

鹿児島県における市町村合併の問題点

—生活圏域と市町村合併の整合性から見た圏域設定手法に関する研究—

正会員 ○猶木 克一*1
同 脇田 正恵*2
同 徳田 光弘*3
同 友清 貴和*4市町村合併 行政圏域 生活圏域
地区別の問題点 合併協議 合併の枠組み

1. はじめに

本稿では前稿で得られた、鹿児島県における市町村合併（以下、合併）の現状を基に、各市町村が抱える問題点を整理する。これにより得られた問題点から、平成の大合併において行政圏域¹⁾がどのような要因によって決定されているかを明らかにする。

これは、今後の市町村合併を契機とした地域施設再編のために重要視されている生活圏域²⁾が、行政圏域に与える影響を探求する際の知見となり得る。

2. 問題点の整理方法

各地区での問題点は、①合併に対する懸念（住民の意向・過去の合併問題・地域の衰退等）、②枠組みに関する問題（圏域の違い）、③協議での問題（新庁舎の位置・新市の名称等）の3パターンに類型化することができた。それら問題点を地区毎に整理した。

各市町村が合併で抱える問題点を地区毎に【表-1】に示す。【表-1】の地区名は合併論議が起こり、合併協議会が設置された地区である。現在はその協議会が解散したり、地区の枠組みが変わったりして若干異なる部分もあるが、平成15年12月1日段階での枠組みである。

なお、鹿児島県には多数の離島があるが、離島地域は本稿の対象から除き、県本土のみを対象として論を進める。

3. 各市町村が抱える問題点

ここでは問題点の概要を述べ、地区毎に発生している合併問題の詳細は【表-1】を参照されたい。各地区の抱える問題は、以下に示す4点に要約できる。

3.1 合併に対する懸念

昭和の大合併で協議の破談、周辺部の衰退など過去の合併問題が尾をひき、合併に消極的な市町村がある。合併を急ぐ余りに協議の途中で合併に対する懸念が噴出し、協議会の解散、離脱をする市町村は少なくない。

合併に対する懸念の背景には、政府方針への不信感も見え隠れする。11月に政府の地方制度調査会が基礎的自治体の人口目安を「1万人」とする方針を固めた。調査会は小規模自治体の事務の一部を都道府県に移すことや地方交付税の減額などを視野に検討しており、人口1万人未満の自治体が一層合併に駆り立てられることになる。鹿児島県では96市町村中、58町村が人口1万人に満たない。

3.2 圏域の違い

合併の枠組みに関する問題とも言える。市来町、輝北町など、実際の生活圏域、産業基盤、合併区域とのズレが生じた地域で住民発議や住民投票が起きている。産業と生活圏域はどちらも住民と密接な関係にあるため、同じ市町村内でも住民同士で激しい対立が起こっている。議会

のねじれ、住民活動が激しい地区との合併は、合併相手となる自治体にも影響を及ぼす可能性があるため、受け入れられぬものも困難となっている。

3.3 市郡域が枠組みに与える影響

串木野市、喜入町、松元町、郡山町、輝北町が郡境を越えた枠組みとなっていた。しかし、串木野市は離脱し、喜入町も離脱の動きがあり不安定である。輝北町では、激しい住民の対立、住民投票があった結果、肝属郡との郡境を越えた合併を行おうとしている。輝北町は前回の合併で唯一、肝属郡と曾於郡が合併してできた町であり、その経緯も理由の一つと考えられる。

3.4 協議での問題

枠組みが決定しても、協議を進めるうえで様々な問題が浮き彫りとなっている。特に、新庁舎の位置については、地区によって進行状況が異なっている。大隅中央地区や始良中央地区のように、中心となる市と周辺町村で構成された地区では、協議が問題なく進められている。反対に、同程度の規模同士の合併地区では、新庁舎の位置がまちの中心となるため、議論は平行線をたどる傾向が見られる。実際に庁舎位置を巡り協議が紛糾し、協議会解散となった地区もある。地理的な中心とまちの規模から見る中心、どちらに本庁を置くか、多くの地区で課題となっている。

4. まとめと展望

これまで調査を行ってきた中で、行政圏域を形成する上での様々な問題が浮かび上がってきた。経済的要因、歴史的要因、生活圏域など複数の問題が絡み合い、これが現在の市町村合併の協議に現れている。それは、行政圏域とはただの枠組みではなく、生活圏域、産業基盤、地理的・経済的要因が、それぞれに影響を及ぼし、構成されているものであるからだ。以上より、行政圏域の再編となる平成の大合併の成否が、新行政圏域での住民生活に直接影響を与えることは明らかである。今後、平成17年3月までの合併協議を追跡することによって、より明確に行政圏域が合併に与える影響を見出すことが可能であろう。

<注釈>

- 1) 「行政圏域」とは、市・町・村の「行政区」が幾つかに分割されたり、幾つか集まったりして何らかの地域空間を形成し、実態としての生活空間が設定されたものと定義する。
- 2) 「生活圏域」とは、歴史・文化などを含めた人間生活におけるまとまり・聚合の動的な広がり指し、行動圏や意識圏等を含む。

—参考文献—

- ・南日本新聞（平成15年4月28日～平成15年11月30日）
- ・市町村合併 佐々木信夫
- ・総務省HP <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>
- ・鹿児島県の市町村合併HP <http://chukakunet.pref.kagoshima.jp/home/chihoka/gapei/main.htm>

Study on the Problem of a Consolidation of Municipalities in Kagoshima.

-Study on the Method of Sphere Establishment on the Coordination between Living Sphere and City-Town-Village Consolidation-

NAOKI Yoshikuni, WAKIDA Masae, TOKUDA Mitsuhiro, TOMOKIYO Takakazu

【表-1 各地区における市町村合併に対する問題】

地区名	内容	詳細
各地区	議員の定数	合併後は各町からの議員が少数しか送り出せなくなり、住民の声が届かない。有権者と議員の距離が遠くなる。
	一部事務組合の取扱い	消防、ごみ処理、水道等他区の取り合いが難しい。
鹿児島	住民の意向	民意を反映するため、住民投票を実施し合併の是非を問う。(桜島町) 市民には合併の必要性がない。(鹿児島市)
	自治権の損失	鹿児島市との合併を町民の多くは理解していなかった。鹿児島市との協議で、地域の意見が通らない。(喜入町)
	町名・字名の取扱い	5町の現在の町名を町名とすることで、現在の町名は言葉自体なくなる。住民にとっては大きな抵抗となっている。 →例: 喜入町生見は鹿児島市生見町となる。
	地方税の取扱い	鹿児島市の制度に統合する。5町の税率は高くなる。
始良中央	住民サービスの低下	住民投票実施に向けた活動開始(隼人町) →合併後は9倍の面積3.5倍の人口となり、住民サービスの質が保てない。合併すると地方債残高は国分はほぼ同程度、隼人以外の町は2~4割減る。唯一隼人町が倍以上の負担となる。
川西薩	圏域の違い	住民投票実施(串木野市) →森林組合、農協は日置郡と合併しているため、住民団体、三漁協、森林組合、共済組合などは圧倒的に日置地区との合併を望んでいる。
	自治権の損失	大規模合併で議員数が極端に減れば、議は通らない。(祁答院町)
	合併前投資の財源対策	枠組が決定しないまま電算システムの予算を可決するのは時期尚早である。
川薩	圏域の違い	住民投票による入来町・祁答院町・薩摩東部地区(3町)との法定設置を求めた動きあり。また、議員からも住民投票条例案制定の声があがった。(入来町) →串木野が抜けて合併の枠組みが変わった。入来は農材部で、生活圏が同じ地域と合併したい。川内市との合併には無理がある。
大隅中央	地域の衰退	合併せずに単独で残りたい。(吾平町) 過去に鹿屋と合併したまちの商店街がさびれていった。
	財政の悪化	今まで合併論議は合併ありきで進み、財政状況など十分な情報がなかった。単独、合併それぞれの場合の行財政シミュレーション、それに伴う具体的な「痛み」を明示した上で、住民に最終的な合併の是非を問いたい。(垂水市) →議員によって住民投票条例案が提出された。
	住民サービスの低下	曾於北部と合併すれば、高齢化率が高くなる。(輝北町)
	過去の合併での問題	輝北町は昭和の大合併で郡境越えの合併であり、今回の合併へも地域感情のしこりが残っている。(輝北町) 輝北町は市成村(曾於郡)と百引村(肝属郡)が合併してできた町である。昭和の大合併で県は高隈村・野方村を含む4村での合併を提案したが、市成村が反対。百引村と市成村が取り残された。
	圏域の違い	業界の基盤(農業・建設)は曾於北部地区。生活基盤は大隅中央地区。(輝北町)
指宿	圏域の違い	最大の農業産地を築くため川辺町・知覧町・枕崎市との合併を望む。(額娃町)
川辺	圏域の違い	農協・森林組合は2市5町で合併したため、行政区域も同じ2市5町の枠組を望む。(枕崎市議会)
	各市町議会の意向の違い	アンケート結果から1市1町(枕崎市・知覧町)を望む(枕崎市長・知覧町議会)2市5町を望む(知覧町・川辺町・大浦町・笠沙町・坊津町・加世田市) 1市1町なら、知覧にある農協本所や税務署など国機関がほかへ移転する心配がある。(知覧町議会) 2市5町による同一請求の手続き中(知覧町・川辺町・大浦町・笠沙町・坊津町・加世田市)
	新市の名称	新市名称募集要項の「既存の1市4町の市町村名をそのまま新市の名称として採用しない」との文言が問題となる。 郡名として昔からなじんできた名前を制限することに抵抗がある。
	財政の悪化	1市2町(阿久根市・東町・長島町)での法定協設置議案を否決(東町) →東、長島両町と比べ、阿久根市は下水道の普及などが遅れており、合併すると社会資本整備の負担が大きい。 1市2町(出水市・高尾野町・野田町)を望む。(出水市・野田町長・高尾野町民) 1市3町(阿久根市・野田町・東町)を望む。(阿久根市長・長島町) →野田は出水、高尾野と経済的、人的結びつきが強い。近い将来、県北の物流拠点として発展するためにも、野田と阿久根は一つになる必要がある。(阿久根市) →1市3町では人口規模が約4万3千人と理想的に近い。(長島町) 2市4町を望む。(高尾野町議会)
曾於北部	圏域の違い	合併せずに単独で残りたい。(財部町) →隣県(宮崎県)の都市と深い交流があり、通学・買い物など生活面の他、ごみ処理など行政サービスも一部一体化している。
肝属東部	住民の意向	串良町が肝属東部合併協から抜けて合併の枠組みが変わった。住民合併アンケートは、東部5町(吾平、串良、東串良、内之浦、高山)を対象に2002年秋、実施しただけで4町や3町について住民の意思表示がない。(東串良町)
	議員の定数	合併過渡期の予算編成など、熟知した議員が対応したほうが町民の意見を反映しやすいために在任特例を使う。(東串良町)合併の背景は財政改革。在任特例を使わない。(串良町)
	新庁舎の位置	東串良町役場が4町のうち一番庁舎面積が広く、増設改修の費用は最も少なく済む。(串良町)高山町が4町の中心。(東串良町)内之浦町民の利便性から高山町が最適。(内之浦町) →他の3町との意見の違いから法定協離脱の動きあり。(串良町・東串良町)
日置	住民の意向	住民グループ加世田市・大浦町・笠沙町と合併を望む。(金峰町)日置地区から市来町が離脱したことを受けて再び、現行の日置5町か、川辺法定協をつくる加世田市など1市4町かを選ばず住民投票を求める動き。(金峰町) →生活圏や利便性を考えると加世田市との合併を強く望む
	圏域の違い	市来町と串木野市は経済圏・生活圏が同じ。(市来町) 東市来町は市来、串木野と歴史的、文化的繋がりが強い。今の日置6町の枠組みは大きすぎる。(東市来町)
	新庁舎の位置	各町の思惑が絡むため、なかなか決まらない。 →各庁舎の位置は伊集院町以外は、吹上浜に沿うように連なっており南北に長く、東西には短いという地理的な特徴がある。庁舎間の距離も問題である。また、市来、東市来、伊集院には国道3号線、JR鹿児島本線、南九州西回り自動車道があるが、日吉、金峰、吹上をつなぐ幹線道路は国道270号線だけという交通事情の差もある。
南隅	新庁舎の位置	大根占町に庁舎を置くことを根占町が反対し、一時任意協解散に至った。 「住民の加わらない任意協で庁舎位置を決めては町民に理解を得られない」と根占町が主張。

*1 鹿児島大学大学院 博士前期過程

*2 鹿児島大学大学院 博士前期過程

*3 鹿児島大学工学部建築学科 助手・博士(芸術工学)

*4 鹿児島大学工学部建築学科 教授・工博

*1 Graduate school, Dept. of Architecture, Kagoshima University

*2 Graduate school, Dept. of Architecture, Kagoshima University

*3 Research Assoc., Dept. of Architecture, Kagoshima University

*4 Prof., Dept. of Architecture, Kagoshima Univ., Dr. Eng.