

エグゼクティブ・サマリー -

下関市と豊浦4町からなる下関地域は、大都市北九州市を核とする関門大都市圏の一部をなすと同時に下関市を結節点としたまとまりを持った地域であるが、地域の拠点都市下関市の経済的低迷により地域全体の勢いがなく人口は減少傾向にある。地域内外の結合関係は、下関地域内では下関市が強い拠点性を維持しているが諸活動は広域化する傾向にあり北九州市の求心力が強まる傾向にある。このような状況下で下関地域ではどのような新たな展開が見い出せるであろうか。地域間の交流・連携の促進はその新たな道を開く有力な手段であると考えられる。

下関地域は拠点都市下関を核として歴史的にも一体性が強く、行政面や民間の交流・連携活動も数多くなされている。しかし、これまで詳細な検討はなされていない。そこで本研究では、実態はどうであるのか、どこに課題があるのか、さらに市町村再編問題にどのように対処をなすべきかを交流・連携活動を通して検討した。

当地域での交流・連携を調査した結果、関門間の交流・連携は1980年代後半から次第に活発となり1990年代に入ってその分野も広がりを見せてきていること、下関地域においては広域行政圏の範囲内で行政主導による連携が多様に展開してきていること、民間ではスポーツを中心としたレジャ-活動などで多くの交流・連携がみられることがわかった。しかし、交流・連携活動における課題も多く存在している。

行政サイドによる広域行政は事業ごとに多様な組み合わせで行なわれているにもかかわらず広域的で体系性をもった実効性のあるマスタ-プランが欠如していること、交流・連携が広域行政圏内部にとどまり圏域外との交流が少ないこと、関門間の交流・連携の強化が一方では下関地域の4町には下関の地域内での主導力の低下と映っていること、都市と農山漁村という相互の関係が広域的な目で認識されておらず、相互の特質がいかされていないこと、それをいかすべく自治体間のネットワークが形成されていないこと、交流・連携が今なお行政主導の段階にとどまっており自発的な活動を行なう住民や民間団体が育っていないこと、これらの諸問題の根底に無関心ないしは受動的な住民の存在、それをなさしめてきた行政サイドにおける情報発信の質・量の欠如と住民とのコミュニケーションの欠如があること、そのため現段階では市町村合併問題への対応を住民が判断するには多くの問題が存在することが明らかになった。

これらの課題を克服するためには、広域的な視点をもって都市と農山漁村の特質を意識し「待ち」の姿勢ではなく積極的に打って出る必要があり、とくに観光面では圏域外との交流を強め圏域内外におけるネットワークを形成することによって双方の要望を結びつける必要があること、能動的で判断力のある住民や住民団体を育て、まちづくりを行政主導から民間主導に転換させるためには人材育成が重要なこと、行政サイドは民間の活動を吸い上げそれを育てるべく支援体勢を確立すること、市町村合併問題に対しては現段階では住民に適切な判断を行なう段階にはないが、事態は逼迫しており議論の過程で自治意識を高めていく必要がある。地域間の交流・連携活動の拡大は、潜在している既存資源の活用によってすべての地域を活性化する可能性を秘めているとともに主体的にまちづくりに参加する住民を育てるための教育の場でもあり、その必要性が強調されてよいであろう。

研究組織

研究代表者	安成 信次	財団法人下関 21 世紀協会理事長
研究担当者	吉津 直樹	下関市立大学経済学部教授（当協会専門委員）
研究分担者	久保田秀樹	東亜大学経営学部講師（当協会会員）
	松井 繁之	財団法人下関 21 世紀協会常任理事 中核都市研究部会長
	柴田 久	財団法人下関 21 世紀協会常任理事 ウォーターフロント研究部会長
	大和平八郎	財団法人下関 21 世紀協会常任理事 ヒューマンアクティブネットワーク研究部会長
	堤 太郎一	財団法人下関 21 世紀協会専務理事・事務局長

目次

第1章 はじめに

- 1.1 下関地域の概観
- 1.2 従来の研究および調査研究の目的と方法

第2章 下関地域における流動、交流・連携の現状

- 2.1 下関市における地域間相互関係とその変化
 - 2.1.1 国および県庁の出先機関の管轄区域
 - 2.1.2 通勤・通学移動からみた地域間関係
 - 2.1.3 購買動向からみた地域間関係
 - 2.1.4 認知度および来訪動向からみた地域間関係
- 2.2 交流・連携の現状
 - 2.2.1 行政レベルにおける交流・連携
 - 2.2.2 民間レベルにおける交流・連携
 - 2.2.3 交流・連携の担い手
 - 2.2.4 交流・連携と市町村合併に対する意識

第3章 下関地域における交流・連携の問題点

- 3.1 交流連携の必要性
- 3.2 交流連携の問題点

第4章 提言

第1章 はじめに

1.1 下関地域の概観

ここで言う下関地域とは下関市と豊浦郡に属する豊浦町、豊北町、豊田町、菊川町の1市4町からなる地域を指し豊関地域とも言われる。歴史的にみると、下関地域はすでに古代に設定された豊浦郡とほぼ同一地域である。江戸時代においても大部分が萩藩の支藩長府藩領であった。明治になって市長村合併が繰り返され、現在の行政領域になったのは1956年である。1970年には豊浦郡4町と下関市は広域的な行政需要に応えるために設定された広域市町村圏を構成した。このように下関地域は古くは同一郡に属し、多様な交通機関が発達して以降は下関を結節点として1つの意味ある地域を構成している。このような地域にあって下関市は大都市北九州市と近接していることから、両市は行政上は県が異なるが北九州市との関係も深く門司地区と下関市をあわせて関門地域（最近では北九州市と下関市をあわせて関門地域と言われることもある）とも呼ばれる。

下関地域の人口は1985年の324,585人をピークに次第に減少しつつあり、2000年には301,098人（いずれも国勢調査）となった。市町別にみると、下関市は水産業や造船業をはじめとする基幹産業の衰退ないしは停滞から大きな人口減少、下関市のベッドタウン的要素の大きい菊川町は若干の増加、豊浦町はベッドタウン的要素を持ちながらも停滞ないしはやや減少、下関市から離れた豊北町と豊田町は農山漁村的性格が強くなりかなりの人口減少をみせている。下関地域は拠点都市下関が地域の南端にあるため、周辺の町から下関の中心部までの距離は意外に離れているが、さらに関門海峡間のアクセスに難点があり、北九州からも距離が近い割には離れた印象を持つ。

以上のように、下関地域は拠点都市下関を結節点として古くから同一地域を構成していると同時に100万都市北九州市の近郊地帯でもある。しかし、北九州市と密接な関係があるのは下関市に限られ、郡部は距離が近いわりには交流が少ない。

1.2 従来の研究および調査研究の目的と方法

下関地域において地域間の交流・連携に関する調査研究はすでになんども行なわれている。「都市部と農村部を結ぶネットワークの確立～広域活性化を目指して～」（1995年）、「関門地域の一体的発展の為に協働活動～シンクタンクの役割と課題」（1997年）、吉津直樹の「関門地域における地域間連携」（1998年）、「海の遊びネットワーク～漁村社会と融和した地域づくり～」（1998年）、中国経済団体連合会・（財）中国産業活性化センターの「山口県西部地域振興調査」（1998年）、さらには1994年から始まった下関市立大学と北九州大学との共同研究である関門地域研究もある。

上に掲げた調査研究をみてわかるように、連携調査研究は1990年代半ば以降であるが、これは四全総総合的点検調査部会（1994年）の検討によってこれからの国土政策の基本方向として地域間の連携が指摘されていることと無縁ではない。また関門地域で一体化をめざす調査研究が多いのは、下関市と門司区は古くからの交流・連携の歴史があるにもかかわらず行政上の境界があるため様々な面でデメリットを生じていることが認識されているからである。

前述した通りの既存の調査研究に加えて、なぜ今回再び類似の調査研究を行なうのか。それは、交流・連携の目が下関市と北九州市に向けられがちで、ともすると下関の後背地である豊浦郡が置き去りにされ、下関地域は広域市町村圏としての長い歴史があるにもかかわらず必ずしも交流・連携の詳しい実態が明かにされていないからである。さらに近年国をはじめとして市町村合併への要請が急速に強まりつつある。交流・連携が進むことにより地域内での課題が明確になってくる。その時に各市町の住民および行政は合併についていかなる判断をするのか。避けては通れぬ緊急の課題なのである。

このような状況を受けて本調査研究の目的は、第一に、下関地域における交流・連携の実態はどうか、そしてその事実をどう評価するか、第二に、市町村合併推進の大きなうねりの中で当地域はどのような対応をなすべきなのかを明らかにすることにある。

上述の目的を果たすため、本調査研究ではできるだけ多くの既存の文献資料を集めて整理すること、できるだけ多くのヒヤリング、すなわち有識者のヒヤリング、行政担当者（企画課）行政のリーダー（市町村長）のヒヤリングを行なうこととした。また意識調査は既存のものが様々ありそれを利用することとした。

第2章 下関地域における流動、交流・連携の現状

2.1 下関地域における地域間相互関係とその変化

2.1.1 国および県庁の出先機関の管轄区域

地域の一体性をみる時に行政機関の管轄区域の持つ意味は大きい。そこでまず下関地域における国と県庁の出先機関の所在地と管轄区域を検討しよう。表1は下関地域の主な国の出先機関と管轄区域をみたものであるが、国の出先機関はほぼすべて下関市に置かれており下関地域はほぼ同一の管轄区域となっている。ただ一つ、税務署の管轄区域が異なっている。下関地域のうち、豊北町は長門税務署の管轄であり他市町は下関税務署の管轄である。

表1 主な国の出先機関と管轄区域

	下関市	豊浦町	豊北町	豊田町	菊川町	構成市町村数	県内同種機関数	備考
山口地方法務局下関支局	*	*	*	*	*	5	6	
山口地方検察庁下関支部	*	*	*	*	*	5	5	
山口地方検察庁下関区検察庁	*	*	*	*	*	5	10	
山口財務事務所下関出張所	*	*	*	*	*	9	1	他に長門市、大津郡
門司税関下関税関支署	*	*	*	*	*	17	4	他に山口県の日本海側
広島国税局下関税務署	*	*	*	*	*	4	11	豊北町は長門税務署
山口統計情報事務所下関出張所	*	*	*	*	*	5	6	
山口食糧事務所下関支所	*	*	*	*	*	5	8	
中国陸運局山口陸運支局	*	*	*	*	*	多数	2	下関地域は山口支局
九州運輸局下関海運支局	*	*	*	*	*	9	2	他に長門・大津郡
山口労働基準局下関労働基準監督署	*	*	*	*	*	5	9	
山口地裁・家裁下関支部	*	*	*	*	*	5	5	
下関簡易裁判所	*	*	*	*	*	5	10	

資料）総務庁山口行政監察事務所編『行政機関等ガイドブック（山口県）』およびヒヤリング

一方、県の機関については（表2）出先機関が置かれる数は一定していないが8～9カ所置かれる場合が最も多い。県内には8つの広域市町村圏があることからほぼこれに対応している。下関地域では大部分、1市4町が管轄区域を同一にし出先機関は下関市に置かれている。管轄地域が別れている例は、保健所、土木事務所および警察署であり、下関地域内が複数管轄となっている。以上を総括すれば、下関地域では行政上の出先機関は大

表2 下関地域に関わる県の出先機関の管轄区域

	下関市	豊浦町	豊北町	豊田町	菊川町	構成市町村数	県内同種機関数
下関県民局	**	*	*	*	*	5	2
下関県税事務所	**	*	*	*	*	5	8
下関地域行政連絡協議会	**	*	*	*	*	5	9
豊浦健康福祉センター	*	**	*	*	*	5	9
豊浦社会福祉事務所	**	*	*	*	*	5	9
豊浦環境保健所		**	*	*	*	4	9
下関児童相談所	**	*	*	*	*	5	4
下関社会保険事務所	**	*	*	*	*	5	6
西部労政事務所	*	*	*	*	*	24	2
西部女性就業センター	**	*	*	*	*	他多数	2
西部高等産業技術学校	**	*	*	*	*	他多数	2
下関公共職業安定所	**	*	*	*	*	5	10
豊田農林事務所	*	*	*	**	*	5	8
農業改良普及センター	*	*	*	**	*	5	8
西部家畜保健衛生所	*	*	*	**	*	9	4
下関水産振興局	**	*	*	*	*	5	4
下関土木建築事務所	**	*				1	9
豊田土木事務所			*	**	*	3	7
警察署・彦島	**					1	27
・下関	**					1	
・長府	**					1	
・豊田				**	*	2	
・小串		**	*			2	
下関教育事務所	**	*	*	*	*	5	7

注) **は機関所在地、下関市には下関保健所あり。

資料) 山口県庁資料

部分が下関市に置かれ、管轄区域も下関地域となっている場合が大部分である。管轄区域が細分化されるときにのみ下関地域が分割されている。したがって行政区域としての一体感は強いことが伺われる。

2.1.2 通勤・通学移動からみた地域間関係

次に通勤・通学に注目して下関地域内における地域間関係をみてみよう。1995年の通勤流動をみると、下関地域内各町の町外通勤移動先第1位はいずれも下関市であり、通勤率を高い順にあげると豊浦町34.0%、菊川町32.2%、豊田町13.2%、豊北町9.3%である。隣接する豊浦町と菊川町が著しく高いが距離的に離れた豊北町と豊田町はそれほど高いわけではない。逆に下関市から周辺市町への通勤率は、菊川町が4.5%でもっとも高く、次いで北九州市の3.9%である。これに豊浦町、山陽町、宇部市、福岡市が続くがいずれも1%未満である。このように下関市から北九州市への通勤はかなりの数であるが豊浦4町へは少ない。下関地域の豊浦郡4町の北九州市への通勤率は、豊浦町が2.8%とやや多いが、豊北町、菊川町、豊田町はいずれも1%未満である。下関地域の郡部の町は北九州市

のベッドタウン的役割が弱いことがわかる。これは郡部4町が北九州市に近距離のわりには交通アクセスに難点があることも原因であろう。また、県が異なるという行政上の違いが実距離以上に精神的な遠距離感を持たせているのかもしれない。

1985年の通勤流動と比較してみると若干変動している。下関市から周辺の地域への通勤者数は、豊浦町へは359人増加、菊川町へは332人増加、豊田町へは89人増加、豊北町へは66人増加しており通勤流動の広域化が進展している。これは下関市から周辺地域への事業所の移転なども影響していると考えられる。一方、周辺の地域から下関市への通勤者数は北九州市が493人とかなりの増加をみせているが、豊浦町からは53人増加、菊川町からは49人増加、豊田町からは4人増加といずれも増加数は小さく、豊北町にいたっては252人も減少している。山陽町、美祿市からも減少しており通勤からみた下関市の拠点性が相対的に低下していることをうかがわせる。

通学流動についても通勤流動と同様なことが言えるが、周辺の豊浦郡4町から下関への流入率は通勤よりも若干高い。これは下関市に6つの短大・大学があること、高校を介しての流入、流動があるからである。豊浦町、菊川町にいたっては地元の学校通学者に匹敵する学生が流出している。

1985年の通学流動と比較すると、下関市への通学者数はいずれも増加しているが、下関市から周辺地域への通学者数は豊田町、菊川町など減少している。しかし、全体としてみれば通勤者の動きと同様に広域化している。特に下関市から北九州市への通学者数は85年に比べて34.5%も増加している。1995年時点では周辺地域から下関市への高校へ進学する場合、その人数は定員の5%以内に制限されているが、2002年度からその枠がなくなり自由化されることになっている。従来この問題により下関市から周辺地域へ移転することがためられるケ-スをいくつか耳にしている。恐らく今後は校区問題による周辺地域の居住への障害がなくなり、周辺地域から下関の高校への通学率は高くなり地域間の相互関係は高まるものと考えられる。

2.1.3 購買動向からみた地域間関係

さらに購買行動から地域間関係はどうなっているかを検討してみよう。日常生活品の購買場所は郡部に量販店がでさう状況にあり地元購買率が年々高まっているが、買回品はどうであろうか。男子洋服・婦人服・子供服の買物動向をみると、豊浦郡4町の下関市での購買比率は菊川町が73.5%、豊浦町が72.7%、豊田町が67.6%と極めて高い比率となっている。豊北町は長門市へ22.9%と分散するため48.2%とやや落ちているがそれでも高い。このように下関地域4町は買回品などの購入では下関市と強く結びついている。

ではこのような下関市への買回品購買依存度は強まっているのか、弱まっているのか。1991年と1997年の2時点と比較してみると(表3)豊北町は余り変化はないが他の3町は下関での購買率が大きく高まっていることから下関との結びつきは高まりつつあると言ってよい。また、北九州市小倉の存在を無視するわけにはいかない。近年急速に小倉の商業集積が高まったからである。買物動向調査では県外の買物は一括して県外と表示されているので詳細は不明であるが、下関地域の場合、ほぼ北九州市と考えてもよいであろう。県外での購買比率自体は数%台と低い4町すべて高まっている。また下関市も倍程度の

3 買回品の下関市および県外での購買率の変化
(%)

	下関市での購買率		県外での購買率	
	1991年	1997年	1991年	1997年
下関市			2.7	5.8
豊浦町	62.8	72.7	3.4	5.4
豊北町	45.8	48.2	1.4	2.8
豊田町	46.2	67.6	1.1	4.1
菊川町	62.5	73.5	0.7	1.6

資料) 山口県『山口県買物動向調査』

以上、通勤・通学、購買行動の検討から下関地域においては下関周辺部の下関への依存度は強くしかも高まる傾向にあり、まさに下関が地域の結節点として機能している。しかし、北九州市の拠点性の向上が下関に与える影響は大きく、下関地域の拠点都市下関ですら北九州市への購買流出が高まっている。郡部においては現段階では下関市を超えての北九州市への流動性は弱いが次第に強まることが予想される。

2.1.4 認知度および来訪動向からみた地域間関係

北九州市民の下関地域の認知度については、1999年に北九州市小倉南区の住宅団地付近で行なった「豊関まるかじりフェスタ」でのアンケートから知ることができる。「豊関地域」という名称を知らない人は66%にものぼっており、豊関という呼称が限られた地域でのみ通用するものであることを物語っている。また来場した北九州市民が知っている地域名をみると下関市が86.8%、豊浦町が66.6%とまずまずであるが豊田町、豊北町、菊川町にいたっては30数%にすぎない。この場合の知っているとは地名を知っているということではなく、どのような地域か知っているということであろう。

来訪度については筆者らが1999年に北九州市民と下関地域住民を対象にアンケート調査を行なった。通勤・通学以外の訪問を聞いたのであるが、北九州市民の人が下関地域に行ったことのない比率は、下関市には1.0%、菊川町には25.4%、豊田町には27.3%、豊浦町には18.5%、豊北町には28.6%であった。生まれてこのかた行ったことがあるかないかであるから当然1度は行ったことがある比率が高いのであるが、それでも郡部には行ったことがない人が1/4はいる。また1999年に北九州市小倉南区の住宅団地付近で行なった「豊関まるかじりフェスタ」でのアンケートでも北九州市民の下関地域への来訪を尋ねている。これは行ったことのある地名を具体的に書かせおり内容としてはレジャー・目的での来訪を問うた結果と解釈できる。それによれば、下関市には38%、豊北町には23%、海(海水浴など)には6%、温泉には6%、豊浦町には6%、菊川町には6%、豊田町には5%、川棚には3%となっている。この結果から言えることは北九州市民は下関地域とくに豊浦4町にはレジャーとしても余り行っていないことである。

これらのアンケート結果からは関門大都市圏においては農山漁村部からは大都市部にかけてるのであるがその逆は余りなされていないということがわかる。

2.2 交流・連携の現状

2.2.1 行政レベルにおける交流・連携

下関地域での広域行政の実態を把握するために作成したものが表4である。造林業務な

伸び率である。周辺地域の下関市での購買比率の上昇は郡部での道路整備や北九州市小倉の拠点性の向上が寄与していると考えられるが、今後関門海峡間の交通アクセスの改善がなされれば周辺地域の住民は下関を通りこして直接北九州へ流れるものが増えることが予想される。

り実に多様な広域行政が行なわれている。それも一部事務組合以外によるものが圧倒的に多い。共同事業参加市町は大部分が下関地域 1 市 4 町であるが事業目的に応じていくつかの組み合わせがある。長門地域（長門市と大津郡）を加えたもの、山陽町や宇部方面を加えたもの、北九州市を加えたものである。長門地域を加えたものは豊北町と大津郡の日置町、油谷町が共同で行なっているし尿処理事業と下関地域と長門地域を加えた地域からなる豊田流域林業活性化センター、ル・ラルさんさんフェスタ、豊田流域林業振興会など農林関係が主である。山陽町や宇部方面を加えたものは、下関・宇部地域公害防止計画推進事業と山陽自動車道整備促進である。

目的に応じて単一の自治体や広域市町村圏にこだわらない連携が現実に行なわれているのであるが、とくに注目すべきは 1990 年代に入ってから北九州市との連携が増え始めていることである。しかし、北九州市との連携は大部分は下関市との連携であり豊浦郡を含めたものはほとんどみられない。下関市と北九州市の交流・連携については詳しくは触れないが、別の機会に事例を調査した結果によると（1997 年まで）行政サイドの連携事例は 1980 年までは 4 事例、80 年代に 6 事例（すべて 87～89 年）90～94 年に 8 事例、95～97 年に 10 事例となっており、両市の交流・連携は 1980 年代の後半から急増している。北九州市との連携は観光や交通アクセスの改善に関連したものが多かったのであるが、次第に分野もひろがりつつある。北九州市に関連した最近のいくつかの注目すべき事例をみてみよう。例えば下関市教育委員会が主管となっている「中央女性ゼミナール」である。これは 1982 年度から継続的に行なわれていた。当初は下関市内居住者、勤務者を対象としていたが、1999 年度からは豊浦 4 町、さらには北九州市門司区にまで対象を広げている。「関門海峡温故知新塾」も 1999 年度から下関市と北九州市門司区が共同して両市で年 4 回ずつの講座を始めている。また、県の「地域づくり協働事業」（1998 年度からの 3 年間の事業）では下関地域（豊関地区の 4 町）の住民が北九州ににかけて農産物販売を中心としたイベントやアンケート調査などを行なっている。

このような県境を超えた交流・連携は今後も急速に増えていくものと思われる。なぜならばすでに指摘したように、国の方針、それと連動した県の方針が転換したからである。すなわち「21 世紀の国土のグランドデザイン」（1998 年）では行政領域を超えた交流・連携の促進が打ち出され、「やまぐち未来デザイン 21」（1998 年）でも県境を超えた連携の促進が初めて表面にでてきた。隣接する福岡県の新しい総合計画でも 7 つの県際交流圏構想があげられているのを始め、九州各県とも県際交流の促進を謳っている。従来、県の長期展望では県境を超えた連携はまったく触れられていなかったのである。

2.2.2 民間レベルにおける交流・連携

民間レベルの広域的な交流・連携事例を把握するのは極めてむづかしい。本調査でもヒヤリングでそれを把握しようとしたがほとんど成果がなかった。関門間ではその実態がある程度把握できているのは行政が意識的に情報を集め整理していたからである。そこで本調査では 2000 年の 1 年間の山口新聞の記事から連携事例を集めることにした（表 5）。

表5 下関地域における民間の地域間交流・連携（2000年）

名称	主催	対象地域
第24回下関地区高等学校連合音楽会	県高等学校文化連盟下関支部	下関地域
第80回向山・山本杯トリムバレーボール大会	向山レディストリム	下関地域
第31回豊浦郡ブロック商工振興大会	豊浦郡ブロック商工振興協議会	豊浦郡
子どもと教育を守る下関・豊浦教育ネットワークの例会	子どもと教育を守る下関・豊浦教育ネットワーク	下関地域
やっぱり地元の野菜デー	JA豊関	下関地域
第1回山口・北九州地区チャリティーカラオケ決勝大会	下関西ライオンズクラブ	県西部・北九州
豊浦郡連合婦人会総会	豊浦郡連合婦人会	豊浦郡
豊浦町観光宣伝隊	豊浦町観光協会	豊浦町
下関地域中核都市シンポジウム	中核都市シンポジウム実行委員会	下関地域
2000年春・いぬとゆかいな運動会	豊浦愛犬・警察犬訓練所	下関地域・福岡他
養治旗争奪少年ソフトボール大会	養治スポーツ振興会	下関地域・北九州
グランドゴルフ春季大会	下関厚生年金受給者協会	下関地域
厚生年金受給者第13回豊関地区ゲートボール大会	下関市厚生年金受給者協会	下関地域
第31回豊浦郡テニス大会	豊浦郡テニス協会	豊浦郡
学生書院展	関門書人団	下関地域・北九州
関門地区ゴールデンウィーク客調査	下関観光コンベンション協会青年部	下関市・門司地区
関門海峡花火大会	(財)下関21世紀協会・海峡花火大会実行委員会	下関市・門司地区
関門交流の日	関門海峡観光推進協議会	下関市・北九州市
豊浦郡囲碁大会	豊浦郡囲碁同好会	豊浦郡
海峡美術家連盟の新作展	海峡美術家連盟	下関地域・門司地区
第32回下関市長旗争奪軟式野球大会	下関社会人野球協会	下関地域
第19回豊関地区高校野球大会	山口県高校野球連盟	下関地域
企業交流サロン	下関地域中小企業支援センター	下関地域
レディース里山体験交流会にむけての研修会	豊田流域林業女性グループ	下関地域・長門・大津郡
豊関畜産共進会		下関地域
市グランドゴルフ交歓会	市グランドゴルフ協会	下関市内外
第17回豊浦杯争奪ミニバスケットボール交歓会		下関市内外
豊浦郡四町商工会合同講演会	豊浦郡の商工会	豊浦郡
下関近郷囲碁団体選手権	日本棋院下関支部	下関市・山口県・福岡県
「とようらく?と」環境パートナーシップ会議	豊浦4町民間団体	豊浦郡
作品展	豊浦郡内中学校美術教諭有志	豊浦郡内中学校美術教諭
豊浦郡身体障害者福祉大会	梅光女学院高校	豊浦郡
英語スキットコンテスト		下関市・北九州市中学生
マルキューカップ第15回県小学生バレーボール選手権豊関地区大会		下関地域
豊浦郡手をつなぐ親の会福祉大会	豊浦郡手をつなぐ親の会	豊浦郡
関門書道団作品展	関門書道団	関門地区
豊浦高齢者文化祭	豊浦郡老人クラブ連合会	豊浦郡
チェロとシャンソンのタベ	下関市と北九州市の音楽家	
少年ラグビースクール交流試合下関大会	山口県ラグビーフットボール協会	山口県下の6スクール

資料) 山口新聞より抜粋

ここでは主催が複数の地域の関係者が関わるものにとどまらず、意識的に事業参加者の対象を広域的な範囲にひろげているものを含んでいる。しかし、何をもって民間レベルの交流・連携とみるかが難しい。表に掲げたものは主催が自治体と考えられる事業は除いたのであるが、主催が自治体でなくても自治体より何らかの補助金を受けて事業を行なっているものが多く、その場合行政がその事業に対してかなりの影響力を持っている。このような点にややあいまいな点も残しているが、若干の考察を試みよう。

まず、どのような地域単位で共同歩調をとっているのだろうか。それには三つのパターンがある。一つは下関地域（豊関地区）であり、二つは豊浦郡単独であり、三つは下関市と門司地区（関門地区）である。豊浦郡の町が下関市以外の都市と連携したり、郡内の町が別れて他地域と連携している事例はみられない。それだけ下関地域としての一体性が高いとも言える。もっとも多いのは下関地域で共同して行なう事業である。下関地域が広域市町村圏を構成し、行政上共同歩調をとることが多いため、民間活動においても一つの地域意識が醸成されているとみることができる。しかし、豊浦郡内のみで行なう事業もかなりみられる。豊浦郡ブロック商工振興大会、豊浦郡連合婦人会総会、豊浦郡テニス大会、

豊浦郡囲碁大会、豊浦郡四町商工会合同講演会、豊浦郡内中学校美術教諭による作品展、豊浦郡身体障害者福祉大会、豊浦郡手をつなぐ親の会福祉大会、豊浦高齢者文化祭がその例である。かつて明治時代には郡という行政区画があり郡役場もあった（1878～1923年）が、現在は単なる名称のみであり行政上の意味は持っていない。しかし、郡部の自治体は非都市という共通性を持っていることから下関地域という地域意識と同時に豊浦郡という地域意識も持っていることは確かなようである。

2.2.3 交流・連携の担い手

さて、行政領域を超えた地域間の交流・連携の形態は前述した通り多様にあるが、どのようにして交流・連携が進められるのであろうか。結構多いのは行政レベルがメニューを示し、それに民間団体が協力するパターンである。その場合、行政の投げかけに応える民間グループの代表的なものは町内会、自治会、婦人会、青年団、業界団体などである。これらの活動の歴史は古く多くの実績をあげており重要な存在であるが、これとは別に横断的な組織の存在もあり、これがまちづくり、これと関連した交流・連携に果たす役割が大きい。最近、自発的なまちづくり団体が育ちつつあるが、その中で下関市にある民間まちづくりグループ（財）下関21世紀協会の存在もその一つであろう。

同協会は1985年に任意団体としてスタートし1988年に財団法人となった。同協会の会員の登録会員数は240名、活動会員は約70名であり市内の中小企業の経営者や企業の中心的存在の人からなる団体である。下関市の審議会や協議会などにはほとんどすべてと言ってよいほど委員を送り込んでいる。同協会が中心的役割を果たしている地域の交流・連携に関わる事業は多岐にわたり内部に6つの研究会を持つ。同協会の専従は2人であり活動のわりには少ないが、会員の相互連携によって維持されている。

下関市では（財）下関21世紀協会という民間まちづくり団体の存在は極めて大きいと思われるが、多彩な活動ができるのは比較的しっかりした事務局の存在、財団法人組織であること、幅広い人的・組織間のネットワークの存在、蓄積された実績に基づく公的セクターからの信頼、活動会員の積極性が存在するからである。同協会の活動はかなりの自発性を持っており、公的な補助事業を行なう場合もむしろ協会の主導という側面が強く、民主導で官を巻き込んでいると言ってもよいかも知れない。今のところ郡部においてこのような確固たる団体を結成することは容易ではないであろう。

2.2.4 交流・連携と市町村合併に対する意識

地域間の交流・連携に対する取り組みは近年急速に進みつつあることがわかったが、その際留意すべきことは市町村合併との関係である。すでに県は第四次県勢振興の長期展望（1987年2月）において県内4地域（県中部、下関地域、宇部小野田地域、周南地域）に中核都市を形成する構想を積極的に推進すること、そしてその手段として市町村合併が有効であると述べている。一方、全国的な流れとして地方分権の受け皿として市町村合併が要請されている。2000年11月には山口県でも山口県広域行政調査研究会から『山口県広域行政調査研究会報告』が発表され合併を含む広域行政の推進とともに合併パターンが示されるに至っている。市町村合併がありうるならば、その前段階として自治体間の交流・連携があるはずであり、その経過の中で自治体の将来の姿がでてくるはずである。では各

自治体は交流・連携さらには合併についてどのように考えているのかを検討しよう。

山口県広域行政研究会は 2000 年に市町村長と市町村議会議員にアンケート調査を行っているが、それによれば広域行政についてのこれまでの評価は極めて低くなっている。「十分な取組みが行なわれている」とする意見は 8.6%にすぎず、「行なわれているが施策の効率性等の面で問題がある」が 39.2%、「不十分であり一層広範な取組みが求められる」が 48.8%となっている。広域行政の実施方法については、「市町村合併により一体的に処理する方法」が 25.9%、「市町村合併を中心に一部事務組合等により補完」が 32.3%、「新たに広域連合を設置し取り組んでいく」が 22.6%、「一部事務組合等の方式を今後も継続する」が 16.9%となっており、市町村合併を肯定する意見が 56.2%にのぼる。山口県全体の数字であるため各広域市町村圏間の地域差はわからない。

しかし、市町村合併の必要性を広域圏別にみると(表 6) 地域差は大きい。下関地域では「合併がすぐにでも必要」は 2.3%、「近い将来(5年以内)には必要」の 18.4%を加えても 2割にすぎず 8 圏域でもっとも低い数値である。法定協議会ができて合併への取組みが進んでいる周南地域は 65.8%、次いで合併への取組みに積極的な山口・防府地域の 41.4%と比べてその差異は極めて大きい。当然のことながら市町村合併への関心も 8 圏域のうち下関地域が最低の数値となっている。下関地域で大勢を占めているのは「将来的には必要」とするもので 52.9%にものぼる。したがって下関地域の市町村長と市町村議会議員のスタンスは将来的には必要であるが今すぐ必要というわけではないと集約できる。

表6 市町村合併の必要性 (%)

	すぐにでも必要	近い将来(5年以内)には必要	将来的には必要	合併は必要ない	わからない
岩国地域	7.1	22.4	54.1	14.1	2.0
柳井地域	8.3	23.6	55.6	11.1	1.0
周南地域	31.6	34.2	22.2	12.0	0
山口・防府地域	14.1	27.3	44.4	12.1	2.0
宇部・小野田地域	1.6	29.0	59.7	9.7	0
下関地域	2.3	18.4	52.9	25.3	1.0
長門地域	2.0	28.6	57.1	12.2	0
萩地域	5.9	15.3	56.5	22.4	0

資料) 山口県広域行政調査研究会「広域行政に関するアンケート調査の中間集計結果」

本調査でも 1 市 4 町の首長にヒヤリングを行なったが、それによれば下関地域では広域行政がうまく機能しているという意見から交流・連携は余り進んでいないし取組み姿勢も高いとは言えないという意見まで見解の相違があった。「今後、広域行政は積極的に進めていかなければならないが、合併をウンヌンする段階ではない、現段階では合併のメリットが考えられない、しかし、将来的には合併も視野に入れざるを得ないだろう」という認識では一致していた。とくに住民の関心が低いことが指摘された。また、下関市は北九州市との連携に力が注がれ郡部に対する取組みが弱化しているとの指摘もあった。さらに注目すべきこととして、下関地域の地区農協の合併によって成立した豊関 JA の事例が挙げられていた。合併によって経営的にはよくなったかもしれないが現場でのきめ細かな対応、例えば指導面での後退、決済面での後退がみられ、失敗ではなかったかという見方がされ

ていた。農協合併と市町村合併を同一視することはできないが、参考になる点が多く反面教師となっている。また、下関地域が周南地域や山口防府地域と比べて合併への取り組みに関心が低い要因として都市規模の問題がある。上述の2地域では拠点都市の人口規模が小さいため合併による人口規模拡大効果=中核都市形成を狙っているのに対し、下関地域では下関が25万の規模を有しそれほど必要性を感じていないからである。

一方、我々が1999年に行なった無差別抽出の住民アンケート調査によれば(表7)「早く合併を」が18.8%、「将来的には合併、当面は今のまま交流・連携を」が27.7%であり、先の県が行なった市町村長と市町村議会議員のアンケート結果とは大きな隔たりが生じている。すなわち、「将来的には合併を」までを合併肯定とするならば、市町村長と市町村議会議員の場合73.6%であるが、住民は46.5%であり相当の差が生じている。

表7 交流・連携・市町村合併の必要性

(%)

	北九州市	下関市	豊浦町	豊北町	豊田町	菊川町	下関地域
早期合併	17.0	8.5	43.4	20.8	12.6	15.1	18.8
将来的には合併、当面は交流・連携を	17.9	23.3	26.5	29.9	24.1	36.6	27.7
将来も今のまま交流・連携を	42.0	27.9	16.9	20.8	29.9	26.9	24.9
何とも言えない	19.6	32.6	13.3	23.4	25.3	18.3	23.5
関心がない	3.6	7.8	0	5.2	8.0	3.2	5.1
合計	100	100	100	100	100	100	100

資料) 独自アンケートによる(1999年)

同じく下関地区広域行政事務組合が2000年に行なった住民アンケートでは(表8)「現在の社会情勢から市町村合併を進めるべきだ」が17.5%にすぎず、大部分が広域市町村圏で事業を進めるべきだと答えている。質問の仕方が異なり単純に比較はできないが、下関地域では合併への気運は低いと言わざるを得ない。とくに住民サイドにおいてこのことが言える。この差はどこから生じてくるのだろうか。住民はそもそも広域圏でどのようなことを行なっているのか、広域行政とは何なのかを知らないのである。知らなければ現在の広域行政の評価のしようがない。下関地区広域行政事務組合のアンケートで共同事業の取り組みへの認識を問うているが(表9)「よく知っている」と「知っている」を合わせてもわずか23.6%にすぎずほとんどの人が認識不足なのである。

市町村合併を肯定する人はどのような市町村の組み合わせを考えているのだろうか。我々のアンケートによれば(表10)下関地域(下関市と豊浦郡4町)の住民の53.5%が下関地域1市4町を合併先としている。下関市のベッドタウン的要素が強い豊浦町や菊川町では下関市と豊浦町と菊川町の合併がよいとする人も多く、下関市で17.1%、豊浦町で15.0%、菊川町で21.7%となっている。下関地域と北九州市という広域合併を考えている人も12.1%みられる。また下関市の場合は「下関地域」が29.3%、「北九州市と下関地域」が24.4%、「北九州市と下関市」が24.4%と豊浦4町とは若干異なっている。

表8 市町村合併について

(%)

	下関市	豊浦町	豊北町	豊田町	菊川町	下関地域
市町村単独で事業を進めるべきで市町村合併は必要ない	10.8	9.4	12.5	12.9	10.0	10.8
合理的・効果的になる事業は市町村合併でなく広域・市町村圏で取り組むべきだ	37.9	26.8	27.9	41.9	40.0	36.6
生活圏の拡大が進んでいるので市町村合併ではなく広域市町村圏による事業を積極的に進めるべきだ	28.3	21.3	32.7	30.6	28.3	28.1
現在の社会情勢から市町村合併を進めるべきだ	16.1	35.4	23.1	9.7	15.0	17.5

資料) 下関市広域行政事務組合『住民意識調査報告書』(2000年)

表9 共同事業の取り組みへの認識

(%)

	下関市	豊浦町	豊北町	豊田町	菊川町	下関地域
よく知っている	4.5	7.9	11.5	11.3	10.0	5.5
知っている	15.8	26.8	28.8	30.6	23.3	18.1
あまり知らない	45.9	45.7	43.3	45.2	53.3	46.0
まったく知らない	31.8	17.3	15.4	12.9	10.0	28.4

注) 不明、無回答は省略

資料) 下関市広域行政事務組合『住民意識調査報告書』(2000年)

表10 合併の相手先

(%)

	北九州市	下関市	豊浦町	豊北町	豊田町	菊川町	下関地域
北九州市と下関地域	17.1	24.4	14.3	2.7	11.4	6.5	12.1
下関地域	19.5	29.3	50.0	59.5	65.7	65.2	53.5
下関市と豊浦4町のいずれか	2.4	17.1	15.0	13.5	5.7	21.7	18.1
北九州市と下関市	46.3	24.4	0	0	0	0	4.7
豊浦郡4町	9.8	4.9	8.9	21.6	11.4	0	8.8
その他	4.9	0	0	2.7	5.7	6.5	2.8
合計	100	100	100	100	100	100	100

資料) 独自アンケートによる(1999年)

第3章 下関地域における交流・連携の問題点

3.1 交流・連携の必要性

一般的に交流・連携を進めるべきだという考えに異を唱える人はまずいない。交流・連携によってマイナスとなることが考えられないからである。ではどのような点に交流・連携の意義があるのだろうか。

第1は、各地域の特性を交流・連携によっていかせるのではないかということである。地域は基本的には都市を結節点として都市と農山漁村からなっている。都市と農山漁村は異質な側面を多く持っており、双方の特質を活かせば双方ともプラスになる点が多い。都市住民は農山漁村に都市にない自然的な多様性、すなわち自然の美しさ、自然体験、新鮮な食品を求めているし、農山漁村住民は人間的な多様性、すなわち多様な都市的レジャー、多様な商品、高次都市機能を求めている。しかも生活の質を求める傾向は次第に強くなっ

ており、これら双方を結べば双方ともプラスを生み出すことができるのである。

山口県が 1999 年度に北九州市で「豊関まるかじりフェスタ」を行なった。豊関地域の農林水産関係特産品の展示・販売を行なうとともに、イベント現場で北九州市住民にアンケート調査（1340 名）を行なっているが、その結果に示唆すべき多くの内容が表われている。前述した通り北九州市の住民は豊関地域をおとづれることが少ないが、行った人の評価は高く、78%の人が再び行きたいと答えている。また、イベントに参加した人は、豊関地域に「興味を持った」人が 77%、「行ってみたい」と答えた人が 80%にも及んでいる。また、近年下関地域においても朝市が各所で行なわれているがどこも盛況である。しかも北九州方面からのお客も多いと聞いている。このような結果をみると、都市住民は農山漁村に対して多大な興味を抱いており、うまくかみあえば両地域の活性化につながる可能性があることを示している。

第 2 は、市町村合併推進の大合唱ともいえる最近の動きの中で、まず交流・連携の推進こそ重要なのではないかということである。市町村再編問題は広域化する生活圏に対応した行政の必要性の高まりや行財政基盤の強化の必要性から生じている。自治体の仕事には行政サービス区域が狭いほどよいものと広いほどよいものと多様にある。これまで市町村領域を超えた広い範囲の行政は市町村の連携によって行なわれてきた。その連携による「広域行政」に問題があると指摘され、その欠点を補うものとして広域連合の制度がつけられた。広域連合が普及する間もなく市町村合併が国の方針によって推進されようとしているが、広域連携はまだ熟した段階にはいっていない。行政、民間ともに多様な連携を進めてみる段階ではないかと考えられるのである。

3.2 交流・連携の問題点

交流・連携の実態をみると近年急速に進んできたとは言えまだこれからの段階であり問題点も多い。これまでの検討を踏まえていくつかの問題点を指摘しよう。

まず問題点の第 1 は、都市部と農山漁村間の機能の補完が必ずしもうまくいっていないことである。現段階では郡部、都市部とも互いに「待ち」の姿勢にとどまり、積極的に「打って出る」ことが少ない。下関市と北九州市間ではかなり密接な関係を有し、次第にその関係は強まりつつあるが、豊浦 4 町と下関市あるいは北九州市との関係は消極的關係にとどまっている。このことは農山漁村である豊浦 4 町の特性および都市である下関市と北九州市の特性が相互に利用されていないことを意味する。

第 2 は、現在の交流・連携の在り方に限界性を感じることである。数多くの交流・連携が行なわれているが、行政が主導しそれに引っぱられて民間団体が動かされている。民間団体の自発的な活動があってそれに対して行政が支援するという段階に至っていない。行政指導型は現段階においては民間の活動を育てる効果もあるが、行政の支援がなくなるとたち消えになる可能性がある。

第 3 は、行政レベルの連携は多様にあり個別事業については比較的機能しているが、広域的な計画については疑問符がつく。現在、広域圏計画は下関地区広域行政事務組合で作成されているが各自治体の計画を積み上げたものにとどまっているところに問題がある。

第4は、各自治体の様々な構想や計画づくりにおいて周辺自治体との関係が考慮される必要が高まっているにもかかわらず、単一自治体の人材のみで作成されていることである。独自性を出すためにはその方がベタ - かもしれないが、やはり広域的観点から考えるならば問題を残している。

第5は、各自治体および下関地域としての情報発信の問題である。これは2つの側面がある。1つは、各自治体が自治体住民に対して情報発信がなされていないことである。その結果、住民は行政サイドが行なっている事業を知ることができず、知らなければまちづくりにも参加しにくく無関心になりやすい。多くの住民が広域行政を知らなかったり、市町村合併問題への関心が低いという結果がでてくるのは情報発信に問題があることが大きい。2つには、各自治体あるいは下関地域としての外への情報発信が欠けていることである。これは北九州住民の大部分が豊浦郡4町を知らないという結果に表われているし、行ったことのある人は再び行ってみたいと考えていること、特産品展示会での評価が高いにもかかわらず現実には行っていない人が大部分となっていることに表われている。

第6は、前述のこととも関連するが各自治体の観光資源は限られているし、限られた観光資源の情報発信が個別的になされている。個別的対応では限界があるのではないか。郡部あるいは関門大都市圏で1日や2日の観光をするのは資源的にみて容易ではない。

第7は、まちづくりの担い手の問題である。下関市には(財)下関21世紀協会など多くのまちづくり団体が存在するが郡部において極めて少ない。いかに人材を育てるかが重要である。自治体内部には町内会、自治会、婦人会、青年団、PTA、業界団体など各種団体があり、行政のメニュー - に協力する団体として重要な存在であるが、必ずしもスム - ズに動いているわけではなく行政の末端機関的な傾向がみられることも事実である。

第8は、下関地域において余りにも合併問題への検討が遅れていることである。もはや住民の関心が低いから取り上げないという段階ではないのである。

第4章 提言

ここでは、以上までの現状分析と課題を踏まえて、下関地域(1市4町)の交流・連携をどう考えるのか、交流・連携を進めるにあたって何をなすべきなのか、さらに合併問題をどのように考えるかを具体例も交えて示しておこう。

第1に、都市部と郡部は互いに異質性を認識した上で「待ち」の姿勢ではなく双方ともに働きかけを行ない連携すべきである。例えば、都市部にある研究調査機能を持った大学はその都市によってのみ支えられているわけではなく地域全体の財産である。したがって都市は周辺郡部に対してその機能を提供する責務があるといってよく、郡部も積極的に利用してよい。現実には双方にその自覚がない。お互いに積極的に働きかけるべきである。また、郡部は優れた自然を持っていることから都市部の保養施設、研修施設、合宿所などを提供したり、新鮮な食料品を継続して提供するなど都市部に働きかける必要がある。

第2に、交流・連携のしかけが行政サイドになっていることから脱皮するためには、むしろ民間団体の多様な自発的な活動に着目しその要請を受け入れ育てる姿勢が望まれる。行政サイドはそのような活動を育てるために集会機能や事務機器などを備えた「住民活動

支援センター」を住民に提供することが望まれる。中心市街地などの空き店舗などが増えていることから、それらの有効活用が考えられてもよいであろう。

第3に、下関地域全体の有効なマスタープランを早急につくるべきである。その際、広域的な観点から地域全体にとって何をなすべきか議論し「実のある」広域的な計画を作成し、各自治体はそれとの整合性を持たせ総合計画をつくることが望まれる。現在は逆にになっている。また計画策定の組織は現在のままでよいのかも検討すべきであろう。

第4に、各自治体の構想・計画づくりには広域的観点が必要な場合が多くなっている。積極的に自治体間が連携し、相互に構想・計画づくりのメンバーに入れるようにすることが望まれる。

第5に、情報発信を活発化すべきである。まず各自治体は住民に対して徹底的な情報発信に努めなくてはならない。それも単なる量ではなく質の高い情報をも開示し流すことである。このことにより住民は行政の実情を知り関心も高まり、まちづくりへの参加意欲も高まってくるであろう。次いで、下関地域1市4町あるいは豊浦郡4町が連携して情報を外部へ発信しなくてはならない。下関地域情報あるいは豊関地域情報として協同步調をとるべき分野は多い。発信方法としてはインターネットの利用も考えるべきであろう。

第6に、とくに観光面においては、各自治体において観光情報センター的なものを1カ所設置し、各自治体のセンターが連携してネットワークをつくる。さらにそのうち1カ所を郡部のセンターとし外部への情報発信、外部からの情報受信に努めることが望まれる。その際、広域的なストーリー性のあるルートづくりが欠かせないであろう。情報センターは具体的にはすでにある「道の駅」や物産販売所の機能を拡大することが早道である。

第7に、人材の育成および交流に力を注ぐべきである。「地域づくりは人づくり」と言われる。リーダーをまず育てることが重要である。まず行政内部に企画能力のある人材を育成すること、あるいは全国から広く人材を集める努力をするべきである。役場の職員の採用は地元の人間にこだわらず、熱意を持った人材ならば年齢を問わず幅広く探すことが望まれる。また、役場内部の若手職員については先進的な外国あるいは国内の自治体やシンクタンクなどへの1年以上の研修も行ない企画能力を育てるとともに刺激を与えるべきである。また郡部の民間のまちづくり団体は下関にある(財)下関21世紀協会やその他既存のまちづくり団体との連携を積極的に図ることが望ましい。とくに下関市については北九州市との職員交流を行なうことが望まれる。

最後に指摘すべき重要なことは、市町村合併の検討である。現段階では残念ながら住民が判断する情報を持ちえていないし、自治体とは何かがよくわかっていない。市町村合併は効率的な行財政運営に寄与するであろう。しかし、他方では自治の弱体化も懸念されている。現在すでに全国的に合併に関する広範な議論がなされている段階であるから、当地域においても、早急に行政サイド、住民サイドとともに地域に即して合併のメリット、デメリットなども含めた踏み込んだ議論を行い、将来の自治体はどうあるべきなのかを問う必要がある。交流・連携もそのような議論の中で大きな意味を持ってくるのである。