

始良市合併発足に至るまでの情勢分析

—人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編—

友清貴和* 渡会恵里** 古川恵子***

The Analysis of the Situation about Consolidation of Municipalities and Establishment of Aira City
-Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities-

Takakazu TOMOKIYO*, Eri WATARAI** and Keiko FURUKAWA***

This study aims to analyze cause of adjournment and the abolition about municipalities mergers conference and clarify the complicated linkage about consolidation of municipalities and inhabitants life. As a result, we ascertained that amalgamation on an equal basis affected the recessional cause of the municipalities mergers conference.

Keywords : Consolidation of municipalities, Municipalities mergers conference

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

平成の大合併は、人口減少・少子高齢化などの社会情勢の変化や、地方分権の担い手である基本自治体に対応した行財政基盤の確立を目的としている。しかし、多くの自治体は緊迫した財政状況から抜け出すために合併せざるを得なかったのが現状である。合併後の自治体には、調整をすべき事項があり、特に駆け込み合併をした自治体は課題が多い。

本報告は、合併特例法の施行期日^{注1)} 目前の、平成 22 年 3 月 23 日に合併した鹿児島県始良市を対象とする。始良市は、合併協議会が休会・廃止を繰り返し、発足するまでに長い期間を要している。合併協議会の休会・廃止の原因を分析し、市町村合併と住民生活の複雑な絡みを明らかにすることを目的とする。

2011 年 8 月 31 日受理

* 建築学専攻

** 博士前期課程建築学専攻

*** 鹿児島女子短期大学教授

1.2 研究の方法

研究の方法を以下に示す。

①旧 3 町の位置・地勢、人口、交通などから地域特性を把握する。②過去に公開されていた合併協議会・旧 3 町の HP^{注2)}、広報資料、会議録などから、合併協議会に関する情報を入手する。合併協議会の関係者にヒアリングを行い、当時の合併協議会の状況を把握する。③②から得た情報をもとに、合併協議会の休会・廃止に関する事柄を分析し、考察を行う。

1.3 合併協議会の定義

始良市が発足するまでに、合併問題研究会・合併準備会・合併等勉強会・合併協議会準備会・任意合併協議会・法定合併協議会が設立されている。

本報告では、始良市発足に向けて設立された組織の中から、平成 16 年に休止、平成 17 年に廃止した「始良西部合併協議会」と、平成 20 年に廃止した「始良西部任意合併協議会」に注目して、休会・廃止の実態を探る。また、本報告では「任意合併協議会」と「法定協議会」を合わせて合併協議会と定義する。

2. 対象地域の特性

2.1 始良市の概況

始良市は、平成 22 年 3 月 23 日に、始良郡の始良町、加治木町、蒲生町の 3 町が合併し発足した自治体である(図—1)。人口・面積ともに旧始良町の占める割合が高い(表—1)。合併後は、県内で 5 番目に人口の多い市である。また、今後 10 年間の人口増が予測される数少ない自治体である。

始良市は、薩摩半島と大隅半島の結末点に位置し、鹿児島県のほぼ中央にある自治体である。南は鹿児島市、東は霧島市と隣接している。東西 25 km、南北 24 km に広がり、面積は 231.32 km² で、鹿児島県総面積の 2.5% を占めている。高速道路や空港にアクセスしやすいという交通の利便性に恵まれている。

2.2 旧 3 町の特性

[1] 旧始良町の特性^{文1)}

位置・地勢

鹿児島市に隣接し、空港・高速道路へのアクセスが容易であるため、近年人々が移り住んでいる地域である。

人口・昼夜間人口比率

人口は増加し続けている(図—2)。年齢別人口推移を見ると、平成 7 年頃を境に 65 歳以上の人口が 15 歳未満の人口を上回っている(図—3)。高齢化率は 21.7% である(平成 17 年現在)。

昼夜間人口比率は 82.1 で、県内で一番低い。これは、鹿児島市のベッドタウンとして栄えた経緯があるためだと考えられる。また、流出口割合は、他 2 町より学生の割合が高い。これは、旧始良町内に高等学校以上の学校がないためと思われる。

交通

町内には高速道路、国・県道が通っている。JR 日豊本線帖佐駅・始良駅・重富駅がある。

沿革

昭和 30 年に山田村・帖佐町・重富村の一町二村が合併し、始良町が発足した。町名は、審議の結果、三町村の郷土に共通するという理由から始良町が採用された。

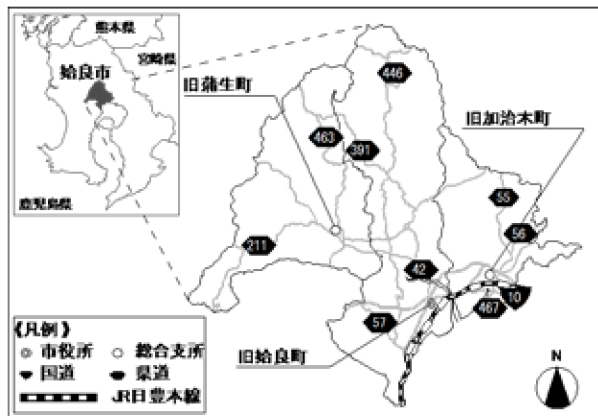
内情

単独での市制施行を考えていた。しかし、鹿児島県の都市としての要件に関する条例の中の「高等学校以上の学校を 1 以上有していること」を満たすため、高等学校の誘致を行っていたが、叶わなかった。平成 11 年以降、政府により広域行政・市町村合併が推奨されるようになったため、単独での市制施行を諦め、合併を視野に入れるようになった。

[2] 旧加治木町の特性^{文2)}

位置・地勢

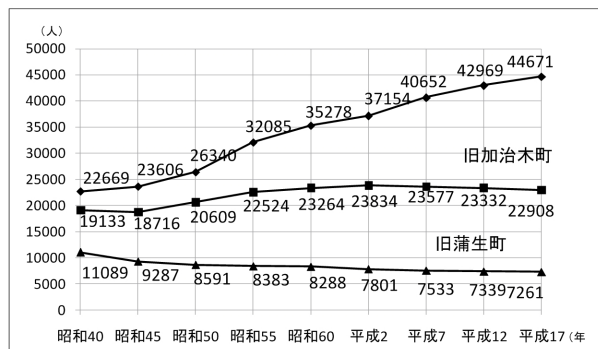
錦江湾に面した平坦な南部地域と、標高 100m 以上にある田園地帯である北部地域に分けられる。



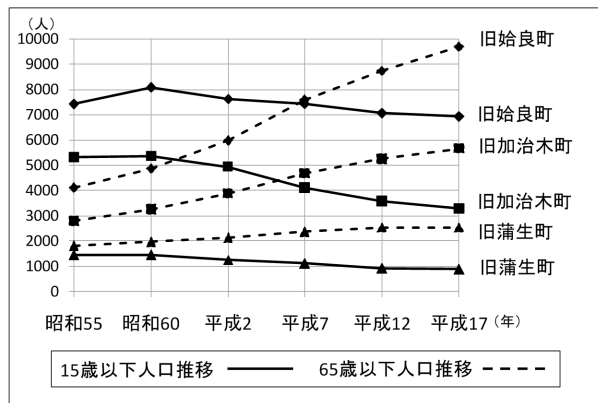
図—1. 対象地域

表—1. 合併前後の統計データ

	市町名	人口(人)		世帯数(戸)		面積(km ²)	
			割合				割合
合併前	旧始良町	45,679	61%	19,285		102.52	44.3%
	旧加治木町	22,080	29%	9,871		47.51	20.6%
	旧蒲生町	7,234	10%	3,352		81.29	35.1%
合併後	始良市	74,993		32,508		231.32	



図—2. 人口推移



図—3. 年齢別人口推移

人口・昼夜間人口比率

人口は増減を繰り返しているが、近年は減少傾向にある(図一2)。旧始良町と同じく、平成7年頃を境に65歳以上の人口が15歳未満の人口を上回っている(図一3)。高齢化率は24.7%である(平成17年現在)。

昼夜間人口比率は104.5と高い。これは、旧加治木町内に高等学校が多く、また諸官公庁の出先機関や金融機関が集中しているためだと考えられる。

交通

町内には高速道路、国・県道が通っている。JR日豊本線加治木駅・錦江駅、加治木港がある。

沿革

明治22年から鹿児島県で、町村制が実施されるようになった。これを受けて、加治木郷を改め加治木村となった。その後、明治45年に、加治木村を改め加治木町となり、県下で最初の町制を実施することになった。

内情

3町での合併が上手くいかなかったため、旧加治木町・旧蒲生町での飛び地合併を考えたことがあったが、話し合いの結果現実にはならなかった。旧加治木町と旧蒲生町が協議を進めることで、旧始良町が焦るのではないかという思惑もあった。

[3]旧蒲生町の特性^{文3)}

位置・地勢

始良郡の最西部にある。地形はほぼ三角形で、周囲は山に囲まれている。

人口・昼夜間人口比率

人口は減少し続けている(図一2)。25年間の年齢別人口推移を見ると、15歳以下の人口が65歳以上の人口を上回ることはない。高齢化率は、38.4%(平成17年現在)で3町の中で一番高い(図一3)。昼間流入人口と昼間流出人口はほぼ同じである。

交通

国道及び高速道路が通っていない。JRも通っておらず、旧始良町内の駅を利用することが多い。

沿革

明治22年から鹿児島県で、町村制が実施されるようになり、一町八村の名称を廃止し、蒲生村とした。その後、昭和3年に町制を施行するようになった。

内情

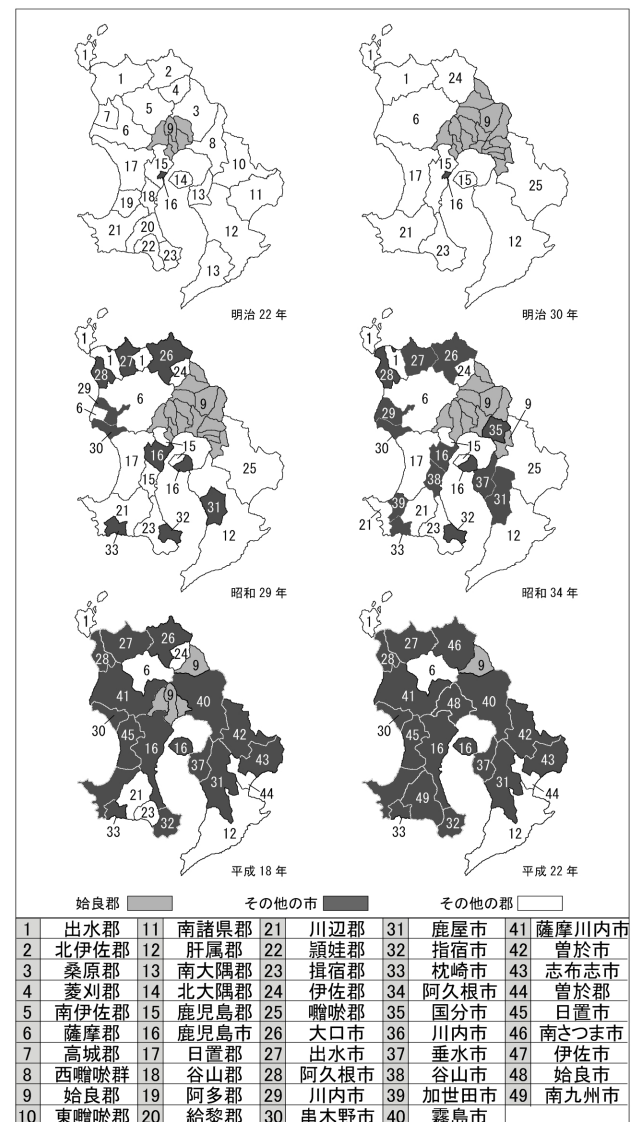
加治木町との飛び地合併を考えたことがあった(旧加治木町内情)。また、平成17年11月に鹿児島市長・市議会議長に対して、鹿児島市への編入合併をお願いする文書を送ったが、鹿児島市が平成16年に合併したばかりということで断られた。

2.3 始良郡の変遷

“始良”には、郡名、町名、市名の三つがある。現在は、郡名、市名として始良という地名が残されている。始良郡の変遷を以下に示す(図一4)。

明治12年始良郡・桑原郡・贈嶺郡の三郡が設置された。始良郡は当初、山田・帖佐・重富・蒲生・加治木・溝辺から成っていた。明治20年に贈嶺郡が東と西に分けられ、始良郡・桑原郡・西贈嶺郡の三郡は、加治木の郡役所の管轄となった。その後、明治29年に、残存していた桑原郡・西贈嶺郡が郡区画改正により、郡名を解消し始良郡に統合された。

昭和の大合併により、昭和34年に国分市が発足し、平成の大合併により、平成18年に霧島市、平成22年に始良市が発足したため、現在は湧水町のみが始良郡に属している。



図一4. 始良郡の変遷

3. 合併協議会の休会・廃止の実態^{文4) 文5) 文6)}

3-1. 始良市発足に至るまでの経緯

平成 14 年に、始良郡に属していた旧始良町・旧加治木町・旧蒲生町・旧溝辺町の 4 町による合併問題研究会が設立された。しかし、旧加治木町に対して古くからある伝統的な反感を持っていた旧溝辺町(現:霧島市)が、「始良中央合併準備協議会」へ加入を決め、合併問題研究会から退会した。この旧溝辺町の退会を受けて、旧始良町・旧加治木町・旧蒲生町の 3 町で「対等合併」のために協議を進めることになった。

始良市発足に至るまで、合併協議会の休会・廃止が繰り返され、平成 14 年に合併問題研究会が設立されてから 7 年以上が経過し、平成 21 年に設立された「始良西部合併協議会」で、合併特例法施行期日内に合併に至った(表一 2)。

表一 2. 始良市発足に至るまでの経緯

区分	日程	出来事	
A	平成14年	10月16～25日 市町村合併に関するアンケート調査実施	
		12月4日 始良町・加治木町・蒲生町・溝辺町で、4町による「合併問題研究会」設立	
	平成15年	1月5日 溝辺町が、「始良中央合併準備協議会」へ加入を決め、西部4町の研究会からの退会を表明。始良町・加治木町・蒲生町は引き続き3町で協議することを表明	
		1月23日 合併問題を具体的に協議するための任意合併協議会の設立に向けて、準備会を設立	
		2月11日 始良西部3町による「始良西部任意合併協議会」設立	
		3月 3町それぞれの議会で「法定合併協議会設置案」が可決	
	平成16年	4月1日 3町で構成される法定合併協議会「始良西部合併協議会」設立	
		7月6日 始良西部合併協議会において、始良町代表委員が、始良西部合併協議会からの離脱を表明	
		7月20日 始良西部合併協議会において、始良西部合併協議会委員長が「現時点での3町合併は無理である」と表明。協議会は休会	
		8月12日 始良町議会が臨時会を開催し、正式に始良西部合併協議会からの脱退を議決	
	B	平成17年	2月8日 協議再開。合併の期日変更
			3月13日 合併決定項目の全協議終了。合併に関する住民投票・アンケート調査の実施
			3月15日 第32回合併協議会開催 始良西部合併協議会解散が提案され了承
			3月22,25,29日 3町の議会において「始良西部合併協議会の廃止」議案が可決
			3月31日 「始良西部合併協議会」廃止
C	平成18年	始良町・加治木町・蒲生町の町長が新たに就任	
	平成19年	2月23日 「始良西部3町合併等勉強会」設立	
		6月6日 「始良西部任意合併協議会準備会」設立	
		8月1日 「始良西部任意合併協議会」設立	
		11月末 蒲生町の「道の駅事業」が問題に上がる	
	平成20年	7月15日 加治木町・蒲生町が始良町に対し、任意合併協議会について冷却期間を置くことを提案	
10月 「始良西部任意合併協議会」廃止			
D	平成21年	1月末 住民意向調査実施	
		3月1日 「始良西部合併協議会」設立	
		11月10日 総務大臣の告示により、「始良市」の誕生が正式に決定	
	平成22年	3月22日 「始良西部合併協議会」解散	
	3月23日 「始良市」発足		

3-3. 平成 16 年に休会した合併協議会の実態

平成 15 年に「始良西部合併協議会」が設立され、順調に協議が進められ、協議は終わりへ近付いていた。しかし、旧加治木町の抱えていた借金が発覚し、このことに対して不信感を抱いた旧始良町が合併協議会からの離脱を表明した。このことをきっかけに、平成 16 年 7 月に合併協議会は休会に至った(表一 2.A)。

3-3-1. 旧町の抱えていた借金

旧加治木町の土地開発公社の抱えていた借金が合併協議会で取り上げられた。旧加治木町は県の運動公園を誘致しようと計画し、土地開発公社に土地の購入を依頼した。しかし誘致に失敗し、土地と借金だけが残ってしまっていた。旧加治木町は新市でこの土地を買い取り、スポーツ施設用地とすることを合併協議会に提案した。旧始良町は財政シミュレーションを実施した結果、負債を新市で引き継ぐのは問題が多く、旧加治木町が自助努力で解決出来ない状態での合併は無理であると主張した。

3-3-2. 合併協議会の抱える問題

合併協議会が休会に至った直接の原因ではないが、合併協議会は以下のような問題を抱えていた。

[1] 合併協議会のリーダー

合併協議会において、どの町がリーダーシップをとるかという問題が常にあった。3 町の中で人口規模・面積ともに一番大きい旧始良町と、諸管公庁の出先機関・金融機関が集中する政治経済の要衝地である旧加治木町でリーダーシップの取り合いになった。過疎化が進み、財政的にも緊迫している旧蒲生町は、2 町のいずれかに就くしかなかった。合併協議会に明確なリーダーが存在しないという問題は、以後の合併協議会でも関わってくる。

[2] 合併後の議員定数

旧加治木町・旧蒲生町は、合併後すぐに設置選挙^{注3)}を行うことに反対していた。これは、合併後すぐに選挙を行えば、市議会において人口規模の大きい旧始良町の議員が占める割合が高くなり、旧加治木町、特に旧蒲生町の地域状況が反映されにくくなると旧加治木町・旧蒲生町が考えたからである。

3-4. 平成 17 年に廃止した合併協議会の実態

平成 16 年に「始良西部合併協議会」は休会に至ったが、翌年の 2 月から協議を再開し、合併の期日を変更した。その後、問題になっていた旧加治木町

の土地開発公社の抱える借金に関する問題を含め、協定項目の全協議が終了した。残すところ、旧 3 町の住民の合併に対する意向を確認し、賛成が多数ならすぐに調印し、合併するという段階まで進めることが出来た。

しかし、旧始良町で住民の合併に対する意向が確認出来なかったことが原因で、平成 17 年 3 月末に合併協議会は廃止に至った(表一 2.B)。

3-4-1. 住民意向調査

住民の合併に対する意向を確認するため、平成 17 年 3 月 13 日に旧始良町・旧蒲生町で住民投票、旧加治木町でアンケート調査が行われた。住民の意向を確認する方法は各町で定められ、旧始良町のみが投票率 60%以上で開票するという条件を設けた。住民意向調査の結果、旧加治木町・旧蒲生町では 3 町での合併に対して賛成多数であった。しかし、旧始良町の投票率が、成立条件である 60%に達しなかったため開票出来なかった(表一 3)。3 月 15 日に、住民投票の不成立について協議が行われたが、3 町長の主張が食い違い合併協議会は紛糾した。

旧始良町で住民投票が成立しなかった原因として次のことが考えられる。①人口も多く、他の 2 町ほど財政が緊迫していない旧始良町民は、財政的に緊迫している旧加治木町や、過疎化が進行している旧蒲生町との合併に魅力を感じなかった。②他の 2 町に比べて、若い世代の多い旧始良町では住民投票に参加する意思が無い人が多かった。

3-5. 平成 20 年に廃止した合併協議会の実態

平成 17 年に「始良西部合併協議会」が廃止になった翌年、3 町で選挙が行われ、3 町長が一新した。3 町長の選挙公約には、3 町合併が掲げられていた。

旧始良町での住民投票の不成立が、前回の合併協議会の廃止の原因であったが、旧始良町民の合併への総意が形成されたことを理由に「始良西部任意合併協議会」が設立した。平成 22 年 3 月までに合併することを目標としていたが、旧蒲生町の計画していた事業及び合併後の議員定数が原因で、平成 20 年 10 月に合併協議会は廃止に至った(表一 2.C)。

3-5-1. 道の駅事業

旧蒲生町が第三セクター方式で、道の駅事業を計画していた。平成 19 年 11 月末、旧始良町議会は、この事業について合併に支障があると書面申し入れをした。旧蒲生町長は、事業計画について、他 2 町の町長に既に説明を行っていたが、合併に支障を来すなら仕方がないと、旧始良町の主張を受け入れた。そして、平成 20 年 4 月に事業は凍結された。

3-5-2. 合併後の議員定数

議員定数調整委員会^{注4)}(以下、調整委員会)での協議の結果、選挙区を旧町毎に設け、法定定数の上限である 30 人を議員定数として合併後に設置選挙を行うことが決定していた。調整委員会が議員数の案を作成し、この案を基に、各町で協議を行い、合併協議会で議員数を定めることを予定していた。その後、調整委員会内で調整が難航し、地域情勢を考慮した案ではなく、人口比配分を基に作成した案を採用することになった(表一 4)。

しかし、旧始良町が期限内に議員数を定めることが出来ず、また旧蒲生町が、議員数を 3 人から 5 人にすることを求めたため議員数の調整が出来なかった。このことを理由に平成 20 年 7 月に旧加治木町・旧蒲生町が冷却期間を設けたいと申し入れし、合併協議会は一時休会した。

旧蒲生町議会は、旧始良町長・旧始良町議会に対し、協議再開のために、次の確認事項を提案した。①始良町は合併の賛否を問う住民投票を行う。②新市の議員定数についての協議を白紙に戻し再協議する。③旧蒲生町の計画する道の駅事業についての旧始良町の主張を撤回する。しかし、この 3 つの確認事項は成立せず、合併協議会は廃止に至った。

3-5-3. 旧蒲生町が確認事項を提案した理由

旧蒲生町は、平成 17 年に廃止した合併協議会と同じ轍を踏みたくなと考え、旧始良町住民の合併に対する意向を確認したかった。そして、合併後の議員数が合併以前の 4 分の 1 になることによって、旧蒲生町住民の声が中央まで届かなくなるという不安があったと考えられる。また、道の駅事業について旧始良町が口を挟むのは内政干渉だと感じていたと考えられる。このような理由から、旧蒲生町は確認事項を提案したと思われる。

表一 3. 住民意向調査結果

町名	有権者数	投票者数	投票率	投票結果(票)		
旧始良町 (20歳以上)	35251人	8343人	52.04%	投票率が成立条件の60%に達せず開票していない		
旧蒲生町 (18歳以上)	6396人	4326人	67.64%	賛成	反対	無効
				3353人	935人	38人
町名	対象者	回答者	回収率	調査結果		
旧加治木町	町内居住者(16~79歳)から1000人を無作為に抽出	421人	44.1%	賛成	反対	その他
				353人	57人	11人

表一 4. 旧 3 町の議員定数

町名	合併前 議員実数 (平成19年)	調整委員会による議員定数案		合併後 議員実数 (平成22年)
		人口比配分 を考慮した案	地域情勢 を考慮した案	
旧始良町	20人	18人	15人	16人
旧加治木町	14人	9人	10人	9人
旧蒲生町	12人	3人	5人	5人

4. 始良市の発足^{文5)}

平成 20 年 10 月に「始良西部任意合併協議会」が廃止に至った。しかし、旧 3 町の商工会・自治会連絡協議会等の各種団体から連名で、法定合併協議会設置の要望書及び陳述書が 3 町長に提出され、採択された。平成 21 年 1 月に住民意向調査が行われ、同年 3 月に「始良西部合併協議会」が設立された。合併特例法の施行期日内に合併するためには、この合併協議会が最後の機会であった。

合併を望む声があった一方、平成 21 年 6 月に旧蒲生町住民有志による組織「今こそ合併を考える会」が、3 町で対等合併は出来ないと考え、旧蒲生町町長・旧蒲生町議会に対して、単独町制の続行を求める署名簿を提出した。しかし、旧蒲生町長は、署名を受け取る時期でないと判断し、受理しなかった。

翌年 3 月 22 日に合併協議会は解散し、翌日 23 日に始良市が発足した。これまで合併協議会で取り上げられた問題は、協議の結果、処理された(表一 5)。

そして、新市の市長職務執行者に旧蒲生町長が就任し、同年 4 月 25 日に市長選挙が行われた。市長選挙は、合併協議会でリーダーシップの取り合いをした旧始良町長と旧加治木町長との一騎打ちとなり、投票の結果、旧加治木町長が市長となった(表一 6)。

5. まとめと今後の展望

合併協議会の休会・廃止の原因として、①財政(借金・事業)、②議員の問題、③住民の意向、の大きく 3 つの要因が挙げられた。この要因が絡み合い、合併協議会は休会・廃止を繰り返したと考えられる。

合併協議会は、「対等合併」を念頭に進められていた。旧始良町は、様々な問題を抱える他 2 町との「対等合併」が本当に必要なのかと疑うことが多く、他 2 町の借金や事業に対して、指摘することが多くなったと考えられる。一方、旧加治木町・旧蒲生町では、事業について度々指摘する旧始良町に対し、不満の声も上がっていた。また、旧加治木町・旧蒲生町が、人口・合併後の議員数の多い旧始良町へ吸収

表一 5. 合併協議会で取り上げられた問題の処理

旧加治木町の抱える借金に関する問題	土地及び借金は始良市に引き継がれた。購入された土地は、企業誘致が進められている。
旧蒲生町の道の駅事業	道の駅事業から行政は手を引き、現在は民間企業によって計画が行われている。
議員定数の調整	議員定数に関する協議を白紙に戻し、再度議員数の調整が行われた(表 4)。

表一 6. 始良市長選挙結果

当日有権者数	投票者数	投票率	有効	無効	持ち帰り
59,389人	40,794人	69%	40,314票	478票	2票
候補者	旧加治木町長			21,182票(53%)	
	旧始良町長			19,132票(47%)	

されるという不安があったと考えられる。そのため、合併協議会内が旧始良町と、旧加治木町・旧蒲生町に二分されることも多かった。「対等合併」という前提が合併の遅延に深く関係すると考えられる。この背景から、合併協議会の休会・廃止に関する 3 つの要因が生じたと思われる。

合併協議会で取り上げられた問題は、合併するために解決されたにすぎず、調整が不十分なまま、始良市に引き継がれた事柄が多くある。また、住民の合併に反対する声は、合併特例法施行期日内に合併協議を終了させるために、聞き入れられなかった。そして、合併協議会のリーダーシップの問題は、旧加治木町長が市長となることで決着を見せた。しかし、市長は旧加治木町長、市議会の過半数は旧始良町から選出された議員が占めるという“ねじれ”が生じている。これらの問題が、今後の自治体運営にどのように影響するかを検証する必要がある。

付記

本研究は、H20～22 年度科学研究費基盤研究(C)(課題番号 20560574)の補助を受けたものである。

注

- 注 1) 合併特例法の施行期日は、平成 22 年 3 月 31 日である。
- 注 2) 始良市発足後に合併協議会・旧 3 町の HP は閉鎖され、現在閲覧することは出来ない。
- 注 3) 設置選挙とは、新しく地方公共団体が設置された場合に行われる選挙のこと。その議会の議員と長を選ぶために行われる。
- 注 4) 議員定数調整委員会は、各町に設置される合併問題調査特別委員会から代表の議員が 3 名ずつ計 9 名から成る委員会である。

参考文献

- 文 1) 樺山和實：始良町郷土誌，平成 7 年 10 月増補改訂版発行
- 文 2) 宇都宮明人：加治木町郷土誌，平成 4 年 11 月 2 日改訂版発行
- 文 3) 蒲生町：蒲生町郷土誌，平成 3 年 7 月 31 日発行
- 文 4) 始良西部合併協議会だより：創刊号、3 号、4 号、5 号、7 号、9 号、11 号、最終号
- 文 5) 広報かもう：2002 年 3 月号、10 月号、2003 年 2 月号、4 月号、8 月号、年 10 月号、12 月号、2004 年 2 月号、4 月号、8 月号、10 月号、2005 年 4 月号、2007 年 8 月号、9 月号、2008 年 7 月号、2009 年 1 月号、3 月号
- 文 6) 始良町合併問題調査委員会会議録