人以上、市内総生産 12 兆円以上の 3 市のみを想定したものであり、北九州市と下関市を合算した規模（人口 130 万人、市内総生産 4.3 兆円）（注１５）では、「ビッグ 3」の制度とは異なる制度を適用することが想定されていると

考えられる。

この他の旧「五大市」のうち、京都市については、門川市長が 2008 年 9 月の定例市議会において、政令指定都市の権限と財源を強化した特別市を置く自治制度が望ましいとの認識を示し、また市の担当部局は京都市として特別市の研究を進める方向性を示している（注１６）。また、他の指定都市などにおいても、大都市制度のあり方の検討等が進められつつある状況となっている。

４．小括

このように、特別市を巡る議論については、近年の地方分権議論、道州制議論の中での大都市制度改革の方向性の検討の中で、行政側においてようやく議論が活発化しつつある状況となってきたと言える。こうした議論についての社会的関心は今のところ高くなっているとは感じられないが、ビッグ 3 研究会の提言が示される予定の 2008 年度末以降に、国や各地方、経済団体等における検討の中で改めて特別市構想が取り上げられることも考えられよう。

また、海外の事例や、日本における現在の議論状況を踏まえると、「関門特別市構想」は、現在の我が国の地方自治制度には無い制度で、また特別市に係る検討を行っている都市も今のところ大都市圏に位置するごく一部の巨大都市に限られており、諸外国においても類例が多くないと考えられる制度を目指すものと言え、さらに北九州市と下関市の大都市同市の合併を前提とする、いわば極めて意欲的で冒険的な構想であると位置づけることができよう。

（注８）指定都市市長会（2006）、p.28

（注９）金井（2007）、pp.146-148

（注１０）日本の現行制度は「都道府県－市町村」の二層制であり、近年行われている道州制議論においても、大半は「道州－基礎自治体」の二層制を指向している。それに対し、連邦制であるドイツ、アメリカは州のもとに広域自治体、基礎自治体があり、またイギリスは地方（イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）ごとに制度は異なっており地方の中に一層あるいは二層の構造がある形となっている。

（注１１）第 29 次地方制度調査会第 2 回総会（2007 年 9 月開催）資料参照。

（注１２）詳しくは南（2008a）においてまとめている。

（注１３）指定都市市長会　大都市制度調査研究プロジェクト（2006）、pp.24-25

（注１４）大都市構想研究会（横浜市、名古屋市、大阪市共同設置）（2008）第 1 回資料 1

（注１５）人口は平成 17 年国勢調査報告、市内総生産は平成 16 年市民経済計算または県民経済計算から算出。南（2008b）p.97-98。

（注１６）京都新聞（2008 年 9 月 8 日）「「特別市目指す」京都市長が表明　～道州制実現で府県廃止想定」において報じられている。

Ⅲ　関門特別市構想を巡る議論の状況

１．2007 年度から 2008 年度にかけて議論

(1) 現在の関門特別市構想の議論の端緒

本章では、関門特別市構想に関する、関門地域における議論の状況等について整理する。

関門特別市構想の原形は次節で述べるように明治・大正期の議論に遡ることができるが、現在の関門特別市構想が議論され始めたのはⅠで述べたように 2007 年以降である。その議論の端緒となったのは、前年の 2006 年 5 月に開催された第 1 回関門連携委員会（九州経済連合会と中国経済連合会の共同設置）での末吉興一・北九州市長（当時）の発言であるとする説がある（注１７）。この際、末吉市長は大正期に実業家・中野金次郎が提唱した「海峡府」構想を踏まえた発言を行ったとされている。なお、末吉市長は中野金次郎の著書『海峡大観』での一連の提言に市長就任時点から大きな影響を受けていたことを、1995 年に発行された『海峡大観（現代語訳）』の「発刊に当たって」で自ら著している。

その後、2006 年 11 月に開かれた北九州市・下関市の市長会談において末吉市長から江島潔・下関市長に関門特別市に関する研究会の設置を持ち掛け、同年末に両市長が合意に至ったとされる（注１８）。この背景としては、当時議論が盛んになりつつあった道州制議論において、いわゆる「区割り」が論じられる際、国の第 28 次地方制度調査会における検討をはじめとして、基本的に関門海峡に道州境が設けられており、関門地域が別々の道州となる方向で今後の議論が進むことに対する懸念があったとされている（注１９）。

こうした動向の後、2007 年 1 月 4 日以降の一連の「関門特別市構想」関連の報道、そして関心の高まりが進むこととなったと考えられる。

なお、北九州市と下関市の間では以前より「関門連携」が様々な分野で進んでおり、行政面では 1990 年から両市で関門地域行政連絡会議を設け、また 2001 年 10 月には、景観について全国で初めて県域を越えた自治体が同一条文、同一名称の条例を制定した「関門景観条例」を施行するなど、積極的な連携が図られていた。また、関門港連携協議会や関門海峡観光推進協議会、あるいは海峡花火大会などの民間も関わった取り組みも進められており、さらにはⅠで述べたように北九州市立大学と下関市立大学の間での継続的な関門地域共同研究の取り組みなども行われている。県境・海峡を跨いでいるにも関わらず緊密な連携関係にあったことが、「関門特別市構想」議論の下地になったと言えよう。

(2) 「関門地域の未来を考える研究会」の設置

その後、2007 年から 2008 年にかけ関門特別市を巡る議論が行われている。その中心となったのは、北九州市及び下関市によって「関門海峡を共有の財産とする両地域の未来を俯瞰すること」を目的として設置され、両市の経済界、学術界、行政のトップ（注２０）をメンバーとした「関門地域の未来を考える研究会」である。

しかしこの研究会は、2007 年 1 月の報道内容から連想されるような「関門特別市構想について中心に研究する研究会」ではなく、「関門海峡を共有の財産とする両地域の未来を俯瞰する」という広い目的を持ち、「アジアのゲートウェイ構想における関門地域のあり方」「地方自治制度のあり方」「国土形成の新しい基軸について」「域内交流の活性化、市民の暮らしの充実のあり方」「域外からの交流人口の拡大」といった幅広い論点（注２１）について研究することとして 2007 年 12 月にスタートしており、関門特別市については「地方自治制度のあり方」の中の一つのトピックとして位置づけられている。この背景として、大きく三点の理由が考えられる。

第一に、関門特別市構想の実現には国全体を巻き込んだ長期的な取り組みが必要であり、かつ実現に向けてのハードルが極めて高いと想定できるため、現下の社会経済情勢を踏まえて、

すぐに取り組んで成果を上げることができるような幅広い地域連携について議論することが重要であるとの共通認識を関係者間で得たのではないか、という点である。「関門地域の未来を考える研究会」は、2007 年 7 月 2 日に開催された「第 10 回 北九州市・下関市 両市長会談」によって設置が正式に決定されているが、この会談において、北橋北九州市長と江島下関市長は「関門連携共同宣言」を行い、これまで蓄積が進んできている「市民交流」「経済活動」「教育文化活動」「交通環境」「行政間」の、「関門の５連携」に積極的に取り組むことで合意している。幅広い連携をさらに強力に推進することにより、両地域の活性化を目指す姿勢が表れていると言えよう。

第二に、九州において道州制を巡る議論が活発化し、九州地域戦略会議や九州市長会において「九州はひとつ」という考え方のもと、地方分権、道州制時代における地域のあり方の検討が具体的に進んでいることが特に北九州市側の関係者に若干の影響を与えたのではないかと推測できる。広域自治体に包括されない特別市を目指すことは、すなわち九州という「枠」から離れることを意味しており、九州の経済界や市長会などの「九州はひとつ」をベースとした議論と関門特別市構想は、単純化して考えると矛盾が生じる。整合性を保った議論の難しさが意識されたのではないか。また、中国地方においても中国あるいは中四国を一体的にとらえた道州制推進に向けた議論が行われており、下関市側の関係者にも同様の考えが生じたことも考えられる。

第三に、2007 年 2 月に北九州市長が末吉興一・前市長から北橋健治・現市長に代わった点が影響したのではないかと推測する。前項で述べたように、現在の関門特別市構想の端緒を作ったのは当時の末吉市長であるが、2007 年 2 月に行われた北九州市長選挙において、末吉氏は 5 期 20 年の在任を経て勇退を表明し出馬せず、同氏が支援を表明していた候補者（注２２）を破り北橋氏が当選したという経緯がある。首長が交代することにより、市の将来ビジョンや各政策が変更されることは北九州市に関わらず一般的に行われるものであり、関門特別市構想あるいは大都市制度改革のあり方を巡り末吉氏と北橋氏の間で考え方の違いがあったことが、研究会の設置目的や議論内容に影響を与えた可能性として十分考えられる。

なお、現職が勇退を表明した市長選挙を控えていた 2007 年当初においては、行政側で 2007 年度の主要政策の細部が固まっておらず、関門特別市構想に関する研究会についても大まかな考え方等が 2006 年末から 2007 年当初に記者会見等を通じ報道機関側に伝わり、特徴的、刺激的な部分を中心に報道が行われざるを得なかったことも考えられよう。

(3) 「関門地域の未来を考える研究会」における関門特別市構想関連の議論

2007 年 12 月に設置された「関門地域の未来を考える研究会」は、本稿の執筆時点である 2008 年 12 月までに計 3 回の会議を開催している。前項で述べたように研究会では関門特別市構想に関する事項以外についても幅広く議論されているが、以下に関門特別市構想関連に絞って提出された資料や議論概要等について整理する。

第 1 回研究会は 2007 年 12 月 18 日に開かれた。事務局から示された資料のうち、研究会の論点をまとめた資料では、時代の潮流として 6 点が挙げられ、そのうちの一つに「地方分権や道州制の議論の本格化」を位置づけ、「今後、基礎的自治体の重要性の高まりと道州制への移行など、地域自らが行政を推進していくためのシステム改革が求められている。」という問題認識

を明らかにしている。さらに道州制や国土形成計画の取り組み状況などを踏まえた上で、研究会の論点として「アジアのゲートウェイ構想における関門地域のあり方」「地方自治制度のあり方」「国土形成の新しい基軸について」「域内交流の活性化、市民の暮らしの充実のあり方」「域外からの交流人口の拡大」の6点を挙げている。このうちの「地方自治制度のあり方」について具体的なポイントとして、「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」を示している。さらにそれを補足する資料の中で、関門特別市構想の背景、定義について簡単にまとめている。ここでの定義としては、前述のように、非常に広義な意味も含んだ例示が行われている。すなわち、「関門特別市構想とは、主に次の3つの定義が考えられる。」としたうえで、「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）」の 3 点を挙げている。一点目は越県という特殊条件ではあるものの通常の市町村合併であり、三点目は連携の方向性を示すものであろう。こうした幅が広い考え方を示した上で研究会メンバーに議論を求めた背景として考えられるのは前項で述べた事項である。

こうした資料を踏まえた上で、公表されている第1回の議事録（要点）をもとに各委員による関門特別市関連の主な発言を類型化すると、以下のように4分類に整理できる。

○　現在の道州制議論に対する懸念：　例）下関市と北九州市は日々の交流で一体感のある地域なのに、道州制の議論の区割案では、両市はいずれも別々である。

○　関門特別市議論の推進論：　例１）道州制自体が大きな法律の変化であり、道州制の議論を機に特別市も考えるべきだ。　例２）交流の提案だけでなく、道州制での特別市のメリットを提示できれば良い。　例３）ハードルは高いが、道州制のそのものが大きな枠組みの転換であるため、今後道州制が順調に進むのであれば、特別市構想を真剣に考え、後手に回らない様にしないといけない。　例４）特別市を作るためには、法律の上でも全国的にここは特別であると認識させるような実績作りが必要となる。

○　特別市となることを前提としない観点からの意見（特別市議論にやや否定的と考えられる意見）：　例１）九州道または九州府成立後の関門連携をどうするのか考えるべき。中国道、中国府になっても、下関はゲートウェイであるだろう。　例２）企業の場合、統合もあればアライアンスもある。行政も統合とアライアンスの両面で考えるべきだ。　例３）道州制で、地域が広域的なまとまりを持つほど、「境界」が重要性を帯びる。　例４）福岡市と北九州市の政令都市が九州から外れるかどうかという、別の困難な問題がでてくる。

○　その他の制度、区割り等の提案：　例１）両市の連携を密にするには、「西日本州」（人口2,400 万）として、九州・中国・四国が一緒になれば、関門統合に誰も文句を言わなくなる。例２）関門地域が州境になれば、どちらかの州に移るという論理は残るのではないか。

以上のように、関門特別市について推進、あるいは否定のいずれかに偏った議論は行われず、道州制や地方分権を巡る議論が全国的に進む中で関門地域の将来の姿についても検討する必要があるという共通認識のもと、自由な意見交換が行われた回であったと位置づけることができよう。

第 2 回研究会は 2008 年 4 月 18 日に開かれ、筆者は報告事項（関門地域共同研究の成果について）の報告者として会議に出席した。この回の議題は国土形成計画における関門地域のあり方についてであり、関門特別市構想、あるいは道州制を巡る議論については、各委員の発言のなかに散見される程度であった。その中で特筆される意見として、北橋北九州市長の「それぞれの自治体が、自分たちがどうするべきかを決める時代が来ます。この関門地域の果たしてきた役割、国土形成における戦略的な重要な意義を考えますと、合併も視野に入れて、１つ１つ着実に連携を深めていくことが両市にとっても、国にとっても大切なことかと思います。」（注２３）が挙げられる。「合併を視野に入れて」とすることにより関門特別市構想の否定は行わず、その上でまずは着実な連携に取り組む姿勢を示している。この趣旨と同様の発言は後述する第 3 回研究会でも行われており、2008 年時点での北九州市役所としての関門特別市構想に対するスタンスは、この発言に集約されていると考えることができよう。

なお、この日の議題であった国土形成計画についても、広域地方計画のブロック区分によって関門地域が九州圏広域地方計画と中国圏広域地方計画に分かれる形となっており、いわば道州制の区割り議論と同様の構図となっているため（注２４）、一体性の高い関門地域として両地域に意見を明確に示したいという観点から議論が行われた。結果として、研究会後の 2008 年 7 月、研究会は「国土形成計画　広域地方計画策定に向けた提案」を取りまとめ、国土交通省九州地方整備局長、中国地方整備局長に提出している。本研究においてこの点について詳細に論考することは省略するが、こうした提案を行ったことは関門地域の未来を考える研究会の具体的かつ大きな成果の一つと評価できよう。

第 3 回研究会は 2008 年 12 月 24 日に開かれた。議題は道州制における関門地域の行政制度のあり方についてであり、筆者は資料解説者として出席した。この回では道州制、地方分権時代における関門地域のあり方について幅広い意見が出され、また関門特別市構想が主たる議論のポイントの一つとなった。説明資料のうち、主要部分についてはⅣにおいて示すこととするが、仮に道州制が導入されることとなった場合、関門地域としてどのような議論が必要になるかという観点から、道州制を巡る議論等を概説した上で関門特別市となった場合の行財政・まちづくり、市民生活、経済活動への影響として期待・懸念事項等をまとめた。それに対する意見であるが、本稿執筆時点である 2008 年 12 月末段階で議事録が公表されておらず、また筆者は出席者であるが各委員の承諾を得ないまま発言を公表することは適切ではないと考えるため、本研究ではごく簡潔に印象を述べる程度に留めることとする。基本的に、関門特別市に向けて直ぐに具体的検討を強力に進めるべき、とする意見はなく、全体的な方向として、「理想と現実」を踏まえ、関門特別市構想を視野に入れつつ、実質的かつ有効な関門連携を一つひとつ積み重ねていくべきであり、その結果、関門地域の一体化が進んでいくであろう、という形であったと考える。この他、法改正あるいは新法が必要な特別市制度の創設及び移行を目指すのであれば全国民に理解されるような地域の特殊性（例えば沖縄のような特殊性）が必要であろう、という点に関し、海峡を跨いで国の特定重要港湾に指定されている「関門港」の存在が挙げられる、とする意見があった。また、関門特別市構想あるいは関門連携について、本地域においてはある程度の関心が集まっているが、地域外の人々からはあまり注目されていないのではないか、とする意見があった。

2008 年 12 月までに以上の 3 回にわたって意見交換が行われており、今後の研究会において

関門特別市構想について改めて掘り下げた議論を行うかどうかは未定であるが、個人的見解として、おそらく過去3回の議論に各委員の意見は集約されているものと考える。

なお、研究会は両市で交互の開催となっており、第 1～3 回は、いずれも関門海峡に面して互いの市街地がよく見渡せる北九州市の門司港地区及び下関市の唐戸地区の、連絡船によって 5 分で結ばれている、いわば関門連携の拠点とも言える場所で開催されている。ただ、このことは関門連携が両市の全域同士の「面と面」の連携ではなく、両市の境界地域を中心とした比較的限られた地域の「面と面」、あるいは「点と点」の連携ではないかと懸念されることをいみじくも象徴しており、このことが関門特別市構想の議論の動向にも影響を与えることが考えられる。

２．明治・大正及び昭和初期の議論

(1) 明治・大正及び昭和初期における議論の概要

前節(1)で述べたように、現在の関門特別市構想の議論の端緒には、1925（大正 14）年に中野金次郎が著した『海峡大観～関門海峡及び北九州の対外的発展と其の将来』が影響を与えている。また、特別市という発想ではないものの、関門海峡を跨いだ合併については、明治・大正期にしばしば取り上げられてきていた。表４に主な議論の歴史等をまとめる。

表４　明治・大正及び昭和初期における主な関門特別市、関門合併議論

年	関門特別市、関門合併関連議論	備考
1896（明 29）	地域紙『門司新報』に関門合併推進に係る記事掲載	1889（明 22）　赤間関市（下関市）市制施行
1899（明 32）	下関に英国領事館を設置する必要性を英国政府に上申した駐日英国公使アーネスト・サトウが、報告の中で、門司と下関は一市に統一されるべき、と記述	1891（明 24）　九州鉄道鹿児島本線の起点の門司駅（現在の門司港駅）開業 1899（明 32）　門司市市制施行 1900（明 33）　小倉市市制施行 1901（明 34）　山陽鉄道馬関駅（下関駅）開業 1902（明 35）　関門鉄道連絡船開通 1905（明 38）　下関・釜山間に連絡船就航
1924（大 13）	逓信大臣藤村義朗が下関市及び北九州５市（門司市、小倉市、若松市、八幡市、戸畑市）の合併の必要性を述べる	1914（大 3）　若松市市制施行 1917（大 6）　八幡市市制施行 1924（大 13）　戸畑市市制施行
1925（大 14） ※とりまとめは 1923（大 12）	実業家・中野金次郎が著書『海峡大観』において、下関市及び北九州各市の合併、ならびに山口・福岡両県に属さない新たな行政区域の創設の必要性を述べる。 →　現在の「関門特別市構想」の源流とも言える提言	
1934（昭 9）	福岡県知事のもとで、北九州５市合併及び下関市を加えた６市合併を検討（結果的に６市合併は保留扱い）	1937（昭 12）　北九州五市の合併に対する各市の意見とりまとめ ・小倉、若松（合併賛成） ・戸畑（慎重考慮が必要旨、答申） ・門司（港湾を主体とする６市合併論） ・八幡（法人格のある区の設置希望）
1942（昭 17）	下関市長が、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、現状は時期尚早の旨、北九州市へ回答	1942（昭 17）　関門鉄道トンネル試運転開始 1943（昭 18）　衆議院市制法改良特別委員会において、内務大臣より五大市＋北九州５市を一緒に考える必要性が提示され、北九州における合併議論が再燃。戦局が激しくなり議論打ち切り

出典：出口（2000）、関門地域行政連絡会議（2005）、古賀（2006）を参考に筆者作成

こうした動きが活発化した背景について、古賀（2006）は、「関門海峡が古くから海上・陸上交通の要衝として栄え、特に明治以降は、下関、門司がそれぞれ本州・九州の鉄道のターミナルとなるとともに共に国際貿易港として発展していたため、この地域資産の活用に向けて両地域統合の主張が出てきた」と分析している。なお、関門海峡は最も狭い所では 650m の幅であり、下関市街地と門司市街地は近接した状況にあった。また、関門地域は朝鮮半島・中国大陸と日本を結ぶ「ゲートウェイ」とも言える地理的特性を有し、さらに産炭地域を後背地に持ち、製鉄をはじめとする日本を代表する重工業地帯を形成していた点など、様々な特殊性が議論の背景にあったことがうかがわれる。

(2) 中野金次郎による構想

現在の関門特別市構想の議論の端緒となる提言を行った中野金次郎は、1882 年に現在の北九州市若松区で生まれ、現在の日本通運の母体である国際通運の社長や、旧・興亜火災海上保険の社長などを務めた実業家である。また、門司市議会議員や門司商工会議所会頭、東京商工会議所副会頭などの公職も務めている（注２５）。

この中野は、関門海峡の物流上あるいは国防上の重要性に着目し、その真価を明白にしたいという観点から「海峡研究所」を創設して研究を行い、その成果の一部を 1923 年に「海峡大観」としてまとめ、1925 年に出版している。この本では、「港湾問題より見たる関門海峡」に始まり、「関門海峡及び北九州の工業の将来」「交通及び経済の関係より見たる海峡の発達」、さらには「自然界に見たる海峡」「海峡の人物及び芸術」など広範にわたり関門海峡の現況分析や将来展望が行われている。その中に、「関門海峡の統一問題及びその将来」という章があり、海峡統一の必要性を論じている。必要性として、関門海峡の両岸の都市は「唇」や「はさみ」のように二枚が一つではじめて完全な一個として活用されるものであり、関門海峡の経営を行うにあたっては海峡統一が必要であり、経済的にも一体化が進みつつあるにも関わらず、現在は統一されておらず不便と損害が生じている異常な状況である、としている。そして、海峡統一が進まない唯一の要因として、行政上の統一が大変困難であるとの見解を示している。また、ロンドンやニューヨークの例を出し、関門海峡は統合の地理的障壁にはならない等の論も展開している。

その上で、「地方行政の上に於ける関門統一問題」を論じている。以下の、その要点を順に列挙する。

○　関門海峡の北岸（下関側）と南岸（北九州側。八幡、若松も含む。）の各市町村はそれぞれ統合されるべきである。
○　北岸と南岸の二大都市となった場合、両市は経済上、交通上、ますます緊密になり、南北統一して一つになることは、海峡都市の発達のために必然的なことである。
○　海峡市とも言うべき一大都市が出現した場合、地方行政の区画上、山口県とすべきか福岡県とすべきかは困難な問題である。国内では関門海峡に似た特性を持つ地域や府県を越えた多都市による合併の類例はない。県を異にし、狭い海峡を隔てて特色ある経済地帯を一大都

市として行政上どこに所属させるかということは、関門海峡の将来はもちろんのこと、我が国の経済上、行政上の興味深い大問題である。

○　この興味ある大問題の解決は、これを二つに分けて考える必要がある。一つは下関市と門司市のみの合併である。もう一つは下関と北九州各市が合併した「海峡市」である。

○　理想的なのは「海峡市」である。海峡市及びその周辺地域を合わせ、別に新しく海峡をまたぐ一大行政区を創設する必要がある。このほかに、将来の海峡市の所属を決定する新案があるだろうか。これを隣接する福岡、山口の二県の中に編入させることは実現不可能であるばかりではなく、それは決して海峡市の本来の姿、機能を発揮できるものではない。この有力な特色ある経済地帯を、独立した行政区とするのは、わが国西部の代表港湾であり、わが国の代表的な中継貿易地という使命を完遂させるためである。

○　この新しい、意義のある行政区の名を予想することは、いささか理想的すぎるかもしれないが、試みに、「海峡府」または「関門県」という名であれば妥当であると思う。

出典：中野（1925）の現代語訳（1995）の pp.181-186 を要約

時代背景は現在と大きく異なるものの、海峡で分断されることはこの地域の発展を阻害するのではないかという、現在の関門特別市構想と類似した視点に立ち、また既存の県に包括されない新しい行政区域を創設するという、特別市制度につながる提言を行っている点は極めて特徴的であると言えよう。

この提言はすぐに実現するには至らなかったが、下関市はその後、昭和初期に豊浦郡彦島町や長府町など順次合併を重ねて「北岸」の統合が進み、また北九州各市は 1963 年に 5 市合併して「南岸」を統合した北九州市が誕生、また港湾としての関門港の一体性の向上や、トンネルや架橋による関門両市の交通アクセスが向上し一体化は進んでいくこととなった。さらに 2007 年頃から改めて中野の構想を端緒とした関門特別市構想が注目されることとなっている。

なお、こうした提言が、物流や金融の大実業家として活躍した中野から出された点は、現在の道州制議論において日本経団連や各地の経済連合会、経済同友会などの経済団体が議論の主導的役割を担っている点と共通している点とも言えよう。

３．戦後から近年までの議論

戦後まもなくから我が国の地方自治制度が大きく見直される中、北九州 5 市の合併について繰り返し議論が行われ、1963 年 2 月に北九州市が合併により誕生し、同年 4 月には旧五大市以外では全国で最初となる指定都市へと移行した。こうした議論の中で下関市との合併について門司市などでは意識されたことも推測できるが、北九州市誕生に伴い合併議論は無くなり、以降、旧合併特例法下における、いわゆる平成の大合併といわれる時期（1999～2006 年）においても、下関市、北九州市それぞれにおいては市町村合併に関する一連の動きはあったものの（注２６）、下関市と北九州市が合併するという議論は公式には行われず、また民間での機運等も起こらなかった。

そして、本章 1 節で述べたように、2006～2007 年にかけて再び議論が持ち上がり、2007～2008 年における「関門地域の未来を考える研究会」での議論等に至っている。

４．小括

関門特別市構想は古くは大正期まで遡ることができ、また当時の提言が現在の議論の端緒となっている点は注目すべき点であろう。また、関門特別市構想について大きく報道が行われた2007 年 1 月以降、北九州市の市長交代などの変化もあり、関門特別市を視野に入れつつも急いでその実現を目指すのではなく、幅広い関門連携を着実に進め、地域の一体化を深めていこうとする考え方が 2008 年末段階では主流になっているものと考えられる。

（注１７）西日本新聞（2007 年 1 月 5 日）「「関門特別市」へ研究会」における記述による。

（注１８）同じく西日本新聞（2007 年 1 月 5 日）「「関門特別市」へ研究会」における記述。

（注１９）読売新聞（2007 年 1 月 4 日）「地方分権議論に一石　～山口、西中国から反発も」、西日本新聞（2007 年 1 月 5 日）「「関門特別市」へ研究会」などにおける記述。なお、宗近（2007）は、①道州制による北九州市の九州における中心性の低下の懸念、②道州制により下関市が“中国州”の端になり九州との関連性が考慮されない州施策が行われる懸念、があるため、日本の物流・人流、安全保障上のアキレス腱的な意味を持つ関門地域の特殊性を踏まえ州から独立して特別市となり、独自の地域戦略を講じたいという理由があるのではないかと解説している。

（注２０）「関門地域の未来を考える研究会」の構成委員は別表１のとおり。

別表１　関門地域の未来を考える研究会　構成委員（2008 年 12 月現在）（敬称略）

下関商工会議所会頭	林　　孝介	北九州商工会議所会頭	重渕　雅敏
中国経済連合会副会長	福田　浩一	九州経済連合会副会長	藤井　康雄
下関市立大学学長	坂本　紘二	北九州市立大学学長	矢田　俊文
下関市市長	江島　潔	北九州市市長	北橋　健治

出典：関門地域の未来を考える研究会設置要綱

（注２１）第 1 回関門地域の未来を考える研究会（2007）資料「論点」参照。

（注２２）西日本新聞（2006 年 11 月 11 日）「2007 北九州市長選　～柴田氏支援を末吉市長明言」など参照。

（注２３）公表されている第 2 回関門地域の未来を考える研究会 議事録より抜粋。

（注２４）ただし広域地方計画の策定においては「隣接する広域地方計画区域への参加」が予め認められており、策定にあたる九州圏広域地方計画協議会のメンバーには山口県が加わっており、中国圏広域地方計画協議会のメンバーには北九州市が加わっている。

（注２５）1995 年発行『海峡大観（現代語訳）』（現代語訳：藤木智誠、発行：北九州港湾振興協会）など参照。

（注２６）下関市は 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。

Ⅳ　道州制を見据えた関門特別市構想の展望、課題

前章までに関門特別市議論の概要について整理してきた。本章では、これらを踏まえ、関門地域において市民が関門特別市に関する議論等を行う際に参考となることを目指し、現在議論が行われている道州制が仮に実現した場合、関門地域はどのような行政区分に置かれることが考えられるのか、またそのパターンごとに考えられる諸影響等について例示することとする。

なお本章については、もとになる資料を筆者が作成し、2008 年 12 月 24 日に開催された「第 3 回　関門地域の未来を考える研究会」において筆者から報告を行っている。

１．検討の前提等

(1) 検討の前提

現在、地方分権や道州制の議論は活発に行われているが、2008 年 12 月時点では第二次地方分権改革においてどのような分権が進められ、また中長期的に道州制が導入されるのか、また導入された場合はどのような制度となるのかといった点については明らかではない。

本研究では、敢えて現行制度から極めて大きな変化が生じる場合、すなわち道州制が導入され、かつ国から地方へできるだけ多くの権限・財源が移譲される場合を想定し、検討を行うこととする。その際、制度の大枠については、九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会（2008）『道州制の「九州モデル」答申』に示されるような仕組みを念頭に置くが、細部については特に考慮しないこととする。

また、整理に際しては、市民等による議論の活発化に向けた導入となるよう、わかりやすく簡潔な整理を試みる。

(2) 関門地域の特殊性及びその特殊性を考慮した検討の意義

関門特別市の展望、課題を検討するにあたり、関門地域の特殊性を以下に整理する。

第一に、「政令指定都市と中核市が隣接」していることが挙げられる。2008 年現在、全国に 17 指定都市、39 中核市があるが、三大都市圏を除くと、指定都市と中核市、あるいは指定都市同士が隣接しているのは、「北九州市・下関市」と「浜松市・豊橋市」の２地域のみである。

第二に、「海峡を挟んで一体的な都市圏を形成」していることが挙げられる。中野金次郎の指摘にもあるが、海峡に面した市街地を有する両都市が一体的な都市圏を形成しているのは、全国唯一とも言える特殊性と言えよう。なお、この都市圏は、人口約 130 万、市内総生産約 4.3 兆円（北九州市と下関市の２市合計）であり、大分県（人口約 120 万、総生産 4.5 兆円）とほぼ同じ規模を有している（注２７）。なお、面積（約 1,200km^2）は都道府県最狭の香川県（約 1,880 km^2）より狭小である。

第三に、「我が国の陸上、海上交通の要衝の地」であることが挙げられる。古くから本州と九州、太平洋・瀬戸内海と日本海・東シナ海を結ぶ動線がクロスしている関門地域は、人の動きや物流において重要な役割を果たしてきている。

第四に、「現在の道州制の区割り議論では、一体的な都市圏でありながら別々の道州に組み込まれる提案が主流」であることが挙げられる。首都圏を除くと、こうした課題が生じている地域は数少ないと言えるのではないか。

こうした点を勘案すると、関門地域は大きな特色を持った地域であると言え、いわば汎用的・一般的な制度設計では対応できない重大な課題が多く発生する可能性を持つ地域と言えよう。そのため、関門地域の特色を活かすことができる仕組みを、関門地域自らが検討・提案することの必要性は高いと言えるのではないか。

２．道州制が導入された場合に想定される関門地域の状況

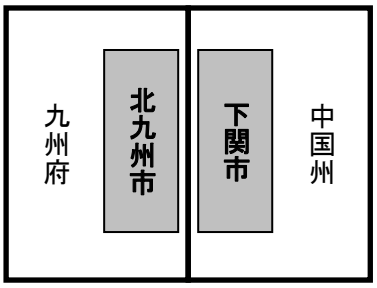
仮に道州制が導入された場合、関門地域で考えられる「区割り」等を例示すると図２のように大きく３パターンが考えられる（注２８）。

※道州名、新市名等は全て仮称。

①　関門両市が別々の道州に分かれる場合

・下関市は中国州（または中四国州）、北九州市は九州府となる。

・つまり…　「中国州下関市」、「九州府北九州市」となる。

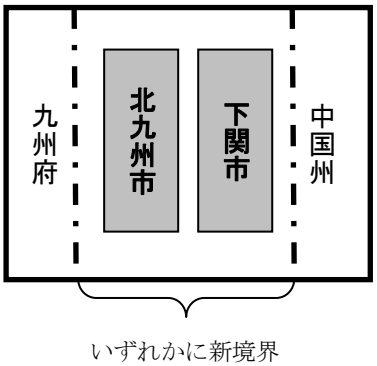


②　関門両市が同じ道州となり、道州に包含された市となる場合

・いずれかの市が「(現在の）県を分割する」形で中国州（または中四国州）、九州府のいずれかの道州に組み入れられる。

・道州に包含された市（現在の政令指定都市と同様）となる。

・両市が合併する場合も想定される。

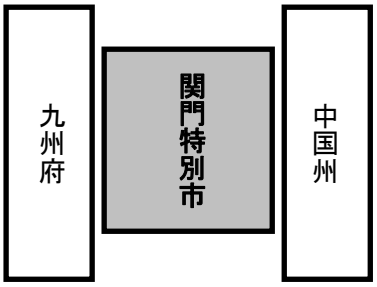


③　関門両市が合併し、道州から独立した「特別市」となる場合

・両市が中国州（または中四国州）、九州府のいずれの道州にも属さず、両市が合併して１市となる。

・道州から独立し、広域自治体と基礎自治体の双方の役割を合わせ持つ特別市なる。

・つまり…　例えば「関門特別市」（仮称）となる。



※両市が合併しない形で、中国、九州の双方から独立する「関門州」の場合は、現在の都道府県よりも小さな「州」を作ることになるため、道州制導入の考え方と整合が図れない。一方、特別市は「州」と「市」の双方の役割を持つ、文字通り“特別”な団体であるため、全国的動向と整合性を保つことができる。

出典：筆者作成資料（関門地域の未来を考える研究会　第３回資料３（2008 年 12 月開催））より抜粋（一部加工）

図２　道州制導入後に関門地域において想定される主なパターン

３．道州制導入後のパターン別に想定される期待事項・懸念事項

前節で示した３パターンのうち、①についてはこれまでの国等の検討の中で最も考えられるパターン、③については最も関門地域の自立性が高まるパターンと考えられる。そこで、この両パターンについて、仮に道州制が導入された場合の期待事項、懸念事項を、「行財政・まちづくり」「市民生活」「経済活動など」の三つの視点から例示したものを表５にとりまとめる。

表５　道州制導入後のパターン別に想定される期待事項・懸念事項（例）一覧

パターン／影響事項等		関門両市が別々の道州に分かれる場合	関門両市が合併し、道州から独立した「特別市」となる場合
行財政・まちづくり	期待	①　変化が比較的小さく、混乱が生じにくい。 ※ただし大きな変化も起こりうる。懸念の③を参照。 ②　九州としての一体性、中国地方としての一体性を重視した施策を行いやすい。	①　ほとんどの事務事業を自立的に実施可能となり、地域特性に適合した施策を迅速に行いやすくなる。 ②　国税以外は全て特別市税となり財政規模が拡大する。納税者にとって、受益と負担の関係が明確になる。 ③　関門港の一体的経営など、広域的視点からの効果的なまちづくりを具体的に進めやすくなる。また行政効率が向上する。 ④　国、他州あるいは海外地域に対する発言力、イメージが向上する。
	懸念	①　道州政府によって各道州内における都市間連携が重視されること等により、関門連携が行いづらくなる可能性がある。 ②　各道州の「端」になるため、道州政府の「選択と集中」から外される懸念がある。また道州内の諸調整が難航する懸念がある。 ③　道州と政令指定都市、中核市の「役割分担」や「税財政の仕組み」の制度設計次第で、関門両市の権限、財源が弱まる懸念もある。 例）・役割分担：産業政策、港湾管理運営等の権限は道州か市か ※各道州制提言を見ると、大半のものでは産業政策、社会資本整備などの権限は「道州に集約」するものとなっている。 ・税財政：法人市町村民税の扱い。政令指定都市・中核市の事務に見合った税源移譲の有無	①　隣接道州、市町村との政策上の諸調整が難航する可能性がある。 →　「九州としての一体性」「中国地方としての一体性」が失われる可能性 ②　事務事業移譲に伴う財政支出の拡大。また、現在の県管理施設等が移管される際は未償還債務が移転してきて負担となる。公務員の移籍等の対応も課題。 →　財政的に自立できるかどうか懸念 ③　我が国において特殊な地域となるため、国の施策において不利益を被る場合もあり得る（逆に利益を受ける場合もある）。

パターン／影響事項等		関門両市が別々の道州に分かれる場合	関門両市が合併し、道州から独立した「特別市」となる場合
市民生活	期待	① 変化が小さく、混乱が生じにくい。 ② 地域アイデンティティにも大きな変化は生じない。	① これまでの「国・県」よりも身近な存在の「市役所」が行政サービスを提供することになる。 → 地域特性に適合した施策が迅速に行われ、地域課題が解決しやすくなる。 ② 行政サービスが抜本的に見直されることとなる。 ③ 納税者にとって、受益と負担の関係が明確になる。 ④ 施設利用の選択肢が広がる。 例）現在の下関市内から、北九州市内の県立高校（特別市移行後は市立高校）に通うことができるようになる ⑤ 新たな地域アイデンティティが生まれる。それによって、様々な市民活動、経済活動が広がる可能性がある。
	懸念	① 道州ごとに制度が大きく異なる場合、市民生活に若干の混乱が生じる懸念がある。 例）隣接する市でありながら、税率やサービス内容が著しく異なる事態の発生など	① （再掲）行政サービスが抜本的に見直されることとなる。 ② 我が国において特殊な地域となるため不利益を被る可能性もある。 例）スポーツの全国大会に代表を送る場合、特別市も道州並みに処遇されるかどうか
経済活動など	期待	① 変化が比較的小さく、混乱が生じにくい。 ② 両道州の制度の差を活かした“境界ビジネス”が発生し成長する可能性がある。 例）税率の差を活かしたビジネス	① 地域特性をフルに活かした経済政策や税制が柔軟に行われやすくなる。関門港の一体的経営などによる効果も発揮しやすくなる。 ② 都市イメージや知名度の大幅向上が期待できる。「関門ブランド」による経済活動の活発化が期待できる。 ③ 経済活動に必要な行政手続き等が身近で迅速に行われる。 ④ 現在、県の区域を単位として活動している企業等には事業の大幅見直し等の機会となる。 ⑤ 隣接道州、特別市の制度の差を活かした“境界ビジネス”発生の可能性あり。

パターン／影響事項等		関門両市が別々の道州に分かれる場合	関門両市が合併し、道州から独立した「特別市」となる場合
	懸念	① 都市間競争の中で埋没しやすくなる懸念がある。 特に、道州政府の「選択と集中」戦略から外れることが多くなった場合、経済活動にも大きな影響が出ることも考えられる。 ② 関門連携施策が行いづらくなる懸念がある。	① 「九州としての一体性」「中国地方としての一体性」が失われる可能性がある。 ② 特別市と道州の間で制度等が異なることにより、経済活動に係る手続きが煩雑化する懸念がある。 ③ （再掲）現在、県の区域を単位として活動している企業等には事業の大幅見直し等の機会となる。
備考		・現在の潮流で道州制が導入される場合、最も可能性が高いパターンと考えられる。 ・産業政策、社会資本整備・運営などに関しては、必ずしも「道州制導入＝下関市、北九州市の自立性向上」とはならない可能性がある。これらは、道州政府へ権限が集中し、税財政の仕組みもそれを前提としたものになることも考えられる。各道州内での調整難航も想定される。	・新たな大都市制度「特別市」導入に係る障壁は大きいことが予想される。 ・関門地域が特別市となるには、国民から「沖縄並み」の特殊性が関門地域にあることの理解を得ることが必要と考えられる。 ※なお、沖縄は広域自治体である州としての「沖縄特別州」を指向しており、基礎自治体は州に包括して設置することを想定している。従って沖縄の構想は特別市構想とは異なる。ただし他州と比較し特別な存在を目指している、という点では特別市構想と共通する部分はあると言える。

出典：筆者作成資料（関門地域の未来を考える研究会　第3回資料3（2008年12月開催））より抜粋（一部加工）

あくまで仮想の状態に基づいて想定される事項等であるが、関門特別市となって地域の自立性が向上することにより、期待、懸念の双方が数多く考えられる。

４．今後の議論について

関門特別市構想を巡っては、Ⅲ１(3)で述べたような状況にあり、2009 年以降に直ちに構想推進に向けた動きが予見される状況にはない。

一方、地方分権が全国的に進んでいくことは確実視され、また基礎自治体、広域自治体のあり方についても道州制を含め今後様々な議論が行われていくことが予想される。地方分権の時代においては、分権の具体的内容や、その制度導入後の地域のあるべき姿について、国主導で決められるのではなく、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。そうした際、地域の一つの姿として「関門特別市」を視野に入れることを否定すべきではないと考える。

まず、関門地域として地方分権が特に必要な事項を考え、その上で、特別市となることにより理想的な姿を実現できるかを十分議論すべきであろう。その際、周辺市町村も含んだ地域を想定するか、という点や、関門地域の特殊性についてどのように国民に理解を求めるか、という点なども議論していく必要があろう。

実現可能性について、法改正や新法制定、それに先立つ国民的合意形成が必要であるため現行制度下では極めてハードルは高いものと言えるが、仮に地域の総意として関門特別市を目指すという方向となった場合には、それに向けた法整備などの詳細な検討を行って関係機関等と調整を試みるべきであり、不調に終わった場合でも、地域が一体となって地域の将来を真剣に議論したというプロセスは大きな成果を地域にもたらすのではないか。

なお、北九州市、下関市とも広い市域を有しており、両市が接している地域はある程度限定的である。北九州市においては、門司区、小倉北区のように関門海峡に面している地域では関門連携への関心が高く、実際の連携活動も数多く行われているものの、例えば八幡西区などの市民にとっては特に連携の実感はなく、むしろ「福北連携」と呼ばれる福岡市と北九州市との連携の方に関心が高い可能性がある。また下関市においても長門市や山陽小野田市に近い地域においては関門連携への関心が低いことが想定される。特別市議論は自治体の姿を抜本的に変えるものであり、特に「関門特別市」は両市の合併を前提としたものであるため、市民は、特別市議論より前にまず市町村合併の是非に関心が生じることが想定される。関門特別市議論を推進する場合は、関門連携に関心が低いと考えられる地域の市民に対し、いかに必要性や利点等を説明できるかが重要なポイントになろう。

（注２７）注１５と同様、人口は平成 17 年国勢調査報告、市内総生産は平成 16 年市民経済計算または県民経済計算から算出。南（2008b）p.99-100。

（注２８）ここでは議論を単純化するため、最も基本的と考えられる３パターンを示した。なお、仮に道州制が導入されない場合を想定する場合は、図２の中国州（仮称）を山口県、九州府（仮称）を福岡県に置き換えて考えることも可能であろう。

Ⅴ　おわりに

本研究では、関門特別市構想の推進側に立つものでも否定側に立つものでもなく、中立的観点から 2007 年以降に改めて関門地域において注目を集めている「関門特別市構想」について議論の現況を整理し、また仮に道州制が導入された場合における関門地域の課題と展望等について特別市構想に焦点を当てた予備的考察を行った。

関門特別市構想の実現に向けては諸課題が多く、また現在の全国的な地方分権、道州制議論に不透明感がある中においては具体的検討が難しい状況でもあるが、こうした状況においてこそ、様々な提案を国や他地域に発信していくことにより、関門地域の存在感を示すことにつながると言えよう。現在、関門特別市の議論を行うことの第一の意義はこの点にあると考える。また、関門特別市構想を巡る議論は、様々な意味で市民にとって刺激的な内容を含むため、その賛否も含めて地方分権時代における関門地域の将来像を市民自らが描いていくための契機にもなるものであろう。こうした点で関門特別市構想議論が持つ意味は大きいのではないか。

なお、本研究においては 2008 年 12 月までの状況をもとにとりまとめを行っているが、2009 年以降も全国的に地方分権、道州制を巡る議論が変化していく中で、関門特別市構想も含めた関門連携を巡る動きにも変化が生じる可能性はある。そうした動向を踏まえ今後さらに論考を進めるとともに、本研究で考察した関門特別市の期待・懸念事項等についても一層検討を深めていくこと、さらには北九州市、下関市の各市内での関門連携に対する地域別の意識の違いに

関する調査研究を行うことなどを今後の課題としたい。

（都市政策研究所　准教授）

〔参考文献〕

愛知県　分権時代における県の在り方検討委員会（2004）『最終報告書』
沖縄道州制懇話会（2008）『沖縄の「特例型」道州制に関する第１次提言』
金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
加茂利男（2006）「地方自治制度改革のゆくえ　－基礎的自治体と広域自治体の規模と機能－」、『自治体二層制と地方自治』敬文堂、pp.3-20
関門地域行政連絡会議（2005）『関門ハンドブック 2005 年度版』
九州地域戦略会議（第１次）道州制検討委員会（2006）『道州制に関する答申』
九州地域戦略会議第２次道州制検討委員会（2008）『道州制の「九州モデル」答申』
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、pp.81-98
指定都市市長会　大都市制度調査研究プロジェクト（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』
第 28 次地方制度調査会専門小委員会（2005）第 16 回「資料 1」
第 29 次地方制度調査会専門小委員会（2008）第 19 回「資料 3」
大都市制度構想研究会（2008）第 1～3 回資料一式
出口隆（2000）「北九州五市対等合併の経過と目的」、『五市対等合併の歴史的評価』、pp1-22
中野金次郎編（1925）『海峡大観（現代語訳版）』　※実際に参考としたのは 1995 年発行の『海峡大観（現代語訳）』（現代語訳：藤木智誠、発行：北九州港湾振興協会）
南博（2008a）「道州制を巡る議論の変遷と今後の論点」、『関門地域研究』Vol.17、pp.3-61
南博（2008b）「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」、『関門地域研究』Vol.17、pp.87-115
宗近孝憲（2007）「「関門特別市」構想出現の背景」、三菱総合研究所『自治体チャンネル＋』97 号（平成 19 年 5 月号）、p25
総務省ホームページ（「審議会情報」のページ）
北九州市ホームページ（「関門地域の未来を考える研究会」のページ）
横浜市ホームページ（「地方分権・大都市制度」のページ）