

集落意識と平成の大合併

— 非都市域の少子化とアーレントの公共的空間 —

山 田 誠

目次

1. 序
2. 非都市域の都市化と合併検証の諸アプローチ
 - 1) 合併検証の局面提示と集落の人々の価値関心
 - 2) 地域自治の諸類型とアーレントの思考概念
3. 非都市域における住民自治と子育て世代の役割
 - 1) 薩摩川内市の少子化と二種類のサポート活動
 - 2) 地区コミュニティ協議会と集落意識
 - (1) アーレントの複数性と制度改革をめぐる人々の活動関心
 - (2) 包括的な住民自治の運営とN地区を考える会
 - (3) 連合タイプの協議会と学童保育所の支援グループ
4. 薩摩川内市の少子化対策と市議会
 - 1) 市役所の少子化対策と都市圏行政
 - 2) 非都市域が地盤の議員と公共的空間としての市議会
5. 結び

たちすべての者に共通するもの」であり、「万人によって見られ、聞かれ、可能な限り最も広く公示される」現れのことだと、ハンナ・アーレントは語る。本稿は、分権社会づくりの「受け皿」として推進された平成の大合併について、アーレントの言説を思考基軸にすえて検討する。というのは、一連の分権改革のキーパーソンである西尾氏の描く分権社会とアーレントの公共的空間は大きく重なるからである。

とはいえ、両者の目標とする世界は近似であっても、そこへ近づいていく道筋は全く違っている。西尾氏は分権社会にふさわしい制度を順次築いていくことに精力を傾注するのに対し、アーレントは人々の関係の結び方、人々の内的な価値関心を外に向けて開かれたものにするに考察エネルギーを集中する。そして、人々の視線を浴びる舞台で賞賛を獲得する政治の大切さを訴える。両者の間には、現実の政治が抱える諸問題の原因を何とみるかに関して、哲学的な相違が存在する。その一方、平成の大合併については、山をなす業績が発表されている。しかしながら、今次合併の意味がどこまで深く問われたかに関しては疑問の声が聞かれる。この事態は、今次合併を専門的手法の適用フィールドと見なし、その研究手法を編み出した価値前提を問おうとしない態度や、分析合理性からはみ出す事態を度外視する態度と結びついているように思われる。

1. 序

政治に代表される公共的空間について、「私

本稿は、今次合併の重点地域となった非都市域に根強く残る集落意識に着目する。それは、開かれた分権社会づくりを阻害するという自治活動に対してマイナスの作用を有するにとどまらず、非都市域の過疎化を後押しして、あちこちで地域生活の円滑な維持を危うくする状況を発現させている。この2側面を共に打破できるかどうかは、地元に住居する子育て世代にかかっているというのが本稿の仮説である。この仮説設定はアーレントの第二の誕生という思考概念からヒントを得ている。

一連の分権改革、その「受け皿」として登場した平成の大合併は、この集落意識という行動倫理の打破といかに絡み合うのか。本稿は、当時の市長と議会の対立で全国的に耳目を集めた鹿児島県阿久根市に隣接し、広域合併により誕生した薩摩川内市を事例対象にして、この主題を探究する。この市は、分権改革のキーマンである西尾勝氏が期待する合併パターン（地方都市が後背地まで包摂する合併）を選択したのに加えて、住民自治を含め分権改革をも積極的に推進している。したがって、制度改革が人々の行動倫理に与えるインパクトを吟味するのに適した事例といえる。

考察の基軸となるアーレントの言説は、近年、公共哲学のみならず分野横断的に学問界でひんぱんに参照されている。しかるに、専門の研究者たちは、目の前で進行している公共的生活の変革（分権改革、市町村合併）とは切れたところで、言説の思想的な性格や言説の限界を論じる傾向が強い。その研究関心のあり方について、西尾氏から批判を受ける。それとは逆に、平成の大合併を専門分野に引きつけて取りあげる研究者は、合併という政治上の大変化が人々の内面的な行動倫理に与える作用やインパクトに関

心をはらわれない。それに加えて、分析合理性の枠内に収まる説明こそを科学的仕事とみなす風潮が支配的である。

これとは対照的に、第二次大戦後から昭和の大合併の前後にかけては、日本社会の当面する変革が研究者の探究心を深くとらえていた。とりわけ、強固な共同体的な規制、それに照応する人々の行動倫理と民主的な諸改革の相互作用に関するとらえ方は、社会の行く末を左右する政策構想・戦略上ゆるがせにできない争点であった。平成の大合併と集落意識の絡み合いを探究する本稿の目で見れば、当時に着目された問題の局面は、その後解明が進むことなく、今日に持ち越されている。それゆえ、昭和の大合併のころに強い研究関心と呼んだ制度改革と集落意識を含む人々の内的な価値関心の関連について、現在の課題関心に引きつけた再整理の作業が、今次の合併の検証よりも先に来ることになる。

2. 非都市域の都市化と合併検証の諸アプローチ

1) 合併検証の局面提示と集落の人々の価値関心

(i)

平成の大合併の目的は、分権改革の「受け皿」を整備することである。合併の賛否をめぐっての活発な議論や種々の活動は、今も記憶に新しい。ところで、国の側やそれを推進する人達が想定した広域合併、行財政改革、住民自治の導入などが遂行されれば、分権社会は実現するのであろうか。この点について立ち入った検証があまりなされていないのは、なぜであろうか。そこには、多くの社会学者が抱いている基本想定—制度・ルールや客観的条件といった外部

の枠組みの変化は、遅かれ早かれ、人々の行動基準をその変化に照応させていく—が深く関係しているように思われる。

上記の基本想定に依拠する場合、第二次大戦後に高度成長を経て経済大国となった日本では、かつての都市と農村の明瞭な格差が消滅したととらえても不思議ではない。このとき、特定の人々のつくり出す社会関係が外部からの作用に複雑に反応する余地を認める立場をとる場合、同じ制度改革もそれぞれの社会内部の事情により多様なアクションに出合う可能性を重視することになる。とりわけ、消費生活の次元とは違って住民自治や市町村の市政の次元にあっては、独自活動が生まれる自由度は大きいものになる。

この基本想定に依拠して、平成の大合併を検証しようとする際に手がかりとなるのは、さしあたり次の2つである。考察の指針という性格からは、政治にもっとも大きな人間の自由を見いだすハンナ・アーレントの言説であり、もう1つは、50年前に遂行された昭和の大合併当時における社会学者たちの研究関心のあり様である。ここでは、後者の検討からはじめる。というのは、今次の合併研究・検証が「わからないことだらけ」（今井照氏）になっている事態の発生事情を確認しつつ、今次の合併研究を昭和の大合併研究と対比させることにより、この間の研究関心の移行ぶりを照射できるからである。

平成の大合併は昭和の大合併から50年を経て起きた政治的な出来ごとである。この間、研究者の学問的態度は、目の前にある社会を変えるには何が必要かを解明する学問から社会に起き

ている諸現象の特性や法則性の発見を主任務とする学問へと大きく移行したのではなからうか。この趨勢は、政治制度上の改革である合併研究にとどまらず、社会科学の大半を包み込む大きな変容であるように思われる。人々相互の結びつき方を扱う公共哲学からの影響を受けている社会学者たちの間にも、類似した変化が見いだせるからである。

変革主体に着目する似田貝グループは、すでに1970年代に「公共性」を担う市民像を重視し、「強い市民・主体」を追求した。この当時、ハーバースの公共性論に依拠した似田貝氏らは、阪神淡路大震災の経験を踏まえて、異質な他者が人々の前に現れるハンナ・アーレントの公共的空間へと軸足を移す。

NPO や震災被災者などの異質な他者が発見され、その人々の社会に占める位置の分析が主要な関心事となる¹⁾。だが、アーレントの公共的空間は、今日の世界を埋めつくす画一的な「社会的なるもの」を、異質な他者が人々の賞賛を求めて公開の場で激しく意見をぶつけ合う政治的空間へと作りかえるための言説である。似田貝氏らの場合、もちろん主体に着目し続けているのではあるが、それが公共性を担う強い主体の創出から偶然の「気づき」、いいかえれば異質な他者の発見の問題へと移し替えられている。

昭和の大合併と当時の農村に足場を定めた当時の研究の多くは、似田貝氏らよりも、客観的な経済や社会構造を重視する。当時、誰の目にもはっきりと映っていた都市と農村の格差は、農村社会の変革がいかにすれば成し遂げられるかという問いを研究者に投げかけた。だが、そ

¹⁾ 権, 2006, とりわけ, 32~33, 39~40ページ。

の後の経済的な発展はかつての農村を驚くほどの勢いで都市化していき、都市との境界線は次第にハッキリしなくなってきた。ここに、都市と非都市域を一つの社会としてとらえる見方が優勢になる物理的な根拠があろう。とはいえ、この見方に基づいておびたしい数の平成の大合併研究が発表されても、今次合併が投げかけた問いの意味は未解明なままに残されているように思われる。

いうまでもなく、市町村合併とは政治的な意思決定を下す地域単位の拡大である。これは、制度化された政治という公共的空間そのものを再編成する出来ごとである。だが、奇妙なことにアーレントの公共的空間を受容する研究者たちはほとんど平成の大合併を研究しない。その一方、平成の大合併の研究をていねいにサーベイする政治・行政学者は、今次の合併が市民自治、国家統治構造にどのような変革をもたらしたのかと問い、「骨太の内容を説得的に展開しようとする研究が存在しない」ことを嘆く²⁾。とはいえ、今井照氏は自己の求める研究が出てこない原因の究明に踏み出しているわけではない。

これへの1つの手がかりは、公共哲学に注目が集まる理由を挙げる山脇直司氏の発言のなかに見いだされる。社会科学の諸分野は、今日、「それぞれの専門科学としてタコツボ的に営まれて」いるけれども、公共性は「専門分化した個々の学問分野」では論じることが不可能だと、主張する³⁾。学問の制度化が進み、多くの分野の分立する事態は、確かに包括的なテーマを扱うのを難しくする要因である。とはいえ、社会

科学の研究者があまり気づかないで染み込ませている基本想定というもう一つの問題にも着目すべきであろう。ある人々の行動準則や思想などがはらむ展開の自立性を低く見込む態度である。

日本の研究者の間では、人々の行動倫理をもっぱら経済・社会の利害関心や客観的な政治の制度でもって説明しきるという学問態度が広く見られる。もちろん、近年の公共哲学に対する学問界の注目の高まりは、この態度への反省の現れと受けとれる。それを認めたとしても、平成の大合併研究で見ると、実証分析の分野にこうした反省を踏まえた研究はまだ現れていない。経済活動や諸制度といった客観的な状況と人々の意識、行動倫理の関係が日本の学界レベルで大きな争点となった最初は、第二次大戦後の民主的改革や昭和の大合併の時期である。ここでは、学問の分析手法が社会変革の道筋を描く課題と深く結びつけて議論された。

先の今井氏の発言は、この状況下で取り組まれた昭和の大合併研究には、衆目の一致する「骨太の」研究が存在したことを含意している。地域社会学の吉野英岐氏は、当時活躍した研究者たちが、「近代的な方向での改革を理論づけることと、実践を支援すること」を一致させる研究スタイルを目ざしていたと述べる⁴⁾。そして、同じ地域社会学の分野にあって対照的な研究の道を歩んだ2人——福武直氏、島崎稔氏による昭和の大合併研究とその研究スタイルを整理する。

吉野氏よれば、福武氏らにとって当時の農村問題とは、①いわゆる部落（最小の集落単位）

²⁾ 今井，2009，59，4ページ。

³⁾ 山脇，2004年，10～11ページ。

⁴⁾ 吉野，2004年，66ページ。

における「前近代的な社会関係，社会構造そして生活意識（部落根性）の残存とそれらと連動する零細農の残存」，②一方的な地域開発や合併の強行とそれらに伴う生活破壊や地域社会の混乱，の2点がその主要内容であった。この事態を内包した複雑な現象に，当時の福武氏らの社会学者は「外的な条件」に照準を合わせた「構造分析を主たる分析手法として立ち向かった」。現時点に立って，彼らが築いた研究アプローチで平成の大合併を分析できるかと問い直せば，この間に地域社会は「大きく変容してしまい，構造分析という手法についてもその有効性が問われている」との見方をとる⁵⁾。

佐藤竺氏は，もう一つの「骨太の」研究をなしたとされる辻清明氏の行政研究会メンバーであり，当時に昭和の大合併の検証に携わって以降も，非都市域の政治・社会を観察し続けてきた。佐藤竺氏は，2つの大合併を較べて場合，この50年間における政治・社会の変化，そして今次合併のもつ肯定的な変化に着目する。昭和と平成の大合併には，財政の締め付けにより「財政力の弱いところは合併するより仕方がない」状況に追い込まれたという類似点もある。とはいえ，平成の合併には次のような肯定的な相違点も取り出せる。

- ①社会に憲法が深く定着しており，「お上の意向だとか国策だとか」という理由では，市町村も人々も合併に向けて動かなかった。
- ②合併促進策のアメに空手形はなかった。
- ③住民意識が成熟している大都市圏とその周辺では合併はほとんどなかった。
- ④地方の選挙で合併が選択テーマになった場合でも，民意を確かめる住民投票が実施された⁶⁾。

4番目の項目を合併の説得的な進め方と位置づければ，佐藤氏の挙げる相違点のうちで人々の価値関心と重なるのは，1番目の項目だけである。その場合も，関心の基準として全国を等しく照らす憲法が持ちだされていて，肯定的な観点から，この間の人々の意識変化を評価する。非都市域における集落意識の存続・消滅といった問題局面はまったく登場しない。吉野氏と評価視点が異なるとはいえ，佐藤氏の発言も2つの大合併の間に生じた社会変化の大きさを強調する点では共通する。

(ii)

福武氏らは手法として構造分析を用いるけれども，当時の農村では「前近代的な社会関係」の残存，それと結びついた「生活意識（部落根性）」を利用した行動原則が支配的であることを深く認識していた。さらに，理解するにとどまらず，強く批判し，変革の必要を訴えている。吉野氏はこの行動原則を批判する局面を切り捨て，構造分析が今日でも妥当な手法かどうかには限定して福武氏らの研究を評価する。これは一面的な福武評価といわざるをえない。

そこに暮す人々を現場で観察し続ける研究者は，家意識，村落的な規制などに引きずられる人々の行動倫理に目をつぶることはできない。福武氏が組織した昭和の大合併を検証するメンバーの一人である蓮見彦彦氏は，その後も農村的集落＝非都市域を継続して分析してきた。

蓮見氏は，1990年の著書において，「農村の状況は，戦後直後と現在とでは比較にならない

⁵⁾ 吉野，2004年，66～67ページ。

⁶⁾ 佐藤，2006年，109～110ページ。

ほどに変わって」しまい、「単純に伝統的とはいかぬ事態」にある⁷⁾。その半面で、日本社会が伝統的な家や村を積極的に再編成したにもかかわらず、「外枠だけが残されて、内部はすっかり空洞になった家」、さらに、「共同体的な外枠を残した」村落が厳然として存在する状況も認めている。そこから、もっぱら人々を取り巻く「外的条件」でもって集落意識を根拠つけてきたはずの蓮見氏は、今日の非都市において自由な行動原理に基づく日常生活と、重要な事態が起きると伝統的な家や村落の規範が現前してくるといふ行動原理の使い分け論へとやむなく後退する⁸⁾。

ここには、経済的な利害や制度・政策の作用だけでは説明しきれない非都市域の生活が冷静にとらえられている。とはいえ、蓮見氏は、経済活動や消費活動における自分勝手な選択と閉鎖的な集落意識の独自の結びつきの解明へと進もうとはしない。さらに、蓮見氏にあっては、非都市域に見られる「行動原理の二重性」を招来させる主要な要因は、あくまでも「農業政策を中心とする国家のさまざまな政策」だとされる⁹⁾。

蓮見氏による検討の時期は1990年以前であり、その観察は今次の合併時期まで届いていない。神門善久氏は、この間に、従前の農業、村落の生活が最終的に解体したとの意見を表明する。神門氏の検討によれば、1990年代に入ると、かろうじて「残存していた集落意識が、一気に滅殺」され、農業生産の地域的な秩序が崩れた¹⁰⁾。彼の観察は、今次の合併を吟味する地域社会学

の研究者の目と大きく符合する。とすれば、蓮見氏が向き合っていた「行動原理の二重性」は、古い集落意識が消滅する直前の過渡的な事態であったのであろうか。この点を確かめずには先へ進めない。ここでは、現在の非都市域における集落の取り組みの様子を調査するほかない。

薩摩川内市は、2004年10月に旧川内市を中心とする9市町村が集まった新設合併として誕生した。この市には、地域自治区の一変種である地区コミュニティ協議会が小学校区を地域単位に組織されている。広域合併して6年が経過した2010年秋にN地区の現地調査を行った。この地区は、中心地の旧川内市からあまり離れていない。調査された地区コミュニティ協議会は、年間活動として数多くの行事を組んでいる一方、役員のみ手を見つけれずに苦労している。もっとも、非都市域の協議会はどこも同じ悩みを抱えていると、役員たちが発言する。彼らへのインタビューから得られた実情は、つぎの文章と概略において合致している。

責任者である会長は、「少額の手当て故に、『煙草銭にもならない手当で地区のために仕事をしてやっている』というボス意識をもつか、『会長にされるのは厄年のようなもの』という気持ちをもつかのいずれかであり、これに対応して、地区住民の側も『やってくれているのだから文句はいえない』と思わざるをえず、長もまた『少しぐらい手当が上がっても、それで文句をいわれてはかなわない』というような考え方になる。」

「地区は、共同体的なものの残存を足場とし、

⁷⁾ 蓮見, 1990年, 4, 201ページ。

⁸⁾ 蓮見, 1990年, 206, 207ページ。

⁹⁾ 蓮見, 1990年, ii ページ。

¹⁰⁾ 神門, 2010年, 85, 86ページ。

地方自治の欠陥や国政の貧困に助けられながら、今も生き続けている。それは自由な民主的な地域社会にはなっていない。住民の諸権利が公正に守られ、その意見がすべて尊重されるような空気は生じていない。地区という地域的利害がすべてに優先し、この利害を守るために地区の団結が今なお強調されている。¹¹⁾

この文章は、実は1960年に発表された福武直氏の「農村部落の共同体的性格とその民主化の方向」の一部を引用したものである。平成の大合併で生まれた住民自治のフロンティアとしての地区コミュニティ協議会の活動は、種々の点で相違があることを認めるにしても、運営の中心を担う人々の意識に即していえば、50年前の部落自治（集落自治）と大きな重なりが観察される。この実情に愕然とさせられる。同時に、昭和の大合併の前から大塚久雄氏が主張してきた問題局面—人々の価値関心の変革および、ある客観的な目的あるいは理想の実現をめざして積極的に行動するような生活態度を変革する人間変革—の重要性を浮き彫りにする。

(iii)

平成の大合併を検証する「骨太の」アプローチとはいかなるものか。今次合併を歴史的文脈に位置づける学問態度が希薄な専門研究を離れて、昭和の大合併を検証した代表的な研究者たちのアプローチを、現在の立場で再吟味してみた。その当時の手法と、それ以後の非都市域の変化とを突き合わせる作業からは、劇的といえるほどに変化した「外的な条件」と、依然とし

て存続を続ける集落意識あるいは旧タイプの地区運営という奇妙にアンバランスな事象が見えてきた。

ところで、人々の相互に織りなす関係が客観的な経済社会や諸制度とは相対的に自立した編成構造をもつという考え方を詳細に展開するのは、近年になって注目度が増してきた公共哲学である。けれども、日本で公共哲学が受容された時期の前、昭和の大合併の以前から、同様な主張を掲げ続けていたきわめて少数の研究者たちがいる。大塚久雄氏に代表される研究者たちである。

大塚氏は、福武氏らと同じく、社会の変革要件を解明する学問態度に与する。とはいえ、「社会変革は少なくとも同時進行的に人間変革を伴っていなければならない」という学問的な見解に基づいて、経済社会や諸制度には還元されえない人々の内的な価値関心が社会において果たす独自の役割を指摘し続けた¹²⁾。このころ、第二次大戦後に農村と呼ばれていた地域は、民主的な社会づくりと現実社会の研究にとって主要な舞台であった。昭和の大合併検証に際して、農村社会学を中心にして確立された構造分析のアプローチは、社会変革に貢献する学問態度をとる大部分の研究者たちが受け入れた。当時は、「共同体」的な残存物、「部落根性」＝集落意識が戦後の民主化や農地改革、市町村合併を経過しても損なわれずにあった。構造分析はこれらを生み出す物質的、制度的な条件を摘出し、除去することで民主的な社会に移行させるという

¹¹⁾ 福武直『著作集』第7巻、1976年、292、291ページ。ただし、部落は地区に、部落長は会長に置きかえている。この論文は、もともと『思想』437号、1960年11月に発表されたものである。

¹²⁾ 大塚、1969年、568ページ。戦後の民主改革の時期から、積極的に発言し続けた大塚氏は、自分の立ち位置について「四面楚歌の感じ」がしたと語っている。

目的・手段関係を想定して採られた手法である。

だが、そのアプローチは、大塚氏に言わせれば、ある思想と特定社会の人々の適合的な共鳴関係を成り立たせるものを、客観的な経済利害関心や政治的な支配や関心といった「外的な状況だと言い切ってしまう」性格を備えた手法である¹³⁾。その手法に依拠する研究は、思想やそれに基づく行動倫理の独自の働き、その存続構造の解明を、事実上、ないがしろにする事態へつながっていくと、警告する。

今日の非都市域をながめる時、人々の価値関心に独自の学問的な領域を見いだす大塚氏の主張には説得力がある。その半面、大塚氏の場合、「一般的な経験法則」として禁欲と自由を結びつける思想的な運動を提唱する次元にとどまっている¹⁴⁾。また、大塚氏のみならず彼のアプローチに近い研究者たちも、内的な価値関心を変革する主体がどこから登場するのか、彼らを変革に取り組む具体的な契機はどのようなものなのか、などに言及しているわけではない。現実の物質的、制度的な諸条件とは別個に編成され、展開する想定になっている以上、学問的な支持を獲得するためには、これらを扱うフレームワークの提示は欠かせないであろう。

この点を具体化する手がかりとしては、管見のかぎり、1980年頃、住谷一彦氏が経済大国と呼ばれるようになった日本とヨーロッパを対比させつつ、「血肉化している生活様式そのものを変革する」ベースとして住まいのあり方を挙げているにすぎない¹⁵⁾。そこには、今日の公共的空間に引きつけていけば、親密圏にプライベート部分を組み込む1つの具体的な支点が提供さ

れている。とはいえ、「人間変革」を実際に推進する行動起点や活動のメカニズムを指し示すものではない。

それに対して、公共哲学、なかでもアーレントの公共的空間の言説は、大塚氏の学問的な提起と対比させれば、集落意識が優越する非都市域の価値関心を変革するための手がかりや具体的な分析コンセプトを提供できる。しかしながら、日本における公共哲学の動向は、それをポテンシャルにとどめているにすぎない。学問レベルでの閉じた議論が支配的な現状に対しては、政治の現場で改革に当たっている側から厳しい批判が浴びせられる。

2) 地域自治の諸類型とアーレントの思考概念 (i)

薩摩川内市は、広域合併の構成、住民自治の導入の次元において分権の「受け皿」によく合致している事例である。このため、本稿はアーレントの公共的空間を思考基軸に用いて、合併後の薩摩川内市について検証をおこなう。一連の分権改革は、国側からすれば、市町村の自己決定の範囲を拡大させ、それに対応できる総合行政体を整備することが目標だとされよう。この時、新たに導入された住民自治を含めて、分権社会の主役たる住民は、開かれた自治を活用する担い手と想定されている。すでに前節で吟味したごとく、非都市域では集落意識が依然として根強い。それゆえ、分権社会の定着には、この集落意識に拘束された自治から開かれた自治への転換が独自の課題として登場する。

広く政治理論と解されているアーレントの思

¹³⁾ 大塚, 1969年, 569ページ。

¹⁴⁾ 大塚, 1969年, 576, 577ページ。

¹⁵⁾ 住谷, 1984年, 274ページ。

考概念とその言説は、これまで手つかずになってきた集落意識について、その転換の論理を生みだす性格を備えている。本稿の場合、彼女の言説を思考概念から、さらに操作できる実体概念へと組み替える。具体的にいえば、異質な他者の役を、そのポテンシャルの高い子育て世代に割り当てる。これにより、非都市域における深刻な過疎に対抗するための焦点集団と、開かれた地域自治への転換の牽引集団という二重の役割を子育て世代に負わせることになる。

日本の公共哲学においては、これまで実践的な政治・政策の課題と格闘する研究者は一部にとどまり、もっぱら学界レベルで思考概念を彫琢する活動が中心になってきた。その研究によれば、地域であれ世代であれ、思考上の概念に実体を当てはめることは、思考の過程を動態的にとらえるアーレントからすれば、「思考の停止」という危険をはらむ¹⁶⁾。本稿の役割設定はこのリスクと向き合うことを余儀なくされる。その一方、公共哲学の研究実情については、西尾氏から批判が加えられた。その西尾氏は、現実社会の改革に取り組んできた研究者グループと公共哲学者との本格的な対話を仕掛ける。その対話は、従来の公共哲学研究の限界を知らしめると同時に、実体概念への組み替えの手がかりを提供する。

平成の大合併はつぎの2点において、管轄区域の面積拡大および政治的な意思決定の規模拡大におさまらない内容を含んでいる。1つは分権改革の一環という位置づけの問題であり、もう1つは重点ケースと見なされる地方の広域合

併では地方都市と非都市域という異質な地域社会が合体し、単一の政治体となる点である。これは、アーレントの言説からすると、公共的空間の形成を進める出来ごとである。しかるに、公共哲学者の関心は、市町村合併には向かない。その学者たちが長年にわたり改革の現場を経験してきた研究者たちと対論を試みた。

西尾勝氏が編者に加わった公共哲学シリーズ第11巻『自治から考える公共性』は、非都市域の住民自治を吟味する者に奇妙な違和感を覚えさせる。農村の自治が1つのキータムとなっても、集落意識が支配的な自治からの転換は議論とならない。討論者がアーレントの公共的空間を受容する研究者たちであるにもかかわらず、閉鎖的な集落社会で異質な他者を登場させる課題も論じられない。そこでは、他者に対して閉じられている私（プライバシー）が支配的である空間に、人々がつくる公共の世界を拡げていく議論が支配的である。

2002年に開かれた研究会では、「国家＝公共性」という「思い込みを最初から除外している」。また、「多種多様な複数の人々の『人間性』こそが、（国家とは）別の角度から『公共性』を捉える場合にキー概念になるのではないかと考える点でも、参加者は共通していた¹⁷⁾。さらに「現実の政治に対して批判的であり、かつ改革を提起してこられた代表的」な発題者たち¹⁸⁾が提出した「小さな公」と「手の届く政治」、「近隣自治区（地域自治区のこと）」と「公共文化」。「これらを基礎にして、小さな単位の自治を住民の手で実際に動かしてみる」ことが重要だと、公共哲学の側はコメントする¹⁹⁾。これら

¹⁶⁾ 森川、2010年、48～49ページ。

¹⁷⁾ 千葉真氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、272、273ページ。

¹⁸⁾ 小林正弥氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、248ページ。

¹⁹⁾ 今田高俊氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、275ページ。

の共通認識は取り出せるとしても、実際、公共哲学の側は発題者たちに押されっぱなしである。

異質な他者の自由な振る舞いを受容する生活空間に関して、今日でも都市空間と農村空間の間には類型的な相違があるのではないかと、金泰昌氏が問題提起をすれば、発題者たちから強い反発を受ける²⁰⁾。その反発に対して、公共哲学の側から今田高俊氏は、個人の確立した「コミュニティ的な発想を採り入れて、人と人の繋がり復活」に至る「第三の道」というのは、「言うは易く行うは難し」だと応答するのが精一杯である²¹⁾。というのも、公共哲学の側には発言の積極的な裏付けや、具体的な反論素材を用いての発言ができないからである。一方、自治の原型を村落の自治に設定する発題者たちの側では、非都市域を肯定的にとらえた発言が多い。「農村の方がコミュニティができる」。「新しくまとまりを作るとするのはすごく難しく、大都市、とりわけ「郊外では、絶望に近い」²²⁾。西尾氏にあっては、「地方自治の純粹型」を現代において再生させるものとして、近隣自治体＝地域自治区の構想を提起する²³⁾。これらの楽観的な見解は、非都市域が抱える現実の困難さに目を閉じるものといわざるをえない。

これらの対論とは違って、自己が異質な他者である外国人ジャーナリストのトニー・ラズロ氏が生活者の目線で発する意見は鋭い。ラズロ発言の主要な内容は、国や自治体の在留外国人への対応であるが、非都市域の現実をジャーナリストの冷静な目でとらえている。過疎が進み

人手が減っているにもかかわらず、外国人を消防団員に迎えられない多くの市町村。2005年以降の日本は、人口が「ものすごいペースで激減していく」。この事態を前にしても、年輩の発題者たちは日本社会の進歩に期待するが、その進歩が激減のスピードに追いつくかは、「非常に疑問」だとラズロ氏は主張する²⁴⁾。

ラズロ氏の発言には2種類の他者が混在している。既存の社会集団が外国人という他者にどう対処するのが1つ。それとは別に、彼自身は明示的に言及していないのであるが、現世代という集団から見た次世代の人々である。後者の他者に関しては、非都市域においては世代間がどう向き合うかという公共哲学の論点と、一方の当事者である次世代を見いだせなくなりつつある事態に対処するという地域政策上の課題とが交差している。アーレント流の公共哲学を受容する研究者たち間でも、この2種類の他者の位置と関係は必ずしも明確になっていない²⁵⁾。現世代と次世代の間に異質な他者としての関係を成立させる課題の実践的な重さは、まだ公共哲学の研究者たちには見えてきていない。だが、現世代・次世代の間において異質な他者を登場させる取り組みこそは、今次合併を分権社会づくりの流れに位置づける研究にとってメインの舞台といえる。

(ii)

アーレントには、家族、親密圏、公共的空間という、一見実体をもった空間的な広がりをも

²⁰⁾ 金泰昌氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、120～121ページ。

²¹⁾ 今田高俊氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、128ページ。

²²⁾ 篠原一氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、123～124ページ。

²³⁾ 西尾氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、138、135ページ。

²⁴⁾ トニー・ラズロ氏の発言。西尾勝・小林正弥・金泰昌編、2004年、228ページ。

²⁵⁾ 具体的には、仁田貝氏らのグループが挙げられる。権安理、2006年、39ページ以下を参照。

起させる一連の思考概念が用意されている。その一方、これらの関係を示す概念に実体としての地域単位をあてはめることは、思考の過程を動的にとらえるアーレントにとって「思考の停止」だとの指摘がなされることはすでに見た。そのリスクを引き受けたうえで、本稿は、次章において主要な地域単位となる小学校区を親密圏に対応させ、そこに暮らす子育て世代を、異質な他者としてのポテンシャルを備えた生きた素材と見なす。

このようにして、思考概念を目に見えるフィールドに置き換え、操作できる特定の担い手役に割り当ててしまうと、そこから直ちに地域事例の分析に着手できるかといえば、そうではない。両義的と見なされる親密圏を、いかなる性格に特定化するかがたちまち問われる。この親密圏についてアーレントは否定的にとらえるのに対して、多くの公共哲学者は肯定的に評価する。齋藤純一氏の場合は、「新たに創出される公共圏のほとんどは親密圏が転化する形で生まれるといった方がより正確だ」とまで主張する²⁶⁾。彼の見解を認めたにしても、今度は、転化に向う契機はどこから来るのかという新たな論点が出てくる。実は、この難点を救い出す補助線は、森川氏が力点をおくアーレントに独自の出生・誕生の概念の内に用意されている。

次章における主要な対象は非都市域の小学校区という地域単位である。この地区レベルは、基本的に農業に関する共同行動などを求めはしない。したがって、経済学的な意味での共同体ではない。半面で、生活面を取り出せば、集落

レベルほどではないものの、種々の行事や生涯学習などの団体活動が営まれる。そこに住む人々は、集落は越えていても住民相互について人格や暮しぶりを知っている。蓮見氏にいわすれば、一面での自由な選択と他面の「共同体的な外枠を残した」活動という二重の行動原理が見いだされる。地区における対話機会の会合は、外部の観察者にすれば、静まり返っていて役員主導で進んでいく。たいてい抗争は見られず、激しい異論が起きることも少ない。これが西尾氏という農村の自治の今日的な実態である。本稿はこの非都市域の地区レベルを、公共哲学の親密圏と重ねあわす。論者によりさまざまに解釈される親密圏とは如何なるものであろうか。

アーレントの親密圏は、自らの生存にアテンションを向けてくれる他者からなる世界である。それは、本人の意志に反しては他者から見られることのない私的空間、あるいは、言語コミュニケーションを基軸にして異質な他者とともに活動を展開する公共的空間とも違う。メンバーシップが閉じられていないとはいえ、具体的な他者の身体的な生存との結びつきが強く、受動性・受容性が重要な要素となる。その一方で、共同体と較べてより複雑であって、異種混合的であるため、共同体に包摂されるものとはいえない。そこでは、お互いの生き方の違いがもたらす摩擦を最少にする努力が払われると同時に、具体的な他者の生存とのつながりを保持する努力も並行して行なわれる²⁷⁾。

アーレントはこの親密圏を、公共的空間をもてない状況下での代償的な対話の空間としては評価するものの、それが公共性の輝く「政治的

²⁶⁾ 齋藤，2000年，95ページ。

²⁷⁾ 齋藤，2000年。齋藤氏の議論を本稿の立場から独自に整理している。

領域での模範となりうる」と見なすのは、誤りと断言する²⁸⁾。それに対して、齋藤純一氏はセルフヘルプ・グループの例を挙げて、「親密圏は公共圏の機能をはたすこともある」と反論する。さらに、公共的空間において自らの行為や言葉において現れ得る「勇気」は、「排除されていないという感情」に満ちた親密圏で育まれると主張する²⁹⁾。この齋藤氏の反論に引きつけていえば、本稿は平成の大合併で導入された住民自治の制度は、親密圏に生きる人々が公共的空間へと「現れ得る勇気」を育むのかを吟味する。つまり、今次合併の検証とは、親密圏として想定された地区レベルにおける住民自治が、公共的空間へと転化を遂げているかどうかの検討だといえよう。

その検証に際して生きた素材の役を演じるのは子育て世代である。というのは、学校卒業しても地元に残る若い世代は、自動車などの移動手段を利用して地区外に働く場を確保している。その居住場所は、さまざまな動機を勘案して選択される。その際、若い世代が育った親密圏は引き止め作用と放出作用のどちらをより強く及ぼすかが測られる。就業機会の問題はここで除外されているため、多くの若い世代が去っていくならば、その親密圏は彼らにとって魅力ある世界でないことになる。本稿はそれを引き起こす現実の力として、集落意識による同化作用が彼らの自由を抑圧する要因を重視する。アーレントの独特の出生・誕生の概念は、それが起きる原因を哲学的に説明する。

その結論を先取りしていえば、いつまでも若い世代を「排除されていないという感情」に満

ちた親密圏に囲い込み、彼らが自分たち独自の生活観を表現したくても許さないがゆえに、彼らはそこから出ていくわけである。アーレントの言葉を聴こう。生身の子どもの出生は、この世に新たな一員を迎え入れることである。だが、公共的空間にとって決定的に重要なのは、「第二の誕生」である。「子どもの生命と発達、および世界の存続という二つのことに責任を負う」親たちがその役目を終えた段階で、若い世代は「第二の誕生」を迎える³⁰⁾。かつての子どもが「見知らぬもの」へと成長したとき、人々が「新たな到来者」に興味をもって応答することが、異質な他者に開かれた公共的空間の要件である。

この時、人々が「新たな到来者」に興味をもって応答しないどころか、大人たちの旧いままの世界への同化を求め続けるならば、何が起きるのだろうか。彼らはそこに、自由な政治なるもの＝公共的空間を期待できないだけでなく、自己の意志に反しては他者から見られない私的空間をも見いだせない。親密圏にいながら孤立感を強めていく。かくて、このタイプの地域は、「見知らぬもの」へと成長した若者たちを事実上、地区外へと放出する。潜在的には教育を受けている時期から蓄積される不自由感は、若い世代の結婚という機会に際して一気に親密圏からの離脱という選択が現実化する。というのは、パートナーが結婚相手の親密圏とは縁のない異質な他者である確率は、きわめて高いからである。当然、若い世代の自己主張が強いほど、言いかえれば異質な他者の性格が強いほど、親密圏としての性格が強い地区から出ていくように

²⁸⁾ Arendt, Hannah 『精神の生活（下）』, 1994年, 239ページ。

²⁹⁾ 齋藤, 2000年, 95, 99ページ。

³⁰⁾ 森川, 2010年, 348ページ。

なる。やがて若者や子どものいない地区という事態を迎えるのは、誰の目にも見えやすい。

ここでは、哲学の思考概念が現実社会を変化させる起動力について説き明かす局面が描かれる。そして、小学校区という実体の地域を親密圏という思考概念の受け皿と位置づけても、大きな誤りではないといえそうである。一方、アーレントの理論にあっては、齋藤氏のアーレント批判に反して、否定的な親密圏は「第二の誕生」をうまくはめ込み、異質な他者を登場させることに成功すれば、肯定的な公共的空間の機能をもたせられる論理構造だと分かる。それだけに、異質な他者の登場は、彼女の言説にとってコーナーストーン的位置を占める。

(iii)

アーレントの公共的空間を思考基軸にして平成の大合併を検証する場合にも、親密圏、異質な他者を特定の実体に割り当てただけでは、分権社会の基礎となる住民レベルの検証準備としては十分といえない。とりわけ、平成の大合併の新しさの1つは住民自治の導入である。発案者の西尾氏は、それが近代自治に占める画期性を繰り返し発言する。その際、興味深いことに、農村の自治を楽観的に見る西尾氏からは集落意識の問題はいっさい登場しない。西尾氏も、公共的空間を生み出す決め手は客観的な制度などの「外的な状況だと言い切ってしまう」グループに属しているように見える。

この新しい自治の導入は、市町村ごとに多様な編成を認めているため、それぞれのタイプにより資金や行事などの活動量の面でも、市町村

からの自立性の面でも大きな差異が生じている。客観的な制度によって人々の内的な価値関心を説明しきってしまう態度は、大塚氏が主張するような問題点を含むといえるとしても、公共的空間とより共鳴しやすい制度や機能的な運用に着目した吟味は、検証の重要な要素といえる。

地域自治区を含む地域自治組織は、複雑で厳しい政治関係あるいは行政組織の抵抗の下で分権改革をリードし続けてきた西尾氏にとって誇るに足る制度である³¹⁾。この住民自治の制度は、その後旺盛に活用されない事態にあるにしても、地域自治の類型区分と公共的空間に適合的な類型の選択は、検討事項に含めるべきであろう。この吟味の手助けとなるのは、金井利之氏による明瞭な自治類型の整理である。自治を自律性と活動量の両面に分解する。そして、両者を縦横の座標軸にもってくれば4つの象限が生まれ、そこに4類型が見いだせる。自律性、活動量とも大きい類型。自律性は大きく、活動量の小さい類型。自律性は小さく、活動量の大きい類型。自律性、活動量とも小さい類型、である。高い行政水準を求める福祉国家体制の下における地方自治の場合、金井氏によれば自律性、活動量とも大きい類型はありえない、となろう³²⁾。

一方、政治的、行政的な圧力が加わる前の構想段階で提示された西尾氏の近隣自治体について、「自治体の創設」の観念にかかわる部分を取り除いてみよう。そこには、自治団体に正規の議会をおき、その議員を公職選挙法に基づいて選挙する点などからみて、広い範囲の自己決定と、その決定が広域市を拘束する度合いを強

³¹⁾ この時、西尾氏が重視するのは当該地域の自発性と任意性である。西尾、2007年、138ページ。

³²⁾ ここでは、金井氏の整理を図式化した。金井、2007年、19、20ページ。

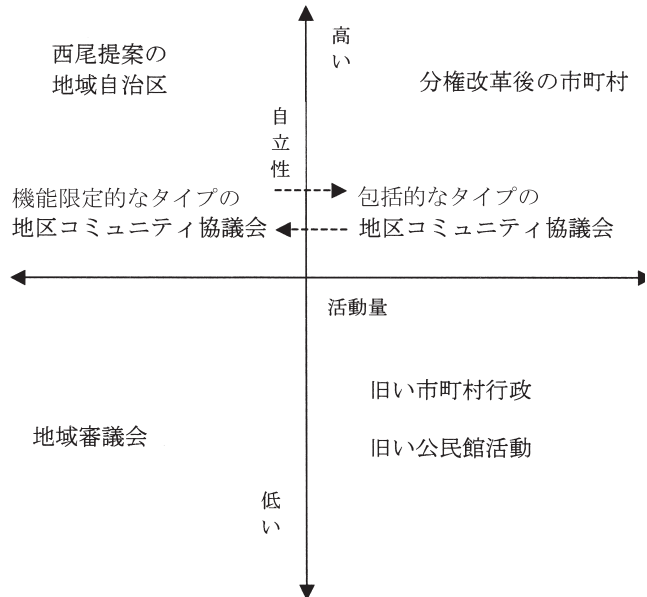
めるという狭域自治体の像が浮かび上がる³³⁾。とすれば、西尾氏の描く分権社会の基礎自治体レベルは、自律性、活動量とも以前より拡充した広域市と、自律性は大きく活動量の小さい近隣自治体という組み合わせから成り立っているわけである。ところが、導入された住民自治の組織は必ずしも1つの類型しかとりえないわけではない。実際、地域自治組織の間でも類型的な相違が見いだせる。

地域自治組織には、一定期限を限って合併前の旧市町村単位に設置し、市長の諮問に応える地域審議会、期間制限の点は同じであるものの法人格を有して一定の事務を処理する合併特例区、期限を設けなくて多様な規模単位での設置が認められている地域自治区（法人格無し）、これら3タイプがある。これとは別に、薩摩川内市が基本的に小学校区を地域単位にして設置している地区コミュニティ協議会は、任意団体ではあるが、活動タイプの面では地域自治区のバリエーションと見なせるであろう。とはいえ、その組織は市職員が就く事務所の長を置かず、協議会長、諸役員などによる運営委員会が決定もし、事務の処理もする。毎月1、2件の行事が開かれており、役員たちに対しては手当を支給する。市からの交付金、世帯を基準にした一律の拠出金などで数百万円規模の予算を組む。自分たちで地区の事柄について決定を下すだけでなく、資金の配分や

事業を実施している。

この諸タイプの対比からみて、地域審議会は自律性、活動量とも小さい類型である。合併特例区と地域自治区は、広域市から事務処理の範囲に制約をうける点はあるとしても、自律性は比較的に大きく、活動量が小さい点で西尾構想に近い類型といえよう。地区コミュニティ協議会の場合は、金井氏の想定からは逸脱して、自律性、活動量とも大きくなるケースをも含んでいる（図1参照）。この時、本稿の課題関心からすれば、非都市域における集落意識を打破する作用は、それぞれの住民自治タイプで同じであるのかどうかである。

地域審議会は、市長からの諮問に受け身で応えるという活動形態、選ばれる委員がたいてい地区の有力者たちであるメンバー構成などから



(出所) 独自に作成。

図1 自治の4類型（諸制度の位置）

³³⁾ 西尾，2007年，138ページ。

判断して、集落意識を変革する作用が起きる根拠は見いだせない³⁴⁾。地区に関する事務を処理するための会合を自発的に開く合併特例区および地域自治区は事情が異なる。種々の自己決定を下す人々は、地域の実情を踏まえてその発展方策を見いだそうとする。多くの場合に設置される単位は旧町村であるから、一般的に言えば、狭い集落意識にはとらわれずにより広域的な視点に立った判断が求められる。この肯定的な側面はあるものの、選出される委員が地区の有力者たちである点に変わりはない。この種類のうち、全国的に注目を集めているのは上越市の地域協議会である。委員が準公選制を採り、委員の活動も基本的に無報酬であって西尾構想に近いからである。

編入合併を選択した13町村に設置された地域協議会は、月1回程度の会合を開き活発に審議をおこなっている。それほど審議事項が出てくるのであろうか。実は、旧町村は合併前に各々がまちづくりの実行団体を立ち上げていて（たいていの団体は旧町村が設置した大きな基金を保持）、それらの団体の活動が多様な政策的な問題を「発掘」してくる。このため、地域協議会はそれの対応策について意見を取りまとめている。つまり、活発に動く手足、あるいは自由に使える資金がなければ、決定を下す必要はそれほど出てこないのが実情であろう。実際、市当局が同じ制度を旧上越市に拡張しようとした際には、以前から存在している町内会連合会と別個に組織を立ち上げることに強い疑問が出された。このため、旧市内での制度導入は予定よりも1年遅れたばかりか、全市に拡張された地域協議会に2億円の資金を用意し使途決定の権限

を与えている³⁵⁾。とすれば、形式的に別組織かどうかの違いはあれ、自治の活性化には決定の自律性と活動量の結びつきが大切なように思われる。つまり、地域審議会ばかりか、自律性が大きく活動量は小さい類型の住民自治（西尾構想はこれに属する）も、自治の活性化を引き起こす見込みが少ないように思われる。

それに対して、地区コミュニティ協議会は自律性も活動量も大きい類型をも含んだ狭域自治である。非都市域に設けられる協議会はそうした規模の予算をもち、ひんぱんに運営会を開き、たくさんの年間行事を実施する。活発な展開をみせる住民自治は、集落意識を開かれた公共性へと変革していくであろうか。この点に関して、アーレントの出生・誕生の思考概念に導かれる本稿の見方からは、若い世代が協議会の運営にいかに組み込まれるかに注目することになる。

3. 非都市域における住民自治と子育て世代の役割

1) 薩摩川内市の少子化と二種類のサポート活動 (i)

分権改革の目標は分権自治にあり、その容器となる市町村には総合行政体の整備が必要だとして、平成の大合併が提起され推進された。団体としての市町村レベルであれば、自己決定の範囲と財政資金の量を基準にしての合併評価も可能である。しかるに、今次の合併では制度としての住民自治が新たに盛り込まれている。これにより、強制力を伴う市町村の自治と主権者である住民自身が取り組む自治が接合される。

³⁴⁾ 佐渡市における地域審議会の活動状況については、山田、2010年、53ページ。

³⁵⁾ 山田、2010年、53～54ページ。

市町村のレベルでは、意思決定の政治と執行機能の行政とが分立するのに対し、住民自治のレベルでは両者は一体化される。住民自治は実践的である半面、大々的な政策を構想し実施する能力を保持しない。ここから、活動領域上の分担関係が成立する。とはいえ、住民自治の側には、対処能力が小さかろうとも、政策問題の根源に対しての洞察の有無が鋭く問われる。

今日の非都市域は、深刻な過疎が広がっている。ラズロ氏が指摘するごとく、そこでの少子高齢化は、今後ますます加速化することが確実視されているが、非都市域から若者・子供たちが居なくなる事態は2つの要因が合成されている。学校卒業時に多くの就業機会がある大都市へと流出する動きと、地元から通勤できる範囲に就業している若い世代が市街地・その周辺に移動する動きである。この後者の移動に関しては、若い人々の生き方を異質の他者として認めようとしないうる広義の集落意識が作用を及ぼしている。新しい住民自治の制度が導入されても、人々の間に少子化の問題を集落意識と結びつけて打開しようとする動きが現われなければ、開かれた自治の創出にはつながらない。

ここでは、住民たちの積極的な参加が見られる薩摩川内市の地区コミュニティ協議会を取りあげる。そして、画期的な制度改革が果たして公共空間への転換と少子化打開に向けた起動力という2つの課題に応える活動を生み出せるかどうかを検討する。

非都市域における開かれた自治＝公共的空間への移行と少子化への対処策は、外見上、別次元のテーマのように見える。開かれた自治の定着は、いうまでもなく分権社会づくりの成否にかかわる。本稿がアーレントに独自の誕生の概

念を体現する層とみなす若い子育て世代は、その担い手となる資格を備えている。

子育て世代は、自ら異質な他者として登場するポテンシャルを内包するとともに、他方で子どもたちを愛し、人々のつくる世界に迎え入れられるまでに養育するという2つの役を同時に演じるポジションにある。これは、大都市であれ非都市であれ当てはまる役割である。その半面、非都市域における子育て世代の歴史的な位置は、昭和の大合併の時期とは著しく違っている。昭和の大合併の時期にあつては、非都市域に若者があまりにも多く、彼らに就業機会を確保することが国の重い政策課題となっていた。それに対して、今次の大合併期には、若い世代の姿はわずかばかりに減り、その子どもたちが通う学校はあちこちで複式学級が当たりまえの事態に立ち至っている。自家用車が普及し、地方都市への通勤も容易になっている非都市域において、この事態が蔓延している背後には、良好な就業機会の少なさと別個の理由を探さねばならない。上記で検討した集落意識は、若い世代を市街地へと追い立てる要因としての重要度を高めてきたように思われる。

それを確かめる前に、公共的空間と非都市域の子育て世代を結びつける回路を見つけ出そう。結婚適齢期の人々や子育て中の若い世代は、地域間移動のコストも相対的に低いため流動性が高い。そこから、少子化の主要な対策を、子どもを出産する若い世代の定着に求めるのは分かりやすい。その一方で、公共的空間への転換の鍵が子育て世代にあるとの見方は、あまり共有されていないからである。

非都市域の地区は、アーレントの理論の枠組みを当てはめれば、親密圏に相当する。この地区に子どもが少ないのは、子どもたちが疎んじ

られるためではない。むしろ、子どもたちは宝として地域ぐるみで大切に育てられる。親密圏としての地区の特徴は、子どもたちをいつまでも自分たちの中に囲い込み、大人たちの価値関心に同化させようとする点にある。

親密圏と区別される公共的空間は、異質な他者が一定勢力をなしていて、違った意見を調整する機会が設けられていなければならない。この事態が現出するために欠かせない要件は、異質な他者として登場する彼又は彼女を、ユニークな人格として興味をもって受け入れる共通の場の存在である。その一方、圏域外から転入してくる大人たちは、最初から人々にも異質な他者であることが明白である。だが、公共的空間にとって決定的に重要なのは、地区内で育ち次々に「見知らぬもの」に成長していく若い世代である。旧世代とは違ったやり方で新しい関心事に挑む「見知らぬもの」たちに対して大人たちが尊厳に相応しい仕方で応答することを、アーレントは「第二の誕生」と呼ぶ³⁶⁾。この整理に引きつけていけば、子育て世代は、一方で次の若い世代となる子どもたちを愛し教え導く役目を引き受け、他方で、自己が対等な者として意見を闘わせる関係へと迎え入れられるかどうかを、地区の人々に委ねた傷つきやすい存在である。

集落意識が根強い地区とは、行動倫理として集落の同質性—一般に人々が慣れ親しんできた伝統的な生活パターンへの同調—に高い優先価値が付与され、新しい考え方や生活スタイルに対して冷淡であったり、反発を示す。子育て世代が別な生活パターンを地区に持ち込もうと強

く意欲すれば、特別強いリーダーシップを備えている人物を別にすれば、同じパターンを好む仲間同士で1つのグループを作ることになる。その結果、地区内には従前から続く親密圏と、それと重なり合う部分を含みつつも別な文化的親密圏が生まれる。2つの親密圏が自治のさまざまな局面で自由に意見を述べ合い、その都度折り合いを付けて協力して活動を展開するプロセスが定着すると、子育て世代は説得し合う関係へと迎え入れられたことになる。ここに、公共的空間の原型が成立する³⁷⁾。

これとは違って、子育て世代がなんらかの事情により、同じ好みをもつ仲間グループを形成できず、かつ、自己の好みに固執する事態だと、周囲から疎外されているとの孤立感を抱くケースも少なくない。その子育て世代は、地区との関係の中で暮す生活とは別に、子どもたちを教育する親としての顔も備えている。この局面において、子どもたちの人数が少ないという地区の実情は重い。子育て世代にとって、学校を中心とする教育環境は日常行動を制約する大切な要件である。自己と地区生活の間のあつれきは、どちらかといえば本人の適応能力の問題として意識される。そこへ子どもの教育条件の制約が要件として加わった段階で、より良い教育が提供される地区への移動という選択肢に、積極的な根拠が与えられる。

公共的空間への転換を左右する子育て世代の生活選択は、地区内での人々との結びつき方の重視と地区からの離脱とに大別される。市町村合併という出来ごとがそれぞれの選択肢に如何なる作用をもたらすのだろうか。先に、子育て

³⁶⁾ 森川、2010年、373、374ページを独自に整理した。

³⁷⁾ 齋藤純一氏が、新たに創出される公共的空間をほとんど親密圏が転化するケースと見ることはすでに指摘済みである。齋藤、2000年、95ページ。

世代の地域間移動を取りあげよう。

(ii)

非都市域に住む子育て世代は少数である。その子育て世代は公共的空間の形成ポテンシャルがもっとも高い。いいかえれば、彼らの地域外への流出は公共的空間への移行にとって困難が増す。半面、その流出誘引である子どもたちの教育は、今日、大部分が専門家集団による学校教育に任されている。だが、アーレントによれば、子どもたちを養い育てる教育は、現在の世界を「彼らを迎え入れるに相応しい場所へと変革し、存続させる責任と不可分に結び」³⁸⁾ についての観点からは、教育専門家が管理する学校などに教育を全面的に委ねられるべきではない。ところが、現実の子育て世代の大半は、学習技術的な要件の整い度合いを教育の要諦と思ひ込む節が見える。当然のことながら、どの程度に自分自身が現在の教育環境を変革する活動にかかわるかを巡っては、親たちの間にかなりの違いが存在する。より良い学習環境を求めて移動する人々は、整った環境を受け身で利用する傾向が強く、どちらかといえば自ら公共的空間をつくり出す意欲も低いと見られる。

ところで、入手できる資料の中に、子育て世代の地域間移動を直接につかめるデータは見いだせない。このため、本稿は強引に小学校の生徒数の推移を、子育て世代による地域間移動をも反映する指標と見なし、子育て世代による居住地選択の趨勢検出を試みる。この手法の採用は、薩摩川内市のコミュニティ協議会が基本的に小学校区を区域単位として設置されているため、地区内に蓄えられている子育て世代の獲得

力の比較を意味する。

日本社会における地域間移動は、進学あるいはより大きな所得機会の入手という目的と多様な消費生活の享受が重なり合って、大都市圏に向う太い流れが今日まで続いている。子育て世代と市町村合併の関連を探る分析は、別な移動行動に着目する。というのは、移動する所帯はすでに就業機会を確保しており、その一方で、親たちが住む地区との距離も視野に入れるからである。

表1は、合併前の2000年度と、合併から12年経った2016年度までの間における小学生数の推移を整理したものである(2011~2016年は市教育委員会による推測値)。この一括表を吟味するに際しては、いくつかの点に留意が必要である。

1. 結婚と同時、あるいは幼児を抱えての移動は、小学生数の増大に結びつくまでに一定の期間を要する。この点を顧慮すれば、合併した後に発生した地区間の移動が生み出す傾向は、現在よりも後の予測値に現れる可能性が高い。
2. 合併前の市町村が実施した政策、とりわけ住宅政策など懐妊期間の長いものは、合併からある程度の期間を経ても作用が継続する場合も少なくない。
3. 規模の大きくない学校だと、子持ちの公務員や教員の異動が直ちに生徒数の大幅な増減に連結するケースが多い。

これらの諸点に配慮して、本稿では2010年度を変動検出の基準年と定めた。それより前が合併前の動向を示し、2010年度以降の予測は合併後の展開という位置づけになる。

³⁸⁾ 森川, 2010年, 348ページ。

表 1 薩摩川内市における児童数の推移及び複式学校の数

	生徒数の推移				2005年度に おける複式 学校の数	2016年度に おける複式 学校の数
	2000年度	2005年度	2010年度	2016年度		
旧川内 市街地 (5校)	3540	3150	3093	3277	0	0
旧川内 その他 (14校)	1571	1458	1291	1224	8	9
旧樋脇町 (5校)	466	402	363	317	3	1
旧入来町 (4校)	418	310	232	213	2	2
旧東郷町 (5校)	356	336	359	258	4	4
T小	269	239	279	193		
Y小	15	18	16	23		
N小	23	27	31	17		
R小	32	35	27	19		
F小	17	17	6	6		
旧祁答院町 (4校)	278	246	215	177	0	3
K小	56	53	43	30		
D小	95	83	66	67		
M小	63	56	44	22		
I小	64	54	62	58		
甌島全体 (10校)	370	277	239	211	9	8
総数 47校	6999	6179	5792	5677	26	27

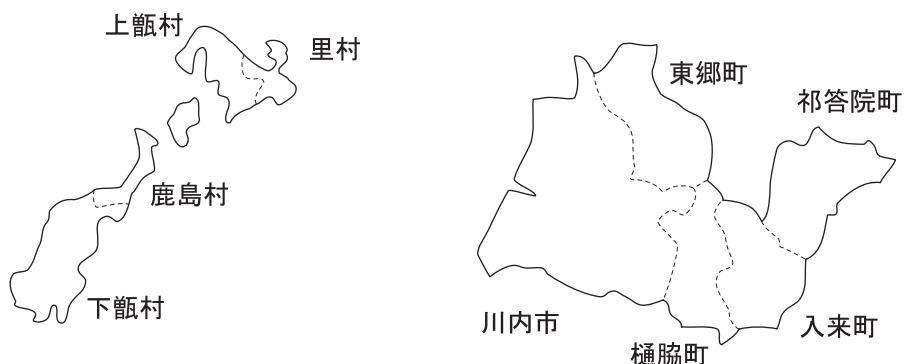
注) この間に甌島の浦内小(平成20年)、旧樋脇町の倉野小(平成22年)が廃校になっている。また旧樋脇町の野下小、甌島の平良小(平成23年)が廃校となる。

(出所) 平成22年12月17日の薩摩川内市議会の総務文教委員会に提出された資料をベースに、過去のデータを加えて独自に加工。

外縁部から移動を決意する世帯にとって広域合併した中心地とその周辺は、自己の好みにあった生活スタイルを日常的に享受でき、教育環境面も恵まれているので魅力的である(そのうえ、教育を含め各種の行政サービスは同一基準のままである)。したがって、他の条件が同じなら

ば、中心市街地への移動が生じるはずである。この点を確認めよう。

小学生の総数は、合併までの5年間(2000～2005年度)に11.4パーセント減少し、その後の5年間(2005～2010年度)は6.3パーセント減であった。現在からの6年間(2010～2016年度)



(出所) 独自に作成。

図2 薩摩川内市を構成する旧市町村

については、2.0パーセント減の予想となっていて、時間の経過とともに安定化の傾向が読みとれる。この総数展開との対比で中心地とその近在の5校計の動向に注目すると、同期間には、総数とほぼ同じペースでの減少（11.0パーセント）から、1.8パーセント減を経て、そして5.9パーセント増へと著しい改善ぶりを示していて、子育て世代の中心部へ向けた再配置をはっきりと認めることができる。

旧周辺市町村・甌島は、2000年度から後、一時期の旧東郷町を除けば、生徒数の減少を記録しつづけている。だが、この点を除けば、全体に共通する明瞭な動向を取り出せる状況にはない（ここで、旧市町村の位置を確認すれば、図2の配置となる）。個々の市町村単位に現れる変動は、域内にある1～2の比較的に規模の大きな学校で発生した動向の反映である。もっとも外縁に位置する旧祁答院町と甌島4村には、生徒数100名を超える小学校は存在しない。甌島の場合、島内に高等学校がないため、子どもたちは中学校卒業と同時に島を離れる。その甌島は、合併の前に激しい生徒数の減に見舞われ

ている（2000～2005年度間に4分の1減少）。

旧入来町では甌島と同じ減少スピードが2000年度から2010年度まで続いている（生徒数は418名から232名に減少）。旧榑脇町の生徒数は、かなりコンスタントな比率で減少している。けれども、その内部に立ち入ると、規模の大きい2校の生徒減少には時期の違いがある。また、川内市に隣接する地理的な位置にもかかわらず、2016年度までに2校の廃校が予定されるほど若い世代のいない地区が広がっている。旧祁答院町はかつて校区内に役場が所在したD小学校も100名を切る一方、旧役場から離れたI小学校もD小学校と肩を並べる程度の生徒を確保している（ここには、町営住宅を積極的に建設し、地理的に分散配置するという町政時代の路線が反映している）。

旧東郷町の生徒数はかなり特異な推移をしめす。2000～2005～2010～2015年度の推移を見れば、生徒数は2000年を起点にして94パーセント、107パーセント、72パーセントとなり、上下に大きな振幅を描く。これは町がT小学校区に2カ所の団地を開発した効果の反映で、入居した

人たちの子育てがほぼ一斉に終わり出す事情を投影している。T小学校を除いた4校は、いずれも小規模校である。地理的には旧川内市への通勤圏にあるにもかかわらず、4校のある地区では、子育て世代はあちこちに点在する程度である。

小学校における複式学級を、将来に向けた地区存続の保証が失われた事態のメルクマールと位置づければ、旧川内市の周辺部も合併時に8校が導入している。旧周辺市町村にあっては、旧祁答院町を例外として、いずれも過半数の小学校が採用している。合算すれば、市全体の47校のうち26校がこれに該当する。半分以上の地区で、少子化とその裏側にある子育て世代の不在が現われている事態は、現実政策として放置できないテーマといえよう。それは、公共空間の形成の観点からみれば、担い手としてのポテンシャルの高い子育て世代がそれぞれの地区で地位を後退させているわけで、異質な他者としての登場がますます難しくなる事態にはかならない。

(iii)

同化の作用が優勢な非都市域にあって、子育て世代は、独自性をもつ多種多様な人々を集めるポテンシャルがもっとも高い。とはいえ、その内在的なポテンシャルを活動実態にまで引き出してくるには、いくつものハードルを乗り越える作業を伴う。その困難さに気づいているからこそ多くの若い人たちが市街地へと転出していく。地元の人々との結びつき重視の選択をした場合にも、同化を求める集落社会を相手に、異質な他者を「迎え入れるに相応しい場所へと変革」するのは容易ではない。それだけに地区と格闘する子育て世代が注目される。

変革に向けた第1歩は少ない子育て世代が独自の意見や行動を展開するべく、自らを組織することがくる。つぎに、集団化した子育て世代が自分たちをとりまく地区との向き合い方が問われる。というのも、典型的には対照的な方向がありうるからである。1つには、包括的な自治活動を展開する地区の諸活動をサポートして、自分たちの存在と役割を人々に認知させる方式である。もう1つは、活動の目的を自分たちにとって切実と思える課題に特定し、目的達成に向けて周囲の人々を巻き込んでいく方式である。実は、それぞれのイベントの様子を観察しただけでは、この相違が明瞭に浮かび上がりはしない。これを承知したうえで、薩摩川内市のそれぞれの地区で催されている2つのイベントの様子を描写する。

非都市域に居住する子育て世代は多忙である。今日では、家族、とりわけ子供たちの団体参加が増え、その行動圏も広がっているため、スケジュールに合わせての送迎が重要な日課になっている。そのうえ、地区レベルの集まりや行事が数多く待ちかまえているからである。

11月中ごろの晴れた日曜日。旧東郷町のN地区では、地区コミュニティ協議会の数ある年間行事の中でもっとも大がかりなイベント「むらづくり振興大会」が開かれていた。午前には講演会など式典が中心となっている。昼頃には、大鍋で作られた汁とおにぎりが無料提供される。それと並行してフリーマーケット、農産物即売、いくつかのイベントが始まる。年輩者たちの小さな群れがあちこちでできる。やがて、体育館で舞台演芸があり、年々レパトリーが広がっているとのことだが、出演は年輩者か子供たちで若者の姿はない。出し物は合奏、合唱、歌、

踊りなど年輩者に分かりやすいものばかりで、10代、20代の若者たちが得意とする派手な踊りや賑やかな音楽は一切ない。最後の番組であるお楽しみ抽選会のころには、会場の片付けが手際よく進む。

この大会を裏方として仕切るのはN地区を考える会である。会員に登録しているのは皆男性であるが、イベント当日の作業は食事の提供など女性の活躍に負うところが大きい。その夜は近くの宴会場で慰労会が開かれるが、男性は実費負担、女性は招待というルールになっている。彼らは、この大会だけではなく、地区コミュニティ協議会が主催する諸行事ではたいてい実行部隊となる。その会員たちは、30代が数名いるものの、大半は中高年である。

11月初めの旧祁答院町K地区にある畑。ここでは、親子連れの芋掘り行事が賑やかに開かれている。よく見ると親子のほかにも、子育てを終えた中年や年輩者の姿もある。掘りだされたイモは洗浄されると、手作業で皮が切り取られる。その後ただちに焼酎メーカーに送られ仕込み原料となる。やがて、3月に試飲会が開かれる頃、でき上がった焼酎は子供たちの手でラベルが貼られて地元酒店に出荷されたり、遠隔地に住む祁答院町の出身者などに販売される。

この焼酎づくりは、K地区にある学童保育所の運営を金銭的に支援する目的で実施されている。お芋の会と呼ばれる応援団は、加入者がK地区に限定されず、遠く近くに住むさまざまな職業・年齢の人々により構成される。とはいえ、大半はかつての保護者などこれまでになんらかK地区学童保育所と関係があった人々である。販売によって得た収益は、K校区外の子供たちの送迎費用や保育所設備の改善などに使用される。その保育所と応援団の責任者を兼ねる人物

によれば、素人集団が焼酎づくりにより資金集めを決定し、安定した収益を上げるまでには乗り越えるべき大小の問題が噴出した。それらをメンバーの間で1つ1つ決めていくプロセスを経て、仲間相互の支え合う気持ちがより強くなったとのことである。

N地区を考える会もK地区学童保育所も、合併の前から存在している。どちらも、それぞれの地区で子育て世代が中心となっちはじまった活動である。2つのタイプの活動と包括的な住民自治の団体＝地区コミュニティ協議会の接合ぶりに、本稿は非都市域における公共的空間に対する手がかりを見いだそうとする。

2) 地区コミュニティ協議会と集落意識

(1) アーレントの複数性と制度改革をめぐる人々の活動関心

(i)

今後の市町村合併において、薩摩川内市は地区コミュニティ協議会の制度を導入した。この自立性の大きい協議会は、住民自身の意向により活動量を大きくも小さくもできる。それでは、この制度は依然として集落意識が強い非都市域に、分権社会にふさわしい公共的空間を生み出すだろうか。

非都市域の住民自治と公共空間の親和力は、従来あまり検討されずにきた2つの要件の吟味無しには判断の材料が整わない。その1つは、公共空間の核心をなす複数の意見と行動が自治活動に際して容認される一般的なフレームワークを可能な限り確定することである。もう1つは、自律性、活動量とも大きな自治を生み出す内圧を非都市域の実情に即して抽出する作業である。ここでの分析関心は、同化させようとする集落意識が作用する地域の自治活動にあって、

異質な意見と行動を喚起し、それを積極的に認める事態はいかにして起こるのかである。アーレントの複数性に関する言説はその手がかりを与える。

集落意識の根強い地区を親密圏と読み替えるとき、同化の圧力が働く親密圏に暮らす人々によって、ある人物ないしはグループが異質な他者として繰り返し登場する機会を認められるならば、そこは公共的空間としての機能が発現しているといえる。この事態は、人々が自分たちの予期するのとは違った考え方を表明し、別な行動をとる人物・グループを同化させられないとの判断を下し、その違いにもかかわらず、彼ないし彼らを自分たちメンバーの一員として処遇するという2段階の態度決定の上に成立する。

事態成立の契機は、一般に従前の発想が通用しない問題の発生により、人々の間に大なり小なり動揺や混乱がみられる時である。動揺や混乱が起きて、人々がそれに対する新たな対処が必要だと判断する際に、いつも異質な他者が登場するかといえば、そうではない。人々が集まり意見を出しあっても、たいていは類似した考え方に基づいていて、状況に対して持ちだされる種々の判断局面が異なるにすぎない。異質な他者とはそうした状況判断の相違を声高に述べる者ではない。人々がある人物の意見を自分たちとは異質だが拝聴するに値すると判断するほどの新しい見方を説得的に提示してはじめて、その人物は人々の前に異質な他者として現れ出たといえ、ふさわしい処遇を受ける。

アーレントによれば、この事態は日常的に思いだせるわけではない。まず、人々の予期が通

用しない事態はひんぱんに起こらないし、それに、人々の同意は得られずとも一応の納得を引き出せるほどの別な考え方や行動を打ち出せる人物もどこにでも居るわけではない。だから、「ほとんどの人は現れの空間のなかには生きていない」³⁹⁾ ここには、公共的空間をつくる際に、卓越した個人の役割を重視するアーレントの立場がはっきりと見てとれる。とはいえ、新しい見方に基づく意見を述べる人物やグループはどこでも少数派であり、長い間保持してきた観念にこだわる多数派の人々からその少数派が承認を取り付けるには、秀でた説得の能力を要することは間違いない。

結局、親密圏においては、従前の行動パターンでは対応ができていない事態、それに既存の考え方とは違った見方・政策を対置できる人物・グループが重なりあう場合に、公共的空間が生み出される要件は整うわけである。逆にいえば、親密圏からそう簡単に、また、ひんぱんに公共的空間が生まれてくることはない、アーレントは主張している。だが、アーレントの言説は、事態生起の論理的な要件を的確に摘出するものの、公共的空間が形成されるすべてのケースを説明する内容とはいえない。人々を説得するだけの能力が備わっていない場合に、新しい見方・行為への欲求を抱く人物・グループが直接の行為に走り出すのは珍しくない。また、地元の人々に動揺や混乱が起きていなくても、その人物・グループは早い段階で行動を起こし、後になって人々が時宜を得た活動だと追認するケースも、非都市域では十分にありそうである。つまり、親密圏の間から公共的空間の機能を発現させるのは、決して容易でないとしても、アーレント

³⁹⁾ Arendt, Hannah 『人間の条件』, 1994年320ページ。ただし、ここでは、表現の関係で、齋藤, 2000, 39ページより引用した。

がいうほどに稀な出来ごとでもないように思われる。つぎに、地区コミュニティ協議会の性格を特定化する作業に移ろう。

(ii)

制度としての地区コミュニティ協議会は、大きな自律性を保持している点では皆同じであるが、活動量の大きさはそれぞれの協議会が自己決定する。傾向としては、中心地に近い協議会は対象機能を限定するのに対して、外縁部になるにつれてより包括的な活動を引き受けるといえる⁴⁰⁾。他の諸制度と関連させて、この関係を位置づければ、前出の図1のようになる。

非都市域が自律性、活動量とも大きな自治を喚起するメカニズムの探究は、当該地域の住民自治がもつ歴史的な性格の側面に着目するよう要求する。地区コミュニティ協議会は合併によって新たに誕生した制度である。とはいえ、その自治は、白地の上ですべてを新たに創出したわけではない。地元には、以前から種々の自治活動や趣味の集まりが存在した。新制度は、それらを多少は組み替え、いくつかの新しい取り組みも付加して、新タイプの組織として編み上げられた。大きな流れとしてみれば、協議会の活動は、教育委員会の管轄の下で実施された地区公民館活動といくつかの市長部局が担ってきた地域振興策を合体させたものといえる⁴¹⁾。

住民自治は経常的な自治活動と重大な事態に対処する態度決定に分けられる。後者に関しては、住民全体が招集され、総会が決定を下すや

り方が一般的である。一方、非都市域に位置する地区コミュニティ協議会がより大きな活動量を追求する傾向に関しては、人々の内的関心の面から見て2つの要因が取り出せる。1つには、合併前の旧市町村は、相対的に小規模なほどより濃厚な行政サービスが提供されるという事情に基づいている（裏返せば、住民の行政依存度も照応して強かった）。合併後も、人々の間にはできれば従前の活動水準を維持しようとする心理的な慣性が働く。もう1つは、その身近な存在であった旧市町村が合併によって急に目の前から居なくなり、代わって、はるか遠くに官僚組織に身を固めた新市役所がそびえるという政治環境上の劇的な変貌に遭遇したことである（この心理的な喪失感とは別の次元の問題である）。この心理上の環境変化は旧川内市域において協議会に属する人々にはまったく生起しない。それまでの役場依存度が高ければ高いほど、後ろ盾を失ったという危機意識から、自分たちの住民自治により大きな役割を投入しようとする内的衝動が湧き起こってくることになろう。

地域間における心理的な相違を明瞭な表現のうちに見いだせるのは、4年に1度作成される地区振興計画、とりわけ合併から1年を経ない内に作成された第1期計画である。旧川内市域に設置された協議会の場合は、行政サービスの手が届かない地区内のスムーズな社会生活が計画の主要な内容になる。これに対して、外縁部になるほど地区振興計画は、スムーズな社会生活の面はもちろん、社会インフラストラクチャー

⁴⁰⁾ 山田、2010年、33ページ以下を参照。

⁴¹⁾ 地区コミュニティ協議会の制度づくりに携わった古川英利氏によれば、縦割り行政の壁に阻まれて両領域の活動を一つにまとめる調整作業は越えがたい難題に思えたほどであった。古川、2009年、41～42ページ。

の整備、産業振興までを含む包括的な計画となる⁴²⁾。

ところで、協議会の年間活動を定めるのは、近未来の目標を定めた地区振興計画ではなくて、年間の行事予定表とその裏付けとなる予算書であり、地区振興計画と同じく、総会で決定される。もっとも、包括的な地区振興計画と年間の活動量との相関度合いは、一般に高い。この時、協議会はどのレベルまで活動量を大きくできるのであろうか。上限を制する要因は地区の調達できる人手と資金量といってよからう。外縁部になるほど一般に地区の人口規模は小さくなる(薩摩川内市のケースを見れば、旧東郷町を除いて本土側には旧市町村区域に2カ所の人口集積地が存在する。甑島になれば、2カ所の人口集積地が見られるのは旧下甑村のみである)。他方、調達資金量に関しては、人口規模が小さければ集められる資金量の総額も大きくはならない。同時に、外縁部になるほど農業への依存割合は大きくなり、かつ、高齢者の比重も高い。世帯を基準に割りあてられる拠出金は、収入による格差を設けない方式になっているため、収入水準の低い世帯に合わせざるを得ない。

この客観的な制約基盤はあるものの、協議会の活動内容に照らせば資金量と人手の間には大きな代替関係が認められる。これと協議会の規模格差などを重ね合わせれば、協議会間での活動量は、算術的な数値尺度を基準にすれば相当な開きが現れてよいはずである。ここで検討された枠組みの下で、個別事例を取りあげ協議会と子育て世代の絡み合いを検討することにしよう。

(2) 包括的な住民自治の運営とN地区を考える会

(i)

人々が自律性、活動量とも大きい制度をいかに使うかは、地区の事情によりまちまちであろう。ここでの考察関心は、この大きな自治の可能性を積極的に活用する地区コミュニティ協議会の活動が果たして公共的空間への転換の契機を含むかを吟味し、ある程度の一般性のある言説を導き出すことである。

この公共的空間の内実としては他者に開かれた地域が要件となる。過疎の進行する非都市域において異質の他者の登場とは、地域内部で育った若者を新しい価値観を身につけた他者として受け入れるか、あるいは、他地域から流入してくる移住者を仲間として処遇するか、である。ここまでの検討を踏まえれば、本稿は前者に関して子育て世代を想定している。そのうえで、導入された制度の可能性を最大限まで使用している事例に着目しよう。ここで最大限と呼ぶのは、地元の経済力に見合う負担金額と諸行事に動員できる人手の両面において上限近くに達していると判断するからである。

旧東郷町に位置し、川内川の上流へと向う国道が地区内を通っているN地区は、323世帯(680人)で構成されている。8つの集落(自治会)のうち4つは高齢者比率がすでに5割を越えていて、いわゆる限界集落である。産業の基盤は農業であり、川内の中心市街地への通勤圏内に位置している。先に大会の様子を叙述したむらづくり振興大会は、住民による盛大な催し

⁴²⁾ 山田、2010年、32～38ページ。ただし、第2期の計画作成に際しては、直前に制定された自治基本条例に、地区振興計画が明記された事情もあり、市役所からはハード面の事業をできるだけ盛り込まないようとの強い指導がなされた。

表2 N地区コミュニティ協議会決算書の概観（平成21年度）

【収入】 (単位:円)

項目	決算額	説明
一般会費	2,620,000	前期5,000×265戸=1,325,000 後期5,000×259戸=1,295,000
協議会運営助成金	1,642,000	地区コミュニティ協議会補助金
社会福祉協補助金	80,000	社会福祉助成金60,000 児童会助成金20,000
分別収集報酬金	167,000	
基金繰入金	500,000	
前年繰越金	240,469	
その他	181,420	環境美化事業補助金40,650 快適環境づくり補助金50,000 定期預金・普通預金の利息18,949 鉄塔敷地料16,041 コピー代他45,780
収入の部合計	5,430,889	

【支出】 (単位:円)

項目	決算額	説明
総務部	3,703,798	
	役員手当 2,704,000	会長100,000×12=1,200,000 副会長40,000×12=480,000 会計・事務57,000×12=684,000 部長20,000×7=140,000
	消防費 403,132	分団助成金300,000 消防後援会費100,000
	花いっぱい運動 133,590	
講座・文化活動	114,118	かからん団子・初午団子・ソバ打ち
女性部	130,000	三役×20,000 各自治会5名×5,000
村づくり振興大会	298,908	
保健体育部	339,258	
	夏期球技大会 139,632	球技大会(練習補助金・弁当代・反省会等)
	体育大会 103,726	
社会福祉部	183,676	
	敬老会 143,676	お弁当代
	育成助成金等 40,000	
青少年育成部	122,200	
	子供育成会助成金 45,000	
	N地区考える会助成金 30,000	
予備費	4,200	
その他	72,018	
支出額	4,968,176	
次年度繰越金	462,713	
支出の部合計	5,430,889	

(出所) 平成21年度N地区コミュニティ協議会総会の資料を独自に加工。

として知事や市長が視察に訪れている。N地区コミュニティ協議会の活動レベルを知る基本的な資料は、予算書である。

平成21年度の決算書によれば、予算総額は543万円である(表2)。収入項目を見ると、1世帯当たり1万円を拠出する会費262万円は、市からの運営助成金の164万円を大きく上回る。雑収入のなかには、地区の人々が立ち会い役などを果たすゴミの分別収集の報償金16万円余も含まれている。農業に依拠した地域の経済、限界集落が半分を占める地域の実情からして、1万円という拠出額は各世帯が平等に負担できる上限か、それに近い水準といえそうである。ここでは、事実上の通り抜け予算に近いと思われる消防費40万円が含まれており、これを別会計に独立させれば、計算上からは会費を1000円ほど引き下げられることになる。会費が上限に近いとの見解の傍証となるのは、平成21、22年度とも基金からの繰入額50万円が計上されて、ようやく収支均衡が確保できる予算書になっている点であろう(もっとも、特別会計には使用可能と推測される資金で、1700万円ほどの残高がある)。

これだけの収入がどのように使われているのであろうか。総務部費という協議会を団体組織として維持するコストが、とても大きい比重を占めている。とりわけ役員手当で270万円に加えて、女性部と保健体育部にも手当項目がある。これは、当協議会が合併前に存在した校区公民館の体質を引き継いでいることを示す半面で、役員の実際に出動する回数の多さを反映している(実際、これだけの手当を支給していても、協議会役員のなり手探しは難題の一つとなっている)。

N地区コミュニティ協議会は、10万円を超え

る支出額の事業を6つ実施する(花いっぱい運動、学習講座・文化活動、むらづくり振興大会、夏期球技大会、体育大会、敬老会)。これらの事業なかでも、むらづくり振興大会は抜きん出て大きい額になっている。その他にもいわば外郭団体として住民生活に深くかかわる活動に従事している団体には、一括した活動助成費が支出されている。とくに青少年健全育成部については3件も助成費が計上されている。また、協議会が行事の主催者ではあっても、準備や当日の運営は住民の人たちの応援がなければ実施できない。これらのサポートは大きく女性部とN地区を考える会に依存している。この時、女性部には活動助成費、手当てが支給されるのに対して、N地区を考える会には活動助成費3万円だけである。逆にいえば、手当てなしに男子の必要な諸行事をサポートするN地区を考える会の存在が大きな住民自治を実現させている。

(ii)

人手の側面から自治活動に貢献するN地区を考える会は、合併を契機に作られた団体ではない。衰退するN地区を活性化させる原動力たらんと、当時の子育て世代が1991年に結成した任意団体である。つまり、N地区コミュニティ協議会は、発足に際して実働部隊の支援を当てにできるが故に、資金負担を引き上げれば合併前の手厚い行政時代の活動水準を維持できると判断したわけである。かつての子育てグループのつくったN地区を考える会がN地区の公共的空間の形成にとって鍵といえそうである。

N地区を考える会の活動としては、会員間の親睦活動、各種行事のサポート、そして、定例会では町・校区の問題点の摘出や活性化の提案

などが話し合われてきた。結成後に大きな世代交代を経験せずに来たため、メンバーの年齢層は現在では幅広い。60歳以上8名、50～59歳6名、40～49歳8名、30歳代3名の構成になっている。職業別で見れば、農業関係5名、それ以外の自営業・会社経営7名、会社員13名となっていて、いわゆるサラリーマンの比重は高いといえない。Uターン者は12名と多い。結成時よりも後から入会した9名のうち8名がUターン者で占められている。これらの項目から見ると、異質な他者として登場しておかしくない団体といえよう。就業地を見るとN地区は4名にすぎず、農業者さえも地区外の地に耕作地を有しているものが多い。興味深いのは、すでに居住地も仕事場もN地区にないメンバーが3名いることである。この人たちは親が暮らすN地区との結びつきが強いという側面と、自分たちの生活スタイルを確保できる生活環境が地区にないために結婚時に移住したといえる側面を併せもつ。

団体が掲げる活動目標が包括的であると、取り組みを決める局面では柔軟性を発揮できる半面、事情に応じて活動重心の移動が生じやすい。同時に、この考える会の場合は、設立の経緯から深く影響を受けている。1991年当時、地区の代表者というべき立場であった校区公民館長が地元の諸活動の衰退ぶりに心を痛めて中堅層に結集を呼びかけたのが契機となっている⁴³⁾。館長は、実働部隊が立ち上がるのを見届けるとすぐ、当時、鹿児島県が推進していた農村振興運動の重点地区として選ばれるように各種の団体を体系的に編成し直す。重点地区の指定を受け

れば、地区に公共の資金で現代的な生活環境を整備することが可能になり、同時に、結束力を高めるための団体活動の進め方の指導も受けられるからである。

実際に重点地区に指定された地区は、活発な話し合いがなされ、住民の自主的な行事はふえた。また、農業面を中心にインフラストラクチャー整備も進展をみた。この時期、N地区を考える会は会員たちのための独自の事業をおこないつつ地区活動も積極的にサポートした。活動をやり遂げる達成感と住民からの好反応は会のメンバーの自信になったと推測される。とはいえ、それらの活動は地区としてのまとまりは高めても、地区そのものが若い世代にとって格段に住み良い世界に変貌したわけではない。したがって、考える会は、重点地区に指定された1995年に3人、1998年に5人とまとまった数の加入があったのみで、継続的に新規メンバーを迎える状況は生まれていない。このため、当初は50歳未満であったはずの会員要件は、うやむやになってしまう。

会員の平均年齢が上昇するにつれて社会的に重要な役職を引き受けるメンバーが増えてくる。地区民としての諸任務が優先されるため、考える会員のための独自行事は後回しにされていき、その活動は協議会の手足的な性格を高めていく。若い世代、子育て世代の多数派からみて、その種の活動は魅力的でないばかりか、子どもたちを現代的に育てる親の要求からも少しズレている。この乖離を抱えたままで会の活動が継続していくのは、地区に住む若い世代の独自の生活パターンが顕在化していないせいであろうか。

⁴³⁾ 考える会の会長によれば、直接の契機は、当時、それまで各種行事を人手の面で支えてきた青年団が、団員の急減により事実上、運営維持できなくなった事態にあった。N地区を考える会長S氏へのインタビュー、2010年10月29日。

実際に新しい動きがあることは知られている。例えば、隣の地区では機械化貧乏を回避しようと、若い農業経営者たちが機械利用による農作業委託を受ける組織を設立しており、N地区の農業者も何人かはそれを利用している。また、N小学校は少人数のためスポーツ少年団を組織できず、親たちは規模の大きい学校区に設立されている少年団に子どもを入れ、送り迎えをしている。だが、これらの地区を超える動きは、考える会の村づくりに関する検討対象となっていない。

N小学校の現PTA会長であり、同時にN地区を考える会のメンバーでもあるF氏は、地区を代表する積極的な子育て世代といえよう。彼によれば、昨年に副会長の経験もあり、会長の地位はそれほど重い仕事ではない。少人数の学校で行事をたくさん組めないためか、他の役員も活動量はそれほど多くない。むしろ、地区の子供育成会は行事が多いだけに苦勞すると思う。考える会には、Uターンして間もなく勧められて加入したが、会の運営方針などを深く理解しているわけではない。事業経営しながら地区にくらす者として、声をかけられる行事支援にはできるだけ参加している。最近、話題になる小学校の統合について、PTAの親たちの間に強い反対があるようには見えない。個人の見解としていえば、子供たちが自分の好みにあったスポーツや文化クラブを体験できず、遊び仲間を選べもできない状態が望ましいとは思わない⁴⁴⁾。A氏の地区とのかかわり方は、事業経営という事情もあって地元との深い対立は避けつつ、自分たちの求める生活スタイルはより広い、移動可能な空間内で追求する姿勢だといえる。

N地区にみられるごとき最大限の活動量を發揮する住民自治は、過疎が深刻になる地元を変貌させないまま、1つの岐路を迎えているように思われる。まず制度改革と集落意識の関係である。集落意識が根強いとは、年輩者が自分たちの考え方を地区全体に押しつけ、規制しようとする傾向と言いかえられる。この点では前の協議会会長の観察が注目される。N地区で以前盛んだったグランドゴルフが下火になった原因の1つは、競技仲間でもより年輩の人がより若い人々にあれこれ指図するため、より若い層が遠ざかっていったことにある。その高齢者たちは、協議会制度になって以降に計画された新しい事業（地元の観光資源の発掘・整備、河川敷を運動場に整備）案を頓挫させている。彼らのいい分は、当初の整備はできてもその後の維持に継続的な労力の投入が必要となり、若い人々に負担を残すことになるという理由である⁴⁵⁾。ここには、前向きに活動を発展させるのでもなく、改変した事情に合わせて目の前の事業を組み替えるでもなく、活動の現状を維持する集落意識のパワーを見いだすことができる。

つぎに、N地区を考える会の現状打破のパワーである。この会は50歳以上がすでに半分を大きく超えており、組織の硬直化が進んでいる。メンバーの新旧交替が起きない理由について、考える会の会長は、パートナーの女性がそれまでよりも外へ出る回数を格段に増やす会加入に消極的ないし反対だからだと説明する。その女性たちは、自分の子供が通う小中学校に関係した事業には熱心に参加することを認めている。つまり、異質な他者を中心舞台に立たせる場になっていないが故に考える会の硬直化を招いている

⁴⁴⁾ N小学校PTA会長のF氏へのインタビュー、2010年12月21日。

⁴⁵⁾ N地区コミュニティ協議会の前会長U氏の発言。2010年9月27日の役員会へのインタビュー。

と、考える会会長は認識している。

(3) 連合タイプの協議会と学童保育所の支援グループ

(i)

客観的な制度が人々の具体的な活動を左右するとはいえ、人々は制度に一方向的に影響されるものではないと、大塚氏は主張する。この見方にしたがえば、利用する資源の制約はより強くても人々の課題解決の関心を外へ向けて開けていければ、公共的空間は生まれてくることになる。ここでは、N地区より条件不利な地域にあって公共的空間へとつながっていく住民の活動に注目し、その活動と協議会の結びつき方に着目する。

非都市域における包括的な住民自治の団体が住民から上限に近い会費を徴収し、積極的な事業展開をしても、N地区では集落意識を打破できないでいる。住民自治の新制度導入は、公共的空間に向けた新たな動きを引き出せないどころか、かつての子育て集団から世代としての自立的な行動を奪う作用をもたらししている。N地区と較べて川内中心街から一段と離れたK地区が、N地区ほどの会費を徴収せずに同様な事業レベルを実施する場合には、どのような事態が起きるであろうか。一般的にいえば、より集落意識の強い自治会・各部会に依拠して事業を遂行するはずである。このタイプの地区において異質な他者との出会いの機会、異質な他者とコミュニケーションする機会が生まれるのは、いかなる状況であろうか。もし生まれるとして、合併後に設置された地区コミュニティ協議会は主導的な役割を演じるのだろうか。

手はじめに、N地区よりも自前の活動基盤が

弱体なK地区コミュニティ協議会が、N地区に比して遜色のない活動を展開するために採用している工夫、特色を見つけ出す作業である。

旧祁答院町は東西に長い薩摩川内市においてももっとも東寄りであるが、K地区は旧町内でも奥まった位置にある。昭和の大合併前は自立した村であったため、地区としてのまとまりは強いと自負している。世帯数339戸(842人)はN地区とほぼ同じ水準といえる。高齢化率は4割ほどで、9つある集落(自治会)のうち2カ所は、いわゆる限界集落である。就業先の多くは旧町内外にある誘致・進出企業であるが、稲作と畜産などの複合経営による専業農家が40戸あまり存在する。ただし、専業農家の後継者があいついで就農する状況にはなさそうである。予算書を中心に、K地区コミュニティ協議会の運営構造を検討しよう。

平成21年度の決算書では、予算総額471万円弱となっている(表3)。収入側をみれば、市の運営助成金は164万円余になっている。その他の項目はN地区コミュニティ協議会と似ているが、会費収入は助成金とほぼ同額の164万円弱である。一般会費の2割強の水準に達する基金繰り入れ金は、旧校区公民館の時代に残された基金を、収入の不足を補うために取り崩しているものである。基金残高は記載されていないが、いつまでも当てにできる性質の資金ではなからう。住民の会費については、5500円の協議会会費と700円の消防後援会費が別建てになっている。これを合わせれば、6200円が住民から実際に徴収される額である。合計額で較べても、住民の拠出額はN地区コミュニティ協議会の6割水準である。この拠出額の違いは、支出側に注目すべき相違を生じさせているであろうか。

基本的に組織そのものの維持費用である総務

表3 K地区コミュニティ協議会決算書の概観（平成21年度）

【収入】 (単位:円)

項目	決算額	説明
一般会費	1,639,000	5,500円×298戸=1,639,000円
消防後援費	208,600	700円×298戸=208,600円
社会福祉協補助金	130,000	
協議会運営助成金	1,644,700	世帯規模割400,000円 市体協補助48,600円 事務運営費補助金1,024,000円 世帯割補助金300円×337戸=101,100円
分別収集報酬金	120,000	
基金繰入金	351,000	1,000円×296戸 + 250円×220戸
前年繰越金	554,906	
その他	60,147	衛自連補助金44,550 ボランティア清掃15,000
収入の部合計	4,708,353	

【支出】 (単位:円)

項目	決算額	説明
総務部	2,609,393	
役員手当	990,000	会長55,000×12月=660,000 会長100,000 部会長30,000×4人=120,000 監事3,000×2人×3回=18,000
報償費	204,000	書記6,000×12月=72,000 会計10,000×12月=120,000
職員手当等	168,700	協議会職員1人×12ヶ月
費用弁償	568,500	運営委員会1,500×91人=136,500 各部会1,500×122人=183,000 自治会会長1,500×153人=229,500
総務自治部会	468,372	
事業費	110,912	新年式10,000 年末警戒15,000 出初め式61,372
育成助成金等	332,740	自治会補助金148,000 消防訓練100,000 女性部50,000
文化教養部会	283,900	
育成助成金等	221,000	鷹踊り保存会25,000 児童減対策費30,000 児童クラブ運営費30,000 夏まつり50,000
体育健康福祉部会	443,597	
地区運動会	170,783	賞品代外140,478
育成助成金等	123,000	高齢者クラブ53,000 民生委員会10,000 ボランティア会10,000 ふれあい事業20,000
地域づくり部会	345,453	
事業費	79,953	自治会美化活動補助28,220 水稲防除対策20,000 集落営農推進20,000
育成助成金等	245,500	農地・水30,000 畜産振興会20,000 森林組合55,000 矢立農村公園30,000 自治会分別補助58,500 石ぐら30,000
予備費	0	
支出額	4,150,715	
次年度繰越金	557,638	
支出の部合計	4,708,353	

(出所) 平成21年度K地区コミュニティ協議会定期総会の資料を独自に加工。

費は261万円弱で、やはり予算総額の半分を超えている。この協議会の場合、役員手当てと報酬費が別項目になっているが、それを合わせると119万円余になる。さらに、N地区の協議会予算では組まれていない項目として、各種会議に出席する委員に対する費用弁済があり、57万円弱である。また、K地区コミュニティ協議会では市が人件費を負担するコミュニティ主事とは別に非常勤職員を雇用しており、それに17万円弱が支給されている。これだけの項目を合算すれば193万円に達するが、それでもN地区の協議会予算における役員手当てよりも70万円少ない。

総務費を除くと、K地区コミュニティ協議会の支出は4部門に分かれている。すべての部門に共通しているのは、多額の育成補助及び助成金が組まれていることである。さらに、体育健康福祉部でこそ協議会主催の事業運営が多くなっているものの、それ以外の部門では大半の支出が育成補助及び助成金という構成は注目される。単独の費目で最も大きいのは地区運動会費の17万円である。それ以外の体育健康福祉部の事業活動は、地域一周駅伝大会3万4589円が最大で、いずれもそれより小額の支出に収まっている。企画、催し内容から見てN地区の村づくり振興大会に相当する行事は夏まつり大会であるが、それには5万円しか支出していない。かなりの程度まで独立採算の方式で運営されている（平成22年度には、口蹄疫対策のため夏まつり大会を中止）。全体として予算のやり繰りが苦しいにもかかわらず、地域づくり部会が中心になって、昨年から「昔なつかしい暮れの市」を復活させている。いくつかの催しを含んでいるが、

協議会が出す資金は2万円にすぎない。

この協議会の特徴といえる各部門での育成補助及び助成金は、4部門合計で92万円に達するが、とりわけ自治会への補助が3件計上されている点に特徴があろう。総務部自治部会では、地区運動会費と同水準の14万円弱が一般補助金として提供されている。事業活動に当たって、どれほど自治会の支援を当てにしているかがよく分かる。同じく人手の面で支援を求める女性部、青壮年部に5万円、3万円が支給されている。体育健康福祉部会から高齢者クラブに5万円余が支出されているのは、食生活改善推進会の1万円などと較べて優遇策のように見える。この協議会が産業振興に深い関心を寄せていることは、森林組合5万円余、畜産振興会2万円など幅広い分野への支出から見てとれる。

K地区コミュニティ協議会の現会長は、旧校区公民館長も勤めた人である。彼の説明によれば、協議会の活動は公民館時代の活動とあまり変わっていないのに対し、市から給付される資金は、実感として7割ほどの水準である。住民の金銭的な負担は増やせないで、お金をかけない運営を工夫せざるを得ない。具体例をあげれば、会長の手当ては公民館長の時代に月額11万円ほどであったのが、現在は5万5千円である。委員会出席の費用弁済は2500円が1500円に引き下げられた。まずは、中心メンバーたちが費用切り詰めの手本を示したわけである⁴⁶⁾。

一方、中心的な人々の手本となる態度決定だけで青壮年の多くから積極的な労力提供を引き出せるわけではなからう。事業の労力支援を呼びかけられた住民が積極的であれ消極的であれ引き受ける要因として無視できないのは、他の

⁴⁶⁾ K地区コミュニティ協議会の会長Y氏へのインタビュー、2010年21月1日。

住民たちの努力ぶりに関する情報である。支援活動の苦労とともにその行事への参加者が表明する感謝の念がまた次の支援の動機づけとなる。これは、N地区を考える会でも聞かれた脈絡である。それを生み出す基盤として、K地区コミュニティ協議会はニュース「K地区だより」をひんぱんに発行している。設立から5年余で30回を超える「K地区だより」が住民のもとに届けられている。協議会総会の報告から高齢者と小学生の芋掘り行事の様子まで地区内の出来ごとが写真入りで届けられる。それにより、地区の人々の活躍ぶりが読み手に伝わり、地区の情報が共有されているからこそ、それぞれの住民も自分の演じるべき役割を了解しているといえよう。

とはいえ、ここまでに吟味した活動からは、異質な他者は登場してこない。金銭的に多くの資金を集められない協議会が必要な人手を調達する手法は、ある意味で集落意識に依拠した運営スタイルでもある。もしこの地区の生活において別タイプの活動が起きるとすれば、毎年同じような行事が開かれる地区の暮らしの足元で進展している過疎がテーマとして登場しなければならない。

(ii)

これまでの検討からすると、異質な他者は集落意識のはびこる非都市域には容易に登場できなさそうである。アーレントも、現実の裂け目がはっきりとしていて、そこに卓越した個人が登場する公共的空間の現れは、どこにでも見いだせはしないと述べる。実のところ、深刻な過疎の非都市域には、変化する現実によって裂け目はつぎつぎと生まれる。それが重大な政策テーマとならないのは、人々が不可抗力と見なし対

抗策を断念するからである。アーレントに引きつけていえば、子供数の減少は、それだけで公共的空間の形成を困難にさせる。減少が進行する地域社会内で同質性を保持する路線は、第二の誕生＝異質な意見・活動の現れを妨げる。

この現実地域のなかに居て公共的空間を形成するとは、子供の数を増やす政策的な努力、あるいは、集落や地区の垣根を取り払った活動スタイルを持ち込むことである。K地区には、これら2つの要素と合致する方向で推進されている学童保育所の支援活動がある。N地区に比してより条件不利な位置にあるK地区において、異質な他者としての登場がいかんにして可能となるのか。その検討がここでの課題である。

非都市域における公共的空間を問うことは、K地区にある学童保育所とその支援の吟味から始まる。K地区の学童保育所は、2008年度から他地区の小学生を無料で送り迎えするサービスを実施している（利用者25名中、18名が該当）。このサービスの実施により、K地区に生まれた学童保育ではあるが、地区に関係なしに、必要とする対象者に保育サービスを提供し支援するシステムが築かれている。すでに2002年に始まったK地区の学童保育所は、やがて地区外の親から自分の子供を受け入れて欲しいとの強い要請を受けた。その運営責任者は、資金的に厳しい経営状態にあるけれども、焼酎を製造してその収益で追加の運営コストを入手できれば要望に応えられると判断するにいたった。もっとも、必要なだけの収益を上げられる焼酎の生産・販売を実現するのは簡単でなく、運営責任者の幅広い人脈がすべて利用された。ここでは事業化プロセスの紹介が目的でないで、その成果として地区外の子供たちを無料送迎するコストを

上回る収益がある事実を確認するにとどめる。この事業を担う支援団体「お芋の会」は、その趣旨に賛同する会員が広く地区を越えて集まっているとはいえ、子育て世代が中心に位置している。

現在の会員32名中、半数近い15名は、生徒数の減少が深刻なテーマになった1996年に作られたK小学校を盛り上げる親の会以来のメンバーである。その後も、2003年4名、2005年3名、2006年4名、2009年4名と加入者が増え続けている。当初からのメンバーで40歳代は2名にすぎない。焼酎づくりに向けて5月に芋の植え付けがはじまったのは2007年である。したがって、それ以前から学童保育を支援する会への賛同者は増えはじめていたわけである。就業地はK地区外が大半であり、旧町外に勤める人は12名にのぼる。居住地がK地区外の方は8名であるが、2003年から後だと、どちらも7名ずつである。職業面で見れば、農業の従事者は居ない。公務員6名、教師3名が目立つといえよう。自営業は5名となっている。

この資金稼ぎの取り組みを通じて、メンバーたちは収益を上げることと同時に支援団体の開かれた運営を追求した。収益事業の対象を決めるに際して、人々は親たちが担う支援活動ではあっても、できるだけ対象である子供たちを巻き込もうと考えた。焼酎づくりは、原料の芋づくりから一緒に作業できるという理由で最終的に決まった。芋づくり、製造、販売、なにもかも素人の集団は、世間で販売できる焼酎を作り上げ、販売し終わるまで、いくつもの案件を決めていかねばならなかった。ひんぱんに開かれる会合の参加費は、平等に一人500円に定めた。

年輩者の考えだけでものごとを決めないように、会に加わって日の浅い若い世代にも必ず1回は発言させることを原則にした。そのことが、目的に向けて会の行動力を高める作用をもったように思うと、発起者であるA氏は述べる⁴⁷⁾。

この支援団体の活動をアーレントの言説に引きつけて再整理してみよう。学童保育サービスの拡充のために追加資金の獲得が必要となり、新しい収益事業を始めることが共通の目標に掲げられた。目標達成までには大小混ざりあった数多くの事案を決めていかねばならない。その決定に居住地や年齢はかかわりなく、判断基準は事業の成功に寄与するかどうかである。子育て世代も必ず意見を述べ、聴いた側の会員メンバーから応答がある。この時、次世代の大人に育っていく子供たちは、親たちが自分らの生活を応援してくれているのを理解すると同時に、自分たちの能力に応じた手助けをするよう求められる。外の世界に向って、この2つの内容を含んだ事業であることを表示する意図から、焼酎の商標シールにはその年の芋掘りに参加したメンバー全員の写真を張り付ける。この支援は規模こそ小さいものの、アーレントの公共的空間に該当する活動の場と呼んでよからう。

この支援活動にいたるまでには、生徒数の減少に焦点を合わせたK地区の過疎対策をめぐる長い前史がある。K地区の取り組みにおける運動面の特色は、対策を行政や地区指導者任せにしないで、当事者たちが具体的な目標を掲げ、その実現に最後までかかわる態度にある。内容面から見た特色は、地区の存在が外部に知られていないにもかかわらず、当初から地区外の人々を呼び込むという方針を打ち出したことである。

⁴⁷⁾ お芋の会代表 A氏へのインタビュー、2010年11月12日。

そのプロセスを終始リードしてきたのはA氏である。

1996年当時、K小学校はすでに複式学級を採用していた。このままでは縮小、廃校へつながりかねないと懸念したK地区の人々は、諸団体の代表者からなるK小学校児童減対策委員会を発足させた。それだけでは、具体的な成果をあげられないとみた子育て世代は、2年後に、K小学校盛り上げる親の会（約15人）を立ち上げた。この親の会は、町営住宅の戸数増大を町にはたらきかけ、2000年4月に8戸の新築が実現した。ここでA氏がユニークなのは、次の2点である。1つは、適地の地主たちと交渉し、建設に向けた障害除去を意味する売却承諾書を取りつけて町側に建設を要求している。2つ目にあげられるのは、住宅政策の中味への影響力行使である。一方で、外部の人が見て惹き付けられる立派な住宅を建設させ、他方では入居者の選定に深く関与する。新築の完成前に、1万2000部のチラシを印刷し、広く外部に配る。入居の選定では手持ちの外部の人を優先させた。この動きが広がると、同じ時期に4家族が町営住宅外にUターンしてきた。

2000年4月には、小学生が一挙に16名増えて、複式学級は解消された。この人口増加策のインパクトは大きく、5年前の国勢調査と較べると他の4地区はすべて人口が減少しているなかで、K地区だけは4人の増大を記録した⁴⁸⁾。だが、外部からの移住者を迎える人口増大策は、それまでと違った生活環境を抱えた集団を迎えたわけだから、しばらくすると従前にはなかった問題を表面化させる。親戚も居ない身知らぬ土地で共働きする家庭にとっての子供の放課後問題

である。そこから学童保育所の設置が要望される。しかしながら、農村的な環境に身をおく町職員には、想定外の要求である。A氏は国の補助要件など政策内容を調べて町側と話し合う。自分たちが運営団体「わいわいクラブ」を立ち上げて、2002年6月に学童保育所をスタートさせる。

運営を開始して数年が経過すると、他地区で共働きする親から子供を預かってほしいと、繰り返し押しかけ相談を受ける。したがって、実際には地元にも学童保育の潜在的需要は存在したのであって、具体的な政策要求の声にまともななかったにすぎないと分かる。その申し入れに対して、学童保育所の親たちは他地区の子の受け入れに賛成するが、子供たちを送り迎えする費用がない。というのも、親が預けやすい学童保育所を運営の基本に据えているため、預かり料を市内一安い月3800円に抑えている（たいていの保育所は月5000～6000円）。半面で、教師役の職員への人件費以外の諸経費は材料持ち込みやボランティア活動で処理する状態にあった。ここから、収益事業により、送迎の費用を賄う必要が生じたのである。すなわち、異質な他者を迎え入れる政策は地元の子育て世代が中心になった支援団体を、独自の収益活動を通して公共的空間としての機能をもつ場に引き出したといえよう。

(iii)

公共的空間とは異質な他者を受容し、彼らの主張に対応する場のことである。この公共的空間の形成に関して、N地区とK地区の事例検討はなんらかの一般的な言説を含んでいるであろ

⁴⁸⁾ もっとも、この施策による生徒増は、子供が小学校卒業とともに退去するという条件でも付けられないかぎり、一時的なものにすぎない。実際、K小学校はその後しばらく、5学級と6学級の間を変動する。

うか。非都市域の人々の側に、放置できないほど深刻な裂け目だという認識がある状態でも、公共的空間の登場は、人々の間に裂け目を修復するべく新タイプの活動に着手する強い意欲がなければならない。地区コミュニティ協議会の制度は、その意欲を起こさせる政治の、とりわけ若い世代の意見を尊重する仕掛けを備えていないため、この制度をいくら拡充しても集落意識からの転換の契機を見つけられそうにない。

両地区の考察から共通して得られるのは、地区コミュニティ協議会が従前の集落レベルで催されていた諸行事と合併前の市町村の補助事業を自治活動として編成し直している姿である。一方、深刻な過疎、その下で子供の育成に携わる子育て世代は、抽象的なモデル上で公共的空間を創出する役割が期待される。その子育て世代は、両地区において集団を形成しているが、合併後の住民自治がそれらの団体結成を呼びかけたわけではない。その運営実情をみると、N地区にあっては、協議会の自治活動が子育て世代から独自の主張や活動を展開するエネルギーを奪っている。K地区の場合は、協議会が学童保育所の運営組織に3万円の助成金を出しており、その団体を応援するお芋の会をも友好団体として位置づけはしているが、それが数ある助成団体と区別されることはない。だが、このK地区の団体は、集落意識の強い集落および伝統的な団体を基盤にした狭域自治を通して、その内部で持ち上がった政策課題に取り組み、公共的空間を誕生させた。その転換点はどこなのか。地区という母体から離れて、学童保育所の設置運営のために、目的団体（アソシエーション）としてわいわいクラブを結成した時点に求められよう。

この団体の設立をもたらしたのは、他から移住してきた人々であり、その人々が提出した、地元の自治体では対応できない新種サービスの要求が出発点となっている。次の世代を確保する働きかけによって、K地区に登場した異質な他者。その他者たちの意見に対して、役所任せにせずに、対等な住民同士として応答していくプロセスから新しいタイプの団体が生まれる。新しい酒には新しい革袋が必要となったわけである。設置された団体は、運営面からの諸限界はあるにしても、論理的には地区という範囲に限定されない開かれた組織になった。それと同時に、日常的な運営の中心になる保育児の親たちの集まりとは別組織をもつことで、さまざまな動機から支援する賛同者を広く集められるようになり、団体の公開性と恒常性を高めた。

この団体の経緯と活動には、アーレントの述べる活動の始まりの基本的要素が含まれている。半面で、当初の取り組みの狙いに立ち返れば、この公共的空間の場は、K小学校の複式学級をなくすという政策目標を持続的に実現できたわけではない。数量目標からみた到達水準と分権社会にふさわしい公共空間としての機能を備えた活動の出現とのどちらの尺度を選ぶかにより、お芋の会に対する評価は著しく異なってくる。

この新しい活動出現に際して、制度化された住民自治の組織は、関与していないに等しい。逆にいえば、公共的空間の場が地区という範囲に限定される根拠はどこにもない。もちろん、十分に広い自治区域を設定すれば、内部にそれぞれの公共的空間がすっぽり収まるケースは発生するかもしれない。この包摂の事態は実際の問題として起こるとしても、狭域に力点を置いた今後の住民自治の制度化と公共的空間の形成とは、位置する次元が乖離している。公共的空

間は外に向って開かれているだけ、現実区域を境界とする限定性は希薄である。他方、制度としての住民自治は、対象が区域内の住民にはっきりと限定される。自治の対象・権限や予算面が格段に拡充されようとも、自己決定を最上位に据え続けるかぎり、集落意識の打破や過疎の対抗策などを強力に打ち出す内在的なメカニズムが働き出すことはない。結局のところ、制度的に拡充された住民自治と公共的空間の創設は反発関係にはないけれども、相互に共鳴する関係ではない。つまり、画期的な住民自治の整備によって公共的空間の場が次第に広がるという見方は、少なくとも非都市域において当てはまらない。

分権改革が目ざす分権社会において住民自治は中核となる要素ではあるとはいえ、市町村合併とは、なによりも大がかりに権限を行使し、資金と人材を管理する政治・行政に関する出来ごとである。再編成された政治・行政が広域合併を受け入れた住民たちの期待に応える活動を展開しているかについて、章を改めて検討しよう。

4. 薩摩川内市の少子化対策と市議会

1) 市役所の少子化対策と都市圏行政 (i)

住民自治から市町村自治に考察次元を移せば、政治的意思決定とその遂行は制度的に分立する。アーレントのいう公共的空間は、抽象的な役割分担としてみる場合、もっぱら市町村の議会が引き受ける。首長が統轄する行政は決定された政治を執行する組織といえる。しかるに、分権改革より前は、政治的な選択を含む政策の案が行政の手によって策定され、議会は一般的

に言えば、それをほとんど修正しないうる。とすれば、行政の部門が実質的な部分で政治をも担ってきたわけである。この歴史的な脈を踏まえれば、広域合併を受け入れた人々の期待に応える政策を検討する場合にも、まずは行政の活動に着目することになる。

ここで、行政が従事する性格の異なる2種類の活動に着目しよう。それは全市域を同一に扱って同等なサービス水準を追求する施策態度と、個別の問題対応や特定地域を優先的に開発することで、市の活力を一段と高める施策態度である。後者に関しては、地域間、サービス分野間での複雑な調整を要することが多い。この2つの施策態度は地方自治の二元代表制の下で、前者はどちらかといえば行政、後者は議会の活動が主に担うと言えよう。実際の市町村運営に即して言えば、日本の場合、戦後一貫して首長とそれを支える行政が活動のイニシアティブを發揮してきた。分権改革のさなかに行われた合併の後、従前の行政の運営態勢に変化は生じたのか。あるいは、従前の態勢のまま、非都市域の難題に対処できるのであろうか。

市町村合併とは、政治・行政の次元で言えば、決定・執行の規模が拡大することである。広域合併を推進した西尾氏は、幅広い決定権限を付与される分権社会の市町村が、各種の問題を処理できる総合行政体になる必要を説く。それと同時に、主力となる旧中心市に対して後背地にまで責任を負う都市圏行政を遂行する自治体に変貌するよう求める⁴⁹⁾。これとは別に、合併は中心市から見て異質な他者である周辺市町村と合体条件の折り合いをつけるプロセスを伴う。異質な他者同士がどう向き合うのかについて、関係住民を巻き込んだ公開討議の機会がもたれ

る。ここに、公共的空間の視角から見て、市町村合併に1つの積極的な意味が見いだされる。

関係者間の意見交換による合意を踏まえた合併後の市町村運営においては、合併前の異質な意見に対処する2つの方法が存在する。既存の政治・行政の構造はそのままにして個別政策において異質な意見を反映させるやり方と、意見の汲み上げに新方式を創設するやり方である。旧周辺市町村にとって最大の関心事である深刻な過疎への対処に際して、合併後の広域市、そこにおける行政は、この2つの方式をどのように用いるのであろうか。包括的な住民自治を制度化した薩摩川内市の場合は、2つの方式を折衷した。住民の意見をくみ上げる場面では新たに総合行政の方式を導入した。その一方、非都市域の深刻な少子化に対しては、従前の行政組織が対処策を打ち出した。前者の総合行政から検討しよう。

総合行政にはいくつかの使われ方がある。合併に独自の課題として、旧市町村ごとで異なるサービス提供・事務処理の手法を統一する作業がある。通常、一体化と呼ばれる取り組みは、既存の事業のリストラクチャリングを含む点で総合性の構築と結びつくが、合併後の行政運営を検討している本稿では扱わない。この間の分権改革が強く指向してきた総合行政は、行政事務の執行に際しての国と自治体の融合と、各団体レベルによる行政分野の包括的な統合を組み合わせる内容である。だが、もう一つ別の使われ方がある。ある重大な案件が生じたときに、いくつかの関連する部署が共同して対処するケースである。縦割りの管轄を越えて諸事務を結合する総合化である⁴⁹⁾。薩摩川内市はこの総合的

な処理方式を取り入れたコミュニティ課を新設した。

地区コミュニティ協議会は振興計画の作成を含めて包括的な活動を展開できる。その事業にいくつもの縦割り部署にまたがるものが含まれる確率が高い。そうした住民自治を行政側でサポートするには総合的に事務対応する部署が適しているとの判断があった。コミュニティ課は、協議会からあがってくる未整理なテーマを受けとめる部署としてはふさわしい。とはいえ、行政内部の管轄区分に即したテーマの仕分けに重心があり、自らによる政策の立案を主任務にはしていない。

非都市域の政策テーマを能動的に対処しない下で住民自治を充実させようとするれば、予算獲得と運営面での人的サポートが中心となる。しかるに、非都市域の市町村の多くは、財政的に行き詰っているからこそ、合併を現実的な選択肢にしたわけである。事実、前節で検討したごとく、合併前にあった行政からの手厚いサポート（個別補助金など）は、合併後に包括補助金に改革されたものの、金額的にはかなり減少している。また、市は各協議会に対してコミュニティ主事という職員の雇用を資金面で引き受けた。その職員は17日分だけ給与が支払われる非常勤であるため、能力のある人材を雇用できないという難点を抱えている。

住民自治に及ぼす作用という観点に立つと、日常業務面での関係が重要である。コミュニティ課は地域の諸課題を仕分けるだけでなく、全住民対象のサービスを市側から発信する主要な窓口である。この時、全市に地区コミュニティ協議会を設置しているため、市からの送信先を

⁴⁹⁾ 西尾，2007年，141ページ。

⁵⁰⁾ 山田，2010年，46ページ。

協議会長に特定できる。つまり、市側から見れば、協議会は均一な行政サービスの実施に貢献しているわけである。協議会長は、一方で、市との頻繁なコンタクト、および市行政の下請け的な用いられ方（各種情報の受け手、協議会の関連会議、各種イベントへの出席、各種委員の地元からの推薦など）に不満を表明する。他方で、それら行政実務が住民全体を均一に扱う内容であり、同化を求める集落意識との親和的な性格であるが故に、協議会長の間で強い反発にまで進展しているわけではない。

結局、住民自治を導入し、総合的な行政組織を設置するという制度上の改革に踏み切っても、市と地区コミュニティ協議会の運営関係は、公共的空間の方向へとは向かわず、むしろ集落意識を温存させる作用があるといえよう。

(ii)

本稿は子育て世代を非都市域における異質な他者の生きた素材と位置づける。その根拠は、集落意識に同化させようとする人々の前に異なる生活スタイルと意見を持ちだすポテンシャルの高さと、子供を次世代の異質な他者に育て上げる第一の責任を負う存在という二重の役割にある。アーレントの言説においても、子供と彼らに対する教育は独自の位置を占める。その一方、市町村は自己の管轄する区域に住み近未来に公共的空間を担う子供たちの教育を、専門家集団としての教師とともに担う。市町村の組織編成において専制的に教育領域を引き受けるのは教育委員会である。

市町村の教育委員会が公共的空間の形成を左右する政策を打ち出すのは、次の2つの分野であろう。1つには、小中学校の管理者として子供たちを公共的空間に登場する人物に成長させ

る教育を実施する方向である。もう1つは、生きた素材である子供たちを増やす施策方向である。これに対して、薩摩川内市の教育委員会は、別の路線を推進する。この委員会は、知識学習の整った環境で学ばせる目標を掲げて、小中学校の統廃合を積極的に追求する。これまで学校教育に関しては、教育専門家たちが教育政策を独占してきた。その路線に沿う非都市域の少子化対処策は、地域に発展をもたらすのであろうか。また、その教育のもとで育った子供たちは、公共空間の形成に寄与するのであろうか。ここでも、教育の制度的な側面と現場の運用面の双方から検討することになる。

2010年12月17日に薩摩川内市の教育委員会は、市議会の総務文教委員会に小中学校の統廃合に関する基本方針を提出した。その後、年度末にかけて再編対象地を中心に地元説明会が開かれた。市教育委員会は、知識学習、身体機能の発達を促すという観点の下に、合理的と見なす編成計画を盛り込んでいる。そこでは個々人の能力を高める要件は記されているが、大勢の人々の間で注目を集める意見を述べたり、行動を起こせる能力は、少なくとも主目標となっていない。また、人々が学校、とりわけ小学校を、地区としてまとまった行動をとる拠点と見なす事実とどう向き合うのかという視点は弱い。合併によって生じる構造変化や分権社会を担う公共的空間を視野に入れない基本方針は、市教育委員会が市長部局から独立して教育を専管とする組織編成であることに照応するように見える。基本方針を具体的に検討しよう。

今回策定された基本方針の目的は、子供たちが共に学び合い、磨き高め合う条件の不備や教科の専門の先生がそろえられないことなど、小

規模校が越えられない課題に対処する。それと同時に、2009年度から実施している小中一貫教育のより効果的な実施も狙っている。さらに、再編に向けて望ましい学校規模の2つの基準が提示されている。

1. 小・中学校とも、クラス替えが可能な1学年2学級以上とする。
2. やむを得ず1学年1学級となる場合でも、小学校で1学年が複式学級を解消する10人以上、中学校については集団生活が可能な20人以上とする。

この基準と生徒数の見通しを重ね合わせて、全市域を統一的に再編成する。このため、旧川内市内にも対象となる学校が出現する。

とはいえ、ドラスチックな改変に直面するのは、旧周辺市町村に位置する学校である。中学校は教育技術上の専門的な要件に基づいて以前から統合が進んでいる。このため、学校数だけでいえば、2010年の16校が計画最終年度の2015年までに1校減るにすぎない。他方、小学校に着目すると、合併時に47校あったが、2010年に45校に減り、最終年度には30校にまで減少する。最も大きな統合は、5校が1校にまとまる旧東郷町のケースである。旧祁答院町では、K、D、Mの3校が統合検討の対象とされている⁵¹⁾。

この統廃合は全市域における均等な学習条件、教育環境を確保するべく実施される。多分に競争的な環境の下で推進される教育は、個々の生徒の能力を向上させる内容である。そこで錬磨されるのは、現下の日本では、1個の私人として市場経済に参入できる能力である。この学校教育の任務は、集団への同化を優先させる集落意識とは明瞭に違って、公共の裏側にある

私人の育成にある。私人（プライベート）・公共的空間の区別がハッキリした生活を想定している。そうではあるが、公共的空間に登場する能力の発達が独自の目標となっているわけではない。

この時、教育による能力開発は、その時々々の政治の利害や影響力からは切り離して、その修得手法にもっとも良く通じている教育専門家の手任せられるべきとの通念（教育の中立性）が、これまで通りに前提されている。この教育の中立性を御旗に掲げる文部省科学省の教育行政は、ストレートに末端組織まで行き渡る集権制の事例としてしばしば引き合いに出される。この間の分権改革のプロセスでも大幅な見直しはなされていないし、合併という政治の大事件を経ても、一般的には、市教育委員会の仕事に目覚ましい改変は生じない。

ところで、日本の学校はそうとうに大きな敷地と一群の建物を備えていて、地区の人々にとって共通の歴史そのものである。このため、地区の人々によって同化のシンボルにされる存在である。その学校の廃校リスクが高まると、地元からは強い存続の運動が持ち上げる。合併前の市町村教育委員会は地元との結びつきが深く、要請に応じて特認校（校区外からの通学を支援する制度）、小中学校の留学生（当該市町村の外から、年間単位で生徒を受け入れる制度）などを採用することになる。これは、客観的にみれば、非都市域が異質な発想を持つ生徒と恒常的に接触する機会の創出である。薩摩川内市の教育委員会は、2014年度で特認校の制度を休止させるなど、従来の特例措置に高い評価を与えない。目ざすは、同等で、均質な教育に純化す

⁵¹⁾ 薩摩川内市教育委員会学校教育課：薩摩川内市立小・中学校の再編等に関する基本方針、2010年12月17日。

るように地域単位を再設定することである。

市教育委員会の基本方針は2つの面で、非都市域における公共的空間の形成にマイナスの作用を生じさせる。進行している子育て世代の人口集積地区への移動を後押しするのが、その1つである。これにより、非都市域における集落意識の優越状況を転換する核となりうる子育て世代をますます奪い去る。2つ目は、私人としての能力開発という目標が地元に残る子育て世代の関心を地区から引き離す点である。

ところで、中央の文部科学省は、すでに整備された教育技術的な環境の下で教育に専念する学校モデルに大きな風穴を開けている。2004年度からはじまったコミュニティ・スクールでは、地域の人々が学校の運営方針、教員の人事について意見が言える。薩摩川内市の教育委員会がこの制度をどの程度検討したかは不明である。ただし、制度づくりに最初の段階から深くかかわっている金子郁容氏の発言にみられるように、この制度を推進する人々は、地域において公共的空間があらかじめ存在することを想定している（「いい学校はいい地域から生まれ、いい地域は、いい学校から生まれる」）。しかるに、実際に、多くのコミュニティ・スクールの会議に出席し、議論を吟味している仲田康一氏の評価は違っている。「声が大きいの町内会長や元校長ら地域の有力者。保護者は活動の手足に終わりがねない」と分析する⁵²⁾。こうした役割関係は、N地区を考える会の活動ぶりと大きくダブってくる。ここでも、制度改革だけでは、公共的空間へたどり着けない事態に出くわす。

(iii)

薩摩川内市にとっての広義の定住政策は、非都市域のみならず市全体で高い政策順位を獲得している。というのは、減少傾向にある市の総人口は、2010年の国勢調査で10万人を割り込んだからである。その定住政策の重心は子育て世代におかれているので、定住政策は結果的に、公共的空間のポテンシャルを高める役割を演じる。ここから、市町村管理の住宅建設を導き出すのは、即効性のうえからも分かりやすい。この観点に照らして、数多くの周辺市町村を抱え込む広域合併という特定条件を付す場合、広域市は活発な住宅投資策を採用できるのであろうか。

ところで、広義の定住政策には、区域の内外から永続的な定住者を迎える住宅政策だけでなく、観光を含めた市外の人々との種々の交流も含まれる。というのは、外部から異質な他者を呼び寄せる政策は、最終的には移住してくれることを狙っているからである。この目的と結びついた施策は、薩摩川内市の場合に数多くの部署で実施されているが、2010年4月に種々のソフト事業を包括するシティセールス推進課が新たに設置されている。つまり、定住政策がハードとソフトの両面から推進されている。まずは、市町村管理の住宅建設を担ってきた建築住宅課から取りあげる。

三位一体改革の下で合併した薩摩川内市も、他の合併市と同じく財政の健全性回復が優先テーマとされてきた。このため、広域合併を経験した住宅部門は、建設事業中心の部署から種々異なる住宅需要を調整する部署へと路線転換を余儀なくされている。というのも、合併後には

⁵²⁾ 「町が育てる学校-教育あしたへ 5」『朝日新聞』、2011年1月13日。http://www.asahi.com/special/kyoikuashita/TKY201101130113.html。

住宅整備面における地域格差の平準化と、それぞれの部署が抱える住宅需要の順位づけが次第に前面へと押し出されてくるからである。この業務実態を直視するかぎり、非都市域における少子化対抗策としての住宅の活用は限られた役割しか演じられない。むしろ、住宅需要を抱える種々の部署が相互に連携して目標を追求するタイプの総合政策に接近していく事態が新たに登場している。まずはストックとしての住宅の整備水準の整理である。

薩摩川内市には、現在、市管理住宅が2353戸ある。旧周辺市町村が住宅建設を重視していたため、全人口の4分の3近くを占める旧川内市に存在する市管理住宅（1289戸）は5割強にすぎない。裏からいえば、旧周辺市町村は、市管理住宅のストックを相対的に多く擁している。それらの住宅に適用される法律からみて、3種類が区別される。低所得者層に低廉な家賃で住環境を提供する公営住宅と中堅所得者層を対象にした特定公共賃貸住宅の2つは、国から建設や家賃収入に補助金が投入される。その半面、入居資格などは細部にいたるまで国のコントロールの下におかれる。3つ目は、国の補助金を受けない（だが、たいてい県の補助金がついている）ため、比較的に弾力的に運用できる市町村単独住宅である。呼称は市町村ごとにまちまちであるが、薩摩川内市は合併時に、一般住宅に統一している。

戦後の公共部門における建設投資は、長い間、開発優先の路線をとってきた。その流れのなかであって、市町村の住宅建設は珍しく生活に困窮している人々を対象にした福祉政策に属する

投資事業であった。つまり、市町村管理の住宅の大部分は、公営住宅に属する。薩摩川内市でいえば、2077戸がこれに該当する。当然、この公営住宅は市が少子対抗策として政策運用する余地がほとんどない。弾力的な運用を多少とも発揮できるのは、一般住宅233戸と特定賃貸住宅53戸にすぎない⁵³⁾。旧川内市には、一般住宅、特定公共賃貸対住宅とも8戸しか建っていない。つまり、これら2種類は、圧倒的に旧川内市以外の市町村が利用した住宅政策である。

本土側の4町は、一般住宅を123戸建てた。公営住宅との比率でみると21パーセントである。これが甑島の4村になると、その92戸の戸数は比率を41パーセントにまで高める。甑島における一般住宅の建設には鹿児島県の特設離島補助金が投入されている。本土側の4町のうち、旧樋脇町、入来町は一般住宅、特定公共賃貸対住宅の数は多くない（それぞれ9戸と7戸）。旧東郷町は、一般住宅が30戸と多くなっているとはいえ、公営住宅も174戸に達している。さらに町時代に、独自に2つの団地造成をおこない、100戸を超える分譲住宅を販売したほど、住宅政策を重視していた。同じく、定住面から住宅政策を重視したのが旧祁谷院町である。この町の場合、公営住宅は87戸であるが、一般住宅の79戸、特定公共賃貸対住宅の43戸を合計すると公営住宅を上回っている。このように旧市町村の独自の政策判断により建設された市町村管理の住宅ストックが、合併後に1つの部署で管理されている。

ところで、合併後の市政運営の基軸は、全国的にみて財政基盤の強化である。平成の大合併

⁵³⁾ ここで付言すれば、子育て世代を呼び込むうえでより魅力的な政策に分譲住宅用の団地造成がある。けれども、複雑で多様な住民ニーズを的確にとらえる企業感覚のない開発はしばしば販売不振を招く。実際、旧周辺市町村が造成した小規模な分譲地が、現在も3カ所残っている。

の推進力をとりわけ小規模市町村に顕著となった財政逼迫に求めるのは、衆目の一致するところであろう。1990年代の積極的な投資活動で膨れ上がった地方債を継承する合併市の多くは、健全財政を回復するために優先的に投資を抑制する。薩摩川内市もこのタイプに属する⁵⁴⁾。それでも生じる住宅需要には、多額の投資資金を投下する自力建設よりも、借り上げ方式で対処するのが主流になっている。市は基本的な設計・設備要件を提示して、民間がそれらの要件を満たす住宅を建設する。市は要件を満たす住宅を15年前後の長期間について借り上げるという手法である。

この事業がおかれている枠組みを無視するかのごとく、建築住宅課は、高度成長の初期に建設され、耐用年数を超えた既存の公営住宅の立て替え需要、急速に増大する単身高齢者向けのバリアフリー型住宅需要（これらはいずれも旧川内市域の比重が高い）を顕在化させる。その一方、広義の公共部門で働く人々の異動圏域が大きく広がり、異動先で空き家がないために入居住宅を確保する需要が発生する。少子対策としての住宅政策は、これら諸需要が投資資金を奪い合う競争環境に割り込んでいかなければならない。住宅政策を担当する建築住宅課は、これら性格の違う住宅需要を調整して事業に載せていくことが業務となる。これらの調整を円滑

に進めるためには、関連する諸部署が一同に会して妥協点を見いだすという総合行政スタイルで処理されるであろう。

少子化対策の住宅政策は、行政内部に発生するのは違った調整の必要を持ちだす。非都市域のいたる所に広がる深刻な過疎、それら諸地区のうちどこを優先させるかという順位の問題である。資金制約が厳しければ厳しいほど、順位をめぐる調整は決着が難しい。ここでは、客観的な尺度が果たす役割は限定的であって、政治の出番といえよう。少子化対策としての住宅政策は、一見、即効性もあり目覚ましい成果を挙げられそうに見えるものの、平成の大合併後の客観的な条件を踏まえた判断として、目覚ましい成果は期待できない⁵⁵⁾。

(iv)

外縁部まで包摂する広域合併市の行政について、西尾氏は高度な事務を遂行できる総合行政と都市圏行政を求めている。西尾氏のいう都市圏行政とは、一部の都市集積が見られる市街地と深刻な過疎に悩む外縁部、それに郊外部にそれぞれ異なった性格の政策を実施することである。とくに人口減少の薩摩川内市は、県都・鹿児島市に隣接する地理的条件にも強く影響されている。この市が高度な産業・文化的な機能を備える大中の都市群の間に割って入り、発展の

⁵⁴⁾ 山田，2010年，22～24ページ。

⁵⁵⁾ この時、もし平成の大合併の後のような厳しい政策環境でなく、積極的な住宅投資が可能であれば、その投資は少子化対策としてポジティブな成果を挙げられるだろうか。実は、投資の効果はかなり限定的だといわざるをえない。具体的な事例に即して検討しよう。旧祁答院町のK地区は、積極的な住宅建設策を実現したが、それにより複式学級を解消しえたのは数年間にすぎない。旧町も中層所得者を獲得する住宅政策を一貫して推進してきたにもかかわらず、生徒数の減少を抑制できず、3つの地区を1つの小学校に統合する案が突きつけられている。旧東郷町の場合、公共管理の住宅を建設するだけでなく、2つの団地開発を手がけて1990年代末に相次ぎ完成させ、116区画を分譲した。その効果により、2005年に239名まで落ち込んでいたT小学校の生徒数は、2010年にいったん279名まで増加するものの、その後は急減して2016年に193名になると見込まれている。（東郷町郷土史編纂委員会編『東郷町郷土史 続編』2003年，p13～14などを参照。）

地歩を築くためには何が必要であろうか。少なくとも、市外の人々から見て明らかに他都市より目立つ個性を備えた都市として自己を売り込める素材と効果的に売り込みを追求する実行部隊は欠かせない。しかるに、地方都市の多くは、この一方あるいは双方が弱体である。

この状況の打開を旨ざすとき、行政には何ができるのであろうか。過去には、いくつもの政策的試みの失敗が積み重ねられている。それらの失敗をふまえつつ産業構造の変容を視野に置いて、地方の広域市を都市間競争の場に登場させるには、新しい総合行政のスタイルが必要となりはしないだろうか。そこでは、地方都市と外縁地域との関係も、西尾氏の想定と違ってくる可能性がある。

薩摩川内市のシティセールス推進課は、この市に興味をもち接触・交流してくれる人々を増やす目的のために、関連する諸サービスを1つの窓口にとまとめた部署である。それは、自己の市を外の世界に向けて開き、より多くの異質な他者との交流を任務とするのであるから、公共的空間の形成に積極的に寄与する。とはいえ、実際の活動は、観光交流の宣伝にはじまり種々雑多な事業を手がけていて、外からは分かりにくい。

具体的にみれば、観光パンフレット発行、報道機関への説明・招待、物品宣伝・観光宣伝などどこにでもある取り組みからはじまって、テレビCMの放送、観光インストラクター育成研修、ツーリズム商品の開発なども含まれている。さらに、特産品・名産品のプロデュースも手がける。目下の取り組み重点の一つは、竹100パーセントの紙の特産品に仕上げることである。このため、市内の製紙会社、印刷工業組合、市と

で3者協定を結び、利用促進を図っている。なぜ特産品に仕上げる事業がシティセールス推進課の担当であるのか。これまでだと、製品にするまでは林務水産課、販売は商工振興課と分かれ、最終的な売り上げの増加を自己の任務に据える行政ではなかった。実際の製品開発は民間企業が担当するものの、社会的に信用のある市が商品として利益が上がる事業になるまでのプロセスに参与し、最終利用者までの仲介役を果たす点が新しいと市職員は説明する。

この説明からは、シティセールス推進課の独自性はよく見えてこない。住民の未定型なサービス要求に対応するべく作られた総合行政のコミュニティ課と対比してみよう。コミュニティ課は要求を抱える住民の窓口ではあるが、その要求を仕分けて担当部署に回す役にとどまり、自らが決定し行動する部署ではない。これに対して、シティセールス推進課は、設定した政策目標を自身で達成するための部署である。その目標は都市間競争において薩摩川内市を外部的世界に魅力あふれた地域として登場させ、広く認知してもらうことである。このために、市域内にある潜在的な資源要素を発掘し、対外的に売り込める商品を企画するだけではない。企画案を商品に仕上げるために、既存の原料提供者、事業所、諸団体の結びつきを組み替えるし、完成した商品を安定した販売ルートに載せるまでの全工程が部署の担当範囲となる。

この活動の遂行は、専門行政ごとに権限と資金が配置されている一般の行政にとって異質である。つまり、この総合行政は、コミュニティ課とは違って、行政の編成原則とは別の原則を持ち込む。その結果、シティセールス推進課は他の部署から権限の一部を奪うか、二重行政となる分野を生み出さざるをえない。実際、この

課は7名の専従職員とは別に、企画課や農政課、文化課などから係長級の職員13名を兼務の「専門員」に任命している。また、観光宣伝、イベント広告、産業振興などの予算を実質的に執行する状況にあるようである。こうした新原則に基づく部署は、いくつかの関連部門間の調整活動や効率を求める行政改革からは生まれない。そこには政治の決断が持ち込まれている。しかしながら、この政治は、異質な他者同士の対話に基づく政治ではなく、階層組織の上位者（市長）が下位者に下す決定としての政治である。

シティセールス推進課の設置を必要とさせたのは、この間に取り組まれた数々の振興策が目覚ましい成果をあげていない事態および市をとりまく外部環境である。低い知名度は上昇せずに（あるアンケートによれば、人口5万人の出水市よりも低い県内6番目）、2011年3月には九州新幹線の全面開通を迎える。隣の鹿児島市に代表される他都市の積極的な自己アピールに効果的に対抗する方策がなければ、都市間競争では埋没してしまう。この危機感がシティセールス推進課を生み、その活動を優先度の高い政策に押し上げたわけである。この時、シティセールス推進課が着目する素材は、圧倒的に旧川内市の外部に存在する諸資源である。裏からみれば、周辺部が保持してきた地域個性や産業である。これらの資源がなければ、薩摩川内市は都市間競争に割り込む武器を持たない。つまり、西尾氏が主張するのは逆に、個性ある都市としての発展を望む旧川内市の願望は、旧周辺市町村が築いてきた歴史的な個性に大きく依存している。

iii と iv 節では、薩摩川内市の一般行政において異質な他者を確保したり、その種の人々との交流を促進する部署の活動を検証した。どちら

にも、専門行政をワンセットそろえるのとは違うタイプの総合行政の必要が生じている。建築住宅課では、限られた資金のもと種々の住宅需要を満たすべく部門の壁を超えた調整がなされる。シティセールス推進課は、市を知らない市外の人々に薩摩川内市とのコンタクトの意欲を湧かさせ、実際に足を運ばせることが目標である。これは個々の行政が専門性の高いサービスを提供することで達成できるものではない。地域内部にある素材を磨き、他都市にはない魅力ある資産に変え、興味ある対象として外部の人々に映る案件を提供し続ける。未知な人々の欲求を的確につかみ、それに応える強固な意志と起業家精神を備えた人材が居なければ達成の困難な目標といえよう。このとき、西尾氏が描くような専門行政がワンセット整備されていることが都市的な発展に有利かといえば、そうではない。むしろ、確立された専門性の故に部門間の壁が高く、事業は内部調整だけでしばしば多くの障害に出くわす。これを乗り越えて円滑な事業推進を図ろうとすれば、包括的な業務範囲と権限を備えた部署の設置が政策選択の1つとなって登場する。

平成の大合併を進めた側は行政の活動基盤を拡充する総合行政体をスローガンにしてきた。しかしながら、行政活動の性格を問わない制度改革や組織の充実、コミュニティ課のごとき新タイプの部署を設置しても、集落意識に代表される地域の保守的な社会構造を温存させてしまう。その一方、一般行政のなかには、市域内の差異、差異を踏まえた問題対処を打ち出す部署、あるいは都市間競争に勝ち残ろうとする活動などもある。これらは異質性や地域個性をいきなり同質化させるのではなく、逆に、それと

向き合うために従前の活動を見直すことになる。

これら差異や異質性への着目は、結果としてより開かれた地域を築き、公共的空間の形成に寄与する。このタイプの活動は、狭い意味での行政の任務からはみ出している、市政のあり方という政治領域と大きく重なる。これら政策の発案や戦略に対応する議会のあり方が問われる。

2) 非都市域が地盤の議員と公共的空間としての市議会

(i)

市町村自治の分割された機能に即していえば、議会はおそらくアーレントのいう公共的空間の機能に特化した存在といえる。市町村をとりまく大小のテーマに全方位的な対応を余儀なくされる行政と対峙して、議会はどこまで自己の役割を積極的に演じられるのであろうか。

これまでの分権改革において、議会は本格的な制度改革を経験していない。もっとも、個々の市町村議会は意欲的に従前のやり方を見直している。薩摩川内市の議会も、議会基本条例を制定しているし、請願の審議に際しては代表者を参考人として呼び、意見陳述の機会を与えている。それは、公開性や住民との対話を強化する取り組みといえるものの、本稿はこれらの改善努力とは違った局面を照射する。権力を保持し決裁を下す議会は、アーレントの公共空間にふさわしく、住民たちの眼前で異質な他者同士として意見をたたかわし調整をする姿により、高い称賛を受ける場であるかどうかである。

そのためには、議員たちは自分の足元にある地域や市域全体の問題点を政策にまとめあげる能力が求められる。また、選挙地盤となる地区の深刻なテーマをすくいあげ、代弁する政治家としての資質が評価される。この点で、広域合

併という薩摩川内市の政治的な経過を踏まえれば、都市部の利害と非都市域の利害を調整する政治力が、合併後の議会と、そこで活躍する議員たちに対する検証課題として掲げられる。

広域の市町村合併とは都市と非都市域が合体することだと、関係住民は皆承知している。合併がもたらす変化は、行政については一目瞭然である。ところが、一般の人々、特に非都市域の人々にとって政治の中核である議会は見えにくい。その見えにくさは、変化のあり様ではなく、議会政治そのものにあるといえよう。広義の行政が提案するさまざまな政策案や戦略構想を前にして、市の政治中核である市議会は、いかに存在意義を発揮するのであろうか。ここでも、政治の舞台で活躍する議員たちと議会運営の両側面から検討しよう。まず選出される地域によって異なる政治特性から取りあげる。

現代の政治は代表制度をとっており、2元代表制をとる日本の地方自治のうち市町村の議員選挙は、全域の単一選挙区が一般的である。広域合併を成し遂げた非都市域にとって、合併後の政治はかなりの性格変化を遂げる。合併を経た市議会選挙は、長期的な政治活動の観点に立って見た場合に、2点で公共的空間にプラスに作用するであろう。1つは住民に対して集落意識が政治パワーを発揮する重要な局面である議会選挙に際して、集落推薦が実質的に崩壊することである。もう1つは、議員が選挙と議員活動において機能的な目的を追求する活動スタイルを競合する都市部の相手から学ぶ機会が増えることである。だが、合併後の現実政治を観察するに限り、照応する変化の効果は鮮明になっていない。とすれば、不照応の現れる形態とその原因の究明が課題となる。薩摩川内市の議員選

出に即して吟味しよう（表4）。

合併の前に130名いた議員は、特例措置として定めた合併直後の44名（選挙区選挙）を経て、市域全体が単一選挙区となる通常の選挙（条例定数）の34名にまで減少した。最初に、議員全体を選挙地盤ごとに整理すると、旧川内市の議員23名（68パーセント）は、ほぼ有権者比（7割）と見合っている。旧周辺市町村に関しては大きなバラツキが生じている。一段階規模が小さい鹿島地区を除いたとしても、里、上甌地区はゼロである。その一方、候補者の乱立を回避できた東郷地区、祁答院地区、下甌地区は、議員総数が条例定数よりも10名多かった前回選挙と同じ議員数を議会に送っている。この選挙結果は、旧市町村単位で立候補を調整する力が働かない事態を映している。また、議会において、場合によってはかつての個別市町村の利害が全

く反映されない懸念、あるいは、かつて高い順位をえていた政策要求が広域市で低い順位しか割り当てられない蓋然性を高めている。だが劇的な変化は、非都市域が陥った政治的地位の不安定化よりも、当選に必要な得票数に現れる。

合併前の非都市域の場合、たいてい200票ほど集めれば当選できた。これは大規模な集落だと1つで余裕のある数値であり、集落が小さくても2～3つもあれば獲得可能な数字である⁵⁶⁾。したがって、特定の組織票を持たない立候補者にとって集落推薦の獲得は、選挙の勝敗に決定的な意味を有していた。ところが、条例定数となった2008年の選挙における最下位当選者の得票は1062票である。これだけの票は5～6つの集落での圧倒的な支持を必要とする。このことは、非都市域における既存の選出基盤を一変させる。とはいえ、異質な他者として議会に登場

表4 薩摩川内市域内の議員構成推移

	地区有権者 (最新値)	合併前定数	選挙区制 (暫定定数)	単一選挙区 (条例定数)
川内	56,599名	28名	25名	23名
樋脇	6,165名	16名	4名	2名
東郷	4,834名	14名	3名	3名
入来	4,807名	16名	3名	1名
祁答院	3,561名	14名	3名	3名
里	1,187名	10名	1名	0名
上甌	1,456名	10名	2名	0名
鹿島	501名	10名	1名	0名
下甌	2,106名	12名	2名	2名
合計	81,216名	130名	44名	34名

注) 地域別有権者数は平成20年10月19日執行の市議会議員選挙の当日有権者数。

(出所) 選挙管理委員会資料をもとに独自に加工。

⁵⁶⁾ 具体的に、合併前の当選者のうち最下位者の票を見てみよう。有権者数の多いほうの樋脇地区193票、入来地区179票、東郷地区137票であり、逆に少ないほうの甌島をとると、最小規模の鹿島を除けば、上甌地区92票となっている。

する政治的才能をもった議員が現れない以上は従前タイプの議員を、多様な機能や利害が交錯する市議会に送り込む事態を生む。その結果、非都市域の独自の利害は、市議会の政治において高い優先順位を獲得できず潜在化するリスクが高くなる。

合併前の非都市域における政治は、第一次産業を主要な経済基盤にして集落意識をもっともよく代表する議員たちが担っていた。集落代表による連合体としての議会は、計画事業の大きさ評価や実施順序をめぐるイザコザは発生しても、同質的な価値基準が共有されていた。一方、国からの資金に依拠する行政の役割は、管轄区域の全域を対象にして画一的な行政サービスを平等に提供することを主任務としている。したがって、議会と行政の間には、同質的なサービスを均等に配分・確保するという行動目標の合致が見られ、親和的な関係が成立する。この環境下では、議員たちは独自政策を掲げて行政の側と対立する必要はなく、当然、政策構想や説得能力なども問われることはなかった。

ところが、広域合併すると非都市域の利害は少数の議員によって代表されるために地位を下げるだけではない。選挙地盤としては非都市域であっても、従前から議員であった人たちは個別利害を実現する努力が中心で、非都市域に共通する利害にまとめあげて政策形成する経験に

乏しい。また、その利害を反映する政策を高い優先順位へと引き上げる能力を議員よりも格段に保持しているのは旧首長たちである（行政の政策案を決めるに当たり、全域を一体的にとらえる管理者視点が求められる）。しかしながら、一般に彼らが議員選挙に出ることはない。また、合併に際して、住民投票などが実施されるほどに住民間の意見が分かれた場合でも、政治的な才能豊かな新人を集落・地区を越えて議会に送ろうという動きは、下甌を除いて起きなかった。多くの場合、従前の集落代表型である議員のうちでより大きな集票能力をもつ人、いいかえれば、保守的な組織を足場にできて知名度のある候補者を送りだしている。その結果、合併後の議会には、長い間議員の地位にある伝統的な有力社会層の比重が高くなる（表5）。

実は、市議会の守旧的な性格は、旧川内市域の選挙にも投影する。旧川内市としての最後の選挙における最下位当選者は899票であった。表6は、この時に当選した議員を同じ基準で分類したものである。表の左上隅に位置する代表的な守旧派の議員は、最新の選挙結果によれば6割近いが、合併前は36パーセントにすぎない。そして、合併前のほうが市民活動の多様性を表す議員の比重、および高い流動性を意味する1～3回当選議員の比重も高い。つまり、当選により多くの票数をあつめなければならない合併

表5 薩摩川内市の議員類型（最新の選挙、2008年10月）

特性	農林水産業・自営業・会社役員 伝統的団体 (伝統的な有力社会層)	会社員・専門職 (産業社会の担い手層)	政党・NPO 女性・40歳以下 (多様な市民活動の代表)
4回以上	20名	0名	4名
2～3回	2名	1名	1名
1回	4名	1名	1名

(出所) 個々の議員の職業・社会的経歴などに詳しい人物へのヒヤリングに基づいて独自に作成。

表6 旧川内市の議員類型（合併前の選挙，2001年5月）

特性	農林水産業・自営業・会社役員 伝統的団体 (伝統的な有力社会層)	会社員・専門職 (産業社会の担い手層)	政党・NPO 女性・40歳以下 (多様な市民活動の代表)
4回以上	10名	1名	3名
2～3回	4名	1名	3名
1回	4名	1名	1名

(出所) 個々の議員の職業・社会的経歴などに詳しい人物へのヒヤリングに基づいて独自に作成。

後の市議会は、地元有力者タイプの議員が著しく比重を高める結果となっている。

この議員構成は、薩摩川内市に重大な政策問題が存在しない事態の反映かといえ、そうではない。2010年に議会が相次いで態度表明した原子力発電所の増設問題、鹿児島県が設置する産業廃棄物処理施設は、すでに今回の選挙時に事案としては浮上していた。さらに遡れば、下甕村、祁答院町、入来町では合併や合併相手をめぐって厳しい対立が生じ、住民投票や選挙が繰り返し実施されている。つまり、少子化に象徴される衰退現象が進む地域の活性化の必要を背景にした個別事案は、合併をめぐる政治と絡み合っている。しかるに、住民の側では、議員の選挙を重大な政治問題に対する市としての態度決定と結びつけていないように見える。個々の議員の選出と市の政治を決める議会の役割の分断状態は、議会の活動が住民には見えない事態と関係があるようである。つぎに、議会の運営と公共的空間の関係を検討しよう。

(ii)

非都市域の住民は、従前の町村政治・行政が果たせなかった地域の衰退に対する効果的な対抗策を期待して、合併を選択した。それに取り組むには、行政的な対応と、議会による政策選択という2つの道がある。小さな勢力にすぎない

非都市域の課題を優先順位の高いテーマへと押し上げる場としての議会とは、公開された場で異質な他者が自由に意見を述べあい、その都度の合意を生み出す機能を担うはずである。また、管轄区域が下す政治意思の最終的な決定者としての議会は、選挙制度から見れば、全市単一の選挙区をもち1人の候補者名だけを記入する。この方式は、他の議員選挙に比して公共的空間に登場する人物を選ぶのによりふさわしい制度といえる。

しかるに、市町村の議会政治は、多くの住民のみならず同じ範疇の国の政治家たちからも、厳しい批判にさらされている。より重大なことに、当事者たちはそれらの批判の意味を理解していない節が見える。この事態は政治制度を改革すれば片付く問題であろうか。阿久根市の南隣りに位置する薩摩川内市は、議会基本条例を定めるなど改革に前向きな姿勢を見せてきた。その議会であっても運営の実情を探れば、公共的空間という理念を現実政治に反映させるといふ基準に照らすと、重大な問題を抱えている。運営構造を吟味しよう。

市議会の議員たちは、市政の意思決定者であり、同時に自分たちの行動準則の大半を自己決定できる点で、きわめて特殊な地位を保持している。この特権的な地位ともつばら議員自身の

個人的な諸資源だけを頼りにした選挙戦が結びつく、自己の再選を最上位にすえた行動基準が議員間に共有される。最上位の目標にとってもっとも有利な枠組みは、直接のライバルである議員たちが外部からの追加的な新規参入を阻止するべく、本当の情報を外部に出さないというカルテルを結ぶことである。同時に、議会内において公共的空間を形成する方向へは向わず、逆に政治的な才能での優劣がつく事態をできるだけ回避する議会運営を強く指向する。果たしてこの寡占企業のごとき行動戦略が、地方の議員たちに受け入れられるのか。また、受け入れられたとして、この種の行動戦略は議会運営に影響を及ぼすほど強いものであろうか。議会の権威を高める目的で制定された薩摩川内市の議会基本条例の条項に、吟味の手がかりを見いだせる。

2011年2月3日の地元新聞は、早稲田大学マニフェスト研究所による議会改革度の調査において、薩摩川内市が全国1356議会のうち66位に入ったと報じている⁵⁷⁾。市議会はその研究所が改革を進める要因と位置づける議会基本条例を2008年10月から施行している。条例では、言論の府である議会は、「議員相互間の自由な討議の推進」を掲げる(第3条)。とはいえ、それがどこの場で、いかにして実施されるのかに関しては、どこにも定めはない。また、議会は「市の施策に対する意思決定を行う議決機関として、適切な判断と責任ある活動」を行うため(第7条)、市長等に「説明を求める」(第13条)となっている。合併後の行政は、ますます専門性を高め、活動の範囲が包括的になっていき総合行政体へと発展している。限られたマンパワー

に支えられた非専門職的な議員たちが行政に対抗する手段の構築としては、議員たちの政務調査活動が挙げられているにすぎない。

ところで、行政への対抗武器である政務調査の活動資金は、「複数の議員」が結成する(第4条)会派に交付される(第16条)。一人一人が独立の政治家として選ばれる議員たちによって構成される議会の運営は、会派が中心になっている。その理由の説明は一切ない。逆にいえば、会派に属さない議員は議会の運営に関する発言権もないし、さらに経済的な不利益をもこうむるといふ長年の慣行が議会基本条例から読みとれる。条例制定から2年近く経ってつくられた議会改革特別委員会は、会派に属さない議員を運営に関係した各種会議から閉め出さないように諸規則や申し合わせを改定することにした。とはいえ、議員定数、議員報酬については、議員たちだけによる特別委員会を設置して検討するとの結論を下している⁵⁸⁾。

そこに見られる見解は、議員たちの地位・利害に深くかかわる問題について本人たちだけによる閉鎖されたサークルで決定するという特権的な態度決定にはかならない。自分たちの保有する権能は住民から委ねられており、その具体的な地位のあり方も、彼らが納得する範囲に収めざるをえないという住民・議員関係観は見いだせない。その関係を切断したうえで、議会は議員という特権的な人々からなる同業者組合の閉鎖的な寄り合いの場として、過去に築かれた慣行に基づく会派中心の運営となっている。それどころか、会派主義は、政務調査費への使用関与など個々のメンバーの自由な政治活動を制約する存在となっている。この議会運営ともっ

⁵⁷⁾ 「議会制度改革 松本市(長野)が全国一」『南日本新聞』, 2011年2月3日。

⁵⁸⁾ 『薩摩川内市議会だより』2011年新春号。

ばら個々人の集票能力に依存せざるをえない議員選挙とが結びつけば、どうなるであろうか。他の議員選挙よりも公共的空間にふさわしい人物を選出できる市町村の制度でありながらも、地域の政治的な利害を表出する機会や政治家としての資質評価の機会が事実上失われる事態を生み出す。

全市域が単一の選挙区となる市町村の場合、同僚同士が原則的に同じ1票を争うライバルである。それゆえ、会派はあまり地盤が競合しない議員同士が集まって結成される傾向にある。それら会派の代表者が交渉することによりライバルである個々人の顔が見えなくなり、議員全体の利益に向けた合意が得やすくなるため議員にとって都合のよい方式が生み出される。会派による運営の基準はお互いの権利を平等に認め合うことになるが、それは裏側から見れば、政治的才能による順位づけをできるだけ回避する運営秩序といえる。これは、人々の前に異質な他者として登場することに慣れていない議員には好都合な運営基準といえる⁵⁹⁾。

この会派中心主義の運営により、本会議のみならず常任委員会、特別委員会も細かい申し合わせや手続きで固められる。公共的空間としては、意見を調整する前提として十分な討議、熟議が最低の要件といえる。しかるに、議会は発言回数、発言時間が強く規制されている。また、最終の議決はなされても、住民がその討議のプロセスを理解する環境は十分に整備されていない。したがって、選挙に際して議員の活動ぶりに基づく選択の条件がつくられていない。この方式が定着すれば、総合行政体としての態勢を

整備していく広義の行政（市長等）との間で施策・政策の案出や評価に関する力量的な格差は拡大していく。だが、その事態が進行しても、議会の側は「緊張ある関係」を保てると思じているのか、焦りや危機感は見られない。具体的に学校教育の例を取りあげよう。

上記で検討したごとく、小中学校の統廃合は、旧周辺市町村のみならず旧川内市の周辺部にとっても深刻な問題であり、背後にある少子化の進行という重大なテーマと結びついている。市教育委員会は2010年秋までに統廃合の基本方針を固めている。その時期に、議会改革特別委員会は、教育委員会の教育方針の扱いを検討して、従来通りに一般質問においてその都度、個別に質問するという方式の維持を決めている⁶⁰⁾。この審査結論は、個別学校の廃校案件が出てくるたびに審議するにとどめ、統廃合の基本方針を議会の審議案件とはしないことを意味している。合併後に、非都市域を地盤とする議員たちは、その地域の独自の政治的な利害を抱えてこの議会運営に飛び込む。彼らはどのような行動軌跡を描くであろうか。

合併直後には、特例措置に基づく44名の定数がすべての旧市町村に割り振られ、選挙区選挙が実施された。旧周辺市町村から選ばれた議員は19名であった。旧川内市とは異質な政治的利害を強く意識する彼らは、基本的に自分たちが主要メンバーの会派に結集した（19名中、16名が新生会と青雲会のメンバーとなる）。しかるに、4年経って条例定数に基づいた選挙が行われた後、事態は一変する。11人に減った旧周辺地域が地盤の議員たちの会派はバラバラになる。

⁵⁹⁾ 実際、政治的な才能豊かな議員は、会派に加わずに、むしろ住民に自己の独自性をアピールする政治スタンスで当選を重ね、会派中心主義を打破する道を選ぶ。ふくお、1995年、を参照。

⁶⁰⁾ 『薩摩川内市議会だより』2011年新春号、5ページ。

その結果、先の新生会は3名にまで減少し、青雲会は消えてしまう。前の期に、非都市域を地盤とする議員たちはだいたい同じ会派に属していた。ところが、彼らが同一地盤から複数選出された時に、同じ会派に属するケースは1つもない。4年間の議員生活のかなで、旧川内市との政治的な利害の異質性よりも、議員としての再選条件を有利にするべく慣行を熟知した会派へと選択基準を切り替えた彼らの姿が取り出せる。

この薩摩川内市の例に見られる有力会派への加入が議員としての発言の機会を増やし、意見表明の能力を高めるのであれば、これは公共的空間の政治にとって悪いことではない。だが、公開の議場において討論をつくさない会派中心の議会運営が生み出す二元政治の実情は、西山一郎氏のたんねんなアンケート調査（1992年、1996年）が明らかにしている。西山氏によれば、重要議案である予算案は大部分が修正を受けることなく通過している。その理由として、首長も議員も「理事者と議会が事前の調整を行っている」ことを挙げている⁶¹⁾。西山調査は分権改革、そして市町村合併が本格化する以前のものであり、その後の改革により、行政は経営体としての自律性を高める方向へと舵を切り替えている。一方の議会は、活動強化の改善に着手しても、機能を抜本的に改革するには至っていない。

両者の活動スタイル、それを突きつめた先にある市域経営の姿勢は、合併以前と較べてだん

だん乖離していく。そこに首長と議会の対立ポテンシャルの高まりを見いだせよう。したがって、議会が従前の姿勢に固執すればするほど、予算関連の議案を含めて行政の提案に対する否決・修正の議決は、分権改革前よりも増えるはずである⁶²⁾。しかしながら、会派中心の議会運営が続くかぎり、その対抗関係の発現も議会そのものをアーレントの公共的空間に近づけることを意味しない。

個別事例としての薩摩川内市の政治から導き出せる言説は、次のようなものであろう。市町村議会は、議員選挙の中でもっとも公共的空間に適した選挙制度を備えている。けれども、選挙された人物たちを放置すれば、議員でも首長でも住民の目を逃れて、構成メンバーの自己都合に合わせた既得権を積み上げていき、特権団体へと変質させていく強いインセンティブをもつ。それゆえ、公共的空間を生み出すには、よりふさわしい制度づくりと並行して、その活動実態を住民に広く知らせる市民運動の介在が不可欠であろう。利害対立、異なる意見の表明がいかんして調整されたか。調整の際の中心は誰であったか。政策採択の結果よりも、公共的空間と呼ぶに値する活動の様子を重視した報道活動が好ましい。すでに種々の広報や『たより』類は整備されている。だが、個々のプレイヤー評価に踏みこんだ報告は、議会であれ行政であれ無理である。その基準の是非を含めて、この種の評価が住民の高い関心事にならないかぎり、

⁶¹⁾ 西山、2006年、89～98ページ。また、同じく1990年代であるが、続、1998年、のレポートが鹿児島県下における町村議会の運営実態を紹介している。その中で、続氏は「議会自身が改善していく能力は持っていない」と述べている（151ページ）。

⁶²⁾ 薩摩川内市の議会にあっては合併後に一度、行政が提案した議案を否決している。その2009年12月議会における具体的な指定管理者の選定をめぐる案件は、議員の利害が関係する案件であった。

人々からの賞賛を活動の目標に据えた人物の登場、さらに彼らが活躍する場は、現実のものにならないだろう。

この観点に立つと、近年、あちこちで目立ってきた首長と議会の対立は、本来それを担う議会における公共的空間の創出そのものとはいえない。もっとも、限定された意味づけだとしても、公開される情報量とともに人々の視線を政治に集める点で、この対立は従前よりも一歩進んだ事態といえよう。⁶³⁾

5. 結び

平成の大合併を検証する本稿は、非都市域において分権社会づくりを妨げる集団への同化を取り出し、それを打破する鍵としてアーレントの公共的空間における異質な他者に着目した。住民自治の検証に際しては、異質な他者のポジションを、非都市域の子育て世代に設定し、これをめぐる動きに考察の焦点を据えた。アーレントの言説理解としては少なくないリスクを負う合併検証の試みがどこまで成功しているかは、読者の判断を仰ぐほかはない。

平成の大合併を歴史的な文脈に位置づけるなら

ば、本稿は国の進める一連の分権改革にそれを求める。その分権社会とは、市町村および住民による自己決定の範囲拡大を意味している。抽象的にいえば、多様性を拡大する広域合併を経た自己決定は、合併前よりも異質度を増した人々が自己の意見をたたかわし、着地点を求める政治の重要性を高める。

しかるに、今次の市町村合併とその後の市政は、一方で、画一的なサービスの配備をめざす総合行政体の編成を促進し、他方では、政治家の才能と案件調整のプロセスを住民の目から隠した議会運営を存続させる。これは、検討事例として取りあげた薩摩川内市だけの分析結果とは思われない。そこには分権改革の目的に反する事態を見いだせるというのが、狭義の市政についての結論である。同時に、根強く残る集落意識からの脱皮は制度改革によっても容易でなく、新展開の基盤となる子育て世代を非都市域に定着させることも困難であると分かった。

ところで、森川氏の研究によれば、アーレントの活動の原理は、「誰かが何か新しいことを『始める』ことと他の誰かがそれを『引き継ぐ』ことから成る」（森川、374ページ）。この基本構造に引き付けていえば、本稿はもっぱら「引

⁶³⁾ 早稲田大学マニフェスト研究所の北川正恭氏は、最近目立ってきた首長と議会のあり方をめぐる対立に関して、地方分権を推進する運動に位置づける。運動が果たす役割を重視する彼の見方は、本稿と共通する。けれども、彼が「どちらか一方が目覚めると、それに対抗してもう一方も目覚める」と主張する点については見解を異にする。

北川氏の見方に該当する事例として、この間、名古屋市議会では議会改革が一気に進み、マニフェスト研究所の全国調査で、第17位にランクされたケースが挙げられる。(北川正恭「『目覚めた』議会の改革進む—地方の乱を考える (下)—」『日本経済新聞』、2011年3月2日)。北川氏の見方に合致しないケースとして、彼も名前を出す鹿児島県阿久根市のケースがある。その市の住民は、「地方自治法に示された要件をクリアしていない専決処分」を乱発した竹原信一前市長を僅差でリコールした。ついで、同じく住民投票により、議会をも解散させた。名古屋市における議会リコールの賛否(賛成69万6146票: 反対25万2921票)と阿久根市の賛否(賛成7321票: 反対5914票)の格差に、公共的空間づくりの困難さの度合いが見てとれる。非都市域における集落意識を基盤にして、同業組合的に運営されている議会政治の頑強さは、阿久根市議会がリコールされる時点まで議長であった浜之上大成氏の発言が裏付けている。「議会には一片の非もない」(「阿久根市議会解散」『南日本新聞』、2011年2月21日)。

き継ぐ」の局面を吟味したといえる。合併のプロセスは「始める」の局面にあたるといえるが、私の能力不足により、本稿でこの局面まで考察を進められなかった。一言付言すれば、平成の大合併における特徴の1つは、合併の決定に対する住民の直接参加がきわめて旺盛であったことである。そこでは、関係する他市町村の人々の前で自己の意見をまとめ上げる政治活動が展開された。つまり、非都市域の人々はすでに自分たちの手で公共的空間を形成する経験を積んでいるわけである。

ここの検証が摘出するのは、一度現われた公共的空間を、それにふさわしい形で引き継ぐ活動が首尾よく成就していないという事態である。それを成就へと導く出発点は、人々が自らの世界の中に異質な他者の出現を許容し、彼らとの併存から共生へと向かう暮らしのスタイルを築く作業であろう。集落意識が根強い非都市域において年配世代と若い世代が共生するスタイルの例は、鹿児島本土であまり見かけない。ところが、激しい選挙に際して機動隊が出動することで名を馳せた奄美には、すでに共生のスタイルの定着ぶりを示す行事が広く見られる。

近年の奄美は、シマウタの素養を活かした若手歌手の相次ぐ登場で注目されている。その彼らの島内における登竜門となってきたのは結婚式の披露宴である。会費制が一般的で、300名前後がホテルの大広間などに参集し、宴が3時間ほど続く。それを取り仕切るのは、結婚する2人の友人たちがつくる実行委員会である。宴の中心となる余興演目では、年輩者が古典的なシマウタ、大和・琉球の舞踊など演じる一方、若者は流行ものや下ねた芸を持ちだして大いに盛り上げる。老若の芸能・文化が1つの会場に混在していて外部者に統一感を感じられない。

いくつもの結婚式に出席する年輩者たちは、若者たちの出し物に少なくない違和感を感じる。とりわけ品のない下ねた芸が重なったりすると眉をひそめつつ、目出たい席での無礼講と付き合う（原資料は鹿児島大学大学院生・池田忠徳氏の奄美サテライト教室レポート）。

奄美は現在も、職場で年輩者を呼ぶ際に兄、姉の敬称を付ける。シマウタも元々は集落のウタという意味からきており、集落ごとに節や歌詞が異なるほどに集落意識の強い地域である。実際、日常の飲み会などでは、若手は裏方役として細かく気配りするよう求められる。同化作用の強い地域にあって、披露宴は若者がオフィシャルな場で自己主張できる数少ない機会といえる。したがって、人々の前で目立ちたいという意欲だけは強いものの、参加者を感嘆させられるほどの特技をもたない者たちは勢い下ねた芸に行き着くらしい。

この披露宴の手法が要因の一つになって、若者がたくさん奄美に残っているわけでもない。少子化は、ときどき実行委員会が結成できなくなる程に深刻である。また、内容面で問題なしとも言えないけれども、異なる文化表現を受容するオフィシャルな場が若者たちの鬱憤ばらしの場になり、大人たちに自分たちを認めさせようと発奮させているのは事実である。この披露宴の源流を遡れば、奄美の日本復帰（1953年12月）の数年前よりはじまった新生活運動に行き着く。この新生活運動は、当時強かった伝統的な生活・文化・風習をかなりラディカルに改変する取り組みであった。

旧い人々の内的な価値関心と鋭く交差する新たな価値関心は、地域社会や集落で少なくないあつれきを引き起こした。このケースで、積極的に運動を推進してきた人々は、伝統的な諸行

事・生活様式を支えている強固な集落宗教に対抗するために、本土の宗教ではなく「合理的な」生活文化に依拠した。そして、日常生活や諸行事の場において、その組み替えを求め激しい攻防を続けてきたのである（山田「奄美のシマウタと経済社会の変容」43ページ以下）。人々の前に異質な他者として登場した新生活運動は摩擦を伴いつつも、ジグザグのプロセスを経るなかで落ち着きどころを求めていった。その一つの到達点が今日の披露宴の方式となっている。ここに、伝統的な集落内部から公共的空間が生まれてくるもっとも素朴な姿を見る。

〔付記〕

長年、国内外における福祉国家型の財政を研究してきた私にとって、アーレントの政治学を平成の大合併検証の思考基軸として採用するのは難題であった。しかしながら、非都市域における分権社会の吟味に適した言説だと判断して、本稿で用いた。難解なアーレントの公共的空間を的確に理解したかについて自信はないものの、同じ学部にも所属する現学部長の石川英昭教授（法哲学）より貴重な示唆を得たことに対し深謝する。

薩摩川内市の古川英利氏には、前稿に引き続き資料面で世話になった。合併の検証は、関係者の方々の協力なしには果たしえない。いちいちお名前を挙げることは差し控えるが、私のぶしつけな質問に丁寧に答えて下さった数多くの方々にも心からお礼を申しあげる。

さらに、本稿は初期の構想段階に、2010年6月の日本地方財政学会第18回大会（青山学院大学）で報告する機会を得た。その際、討論者になっていただいた小西砂千夫教授に謝意を表したい。

【参考文献】

- 安倍知明「合併新法に基づく基本指針の策定と合併協議の進捗について」『地方自治』695号、2005年。
- Arendt, Hannah『全体主義の起源』みすず書房、1981年。
- Arendt, Hannah『人間の条件』筑摩書房、1994年。
- Arendt, Hannah『精神の生活（上）、（下）』岩波書店、1994年。
- Arendt, Hannah『革命について』筑摩書房、1995年。
- 千葉真『アーレントと現代—自由の政治とその展望—』岩波書店、1996年。
- 第2次地方（町村）議会活性化研究会『分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策—あるべき議会像を求めて—』2006年。
- ふくお ひろし『ザ・地方議会』三一書房、1995年。
- 福武直「合併新市域における社会構造の変容」『福武直著作集 第7巻』東京大学出版会、1976年。（当初『都市問題』50巻3号、1959年に所収）
- 福武直「農村部落の共同体的性格とその民主化の方向」『福武直著作集 第7巻』東京大学出版会、1976年。（当初、『思想』437号、1960年に所収）
- 権安理「ハンナ・アーレントとポスト・ハーバーマスの公共論—社会学におけるアーレント公共空間論の受容をめぐる—」『ソシオサイエンス』Vol. 12、2006年3月。
- 神門善久『さよならニッポン農業』NHK出版、2010年。
- 蓮見音彦『苦悩する農村—国の国策と農村社会の変容—』有信堂高文社、1990年。
- 五十嵐敬喜・小川明雄『議会—官僚支配を越えて—』岩波書店、1995年。
- 今井照「市町村合併検証研究の論点」『自治総研』373号、2009年11月。
- 加茂利男編著『日本型地方自治改革と道州制』自治研究社、2007年。
- 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年。
- 河村和徳『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社、2010年。
- 小林慶太郎「市町村合併の仕組みと準備作業」丸山康人編『自治・分権と市町村合併』イマジン社、2001年。

- 小西砂千夫「平成の合併を振り返って」『産研論集（関西学院大学）』32号，2005年。
- 黒田展之編『現代日本の地方政治家』法律文化社，1984年。
- 九州経済調査協会『平成の大合併後の市町村の姿－九州・沖縄・山口の現状－』2010年。
- 町村敬志「『平成の大合併』の地域的背景－都市間競争・「周辺部」再統合・幻視される広域圏－」地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンス－多様化する地域－』ハーベスト社，2004年。
- 馬渡剛『戦後日本の地方議会－1955～2008－』ミネルヴァ書房，2010年。
- 宮入興一・佐藤正之・樋口義治・宮沢哲男・黍島久好「『平成の大合併』における合併・非合併自治体の対応の実態と比較分析－全国市町村アンケート調査結果を素材として－」『年報・中部の経済と社会 2009年度版』2010年。
- 宮崎文彦「『行政国家』から考える公共性論」『千葉大学 公共研究』2巻1号，2005年。
- 森川輝一「〈始まり〉のアーレント－「出生」の思想の誕生－」岩波書店，2010年。
- 村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社，1986年。
- 村松岐夫『日本の行政』中央公論社，1994年。
- 村松岐夫「日本における地方分権論の特質－絶対概念から相対概念の分権へ－」『年報 行政研究』32号，1996年。
- 村松岐夫「地方自治への疑問」村松岐夫・水口憲人編著『分権－何が変わるのか－』敬文堂，2001年。
- 村松岐夫「90年代の包括的な地方ガバナンス改革」財団法人東京市政調査会『分権会改革の新展開に向けて』日本評論社，2002年。
- 村松岐夫「地方自治包括的改革における中央の戦略と地方の自己責任」『地方自治』695号，2005年。
- 中村宏『地方選挙－英国，日本，ヨーロッパ－』日本評論社，1996年。
- 西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』東京大学出版会，2004年。
- 西山一郎「地方自治体における二元代表制と予算編成－21世紀の公共性についての一試論－」山崎怜・多田憲一郎『新しい公共性と地域の再生－持続可能な分権型社会への道－』昭和堂，2006年。
- 大森彌『分権改革と地方議会』ぎょうせい，2002年。
- 大塚久雄「現代日本の社会における人間的状況－一つの感想風な回顧と展望－」『大塚久雄著作集 第8巻』岩波書店，1969年。（最初の収録は『世界』1963年8月号）
- 齋藤純一『公共性』岩波書店，2000年。
- 齋藤純一「親密圏と安全性の政治」齋藤純一編『親密圏のポリティクス』ナカニシヤ出版，2003年。
- 齋藤純一『政治と複数性－民主的な公共性にむけて－』岩波書店，2008年。
- 齋藤純一「公共的空間における政治的意思形成－代表とレトリック－」齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版，2010年。
- 齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版，2010年。
- 坂井雄吉「明治二十二年の町村合併とモッセ」『大東法学』19号，1992年。
- 佐々木信夫『地方議員』PHP 研究所，2009年。
- 佐々木毅・金泰昌編『中間団体が開く公共性』東京大学出版会，2002年。
- 佐藤竺「昭和の大合併」『都市問題』97巻7号，2006年7月号
- 塩沢健一「『平成の大合併』を問う住民投票－若年層の投票参加に着目して」『都市問題』95巻11号，2004年11月。
- 塩沢健一「市町村合併をめぐる住民投票－若年層・未成年者の投票参加－」『（中央大学）総合政策研究』特別号，2009年3月。
- 須賀晃一「市場が生み出す公共性－フェアな競争の場としての市場－」齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版，2010年。
- 住谷一彦『近代経済人の歴史性と現代性』日本基督教団出版局，1984年。
- 多田憲一郎「『公共性』のパラダイム転換と地域の再生」山崎怜・多田憲一郎『新しい公共性と地域の再生－持続可能な分権型社会への道－』昭和堂，2006年。
- 竹原信一『独裁者 プログ市長』扶桑社，2010年。
- 田中重好『地域から生まれる公共性』ミネルヴァ書房，2010年。
- 辻陽「日本の地方制度における首長と議会の関係についての一考察（一），（二）」『法学論叢』151巻6

- 号, 152巻2号, 2002年9月, 11月。
- 続博治「地方議会体験記」地方議員と市民の政策研究会編『地方自治 利権と諦めに終止符を』南方新社, 1998年。
- 山田誠「奄美のシマウタと経済社会の変容—現代地域政策における「文化の力」の射程—」『(鹿児島大学) 経済学論集』72号, 2009年。
- 山田誠「平成の広域合併と分権改革下の自治体経営—薩摩川内市の地区コミュニティ協議会と2000年分権改革を中心に—」『(鹿児島大学) 経済学論集』74号, 2010年。
- 山崎怜「アダム・スミスと地域的公共性」山崎怜・多田憲一郎『新しい公共性と地域の再生—持続可能な分権型社会への道—』昭和堂, 2006年。
- 山脇直司『公共哲学とは何か』筑摩書房, 2004年。
- 寄本勝美「基礎自治体再考 1~4回」『実践自治』Vol.29~32, 2007年。
- 吉野英岐「今日の地域社会研究の論点をめぐって—開発と合併の研究史を振り返って—」地域社会学会編『分権・合併・ローカルガバナンス—多様化する地域—』ハーベスト社, 2004年。
- 《資料》
- K地区コミュニティ協議会『第2期 地区振興計画書』。
- K地区コミュニティ協議会『平成22年度 K地区コミュニティ協議会定期総会資料』, 2010年4月11日。
- N校区公民館『N校区 むらづくり振興大会10周年記念誌』。
- N地区コミュニティ協議会『平成17年度 地区振興計画書』。
- N地区コミュニティ協議会『第2期 地区振興計画書』。
- N地区コミュニティ協議会『平成21年度 N地区コミュニティ協議会総会 資料』, 2010年3月28日。
- 薩摩川内市『薩摩川内市自治基本条例』。
- 薩摩川内市議会『薩摩川内市議会基本条例』。
- 薩摩川内市議会『薩摩川内市議会だより』2011年新春号。
- 薩摩川内市『薩摩川内市既設公的賃貸住宅等活用計画』2006年3月。
- 薩摩川内市教育委員会『薩摩川内市教育振興基本計画』2010年10月。
- 薩摩川内市教育委員会『総務文教委員会資料 薩摩川内市立小・中学校の再編等に関する基本方針』, 2010年12月17日。
- 東郷町郷土史編纂委員会編『東郷町郷土史 続編』2003年。