

## ■研究調査レビュー

### 鹿児島県島嶼地域の市町村合併についての一考察 ～九州の他島嶼地域との比較検討から～

北崎 浩嗣（鹿児島大学法文学部）

#### 1. はじめにー市町村合併の進展状況をふまえてー

平成の大合併は、全国の市町村数を当時（1999年3月末）の3232から、およそ1000にしようという目論見で実施された。1000という大目標は達成できなかったものの、2006年3月末段階の予想で43.6%の1882市町村になるため、合併は予想以上に進展したといってよい。また、人口1万人未満の市町村数も同時期の1533から488へと約7割も縮減した。

九州・沖縄においては、福岡県（97→69）、宮崎県（44→31）、沖縄県（53→41）であまり進展しなかったものの、長崎県（79→23）、大分県（58→18）ではかなりの規模で行われた。鹿児島県（96→49）、熊本県（94→48）、佐賀県（49→23）では、おおよそ市町村が半減した。1万人未満の町村の数は、合併が進展した長崎や大分で各々3、1に大幅に減少したものの、熊本で16、鹿児島で18、沖縄で

は19も残っている。

鹿児島県に目を移すと、96から49に減少した結果、鹿児島県での合併未定・単独の市町村は96のうち、31になった。その内訳を表1でみると、島嶼地域が18の58%までを占めているのが特徴的である。県土では、単独を選択した自治体は例外的であるが、島嶼地域の25市町村で、合併にこぎつけたのは、甑列島の4村と、奄美大島の名瀬市、笠利町、住用村の1市1町1村の7自治体にすぎず、合併を実現したほうが少ない状況である。鹿児島県の島嶼地域の合併は難産で、破綻の連続であった。

筆者は、市町村合併をむやみに推奨するという立場ではない。合併の是非を論じるより、各自自治体がこれからの難局を乗り切るために、自らの機構をいかに強固で合理的なものにしていくかが決定的に重要であると考えている。この点を留保しながら、本稿では、九州の各島嶼地域の合併状況を紹介し、鹿児島の島嶼

表1 鹿児島県における合併未定・単独の31市町村の内訳（2005年3月末段階予定）

圏域（自治体数）	自治体名（島名）
大島圏域（11）	与論町（与論島）、知名町、和泊町（沖永良部島）、徳之島町、天城町、伊仙町（徳之島）、瀬戸内町、宇検村、大和村、龍郷町（奄美大島）、喜界町（喜界島）
熊毛圏域（5）	西之表市、中種子町、南種子町（種子島）、上屋久町、屋久町（屋久島）
鹿児島圏域（2）	三島村、十島村（トカラ列島）
南薩・指宿圏域（4）	枕崎市、川辺町、知覧町、頴娃町
北薩圏域（1）	阿久根市
姶良・伊佐圏域（5）	大口市、菱刈町、加治木町、姶良町、蒲生町
肝属圏域（2）	垂水市、東串良町
曾於圏域（1）	大崎町

（注）圏域は、『鹿児島県市町村合併推進要綱』（平成12年12月）を参考にした。

地域のそれと比較検討する。さらに、鹿児島県島嶼地域の合併が遅延している理由を追及してみる。

## 2. 九州における島嶼地域の市町村合併の現状

九州における鹿児島県以外の他の島嶼地域は、他の地域に先駆けていち早く法定協議会を立ち上げ、合併を選択した。その理由と合併の経緯を知るために、壱岐、対馬、下五島、天草を訪問した。ヒヤリングができた壱岐市、対馬市、五島市、天草市の4市の合併の経緯を、表2を参考にしながら、みてる。

### (1) 壱岐市、対馬市、五島市の場合

まず、いち早く合併を実現した長崎県の壱岐市、対馬市、五島市の合併協定書をみると、非常に多くの調整事項、先送り事項が含まれていることがわかる。五島市では45項目のうち、約半分の項目が調整事項であり明確に決まっていない。壱岐市の場合でも、先送り事項が多く、新庁舎の位置すら不透明である。当面郷ノ浦の郡民センターを利用し、その先は勝本の亀石地区に建設予定であるが、今後の見通しが明確だとはいえない。対馬市でも庁舎位置は当面厳原だが、新市で再度検討するとなっている。また、旧町役場を支所とし、合併前の機能をできる限り残すことを合意の条件としている。さらに対馬市は本庁、消防本部、監査、選挙管理委員会を厳原に、議会、福祉事務所を豊玉町に、農業委員会を上県町に、教育委員会を上対馬町にと、各機関を分散化させ、6町の合意形成を図った(注1)。庁舎位置で合併議論をこわしたくないというリスク回避の手段といえるが、この分散化が合併本来の目的に整合するのか疑問である。

また、三市とも、新市建設計画のための住民アンケート調査はなされているが、合併の枠組みを問う住民意向調査ないし住民投票はなされていない(注2)。「合併ありき」の行政主導型合併の色が強く出ているといえよう。

五島市では、本年1月、議員の在任特例の失効を求める住民発議があり、住民投票の結果、平成18年4月末まで存在していた議員任期が失効するという事件が起こった。早期に合併が実現した地域では、在任特例が多く選択されていたが、法定議員26名に対し、92名の議員が1年9ヶ月在任するという五島市では、住民の反発が大きかったようである。

長崎県の島嶼地域では、住民も監視を強め、行政も住民の声を反映させ、合併後の調整事項をいかに解決していくか、それにより合併による行政機能の効率化をいかに図れるかが課題といえよう。

### (2) 天草市の場合

天草地域は、全部で15の自治体があり、周知のように、熊本、八代、水俣方面は当然のごとく、長崎県、鹿児島県とも深いつながりをもっている。そのため、天草の場合、先の三市と比して変化に富んだ経緯を示す。当初は、県のモデルケースとして天草全体での合併が試みられたが、2001年からは上天草4町と2市9町に分かれて協議会が設置された。2002年4月に開始された2市9町での法定協議会は、途中で九電の火力発電所を有する苓北町の離脱もあったし、2004年3月には協議会そのものが解散した。その後、「天草はひとつ」の合い言葉のもと、7月に再度協議会は設置され、ようやく2005年1月に合併調印式を迎えた。

三位一体改革に伴う中小自治体の財政不安と、天草地域の一体感の強さが合併実現への後押しになったと関係者は語っている。また、天草市では、定数特例さえ採用せず、法定現員の30名で議員選挙を行うという。合併期日が調印式から1年3ヶ月と長いのも、離島が多いために事務電算処理手続きに時間がかかるからだとのことである。

表2 奄岐市、対馬市、五島市、天草市の主な合併協議事項

	奄岐市	対馬市	五島市	天草市
①人口（人）	33,548	41,230	48,533	102,907
②面積（平方km）	138.45	708.3	420.29	682.94
③合併形態 （詳細は備考欄）	4町による新設合併	6町による新設合併	1市5町による新設合併	2市8町による新設合併
④法定協議会設置日	平成13（2001）年8月1日	平成12（2000）年8月1日	平成13（2001）年7月1日	平成14（2002）年4月1日
④合併期日	平成16（2004）年3月1日	平成16（2004）年3月1日	平成16（2004）年8月1日	平成18（2006）年3月27日
⑤新市の庁舎位置	当面、郷ノ浦町の郡民センター、新庁舎は勝本町亀石地区を予定。	当面、厳原町、新市で再度検討する。事務・機関を分散化。	当分の間、旧福江市役所とする。	旧本渡市役所とする。
⑥事務機構・組織	旧4町の本庁は支所とし、合併前の機能をできるだけ維持。	旧6町の本庁は支所とし、合併前の機能をできる限り維持。	旧町役場の位置に支所をおく。	旧市役所、町役場を新市の支所とする。
⑦議員特例	在任特例あり（2年間）。法定定員26名に対し、現員62名。	在任特例あり（1年3ヶ月）。法定定員26名に対し、現員93名。	在任特例あり（1年9ヶ月）だったが、住民投票で特例を途中で廃止。	特例使用せず。法定定員30名を予定（旧構成市町村の議員数は142名）。
⑧地域審議会	設置（10年間、任期2年、委員15名以内）	設置（10年間、任期2年、委員15名以内）	設置（10年間、任期2年、委員15名以内）	設置せず。まちづくり自治組織を条例で設置。
*合併是非の住民投票	なし	なし	なし	本渡市で住民発議あり、議会で否決
*新市建設計画のキャッチフレーズ		アジアに発信する歴史海運都市・つしま	しまの豊かさを創造する海洋都市・五島市	日本の宝島“天草”の創造
備考：1. 奄岐市（郷ノ浦町、勝本町、芦辺町、石田町）、対馬市（厳原町、美津島町、豊玉町、峰町、上県町、上対馬町）、五島市（福江市、富江町、玉之浦町、三井楽町、岐宿長、奈留町）、天草市（本渡市、牛深市、有明町、御所浦町、倉岳町、栖本町、新和町、五和町、天草町、河浦町）、 2. 上五島の5町は、新上五島町に（上五島町、有川町、新魚目町、奈良尾町、若松町）、天草北部4町は、上天草市に（大矢野町、松島町、姫戸町、龍ヶ岳町）				

### 3. 鹿児島における島嶼地域の市町村合併の現状

#### (1) 合併破綻の要因

以上のように、長崎の離島における合併は、

協議事項を先送りした、合併が目標の行政主導的な色合いが強く、天草における合併においても、二転三転した難産の結果生じたものであった。とはいえ、鹿児島県の島嶼地域は、

形式的な合併さえ拒否し、合併によるアメの部分放棄したのはなぜかという問題が依然として残っている。与論町の場合は、沖永良部との海越え合併にメリットが感じられず、単独を志向した。その理由は納得できるし、喜界島の場合もそうである。ただ、沖永良部

島、徳之島と奄美大島の場合のように、1島1自治体となることも、拒否されている。これについては、熊毛地域の種子島、屋久島でも合併が見送られ、同様である。表3で、協議会離脱ないしは合併破綻の経緯を掲載しているので参照されたい。

表3 大島圏域・熊毛圏域の合併枠組みの変化

法定協名	内 容
(沖永良部・与論地域) → (沖永良部島)	
2002 ( 4. 11) :	沖永良部・与論地域合併研究会設置 (2島3町で合併を協議)。
2003 ( 6月) :	沖永良部・与論地域合併協議会設置。
2003 (11. 30) :	与論町、沖永良部の2町との海越え合併の是非を問う住民投票～投票率83.47%, 賛成535票, 反対3549票, 反対87%により, 翌12月法定協を離脱表明。
2004 ( 4. 1) :	沖永良部島法定協発足
2004 (11. 25) :	沖永良部島合併協議会, 05年3月までの知事への合併申請断念を確認。12月事務局閉鎖。
(奄美大島地区)	
2002 ( 5. 21) :	大島地区合併研究会設置 (大島と喜界島の1市4町3村で合併を協議)。
2003 ( 5. 23) :	龍郷町議会, 法定協不参加を議決, その後川畑町長の「合併しない宣言」。
2003 ( 8月) :	喜界町, 合併協議からの離脱表明。
2004 ( 2. 26) :	奄美大島地区1市2町3村(6枠)での法定協発足。
2004 (11. 21) :	瀬戸内町, 1市2町3村の枠組みでの合併是非を問う住民投票～投票率89.05%, 賛成3128票, 反対4563票, 町長は協議会から離脱表明。
2005 ( 1. 31) :	宇検村元山村長, 協議会で村議会の意思を受け, 法定協からの離脱を表明。
2005 ( 2. 27) :	大和村, 1市1町2村の枠組みでの合併是非を問う住民投票～投票率91.50%, 賛成671票, 反対759票, 村長は協議会から離脱表明。
(徳之島地区)	
2002 ( 5. 8) :	徳之島三町合併研究会設置 (1島3町で合併を協議)
2004 ( 4. 13) :	徳之島地区法定協発足。
2005 ( 1. 30) :	徳之島三町で, 3町による枠組みでの住民投票～徳之島町(投票率62.85%, 賛成2054票, 反対4119票), 天城町(投票率69.36%, 賛成2074票, 反対1810票), 伊仙町(投票率66.79%, 賛成3225票, 反対865票)で, 徳之島町が反対多数となったため, 三町合併が破綻。
(種子島二町)	
2003 (12月)	西之表市, 三町により形成されていた任意協から法定協への参加見送る。
2005 ( 2. 20)	中種子町と南種子町の2町の枠組みによる住民投票～中種子町(投票率61.58%, 賛成3856票, 反対967票), 南種子町(投票率66.30%, 賛成1520票, 反対2184票), 南種子町の反対多数のため協議会解散へ。
(屋久島地区)	
2005 ( 2. 27)	上屋久町と屋久町の2町の枠組みによる住民投票～上屋久町(投票率73.28%, 賛成2019票, 反対1988票), 屋久町(投票率71.02%。賛成3155票, 反対863票)投票は承認。
2005 ( 3. 14) ( 3. 28) ( 3. 31)	上屋久町議会, 上記の合併議案三度否決, 申請見送り。

鹿児島県の島嶼地域の合併において、最も問題となったのは、俗に合併問題の三点セットといわれる「新庁舎位置」「新市の名称」「議員特例」の中で、「新庁舎位置」の問題であったといわれている。奄美大島を除き、この問題は大きくのしかかってきたようだ。新市（新町）の中で、中心地がどこになるのかが常に注目されてきたし、そこからはずれる周辺部の人口減少が危惧されていた。奄美大島では、新市になった場合、名瀬市を中心とする北部中心の開発になることを恐れ、大島南部地域の住民はノーを選択し、協議会から離脱した。昭和の大合併で、古仁屋と合併した加計呂麻島、旧西方村の人口が急減した歴史的事実も大いに影響している。

## (2) 考えられる合併遅延の理由

合併へのスタンスは、当該自治体の財政状況と密接にリンクしていることは認識している。しかし、鹿児島県島嶼地域の財政状況が他の島嶼地域と比して、大きな差があるわけではない。考えられる理由は、まず第1に、長崎県の離島との比較で明らかのように、長崎県では県の指導が徹底していたことが考えられる。第1と関連して第2に、奄振事業の存在も大きく関与していると考えられる。奄美においては、国の補助事業に大きく頼っており、国との関与が他の島嶼地域より著しく大きい。また、歴史的な県土との確執、戦後アメリカ統治など、奄美には歴史的要因もある。その分、県との関わりより国の関与が重

表4 島嶼地域の人口の推移（1955～2000年）＜国勢調査による＞

島 名	1955年 (昭和30年)	1980年 (昭和55年)	2000年 (平成12年)	増減率 (55～80)	増減率 (80～00)
奄 岐	51,765 (100)	41,035 (79.3)	33,548 (64.8)	-20.7	-18.2
対 馬	*69,556 (100)	50,810 (73.0)	41,230 (59.3)	-27.0	-18.9
下五島	91,973 (100)	60,497 (66.2)	48,533 (52.8)	-34.2	-19.8
上五島	57,610 (100)	38,140 (66.2)	27,559 (47.8)	-33.8	-27.7
天 草	240,205 (100)	173,153 (72.1)	147,667 (61.5)	-27.9	-14.7
種子島	*64,532 (100)	44,454 (68.9)	35,695 (55.3)	-31.1	-19.7
屋久島	*24,010 (100)	15,624 (65.1)	13,875 (57.8)	-34.9	-11.2
奄美群島区計 (大島を除く)	205,363 (100) 101,456 (100)	156,074 (76.0) 70,474 (69.5)	132,315 (64.4) 58,419 (57.5)	-24.0 -30.5	-15.2 -17.1
奄美大島 (名瀬を除く)	103,907 (100) 62,421 (100)	85,600 (82.4) 36,579 (58.6)	73,896 (71.1) 30,881 (49.5)	-17.6 -41.4	-13.7 -15.6
喜界島	16,037 (100)	11,169 (69.6)	9,041 (56.4)	-30.4	-19.1
徳之島	50,932 (100)	34,646 (68.0)	28,108 (55.2)	-32.0	-18.9
沖永良部島	26,636 (100)	17,339 (65.1)	15,171 (57.0)	-34.9	-12.5
与論島	7,851 (100)	7,320 (93.2)	6,099 (77.7)	-6.8	-16.7
鹿児島県	2,044,112 (100)	1,784,623 (87.3)	1,786,194 (87.4)	-12.7	+0.1
県郡部のみ	1,172,190 (100)	792,832 (67.6)	746,059 (63.6)	-32.4	-5.9

(注1) \*は、1960年の数字である。55年より60年の人口が多かったため、あえて60年の数字を掲げた。増減率(55～80)も、\*の島では(60～80)の増減率となる。

(注2) ( ) 内は1955年から2000年の最大人口を100とした指数である。

表5 島嶼地域の第1次産業就業者率，農業就業者率の推移（1965～2000）〈国勢調査〉

	1965年	1975年	1985年	2000年
壱 岐	67.2 (54.7)	53.9 (39.2)	42.6 (28.8)	26.8 (16.5)
対 馬	55.6 (21.2)	41.6 (13.6)	33.6 (8.6)	23.9 (3.5)
下 五 島	59.3 (46.6)	45.8 (32.1)	35.2 (21.4)	17.8 (8.3)
天 草	56.4 (44.8)	39.0 (27.1)	30.5 (18.4)	16.8 (9.0)
奄美大島	46.2 (44.2)	24.9 (23.0)	22.4 (20.6)	17.6 (15.9)

（注）単位は%，実数は第1次就業者率，（ ）内はそのうちの農業就業者率。

要に感じられ、県の指導力が発揮しにくくなっているとも考えられる。第3に、これは筆者が島嶼地域を調査して得た感想だが、奄美・熊毛地域には、他の島嶼地域よりまだ有利な条件が残っているのではないかと感じさせることである。水産業の低迷で他の島嶼地域の危機感は、予想以上のものであった。例えば表4にみるように、奄美・熊毛地域では、高度成長時の人口流出が大きかったが、80年代以降の人口減少度は、他の島嶼より小さくなってきている<sup>（注3）</sup>。また、最低限の生活を可能にする農業の存在は住民にいくらかでも心の安定感を与えているのではないか。表5にみるように、奄美地域は75年までに1次産業就業者（農業就業者）を大きく減少させた。しかし、それ以降の減少は少なく、農業生産額も良好な数字を残している。他の島嶼地域が、1次産業の比率を、特に農業の比率を驚くばかりに下げているのと特徴的である。

#### 4. おわりにかえて

この小論では、九州の島嶼地域と鹿児島島の島嶼地域（特に奄美）の市町村合併を比較することによって、それぞれの特徴を示したつもりだ。学術的な指摘ができなかったのは、残念であるが、最後にこれからの奄美振興の方向性について、筆者がこの調査で感じたものを記してみたい。離島振興を考える上で、水産業・林業が低迷している現状では、1つの

産業で浮揚策を探るのはもう限界にきている。今後に期待がもてるのは、健康と自然をキーワードにした農業とそれに関連する観光業と1.5次産業などであり、それらを従来の産業の枠組みをこえていかに総合的に構築していくかが鍵と思われる。農業にばかり依存する活性化策が島嶼では忌避される向きもあるが、建設業の比率が下がるこれから、将来的に期待できるのは農業であり、それを軸に関連産業を島の個性に合わせていかに構築していくかが活性化の鍵である。奄美には、その材料が残っていると今回強く感じている。

（注1）南日本新聞2003年6月16日付「合併点描本庁、議会、教委を分散」を参照。

（注2）対馬では、平成11年11月にアンケート調査を実施している。対馬市『対馬市－誕生までのあゆみ－』によると、市町村合併の必要性は、72.9%であったが、望ましい組み合わせとしては、意見が分かれている。対馬6町の合併による1町誕生は20.8%しかなく、郡単位の2町誕生は25.9%、近隣2町の合併による3町誕生は、25.4%であった。

（注3）人口予測については、日本政策投資銀行・南九州支店『奄美・これからの五十年』が詳しいので参照のこと。