

# 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 —

山 田 誠

## 目次

### I 序

### II 鹿児島県下の合併と平成の合併の目的

1) 地方の小規模市町村と地方分権推進委員会

2) 地方の合併牽引力と薩摩川内市の概要

### III 薩摩川内市の市政と旧中心市・周辺市町村

1) 創意工夫の市政と新市建設計画

2) 地区コミュニティ協議会と行政の支援

3) 地区コミュニティ協議会の活動と性格

### IV 広域合併の協議と住民の自己決定

1) 市町村の利害得失と川薩地域の合併協議会

2) 総合化の諸タイプと大きな活動の住民自治

### V 結び

の改正（合併旧法）を起点とする平成の合併は、この間市町村を大きく揺り動かしてきたが、2010年3月に打ち切られる。とはいえ、地方分権の改革が継続される見通しにある以上、分権改革の一環として登場した平成の合併がもたらした地方自治の変容の解明は喫緊の課題であろう。その検証事例として薩摩川内市を取りあげる理由は2つある。1つには合併の市町村構成が分権改革のキーマンである西尾氏の構想する組み合わせと合致していることである。2つ目は、薩摩川内市が全国的に珍しい住民自治組織「地区コミュニティ協議会」を市域全体に設置していることである。それぞれに関連させて少し説明を加えよう。

地方分権一括法に代表される2000年分権改革は国の行政的な関与を減らす改革のはずである。この改革が進展する先には、国や県に頼らないで総合行政を実施するフルセット型の市町村が「受け皿」として描かれる。そこから平成の合併が登場する。けれども、この合併目的は実際の推進プロセスの中で著しくばやけていく。というのは、存立保障があると信じ込みなかなか動こうとしない市町村に対して手段を問わない合併促進策を投入する結果、合併が自己目的化していくからである。それゆえ、合併の目的をいま一度確認し、目的に合致したケースにおいて合併前後に何が起きたかを調べることは、平成の合併が分権改革と整合的な自治体経営を生

### I 序

本稿の主題は、9市町村の合併によって誕生した鹿児島県薩摩川内市の事例を主たる考察対象に選び、分権改革や行財政改革と深く絡み合っている平成の合併の問いに答えるには何が必要だったのかを解明することである。

合併に向けてインセンティブを大幅に強化した1999年の「市町村の合併の特例に関する法律」

み出すには何が必要であったかを明らかにするであろう。

つぎに、分権改革が追い求める総合化は、現実の自治体経営にとってどのように位置づけられるのか。本稿は薩摩川内市を検討素材にして、この問いの答えを探究する。西尾構想が想定するごとく、地方の中心市が外縁地域にある小規模な市町村を含めて広域合併をすれば、誕生した新設市はいや応なく自己の体力限界に直面する。分権改革のいう総合化はこの限界に対処する武器として効果を発揮するのであるか。もしそれが武器として有用性を発揮しないならば、国に勤められて高価な市町村を抱え込み経営的に四苦八苦している地方の中心市に、救いの手は必要ないのであるか。

そうした中心市の1つである薩摩川内市も、予想される経営的な困難に対処するべく合併前から種々の政策を準備しており、その1つに包括的な住民自治の組織を設置する計画がある。この組織を円滑に機能させるために、市行政の側に総合的な部署が配備される。市の担当部署の総合性は、分権改革がめざす総合とは性格が異なる。ここに、地方自治のあり方をめぐる大きなねじれが潜んでいないであろうか。

## II 鹿児島県下の合併と平成の合併の目的

### 1) 地方の小規模市町村と地方分権推進委員会

国政のレベルで新しい「国のかたち」づくりがはじまってすでに十数年が経過した。しかるに、今日に至るまで、その骨格が世論の前に明らかにされたとはいえない。2000年代の初頭に遂行された平成の合併も、国民の目からは分か

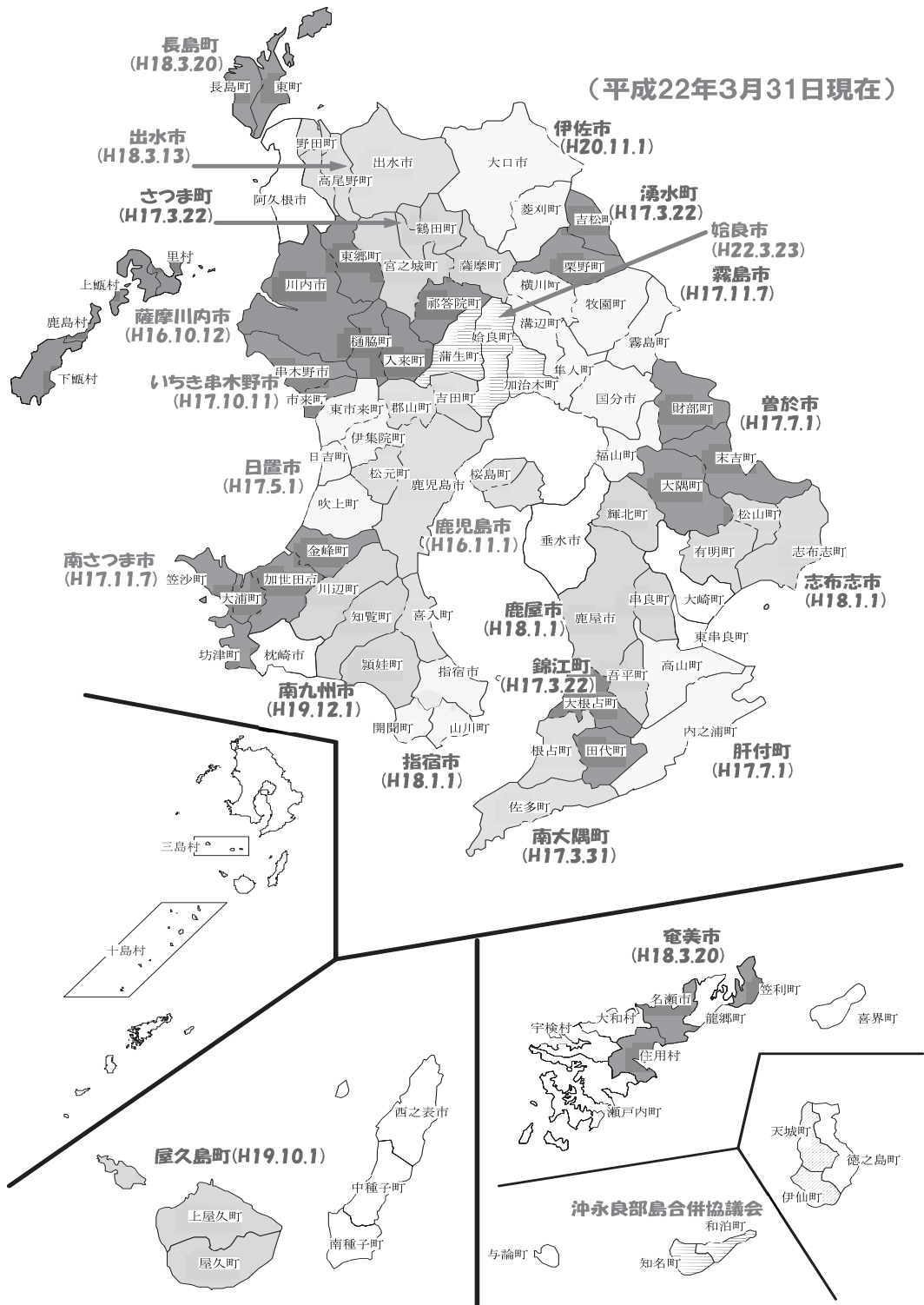
りにくい政治的な大事業といえる。本章においては合併を巡る議論の整理を通じて、多様な合併事例が生まれた鹿児島県下の新たな市町村のうちから主要な検討事例を選び出すための基準を導き出す。

平成の合併は、一見唐突に出現し、世論がその必要性や目的を理解する暇もないままに実施に移された。論議の舞台における言明が少ない合併目的ではあるが、先行する政治改革および同時進行していた分権改革との深い絡み合いに着目して読み解けば、合併像を描き出せる。それにより、平成の合併に対して世間に流布している観点とはやや違った評価視角を取り出すことにする。ここで導き出された合併の類型が実際の合併ケースとして多いかどうかは、本稿のアプローチにとって重要ではない。というのも、小規模市町村が数多く存在する地方において、大幅に権限が移譲された分権社会を幅広く築くに適した合併が問われるはずだからである。ここで導きの糸の役割を演ずるのは、分権改革が本格的に政治の舞台に登った当初から改革で中心的な位置を占め続けている行政学者・西尾氏の言説である。

平成の合併は、「国のかたち」づくりの重要な柱である分権改革が進行している最中に「予想外の中途での戦略変更」として登場した<sup>1)</sup>。短い期間に合併促進の措置や財政的な締め付け策が集中的に投入された結果、全国の市町村数は1999年3月の3232から2010年3月末の1730にまで減少をみた。同じ時期に、九州の最南端に位置する鹿児島県下では、市町村は96から43にまで減り、半分以上となった。図1は最近時の

<sup>1)</sup> 西尾、2006年、32ページ。

図1 鹿児島県内の合併状況



(出所) 鹿児島県ホームページ「県内の合併状況(地図)」を一部加工。

鹿児島県下における合併の地域的な組み合わせを示している。

図に表された、一見バラバラに見える合併状況にどのような意味が見いだせるであろうか。合併を扱った業績はすでに山脈をなすほど発表されている。そこでの議論と同じく、論者の価値関心に応じていくつもの整理基準と評価が可能である。この時、合併を論じる大勢の研究者・実務家の間にあって、分権改革の流れの中で常にキーマンとしての位置を保持し続けてきた西尾勝氏の評価関心は、平成の合併の目的と同様に分かりにくい。西尾氏は分権推進を唱える学者たちのホープにふさわしく、中央省庁のかたくなな抵抗を受けつつも地方分権推進委員会が目覚ましい成果を達成することに大きく貢献した。その一方で、2002年11月に、法律により小規模市町村を解体させる事項を含む私案（旧西尾私案）を発表している。少なくない研究者は、双方の態度の間に埋め難い路線の違いを認めるようである。

小規模市町村の存続を積極的に支援する政治学者の加茂利男氏も、西尾氏に路線移行が起きたとの立場をとる。加茂氏によれば、西尾氏はがんじがらめの枠組みの下で「現実的で実行可能な選択」を追求するあまり、「本意と現実の乖離をおおきくした……本意を融通無碍に現実近づけた」となる<sup>2)</sup>。けれども、この西尾評価でもってはいまよく説明できない案を、西尾氏は2007年に自民党の道州制調査会の講演において持ちだす。その会合で、合併・統合路線に立つはずの西尾氏は、小規模な市町村について事

務処理権限にはいくつかの制限を課すものの普通地方公共団体としての法人格を認める特例団体方式を提案する。この特例団体方式が全国町村会の提起する「町村連合」案と「微妙に重なる」ことは加茂氏自身が認めている<sup>3)</sup>。もちろん、旧西尾私案と新西尾私案の相違を同一人物の大きな発言のブレと受け取ることも可能ではある。だが、よく注意すれば、西尾氏、加茂氏が共に追い求めている分権社会の内実に重大な相違が含まれている。この点について、2000年の分権改革を「融合・分立体制」から「融合・統合体制」への移行と見る金井利之氏の論点整理の助けを借りて取り出そう。

まず、金井氏が敷衍する自治に関する村松仮説を簡単に要約しよう。集権と自治は両立する。自律性は低くとも活動量が大きければ自治はある（事務は融合的に処理）。自律性は高く、活動量の小さい自治もある（分権・分離路線）。分権・分離体制で、かつ活動量の多い分離は福祉国家の下ではありえない<sup>4)</sup>。この村松仮説をも顧慮して2000年の改革を性格づければ、融合の側面では改革の前後に連続性が存在していて、自治体の事務処理の理念が分立から統合に転換したと、金井氏は主張する<sup>5)</sup>。ここの議論に引きつけていうと、この転換を先頭に立って実現してきたのが西尾氏であり、加茂氏は分権・分離路線を求めているといえよう。

実行可能な改革を模索する地方分権推進委員会は、「自治体レベルで各種の行政分野を可能なかぎり広く包括しようとする」統合路線を採ったがゆえに、方針転換を呼び起こす。というの

<sup>2)</sup> 加茂，2007年，26，27ページ。

<sup>3)</sup> 加茂，2007年，51，52ページ。

<sup>4)</sup> 金井，2007年，19，20ページ。

<sup>5)</sup> 金井，2007年，16ページ。

は、推進委員会は、当初、「受け皿」論を棚上げにして改革審議に着手した。ところが、改革審議において市町村への権限移譲を真剣に討議する中から、人口規模により市町村の権限範囲に段階的な区別を設定する案へと踏み込み、ついには、市町村合併という「受け皿」を答申するにいたる。この展開は、親委員会直属の検討グループによって「横断共通制度を検討する統合型路線に適合的」であったがために、個別行政分野の改革に解消されない「受け皿」の視点が委員会の審議において新たに発見された結果である<sup>6)</sup>。つまり、金井氏の整理視角に立てば、統合路線は内在的に市町村合併を内包するという観点が導きだされる。これは、推進委員会が市町村合併に踏み込んだ責任を、もっぱら国會議員や政府首脳に求める西尾氏の説明とは違った視点である。実際、西尾氏は自著において市町村合併を「日本の伝統的なお家芸」とする見解を表明している。

近代化の過程において、国はすべての市町村に漏れなく新たな事務を義務づけてきた。国がこの路線を採りえたのは、国民の側に国の路線を受容する素地があったためである。同時に、市町村は「横並び平等主義」を強く指向する。この素地と指向性を重ね合わせれば、増大する公共サービスの提供要求に応えられない「弱小町村に対しては隣接市町村との合併を求める」という行政手法が繰り返し動員されることになる<sup>7)</sup>。とすれば、市町村合併は、当時の国會議員・政府首脳に強要された事案であり、分権改革を遂行する上で避けて通れないためにやむな

く実施された政治的な事業だったわけではない。事務権限を大幅に拡大する「融合・統合体制」を目指す分権改革は市町村合併を必然的に採り上げるべきであったことになる。

分権社会の「受け皿」づくりとして市町村合併を必要とする態度決定と、実際にそれをいかなる手順・工程表を用いて、また、どの程度の圧力をかけて実施するかは別な問題である。実施プロセスを決定する局面において、西尾氏個人は、分権社会の市町村はどうあらねばならないかを国民の多くが実際に体験した時点で市町村合併を実施すべき、と主張している。また、小規模市町村が顕著に減らない事態は問題だと懸念を抱きつつも、合併しても効果のない市町村がいくつもあり、それらには柔軟に対処すべきとの態度を表明している<sup>8)</sup>。したがって、分権の受け皿にふさわしい合併市が創出され、それが全国のモデルとして運営されるならば、西尾氏の立場からして分権改革と整合的な市町村合併という課題を最低限クリアできたことになるであろう。この地方社会像の局面に関するかぎり、全国町村会の「町村連合」を支持する加茂氏と西尾の間には、少なくない重なりが見られる。

## 2) 地方の合併牽引力と薩摩川内市の概要

### (i)

西尾氏は、合併した市町村の実情が「第1次分権改革の成果を活用する創意工夫」に欠けると、不満を表明する<sup>9)</sup>。これと対照的に、9市町村が集まって10万人都市になった薩摩川内市

<sup>6)</sup> 金井、2007年、7、32ページ。

<sup>7)</sup> 西尾、2007年、17、18ページ。

<sup>8)</sup> 西尾、2007年、39、131ページ。

<sup>9)</sup> 西尾、2007年、126ページ。



は、誕生の直後から相次いで行財政改革を具体化し世間の注目を浴びる。一見、分権改革の理念を追求する市政に見える薩摩川内市であるが、それは高価な小規模市町村を数多く抱え込んだ重圧に対処して健全性回復の軌道に乗せようとする態度決定にほかならない。あらかじめ広域合併の困難について徹底した洗い出し作業を遂行していた点を除けば、その生みの苦しみは他の合併となんら変わるところはない。

どのケースであれ、同じテーブルで合併の検討が始まるのは、関係者の間になんらかの共通の利害が存在するからである。この点を視野の外において政治が動く事はなかろう。とりわけ合併によって創出されたより大きな市町村は、より狭い地域の以前にあった自己決定の権能を著しく弱める。加茂氏はこの側面を重大視する。一方、分権改革を推進する西尾氏は、この側面における犠牲よりも、大幅な権限移譲の「受け皿」となるフルセット型行政の実現がより重い課題だと立場に立つ。しかしながら、西尾氏の価値関心がどの程度に実際の合併で受け入れられるかは、確かめる必要があろう。現場の利害関心と合併理念をと結びつけるのが促進措置の工夫であろう。しかるに、西尾氏の場合は、合併した市町村の側に「創意工夫」を求めている点が注目される。

分権改革の流れから起きた平成の合併は、「融合・統合体制」を支える市町村の創出に狙いがあった。だが、いかに西尾氏が批判しようとも、自己の存続を危うくする現実的な脅威が迫る、あるいは、合併が現状よりも権益を改善させる見通しを抱かせる——これらが現実味を

帯びないかぎり、個々の市町村の合併に向けた動きは起こらない。それゆえ、合併の検討が始まっても、財政上のメリット・デメリットの吟味、維持可能な財政基盤の確立などが主要な切り口とされるのは避け難い。また、合併の態度決定に直接に関係しているのは市町村の政治家たちである。彼らの重要な判断基準は自分たちの運命である。したがって、合併相手の選択はきわめて重要な政治テーマとなる。市町村規模にあまり格差のない市町村同士、かつ、関係する市町村数がそれほど多くない合併と、中心市を核にした広域合併では、自己の生き残るチャンスが大いに異なる。都市制度上の地位要件を緩和する措置はこれらの顧慮をうまく組み込める機会を提供する。

政令市・中核市・特例市・一般市・町村の区分のうち、本稿の分析対象となる地方の市町村から見て特に重要なのは、市への昇格に際しての人口要件を5万人から4万人（2004年3月末までであれば、3万人）に緩和する措置である。合併協議を始める理由を探る原田久氏によれば、「町村から市に昇格したとしても、福祉事務所の設置に伴う関係事務が新たに付与されるに過ぎ」ない。つまり、町村から市への昇格は、実際に数多くの権限を獲得する「受け皿」にはならないものの、一般住民に対して自律性強化のイメージを与える。このことは小規模な市町村の政治家たちが合併協議の場につくインセンティブとなっている<sup>10)</sup>。とすれば、分権社会の担い手を生み出すという平成合併の理念それ自体は、現実の合併にとって牽引力ではない可能性が高い。合併の是非およびその組み合わせを決める政治家たちの現実的な諸利害が実際にどれほど

<sup>10)</sup> 原田久，2003年，226～227ページ。

影響するかを、合併データに基づいて吟味してみよう。

最初の検討資料は、市町村合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』（平成20年6月）を用いる。また、総合行政を担う職員数値に関しては、佐々木信夫氏の見解を参考指標として用いる。現場の実情に詳しい佐々木氏によると、企画的な仕事が専門的に担えるのは500人以上、各種の専門職をフルセットでそろえるには1500人以上の職員規模を要する。彼は人口100人あたり1人の職員を平均値としているので、それぞれ5万人、15万人という人口規模の水準が導かれる<sup>11)</sup>。

全体で606の合併件数のうち、2市町村（164件）と3市町村（122件）による新設合併は、総合行政を新たに整備する可能性が低い（47パーセント）。佐々木氏のメルクマールからすれば、合併後の人口が5万人未満の市町村は、自己の発展を左右する企画事業を専門的に担えるだけの総合行政の要件に達しない。合併した570市町村のうち305市町村は5万人の水準を満たせていない（53パーセント強）。これらのデータから、合併全体のうち約半数が分権の「受け皿」となるだけの行政基盤には達していないと判断できる。ここからは、市町村内の現実政治的な利害の折り合いによって合併が決まったケースは相当に多いという推論が成り立つ。

（ii）

数値基準を用いて合併市町村を吟味すれば、半数前後の合併は総合行政を築けるだけの客観的な基盤を欠いていると判明した。実は、これ

らの数値指標には新設市がどのような市町村によって構成されているのかに関する情報が含まれていない。「融合・統合体制」を担える市町村を全国に張りめぐらすのはとても難しい取り組みである。なぜなら、財政力の弱い、同時にもっぱら法令や通達に従う行政に終始する小さな市町村同士が合併しても、総合行政は整備されないからである。

この難点を打開して、全国に広く企画面まで含めた総合行政を行き渡らせようとするならば、条件不利地域などに位置する小規模な市町村を地方の中心市がカバーする構想となる。それは中心市の側から見れば、隣接する市町村の外側にある外縁地域の市町村までも包摂することを意味する。実際、薩摩川内市はそのケースである。ここでは、西尾氏の描く「融合・統合体制」にふさわしい合併とはいかなる合併かを整理し、それと薩摩川内市の編成がどの程度に照応するかを検討する。

実情を冷静に観察する西尾氏は、市町村合併に関しては珍しく事実に反する事態を「事実」として述べる。著書において広く見られる合併構成として描かれる合併パターンこそ、小規模な市町村をできるだけ解消したいとする西尾構想の図にほかならない。彼によって多く見いだされるパターンの合併は次のように説明される。

平成の合併では「周辺中山間地まで含む広大な区域を管轄することになった合併市」が多い。それは合併の核となる中心市が「中心地域に吸引され過疎化し高齢化し貧困化している」後背地にまで責任を負う体制となる。そして、この

<sup>11)</sup> 佐々木、2006年、208、209ページ。しかしながら、この「平均値」は現実の職員数を意味しない。小規模市町村の職員数は人口比で見て高く、それら職員を全員引き受ける合併市町村の職員数は一般に大きく膨れる。

表 1 合併市町村の分類（全国）

		A 過疎市町村同士			B 過疎市町村と過疎以外市町村			C 過疎市町村以外同士			合計
		市と町村	町村のみ	小計	市と町村	町村のみ	小計	市と町村	町村のみ	小計	
合併市町村数		13	72	85	138	140	278	87	120	207	570
合併方式による区分	（対等）	13	71	84	88	115	203	59	99	158	445
	（編入）	0	1	1	50	25	75	28	21	49	125
合併関係市町村数	2 団体	6	38	44	28	33	61	42	62	104	209
	3 団体	3	20	23	35	37	72	24	30	54	149
	4 団体	1	9	10	24	25	49	14	17	31	90
	5 団体	1	3	4	18	17	35	3	9	12	51
	6 団体	1	2	3	9	9	18	3	1	4	25
	7 団体	1	0	1	5	8	13	1	1	2	16
	8 団体	0	0	0	9	4	13	0	0	0	13
	9 団体	0	0	0	4	3	7	0	0	0	7
	10 団体以上	0	0	0	6	4	10	0	0	0	10
人口規模	1 万人未満	0	25	25	0	5	5	0	0	0	30
	1～3 万人	5	43	48	2	56	58	0	37	37	143
	3～5 万人	8	4	12	33	44	77	8	35	43	132
	5～10 万人	0	0	0	56	13	69	37	28	65	134
	10～20 万人	0	0	0	38	1	39	34	0	34	73
	20～30 万人	0	0	0	5	9	14	4	3	7	21
	30 万人以上	0	0	0	4	12	16	4	17	21	37

（出所）全国過疎地域自立促進連盟・（財）過疎地域問題調査会ホームページ「過疎地域データバンク（参考資料）市町村合併の状況」（2009年1月ダウンロード）及び「過疎市町村自立促進市町村計画等データベース（総務省自治行政局過疎対策室2006年3月発行）」、総務省ホームページ「合併相談コーナー」（2009年1月ダウンロード）に基づいて作成。

注1）過疎市町村とは、過疎地域自立促進特別措置法2条1項、32条、33条1項、33条2項、附7条に該当する市町村のことである（過疎地域市町村、過疎地域とみなされる市町村、過疎地域とみなされる区域のある市町村、特定市町村とみなされる区域のある市町村）。

注2）町村のみの合併で唯一の編入合併は、愛知県豊根村（人口1517人）であって、旧富山村（人口196人）を編入合併した。

広域合併市は「もはや市街地を主たる対象にした都市行政を担当する自治体ではなく、都市圏行政を担当する自治体に変貌しなければならない。」<sup>12)</sup> ここには、しっかりと平成の合併の課題が掲げられている。とはいえ、西尾氏の描写する合併像が現実によく見られる事例かどうか

は、「周辺中山間地」を過疎法の対象となる市町村に置き換えて合併データを整理すれば、すぐに確かめられる（表1）。

表1では、平成の合併で誕生した570市町村（606件）を、A：過疎市町村同士の合併、B：過疎市町村と過疎以外市町村の合併、C：過疎

<sup>12)</sup> 西尾、2007年、140、141ページ。



以外市町村同士の合併の3類型に区分している。さらに、各々の類型について、市と町村からなる合併と町村同士の合併に細区分する。過疎法の対象でない市町村同士の合併は207、全体の3分の1ほどにとどまる。今回の合併が過疎地域を深く巻き込んだ合併であったことが分かる。この時、15パーセントほどは過疎市町村同士の合併であり、人口5万人を超えることはない。つまり、この類型は総合行政体を形成できていない。

過疎の市町村とそうでない市町村の組み合わせのうち約半分の138は、市と合併したケースである。人口規模を尺度にとれば、企画部門に担当者を配置できる5～10万人を含めても、103ケースにしかない。「周辺中山間地まで含む広大な区域」が市域となる広域市の簡便な代替指標に、合併に参加した市町村数を用いて、適格対象を5団体以上と緩く設定してみよう。この基準であっても、合併全体の1割に満たない51の事例が取り出せるに過ぎない。それゆえ、西尾氏が述べる合併像は、必ずしも全国いたる地域に見いだせる類型とはいえない。鹿児島県下において該当するケースを取り出せば、人口60万人の県都・鹿児島市、それ以外で10万人を超えるのは鹿屋市、霧島市、薩摩川内市の3事例が取り出せるに過ぎない。つまり、西尾氏が担い手として描く地方の広域合併市は、彼が期待する地域編成の像ではあるが、現実の合併の代表的な事例とはいえないであろう。

平成の合併が西尾氏の描く目標像を広く実現していない事実、このタイプの合併が重要でないことにはならない。逆に、いくつかしか誕生しなかったとしても過疎に悩む小規模町村を包摂した広域合併市こそ、「融合・統合体制」を担うにふさわしい基礎自治体かどうかの検証

の場となる。つぎに、次章以降で取りあげる薩摩川内市の概要を記しておこう。

外洋離島との海越え合併として注目された薩摩川内市は、9市町村が合併した結果、面積が683平方キロメートルに広がり、九州第4位の市域を抱える。北側には非合併の阿久根市があり、南側には合併協議会から離脱した2つの市・町の合併で誕生したいちき串木野市が位置する。合併前の市町村単位でみると、人口規模で7万2000人と564人の開きがある。本土側の外縁地域（入来町、祁答院町）に1万人強が住み、甑島の4村に約6000人が暮らす。旧川内市を含めたすべての市町村で人口減に見舞われている。甑島と本土を結ぶ航路の発着場は隣のいちき串木野市にある。合併の前に新幹線が開通し、合併後に鹿児島市に通じる自動車専用道路のインターチェンジが開設されている。いくつかの外部企業が立地しており、原子力発電所は、目下、増設が計画されている。西尾氏の描く圏域編成とかなり重なっているといえよう。

### Ⅲ 薩摩川内市の市政と旧中心市・周辺市町村

#### 1) 創意工夫の市政と新市建設計画

##### (i)

合併は住民の意志をふまえて、個々の市町村が決定する。国は現代日本の行政活動の必要から市町村の規模拡大を提言し促進措置を講じる。平成の合併の場合は、国が関与を減らし市町村の自己決定の範囲を拡大する分権改革の「受け皿」づくりが目的である。その際、地域で生活する住民の理解する市町村の活動と国・都道府県・市町村という統治機構における市町村の役割に大きな乖離があれば、国の企図する成果を

達成できない事態が発生するのは珍しくない。それでは、一連の改革をリードする西尾氏の構想と合致する合併が実現すると、国の企図する合併効果は現れるであろうか。

いっぽんに、広域合併は中心市にとって1人当たりコストの高い市町村を受け入れて以前よりも高価な自治体をもたらす。その一方、外縁地域の市町村に住む住民にとってはサービス水準が低下する。同時に、行政活動の再編により周辺地域におけるサービス処理水準には高度化が起こる。とはいえ、周辺の住民はこの種の変化をあまり感知せず、もっぱら目に見えるサービス密度を問題にする。外縁地域までを含む広域合併は、双方の住民の間で広がる負の感情を転換させようとするれば、合併後の市域全体に共通する身近な活動を新たに創出する必要がある。合併に参加した市町村の構成が西尾構想と重なる薩摩川内市を事例にとって、いかなる合併効果が取り出せるか、吟味する。

広域合併の検証はまず新市建設計画から着手する。法定合併協議会において策定された計画は薩摩川内市においては『まちづくり計画』と呼ばれる（以下で、川薩地区法定合併協議会『薩摩川内市 まちづくり計画』を引用する場合は、ページ数のみ掲載する）。

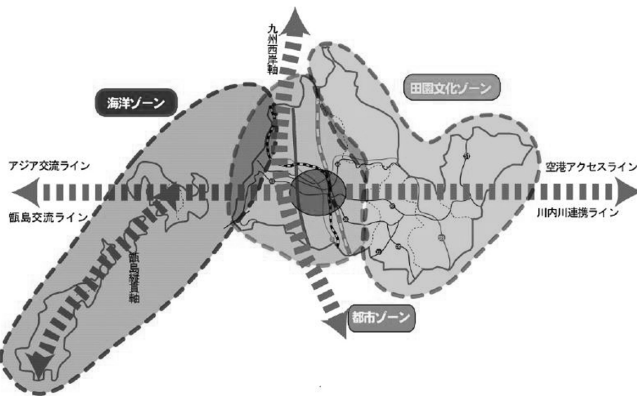
2010年2月、地元の新聞は平成の合併を検証する特集記事の連載をはじめた。トップバッターには県内合併の第1号であった薩摩川内市が登場した。4回連載された記事に新市建設計画の明示された検証は出てこない（『薩摩川内市 1～4』『南日本新聞』2010年2月4～7日号）。住民の生活に生じた変化をとらえる切り口からは特集記事のようなアプローチになるのである。けれども、新建設計画こそが全ての直接の

関係者が合意した文書である以上、合併成果に関する検証の基準はそこに置かれる。

新市建設計画は、種々の利害を1つの計画に織り込む結果、どの合併の場合も虚と実がない交ぜになっている。この時、合併協議の場に出された情報・意見を踏まえて、より多くの関係者の賛同が得られやすい新しい発想・計画スタイル・実行方策をどれだけ盛り込めるかは、素案作成に深く関与する中心市の職員に依存する部分が多い。大部分の合併事例と同様に、薩摩川内市に結実する合併協議に参加した市町村の多くも合併決断の重要な契機は財政逼迫であり、したがって、合併後の財政運営の指針となる財政計画の部門は、もっとも困難な合意課題である。しかるに、新市建設計画においてその最大の難事は表面に浮上することなく、財政計画は最後尾の章に配置されている。計画の実質的な冒頭に該当する新市政の基本方針（第2章）は、3つの柱からなる。まず市域は周辺地域と中心都市という異質な空間から構成されていることが確認される（都市文化ゾーン、田園文化ゾーン、海洋文化ゾーン）。2つ目の柱は、市民と行政が対等な立場に立った市民参画型のまちづくりが掲げられる。3つ目の柱となる行財政運営は、「行政組織のスリム化等による効率的かつ健全な行財政運営」を目指す（12、13ページ）。3つのゾーン設定を第一番目に掲げる基本方針は、旧中心市に「都市圏行政を担当する自治体」への変貌を求める西尾氏の要請と合致している（図2）。新設市は地域特性の異なる広大な市域をいかなる財政計画の下で経営しようとするのか。10カ年累計の歳出・歳入を一括した表から、ある程度推測できる（68～69ページ）。

歳入面で大きな増加を見込むのは地方交付税

図2 薩摩川内市のゾーン設定



(出所) 川薩地区法定合併協議会『薩摩川内市 まちづくり計画』, 2003年12月, 22ページ。

(71億円)と地方債(102億円)である。地方債は返済に際して7割が地方交付税を当てにできる合併特例債の発行を含んでいる。新設市はこの特例債を約480億円まで発行できるが、返済時の一般会計への負担を顧慮して200億円だけ利用する計画である。歳出側でもっとも大きな節約はその他消費的経費の188億円である。ずば抜けて大きな人件費(対象の大部分は正規職員)は減少率6パーセントの69億円減にとどまる。パートや嘱託等の賃金をも含む物件費は50億円前後にあって、10億円近く減っている。その一方、普通建設事業費は総額121億円だけ増える。新市建設計画の説明によれば、「新市全体の均衡ある発展に資するための公共施設等の整備」となっている(67ページ)。繰り返せば、多くの市町村を合併へと踏み出させたのは財政の逼迫だったはずである。さまざまな利害が錯綜する合併協議を合意へと導く落としどころは、薩摩川内市の場合も結局、他の合併事例と同じく公共施設を中心とする建設事業であったと確認できる。この財政計画は合併後にいかなる運命を辿るのであろうか。

(ii)

寄り合い所帯としてスタートする広域合併市が創意工夫に富む自治体経営を展開するには、自己決定・自己責任を堅持する強固な市政が前提される。これまで「融合・分立体制」において資金から事業執行の細かな手順まで国・県に依存する体質が骨の髄まで染み込んで

いる市町村の経営体質の転換は、一朝一夕に達成できるものではない。

これを認めたくえて、合併関係者の中であって転換の起点となりうるのは旧中心市であり、二代表制の下では事業や計画の原案を作成する市長体制において外にない。その際、新しい経営路線へと移行させる力は分権改革の担い手という理念から生まれるのではない。1つには、厳しい試練のプロセスを経て中心市との合併選択に希望を託した周辺市町村の住民たちに対する約束の拘束力であり、もう1つは行財政の健全性を回復させようとする旧中心市の復元力である。とりわけ財政に関しては、合併は中心市の財政自律度を一気に落下させる。まず薩摩川内市の予算を利用して、財政自律度の大下落という衝撃が各年度の予算にいかんにか反映するかを見てみよう。

この間の薩摩川内市は、外部の目から見れば、合併を契機に諸改革を実施し目覚ましい実績を挙げている優等生といえた。例えば、西日本新聞が2005年の秋に九州の48新自治体の合併効果

を検証した調査では、3位以下は零コンマ数ポイント差で続く。そのランク表中にあって、薩摩川内市は二位と3.5ポイントの差を付けて首位の位置にある（「薩摩川内市が合併効果1位」『西日本新聞』2005年10月24日号）。とはいえ、それは「融合・総合体制」を築くべく全市的に取り組んだ実績とはいえない。逆である。旧中心市の旧状回復を求める保守性から発したエネルギーの産物にはかならない。与えられた数々の制約条件の中で、実施できる方策を集中したという点では、当時の市長体制は国政の政治家が合併促進のためにあらゆる手段を行使したのと、ある面で似た心理だったといえそうである（ただし、この種の危機意識をバネにした行動上の保守主義は、行財政の諸指標が一定の改善を見せると、改革推進のエネルギーを消失させる）。

保守主義に依拠した改革取り組みを、まず市政の要である財政から見ていこう。表2は財政活動の実績である決算を財政計画と対比したものである。2004年度に関してはすでに執行されつつあった合併前の一般会計を合算した予算であり、その歳入総額は583億円であった。その後の歳出側の推移を見れば、2005年度の決算値こそ財政計画よりも低いものの、それから以降は連続して計画値を上回っている（2006年度には、激甚災害指定を受けた豪雨が有り、高い率で国庫が負担する災害復旧費をたくさん支出している）。けれども、目を歳入側に転じると、歳出側における決算値と計画値の乖離分をはるかに上回る規模の収入増加を見いだせる。とりわけ地方債の実際の発行額を毎年明らかな程計画値よりも低い水準に抑えている（計画値との差額は43億円、21億円、32億円、14億円）にも

かわらず、歳入総額が目立って増えている。主要な増大項目は地方交付税、国庫支出金、繰越金である。歳出側で際立っているのは積立金である。合併の翌年度こそ9億円ほど計画値よりも少なくなっているものの、3年度目から計画値とは桁違いに多い（計画値との差額はマイナス9億円、35億円、23億円、23億円）。したがって、財政の健全度はハッキリ分かるほど改善している。これが何によってもたらされたかといえば普通建設事業費の大きな削減である。2005年度こそ計画値にほぼ近い水準が支出されたが、その後の2年間は計画値を著しく下回わり、2008年度に計画値近くまで戻している（計画値との差額は、6億円、17億円、30億円、7億円）。新市建設計画における合併の落としどころとなっていた普通建設事業費は、積立金の大幅な増加があろうとも、一貫して計画値を下回わる。この展開はいかに説明されるのであろうか。

西尾氏は昭和の合併以降に市町村の扱う事務が大きく膨らんできた下での平成の合併について、想像を越えた難事だという認識を述べる。そのうえで、合併に際しては後で「隠れ借金」が出てこないように関係者間での「究極の情報公開」を求める<sup>13)</sup>。けれども、財政運営面での困窮と合併に際しての財政支援策の挟み撃ち状況の下で合併を決断する多くの市町村には、それは机上の理想論のように映る。西尾構想に適合的な合併における周辺市町村は、合併後に自分たちが不利な待遇を受けるという不安をぬぐい去れない。この不安が強ければ強いほど、当該市町村の政治家たちは実施可能な事業を合併前にできるだけやり遂げようとする誘惑に襲われる。結果的に、合併に当たって財政的に貧し

<sup>13)</sup> 西尾、2007年、131ページ。

表2 合併前の財政計画と各年度決算の対比

(単位：百万円)

	区 分		財政計画				決 算			
			2005年	2006年	2007年	2008年	2005年	2006年	2007年	2008年
歳入	1	地方税	12,013	12,013	12,013	12,041	11,248	11,129	11,961	11,987
	2	地方譲与税	580	580	580	580	1,062	1,376	676	649
	3	利子割交付金	91	91	91	91	57	31	71	47
	4	地方消費税交付金	985	985	985	985	1,003	1,001	976	894
	5	ゴルフ場利用税交付金	81	81	81	81	64	38	41	39
	6	自動車取得税交付金	198	198	198	198	190	198	178	163
	7	地方特例交付金	383	383	383	383	317	344	97	143
	8	地方交付税	14,934	14,296	14,196	14,023	16,174	15,433	15,905	16,800
	9	交通安全対策特別交付金	20	20	20	20	21	21	20	17
	10	国有提供交付金	6	6	6	6	17	15	15	15
	11	分担金・負担金	747	742	737	730	551	555	529	532
	12	使用料・手数料	952	952	952	952	997	802	818	811
	13	国庫支出金	4,485	4,416	4,361	4,046	6,589	5,544	5,386	5,757
	14	県支出金	3,406	3,349	3,302	3,241	3,825	3,320	3,625	3,840
	15	財産収入	240	240	240	240	408	393	671	373
	16	寄附金	8	8	8	8	10	8	7	18
	17	繰入金	1,780	1,993	1,723	2,415	2,566	3,810	2,195	2,297
	18	繰越金	0	0	0	0	2,238	2,715	2,017	1,923
	19	諸収入	769	769	769	769	574	539	717	417
	20	地方債	10,046	6,106	6,001	5,931	5,779	3,994	2,765	4,480
歳入合計（単位：百万円）			51,724	47,228	46,646	46,740	53,690	51,266	48,670	51,202
歳出	1	人件費	11,255	11,331	11,057	11,003	10,360	10,280	10,263	10,183
	2	扶助費	4,535	4,507	4,481	4,449	5,980	6,121	6,498	6,713
	3	公債費	7,714	7,632	7,606	7,770	7,810	7,374	7,296	7,195
	4	物件費	5,942	5,941	5,941	5,745	5,178	4,781	4,933	4,958
	5	維持補修費	722	722	722	722	1,043	746	779	885
	6	補助費等	2,559	2,560	2,560	2,559	2,589	2,414	2,313	2,394
	7	積立金	4,250	250	250	250	3,354	3,806	2,566	2,588
	8	繰出金	3,656	3,726	3,836	4,642	4,016	4,225	4,326	4,605
	9	投資及び出資金・貸付金	361	361	361	361	28	28	18	28
	10	普通建設事業費	10,730	10,198	9,832	9,239	10,134	8,440	6,835	8,527
	11	災害復旧費	0	0	0	0	483	1,034	920	789
歳出合計（単位：百万円）			51,724	47,228	46,646	46,740	50,975	49,249	46,747	48,865

(出所) 古川英利『地区振興計画と合併時の市町村建設計画－広域合併から生まれた住民自治の新局面－』鹿児島大学大学院人文社会科学研究科修士論文(未公開)，2009年3月，33ページに，2008年度決算を付加。



いがゆえに余計に借金を積み重ねるという奇妙な現象が広く見られる<sup>14)</sup>。薩摩川内市のケースでもこの事態とまったく無縁ではなかったようである。これらの事業がもたらす地方債の積み増しは、中心市にとってどうにも容認できない。

人口7万人の旧川内市と人口3万人の8町村の地方債（2004年度で654億円）は、お互いにはほぼ同額の300億円であった。川内市の地方税（2003年度に84億円強）は大部分が正規職員の給与からなる人件費（同年度47億円）の2倍近い水準にあった。それが、合併の年度（2004年度）にはそれぞれ104億円強、105億円強となり人件費を賄えなくなる。鹿児島県下の市町村のうちでは財政力指数が上位にあった川内市（2003年に0.62）は、合併によって指数を大きく下げて0.42になった。これらの衝撃力は強く、合併直後に当選した市長は、当該年度の建設予算で未着手の事業を全て凍結してしまう。これに対して、8町村が出身地の議員たちは合併前の予算を予定通り執行するよう強く求めた。この時、市長が建設事業凍結の態度を貫くうえで多数派の川内市出身議員による暗黙の支持が支えになったことはいうまでもない<sup>15)</sup>。

行政改革の代表的な評価項目として注目されるものに、市行政のスリム化と補助金改革がある。このうち、行政のスリム化は予算の構造悪化への対処とまったく同じ行動原理で説明できる。新市建設計画の基本方針には「行政組織のスリム化」が明記されている。それを具体化するために、薩摩川内市は施設の統廃合、民営化、指定管理者制度などを矢継ぎ早に実施した。その推進は9市町村を合体させたために大所帯になったという理由だけではない。外洋離島の4

村は、相互間の交通事情も悪く、日常生活における最低限の完結度を満たすためにそれぞれの村が直営で各種事業を手がけて「大きな公共」が生まれていた。これらの事業は三位一体改革の前からすでに行き詰まっていた。これら市政の重荷を軽減する作業を、新設市は矢継ぎ早に投入する。

一方、合併当時の配置職員数は1366名であり、26類似団体における職員・人口比率では、25番目であった。それにもかかわらず、「生首は切らない」原則を保持したため、職員数は3年経過した2007年4月に1284名を抱える有様であった。この硬直した構造を前提にして編み出されたのが上記のごとき事業合理化の諸方策であった。これらの方策と合わせて、臨時職員・嘱託を徹底的に減らすことで行政のスリム化を追求した。ここからは、正規職員で構成される行政組織の強い自己防衛体質が確認できる。

補助金改革は、上述の2ケースとは違い、住民が事業見直しに主導的に関与した事例である。先の予算実績を見れば、補助費等の歳出額は2005年の25億円強から2008年度の24億円とわずかな減少に過ぎず、堅調な改革があったようには見えない（ここには、合併後に新たに創出された地区コミュニティ協議会への交付金も含まれる）。そこでの取り組みは、財政規模の縮小ではなく、事業の運営面における改革であった。行政当局が持ちだした当初案は、行政改革推進委員会の審議においてそうとう程度に性格を変えられ、小規模な額の申請を認めて期限付きの公募制の方式へと改変された。これにより、各種団体に対する利益誘導的な性格の強かった補助金は、申請後にプレゼンテーションを行ない、

<sup>14)</sup> 今井照氏は、この行動を合併「前」の合併バブルと呼び、昭和の合併であれ平成の合併であれ、広く普及する現象になることを指摘している。今井、2008年、64ページ以下。



第3者機関により審査・決定される補助金に生まれ変わった。公募式補助金は、毎年50件前後の応募があり、30件余りが採択されている。この改革は、都市的な活動スタイルの人々を鼓舞する事業を生み出したといえる。

ここでは、新しいタイプの政策創出に関して、市職員は発想がかなり硬直的であることが見てとれる。また、分権改革にふさわしい「創意工夫」の追求にとっては、住民や専門家の幅広い参画の重要性が示唆されているようである。

(iii)

分権改革と併行して平成の合併が推進された理由は、地方における高度な総合行政を広く配置するための「受け皿」が必要だと見なされたことにある。だが、新しい行政の能力が予算運営の改善、行政組織改革の局面において発揮されても、そこに合併の意義を見いだす住民は少ない。住民、とりわけ厳しい対立の中で旧中心市を選びとった周辺市町村の住民は、自分たちの地域に対する政策が以前の市町村は違ったタイプの成果をあげた時に、総合行政体の実力を、そしてその隊列に加わった自分たちの選択の「正しさ」を認識する。薩摩川内市に即して言えば、地域ごとに差異化された市域の経営がそれに当たり、3つのゾーンごとの政策となる。設定された各ゾーンに対して、いかに特徴のある「都市圏行政」（西尾）を展開できるか。薩摩川内市の「創意工夫」の力が試される。

薩摩川内市の市域経営は3層の戦略編成になっている。もっとも基層には市全体の経済や社会

の活力を高める課題がある。一部地域が県都・鹿児島市と境界を接し、市の総人口が減っているという現実の中で都市間競争を意識した対応である（定住人口の増大策、企業誘致策など）。2層目には3つのゾーンを設定した戦略レベルがくる。市街地に関しては都市的集積の高度化を促進する。それ以外の地域については、地域特性を引き出す方策を積極的に練る。

3層目は、同じく外縁部とはいっても、外洋離島の甑島に位置し、他の市町村と地理的、行政的に独自な性格が明瞭な4村を別個に扱う路線である。この点を少し補えば、薩摩川内市の市域は東西に長い。東側の地続きである旧東郷町、樋脇町において川内市と一体化が進んでいるのは誰の目にも明らかである。しかしながら、その外側に位置する旧入来町、祁答院町は、日常生活上での結びつきも薄く、産業構造の中心も農林業である。漁業が主力の甑島の場合、3つの島に4村が分立していて、本土と結ぶ船舶のターミナルは隣接市に位置する串木野港である。従来は4つの村が最低限ではあれ、一応の完結した生活体系をそれぞれに築いてきた。合併後には、その仕組みから甑島全体を一まとめにしたより総合的な生活体系へと再編する必要が生じる。旧中心市の職員にとって周辺ゾーンごとに地域の産業を組み込んだ振興策を作成し実施するのは泣き所である。もともと旧川内市の合併構想は、市と鹿児島市の間に鎖状に連なる小都市をつなぎ、南北に伸びる大地方拠点都市を築く内容であった。それが複雑な協議の積み重ねの結果、東西に長い3ゾーンから構成される市域に転換した。2つの周辺ゾーンに登場

<sup>15)</sup> 「合併に浮かれず『現状死守』 薩摩川内市（上）」『朝日新聞』、2008年2月16日号。同記事では、当時の市長へのインタビューとして、合併の論議に際して川内市の議会内には財政力の弱い町村との合併に反対する声が根強く存在した、と伝えている。

する産業は農林業、漁業、それらと結びついた観光業が中心であるが、旧中心市においては主力産業でなかった。また、これらの分野の新展開には蓄積された実務知識が不可欠であり、それなくしては旧周辺町村の職員に太刀打ちできない。さらに困ったことに、それらの産業はこの間、周辺ゾーンにおいて停滞・衰退の傾向を強めてきている。つまり、産業政策の面に関しては、周辺地域の住民は中心市との合併からメリットを引き出せるという期待をもてない。それゆえ、薩摩川内市の力点は生活・文化領域やイベント関係にならざるを得ない。

生活・文化領域における周辺ゾーンの振興策は、外部からは華々しい成果をあげているように見える。この間に実を結んだ具体的な活動を列挙すれば、旧祁答院町にある蘭牟田池のラムサール条約加盟、東郷町の人形浄瑠璃は国の無形文化財として指定、入来町にある武家屋敷群が伝統的歴史建築物地区になり、その中の代表的な屋敷を公開に向けて大修理。甕島の伝統行事であるトシドンが世界文化遺産への登録、と続く。これらは当該地域に住む人々の地元への誇りや愛着を大きく高めるできごとだといえる。とはいえ、これらの実績は、合併前からの取組みの延長線上であり、合併後の政策努力により実現したとはあまりいえない。その一方、甕島振興では活性化に向けた各種の方策が精力的に注ぎ込まれてきた。しかしながら、大学生による合宿や地域交流の事業が定着してきた以外は注目するほどの実績は上がっていない。

薩摩川内市は、一見合併を契機に市行政レベルで「融合・統合体制」を築き目覚ましい成果を達成しつつあるように見える。しかしながら、

少し立ち入って検討して見ると、中心市の行政組織が総合行政体として特段の成果をあげている証拠は取り出せない。にもかかわらず、合併に対して住民の間に強い不満は渦巻いていない。そこには、さまざまな外部の力が偶然に応援の役を演ずるという幸運もあるが、より大きな理由は地区コミュニティ協議会と呼ばれる住民自治の制度の存在が大きい。次節での検討対象である。

## 2) 地区コミュニティ協議会と行政の支援

### (i)

薩摩川内市は、誕生して間もなく、任意団体の地区コミュニティ協議会を市域全体にわたって設置した。創設された協議会においては地区「振興計画の下、地域の各団体がまとまり、活動しやすくなった。何でも行政任せだった住民の意識改革ができた」(「薩摩川内市 2」『南日本新聞』2010年2月5日号)。協議会が住民自治を活性化している様子を述べたある協議会会長の発言である。この協議会制度は合併検討の初期の段階から、編入された旧市町村を対象に国が導入した地域審議会、地域協議会とは明確に別種の自治制度として構想された。この制度は地域の包括的な活動団体であり、協議会の活動を支援する部署が市行政の中に設置されている。同時に、協議会が作成した地区振興計画は、市の総合計画が尊重することになっている(薩摩川内市自治基本条例)。

一方、国が導入を認めた地域自治区の原案は、旧西尾試案に含まれている「小さな自治体」であり、西尾氏自身が「画期的な新機軸」と自己評価している<sup>16)</sup>。薩摩川内市の前身である合併

<sup>16)</sup> 西尾, 2007年, 133ページ。

検討の組織は、なぜ別種の自治制度を導入する必要があったのであろうか。もし別種の制度であれば、地区コミュニティ協議会制度は分権改革がめざす「融合・統合体制」にうまく組み込めるのであろうか。市の支援内容の概観を含めて、ここで検討する。

西尾氏は、当時、市町村合併があまり進展しないことに懸念を抱いていた。そこで、旧西尾私案において合併しない小規模な市町村に対する「特例町村制」とともに「小さな自治体」を登場させた。この構想は、第27次地方制度調査会答申に地域自治組織の制度として盛り込まれた後、数々の修正を受けるなかで換骨奪胎の運命となる。この経緯をふまえて、構想の原形により近い調査会答申に課題関心・構想の手がかりを求める。

地域自治組織（一般）は、3つの機能を備えることになっていた。①住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能、②住民の意向を反映させる機能、③行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能、これらがその内容である。合併前まで比較的近い存在と感じられた市町村役場が備えていた機能を整理すると、この3点に集約される<sup>17)</sup>。地域自治組織の構想に沿って合併に対する住民の不安に対処しようとする場合にも、旧周辺市町村の地域においてどの機能により特化して、どれだけの広さの空間単位に、どのような方式で残すか。これらに関して政策面での選択が生じる。

①については、住民に身近な基礎自治体の事務を利用頻度の高い行政サービスという表現に

置き換えよう。そうすると、たいていの合併ケースにおいて支所が担っているサービスであり、支所が存続するかぎり新たな対策を講じる必要はそれほど高くない。②は、広域市を構成する小地域の意向・立場を市の態度決定や政策に反映させる手段の確保である。今日の市町村の運営実態から見れば、議員の人たちが担っている仕事に属する。とはいえ、これは地方議会の舞台においては2つの要因により強い制約を受ける（旧周辺市町村から議員が選出される困難さ、個別議員の集合体としての議会において周辺地域から選出される議員の影響力行使の強さ）。国は、この制約を顧慮して、使い勝手は悪いにしても地域審議会、地域自治区の制度を導入した。

③の機能は自治の内容としては学問的に十分な説明がなされていない領域のように思われる。「小さな自治体」を提唱する西尾氏によれば、近代日本の地方制度の特徴を生み出す原点は、「国の地方行政と伝統的な町村の地方自治が融合」することにある。その起点となったのは1871年の戸籍法、それにつづく1872年の太政官布告による「大区小区制」だとされる。そして、日本の地方制度においてはこの旧来の町村単位に設けられた区がやがて一般目的のための地方末端行政区画に発展していく。同時に、その融合した末端行政組織の上で「市町村優先主義と市町村横並び平等主義」の指向性が築かれたと、歴史的に説明される<sup>18)</sup>。この説明に引きつけていえば、西尾氏は平成の合併において伝統的な指向性に別れを告げることになる。その理由は定かでない。

ところで、「小さな自治体」について、西尾

<sup>17)</sup> この3点に分離する分析視角は、角之上、25ページ、から示唆を得た。

<sup>18)</sup> 西尾、2007年、16～17ページ。

氏自身は「審議と意見表明の権能のみならず、一定範囲の事務をみずから所掌しみずからの責任において執行する権能」をも持つべきだと提言をしている<sup>19)</sup>。とはいうものの、西尾氏の具体的な提示事項のうち、とりあえず「自治体の創設」の観念の確立にとって欠かせないいくつかの装置を取り除いてみよう。すると、この組織に正規の議会を置き、その議員を公職選挙法に基づく直接公選にすることなどから見て、ある程度広い範囲の自己決定と、それが広域市を拘束する度合いを強めるという自治体像が浮かび上がってくる<sup>20)</sup>。この編成特徴を踏まえると、制度全体の特徴としては②の機能を強化する性格の構想だといえそうである。

ところで、上述した金井氏の整理は西尾氏とは違った道筋から、③の機能に特化した事実上の「小さな自治体」登場の可能性を取り出せる手がかりを提供する。自律性と活動量に分解できる自治であるが、高い行政水準を求められる福祉国家のもとにあつては、その自律性と活動量は二律背反にある<sup>21)</sup>。そこで、広大な市域を効果的に統治する必要に迫られた市長体制は、この目的追求に際して、「分権的であっても、活動量は小さい自治」の新たな仕組みを生み出すという道筋である。戦後日本で自律性よりも活動量を重視してきた市長体制は、分権改革下でもその延長上で活動量の側面を引き受ける。その半面で、広域合併というこれまでにない事態を前にして、自律性を市域内の小さな単位に委ねるという役割分担の戦略は当然1つの理論的な選択肢として構想しうる。

この時、市長体制側が、いくつもある選択戦

略のなかからこの戦略を選ぶとすれば、2つの根拠が持ちだされよう。財政上での安価に済む地域政策、および、国・県の規制等にしがうことに慣れているものの多様な住民ニーズを調整する経験に乏しい行政職員の地域経営能力の限界が、それである。この根拠に基づくかぎり、中心市と周辺市町村の間に境界を設定する理由は何もない。薩摩川内市の地区コミュニティの制度は、これらの議論とどのように絡み合うのであろうか。

地区コミュニティ協議会の制度は、既存の諸組織・団体が加入する協議体組織、その組織の活動拠点としての施設・地区コミュニティセンター、活動計画を含む地区の将来像を描く地区振興計画、そして、各種の学習教室開催など会員による多面的な活動から構成されている。この協議会は、住民が自発的に創出した仕組みとは違う。市当局が念入りに準備して、全市域にマニュアルに沿うかたちで配置した。また、公的な性格をも有していて、2008年に制定された自治基本条例は、「第6章コミュニティ活動」の中で自治会（町内会）とともに地区コミュニティ協議会を位置づけている。さらに、市当局は長期の総合計画の策定に際して、協議会が作成した地区振興計画を尊重する責務を負わされている（第27条）。そうした文章規定だけではない。市当局は協議会の事務処理をサポートするために嘱託員（コミュニティ主事）を配置し、組織の運営資金をも補助する（補助基準は世帯規模のランク、世帯数）。半面、市との間に義務的な関係はなく、いわゆる行政の下請け的な事務もない。基本条例に協議会の組織構成の定

<sup>19)</sup> 西尾、2007年、135ページ。

<sup>20)</sup> 西尾、2007年、138ページ。

<sup>21)</sup> 金井、2007年、19ページ。

めや活動の縛りとなる条項はない。したがって、協議会は自分たちで選択して、「やりたいこと」、「やれること」を計画し（地区振興計画）、その実施を通じて帰属意識を育む地域づくりの組織体となっている。

この協議会制度は西尾構想の「小さな自治体」よりは活動の範囲がかなり広い。むしろ、市当局から各種の支援を受けているとはいえ、活動面の自律性では金井氏の分類に出てくる「分権的であっても、活動量は小さい自治」と親和的だといえそうに見える。この分類の場合、量を測る基準しだいで活動量は大きくなったり小さくなったりする。1つには運営に要する金額であろう。もし尺度として活動範囲をとるならば、協議会はその内部に多様な活動領域を抱えている。協議会は近隣住民を総体として加入させようとする町内会（自治体）と狭い地域ではあるものの個々人が任意に加盟する各種団体、その双方を包摂するだけの広がりをもつ小学校区—多くの場合、公民館などを利用して種々の活動が展開されている—に設立される。したがって、その傘下には数多くの集団・団体活動が組み込まれている。これらの自発的な活動をより活発にするべく、住民がひんばんに集まり集団としての意思決定をするのであれば、そこには自治が存在する。その自治が果たして「活動量は小さい自治」かどうかは、活動実態に即して吟味することになる。

（ii）

住民自治のシステムは、行政の側がいくつかの方式から特定の制度を選択しその骨格を定めたからといって現実機能するわけではない。システムの主要な局面にさまざまな集団・団体活動を取り込んでいる場合には、それらの活動

の調整・支援——とりわけ活動資金の確保・配分は、システムの機能を左右する重要な柱といえる。地区コミュニティ協議会の制度はこれまで行政が個々の団体活動を直接に支援する方式であったが、協議会を通じて住民自身が調整する方式へと転換している。行政はこの協議会を支援する。

実際の制度がスムーズに機能するかどうかは、この運営レベルにおける市行政と協議会の取り結ぶ関係にある。とはいえ、自らが包括的な活動団体であり、組織の下す自己決定の1つに計画権をも保持している組織が展開する活動量および果たす機能の特性を析出し、評価するのは容易ではない。その検討に際しては、市当局と協議会全体が取り結ぶ関係の局面、および、それぞれの協議会レベルの局面とが区別される。まずは、前者から吟味する。

薩摩川内市の平成21年度当初予算は総額460億円である。その中に、協議会を構成する自治会に対して5262万円の補助金が組まれている。それとは別建ての地区コミュニティ協議会に対する支援項目は次のようである。嘱託員であるコミュニティ主事の人件費（48人分、8249万円）、組織運営への補助金（8561万円）、個別活動に関する補助金には2つのタイプが用意されている。市が決める要件を満たす活動に支給される項目（600万円）と、協議会が自己の活動構想に基づいて要求する項目（500万円）である。これらは問題なく協議会に対する支援費目とできる。次の2費目は、支援費と見なすことに異論が出るであろう。1つは活動の拠点として使用しているセンターの維持管理に要するサービスの費用である。大部分の協議会は自己が指定管理者となって管理作業を遂行している（4171



万円)。もう1つは身体が不自由な高齢者や障害者がスムーズに出入りできるようにエレベータを設置する費用である(1億5000万円)。これら2項目を除外した支援の予算は総額1億7910万円で、予算総額の0.4パーセントに相当する。これが小さいか大きいかは、金額からは判断できなからう。

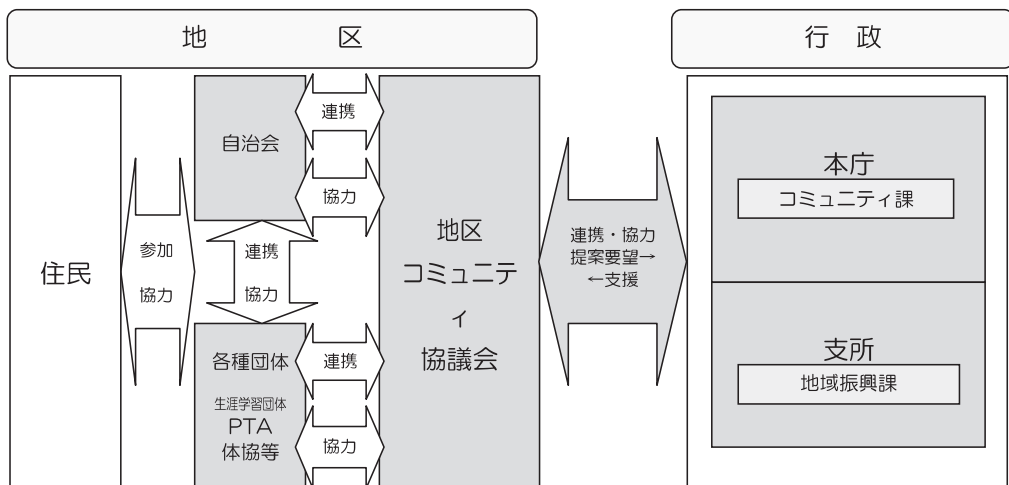
薩摩川内市は住民にもっとも身近な自治会(町内会)よりも空間的に広い小学校区に、新たな地区コミュニティ協議会の制度を配置した。それにより、協議会は地縁型の組織と自発性に基づいて結成された集団(アソシエーション)が共存する組織となる(図3)。これらの各団体・集団はこれまでの活動を継続するのであるから、協議会の活動としては、連絡活動、交流活動、広報広聴活動、外部団体との折衝・交流などになる。中でも特に重要な活動はその地区についての発展計画(地区振興計画)づくりである。編成原理の異なる組織が実現させたい要求を持ち寄り、それらを練り合わせて1つの計

画にまとめ上げる。設定目標に向けて参加メンバーがそれぞれの立場から協力する。

市当局は協議会におけるメンバー相互の「協働」を多面的に支援する。住民の組織運営の負担を軽減するために、事務処理を担うマンパワーを配置する。組織運営費を補助するだけでなく、新しい活動に踏み出そうとする事業には直接に資金援助をする。さらに、課題が大きくて協議会の能力を越えているケースは、積極的に市の総合計画に盛り込む。ここからは、市当局と協議会との間にも密接な「協働」が取りだせるが、その土台には住民が自己の地区を熟知するという理由だけでなく、住民の能動的な地区への働きかけを通してアイデンティティの深化が期待されている。その第一歩が明確にされた要求であり、それを協議会の力で解決するプロセスが次ぎにくる。市当局は自己をその側面支援者と位置づけている。

一方で会員の要求を自力で解決し、解決できない課題を市当局に持ち込む協議会は、大きく

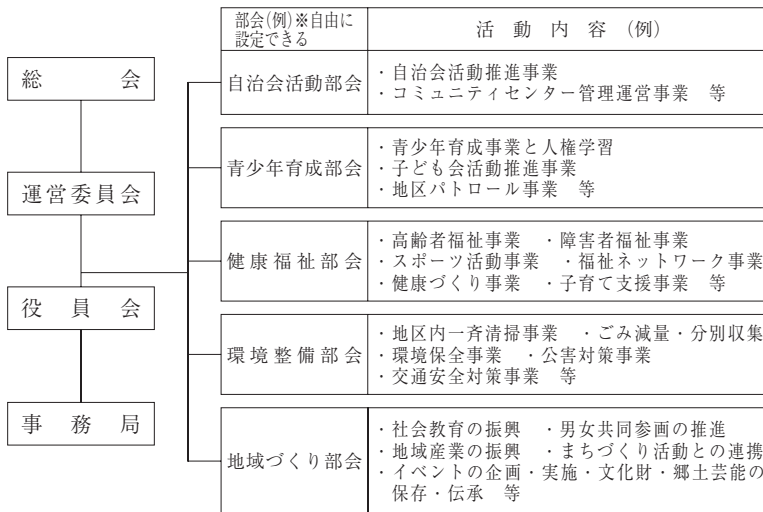
図3 地区コミュニティ協議会の構成団体と行政の関係



(出所) 川薩地区法定合併協議会『薩摩川内市 まちづくり計画』2003年12月、35ページ。



図4 地区コミュニティ協議会の組織編成図



(出所) 川薩地区法定合併協議会『薩摩川内市 まちづくり計画』2003年12月、36ページ。

分ければ管理部門と活動を展開する部会の二層編成をとる(図4)。部会を構成するのは活動の内容あるいは掲げる課題が類似の団体である。総合的に活動する地域づくりの組織編成からは活動の量は見えないが、かなり高い密度の活動が要求される。というのは、事務局体制の充実に向けて、嘱託員を配置するだけではなく、会員が200戸以上の協議会には、102万円の事務運営の補助金を出している。多くの協議会は、それで臨時の職員を配置したり、あるいは、会長がかなりの額の手当を受け取り、とりまとめの事務を担ったりする。いいかえれば、この制度を機能させる上で、相当量の事務処理が見込まれているわけである。

新たに創出された組織が活発な活動で地区住民をその組織に引きつけることができれば、そこが新市としての一体性を築く基盤になると、市当局は期待する。このため、地区コミュニティ協議会は市域全体に配置されるし、補助金の支給基準も全市共通である。年4回開催される協

議会の決定権に対する喪失感を穴埋めできないことになろう。逆に、対象範囲が広く、大きな活動量が推奨されるならば、大きな自治の可能性が発生し、そこに地区の特性を持ち込める余地が生まれるであろう。その一方で、これらの可能性や余地を汲み出す能力は、規模が大きくて体制を整備できる協議会、あるいは専門的な知識を備えた人材を擁する協議会、つまり市街地やその郊外の組織が有利である。

市域内に発生する協議会間の格差について、市当局はどのように対処しているのだろうか。年間1100万円ではあるが、市予算に新しい事業と取り組む協議会に対する補助金が組まれていることからして、活動面でより大きな量を目指しているのが分かる。しかしながら、経常的な補助金の支出基準は、世帯規模に応じて支給されており、結果的には規模の大きな協議会に配慮する性格になっている。こうした制度的な性格をもった地区コミュニティ協議会の活動実態を個別の組織に即して見ていこう。

議会会長会議及び連絡会も全市の集まりに力点が置かれている(旧4町1村では、それぞれに協議会会長の集まりが開かれている)。この時、協議会の活動対象が相当に限定された範囲に押さえ込まれるならば、それは結局、規模を拡大した町内会(自治会)に終わり、かつての周辺市町村に暮す住民たちは、旧市町村時代に存在した身

### 3) 地区コミュニティ協議会の活動と性格

#### (i)

薩摩川内市の地区コミュニティ協議会の制度は、第27次地方制度調査会の提案する地域自治組織（一般）の3つの機能に当てはめると、「住民の意向を反映させる機能」よりも「行政と住民等が協働して担う地域づくりの場」の性格がより強い制度に見える。その半面、「協働」の性格を検討すると、西尾構想および金井氏の自治整理から導かれる「分権的であっても、活動量は小さい自治」もうまく当てはまらない。協議会としての年度ごとの意思決定は市当局の態度拘束を主眼になされるわけではない。また、組織内には多様な団体活動が存在しつつも、財政面でいえば分離型でないからである。つまり、市町村域内で展開される協議会の制度は、2つのタイプ区分の一方に属するとはいえない。

地区コミュニティ協議会の特質究明は容易ではない。可能なところから一步一步進めていかざるを得ない。その手がかりは協議会の活動を記した2種類の資料である。1つは年次総会に出される決算・予算書および毎年の活動報告・当年度計画である。もう1つは、4年ごとに作成される地区振興計画である。前者は協議会運営の充実ぶりや協議会の活動量を知らせる。後者の計画からは地区の目標像や活動特性の相違が取り出せる。薩摩川内市の制度特徴の1つは、市当局がこの地区振興計画作りに大きな労力を割く点である。ここでは、財政面から見た活動量の相違が協議会相互の間に一定のタイプ別活動特質を生み出していないかどうかについて、2008年度決算を利用して吟味する。

薩摩川内市が2009年度に総合計画の下期基本計画策定に向けて実施した各階層へのアンケートは、地区コミュニティ協議会会長も対象者に含んでいる。ある会長は、年4回開かれる会長会議・連絡会について、次のような意見を表明している。「合併により行政範囲が広がったが旧川内市と山間部の町村とは考え方が違う。旧川内市、旧4町、甌の3つのグループに分けたらどうだろうか。」<sup>22)</sup> この意見が主張される現実的な根拠を2種類の資料に見いだせるであろうか。

大小の規模格差が大きい48の地区コミュニティ協議会は組織構造においてはかなり共通しているものの、活動規模に関しては相当のバラツキが見られる。それを前提にして、協議会が住民自治の拠点機能を引き受ける点で旧川内市と周辺市町村の間に特徴ある活動パターンの違いが取り出せるかを、検討する。

財政面から地区間の活動の差異を析出する際に、世帯数の多い地区は財政規模も大きいため、予算総額を比較しても意味はない。したがって、地区が市からの経常補助金以外の資金をどれだけ確保しているかを財政的な自律度を見る尺度にする。とりあえずの目安として、市運営補助金が歳入総額の半分未満であれば積極的に活動する地区だと仮定しよう。この基準を当てはめると、旧川内市は活発な地区が多い（19地区のうち14地区）。だが、旧東郷町（5地区）、祁答院町（5地区）は全部が活発な地区である。その他の旧市町村は活発な地区が少なくなってしまう。

つぎに、住民に対する求心力の強さを見る尺度として協議会の世帯拠出金を尺度にした場合

<sup>22)</sup> 電源地域振興センター，2009年，134ページ。

に、どのような傾向が見られるであろうか。年間の会費が1200円（月当たり100円）に満たないのは求心力の低い地区、5000円以上が強い地区と区分してみよう。旧東郷町、祁答院町はどちらも5つのうち4つが高い地区に属する。旧周辺市町村のうちで低い地区は、本土側には旧入来町の2地区だけで、残りは甌島の6地区である。この指標の場合、注目されるのは旧川内市に低い地区が7カ所も出現するばかりか、そのいずれもが新市建設計画で都市ゾーンに位置づけられた地区である。

次いで、会長手当が大半を占める役員手当を指標にして、地区における協議会の社会的な地位の高さおよび役員が多忙さに対する住民の評価を測ることにしよう。100万円を超える役員手当を支出しているのは、旧川内市で1カ所、旧祁答院町に3カ所、旧東郷町は5カ所全てである（このうち、旧東郷町の全地区と祁答院町の1地区は、2008年度まで協議会が雇用する臨時職員を配置していなかった）。市当局に事業申請して補助金の獲得を積極的に目指すことは、市と「協働」してコミュニティ活動を盛んにする取り組みである。そこで、この4年間、地区コミュニティ活性化事業の対象に1度も選ばれていない地区を取り出してみると、3地区あり、いずれも甌島に位置している。1度だけ補助金を受けている5地区のうち3カ所は旧周辺市町村にある。ここには一定の傾向がみられ、事務局態勢の強弱によって説明がつくように思われる。

予算から見るかぎり、旧中心市と周辺市町村という区分であれ3つのゾーン分類であれ、部分的な傾向は認められても、明確な活動タイプの差異は取りだせない。財政関係の指標に基づくかぎり、旧東郷町と祁答院町に位置する協議会は住民に影響力のある活発な活動を展開してい

る。だが、合併時における旧中心市との位置関係から見ると、2つの市町村の性格は異なる（直接の隣接町村と外縁町村）。それゆえ、2つの旧町に存在する協議会の活躍が何に基づくものかも、予算面の吟味からは明らかにならない。地域の特色とそれと向き合う協議会の取り組み方が検討されなければならない。それを探る手がかりは地区振興計画である。

## （ii）

地区コミュニティ協議会は自治基本条例の第6章「コミュニティ活動」に登場する。しかしながら、協議会の制度は、対象となる活動領域の広さと計画権の保持という点で、一般のコミュニティ組織との違いが際立っている。協議会に付与されている計画権は、自力で解決する活動対象だけではなく、協議会の解決能力を超える課題についても計画編成することが認められている。市当局は総合計画の策定に際して、地区振興計画に掲載されている事業を尊重する責務を負っている（自治基本条例）。

各協議会はこの計画権をいかに使用するのだろうか。包括的な計画の策定を認められているだけに、そこには客観的な地区構造とともに地区住民の価値関心も反映する可能性が高い。この点に着目して、地区振興計画の具体的な事業には住民の価値関心が一定程度盛り込まれると仮定する。そこから、計画内容を分析して、協議会の特性と地域特性の絡み合いを探る。その検討に際しては、コミュニティに対する社会学的な分析装置を用いる。

地区コミュニティ協議会制度は行政区域内の分権システムとして、合併前の周辺市町村に住む住民が抱える喪失感の穴埋めを効果的に果た

せるのか。仮にそれを効果的に果たせても、市長体制の企図からすれば十分ではない。あえて地域自治組織とは別種の制度を導入したのは、それら周辺住民への対応と同時に、一挙に大きく広がった市域の一体的な管理という積極的な戦略がそこには込められている。地区振興計画の事業はこれらの点を吟味する素材を提供していると、ここでは仮定している。検討の冒頭で、地区振興計画と住民関心の対応関係について整理しておこう。

地区コミュニティ協議会は、そこに住む全ての人々に関係する活動とともに、特定の活動企画に興味をもち参加する人々の活動をも抱えている。地区振興計画は、それらの人々から見て望ましい将来像をそれぞれに持ち寄り、調整して1つの絵として描かれる。ここで、人々の願望の受け皿となる計画はあまり制約を受けないオープンな容器である。その一方、描き手の住民は多様である。地区の暮らしに伴って生じる住民共通の関心さえも住民構成に応じて変わる(例えば、住民の構成が比較的均質な地区と多様な職種で構成されている地区)。このタイプ区分とは別に、周辺市町村の住民にとっては大きく損なわれたかつての政治ルートに代えて、地域政策について発言できる機会としての期待が大きいはずであろう。容器の側に制約はないのであるから、この機能を果たすルートは開かれている。48の地区振興計画はこれら雑多な要因に基づいて持ちだされた事業で構成されている。

まずは、検討地区の選定である。結論から言えば、旧川内市の市街地にあるS地区(2419世帯)、同じく旧川内市に属するものの郊外住宅地的な様子が顕著なK地区(5127世帯)、外縁

市町村の内でも不便な位置にあるT地区(136世帯)、そして甕島の中にあつて1支所1地区コミュニティ協議会の組み合わせのM地区(333世帯)が事例地区として選ばれた。隣接市町村の地区を含んでいないのは残念であるが、K地区の計画はある部分でその空白を埋めてくれるであろう<sup>23)</sup>。

つぎに、分析手法を説明する。狭い区域の日常的な共同行動をもっぱら処理する町内会(自治会)については、長い研究蓄積があり、調査を積み重ねて築かれた分析手法が存在する。ところが、自治会とアソシエーションの活動が入るうえに、地区のインフラストラクチャー関連の事業まで含めた計画権を保持する協議会は、対象の性格が明白に異なる。その計画の分析装置として、自治会研究のために練り上げられた分析手法をそのまま利用すれば、分析に齟齬をきたす懸念がある。こうした点に留意はするにしても、活動実態の面で見れば協議会活動は自治会と大きく重なるため、自治会分析で用いられる因子分類の手法は有効な武器となろう。実は、本稿が利用する宮脇豊氏の事業区分は、薩摩川内市の協議会に対する現地調査を踏まえて、菊池氏らのオリジナルな手法に一定の修正が加えられている(親睦因子→親睦因子+われわれ感情因子、経営因子の追加)。その修正により、包括的な地区コミュニティ協議会の機能を識別する手法により適した装置になっている。

長年、実態調査に携わってきた菊池氏らによれば、コミュニティ活動は4つの因子(問題処理、親睦、施設管理、その他)によって支えられている<sup>24)</sup>。

それに対して、親睦因子に含まれる伝統的な

<sup>23)</sup> これらの地区の選定は、後述するように、先行研究(宮脇氏の修士論文)のデータとの接続を重視したためである。

<sup>24)</sup> 菊池美代志・江上渉、1998年、91ページ。

祭礼は、団地などの夏祭りとは違って、地域アイデンティティを高める作用が強いと、宮脇氏を見る。したがって、われわれ感情因子を独立させるわけである。また、彼は経営因子を新たに付加する。その理由は、協議会会長などへのインタビューにおいて、彼らが異口同音に地域経営の重要性を語る事態を経験するからである（表3）。修正・付加された因子はどのコミュニティ活動においても見いだされる因子とは限らない。だが、この2因子は、地区振興計画が自治会レベルのコミュニティ活動計画と異なることを際立たせる因子である。当然、両者の違いは活動の評価軸にも及ぶ。自治会に焦点を合わせる菊池氏らは問題処理型事業を最重要活動と見なす。これとは対照的に、地区振興計画は経営型事業、われわれ感情型事業を十分に盛り込めるようにしている点にこそ、薩摩川内市の企図が明瞭に出ている。

地区コミュニティ協議会はこれまでに2度、地区振興計画を作成している。1度目は協議会の結成時である。2度目は2009年である。個々のグループの活動実態を踏まえていたとはいえ、新しい制度作りは一般の人々にとって大仕事である。協議会の設立と並行して、地区の人々は

これまでに経験のない地区振興計画を作成した。そこからして、第1期計画はそれぞれ、地区の住民たちにしてみれば身の丈よりも大きすぎたり小さすぎたりした蓋然性が高い。3年間の活動実績を踏まえて作成された第2期計画は、自分たちの願望や実行可能な事業を第1期計画よりも冷静な目で盛りつけることができる。したがって、第2期計画を中心に分析し、この間の活動の変化を取り出す際には第1期計画をも利用しよう。

(iii)

国は旧周辺市町村に住む住民の不安や種々の懸念を顧慮して、複数の域内における分権の仕組みを導入した。その導入は対等に新合併市を築くという理念とは整合しないため、地域協議会（一般）を除けば過渡的な性格を帯びざるを得ない。国とは違って、薩摩川内市は市域全体にわたり、市と自治会の中に新たな自治組織を設置した。その空間単位において種々のコミュニティ活動を1つにまとめ、活動量を大きくした組織を誕生させることは、自治の機能を高める。その協議会は、また4年ごとに地区振興計画を作成する。この計画作成は、協議会を構成する

表3 コミュニティ組織の事業分類表

事業名	事業の主な種類
①問題対処型事業	交通安全、防犯・非行防止、青少年育成、防火・防災消費・資源回収、福祉、生活改善に関する事業
②親睦型事業	お祭り・盆踊り、運動会・体育大会、文化・学習地区内外での交流に関する事業
③施設管理型事業	施設維持整備、環境美化、清掃・衛生に関する事業
④経営型事業	産業活性化、生産、販売に関する事業
⑤われわれ感情型事業	祭礼、伝統行事、町並み保存に関する事業

（出所）宮脇豊『現代社会におけるコミュニティの現状－薩摩川内市を事例に－』鹿児島大学大学院人文社会科学研究科修士論文（未公刊）、2008年3月、31ページ。

諸部会の行動計画および地区の将来像・課題の解決策についての意志表示（さらに、その取り組みを通じてのアイデンティティの醸成）という2つの側面を備えている。高まった自治機能の下でどのような将来像を描くかは、地域構造および住民の



表 4 第 2 期地区振興計画の事業分類(2010～2013年度)

(単位：項目数, %)

	S 地区	K 地区	T 地区	M 地区
問題対処型	18 (34.6)	34 (56.7)	22 (25.6)	11 (34.4)
親睦型	16 (30.8)	11 (18.3)	19 (22.1)	10 (31.3)
施設管理型	6 (11.5)	13 (21.8)	36 (41.9)	6 (18.7)
経営型	12 (23.1)	1 (1.6)	5 (5.8)	3 (9.4)
われわれ感情型	0 (0.0)	1 (1.6)	4 (4.6)	2 (6.2)
事業総数	52	60	86	32

(出所) 独自に作成

注) 第 1 期地区振興計画との継続性を確かめながら作表していて、確認できなかった事業をいくつか除外している。このため、それぞれ元の計画に掲載されている事業数よりも少なくなっている。

協議会に対する価値関心により地区ごとに異なるのではないか。この点を確かめるのが本小節の課題である。

先に説明した 4 つの地区の第 2 期地区振興計画を宮脇氏の手法に従って整理し、まとめたものが表 4 である。事業総数を較べれば、ともに外縁部にある T 地区と M 地区が最大値と最小値をとる。世帯数、財政規模ともはるかに大きい旧中心市の 2 地区は中間の値をとり、それらの指標が計画の事業数を左右する要因でないことが分かる。地区の課題と

いう点では、K 地区以外はどこも人口を大きく減らしている。しかるに、明示的にそれに対処する事業はどの地区でもほとんど見いだせない（例外は、S 地区が提案するアパートなどの低料金を進める事業）。地区振興計画の作成で企図された経営型事業、われわれ感情

型事業は、それほど多くない。外縁部の 2 地区が相対的に比重を高くしている程度で、むしろ、S 地区の経営型の突出が目立つ。つぎに、個々の事例区の計画を、第 1 期計画との対比も交えながら検討する。

中心市街地に位置する S 地区は商業活動に特化していると同時に、住民は長年住み続けていて帰属意識も

強い。それにもかかわらず、われわれ感情型事業はゼロである。それはこの地区を代表する行事が全市的な行事になっていて、地区主催でないからである（大綱引き、大花火大会）。計画事業の総数は第 1 期と変わらない。その構成は、親睦型、施設管理型が大きく減り、経営型を大きく増やすという顕著な変化が見られる（表 5）。それは衰退が進行する商店街に対する危機意識の現れである（昼夜の集客方法の検討など）。とはいえ、協議会が活性化取り組みで主導権を発揮するほどの意欲は見られない。市全体にとっ

表 5 第 1 期地区振興計画の事業分類(2006～2009年度)

(単位：項目数, %)

	S 地区	K 地区	T 地区	M 地区
問題対処型	19 (36.5)	48 (55.8)	18 (23.1)	8 (29.6)
親睦型	20 (38.5)	14 (16.3)	21 (26.9)	8 (29.6)
施設管理型	9 (17.3)	19 (22.1)	29 (37.2)	7 (26.0)
経営型	4 (7.7)	1 (1.2)	5 (6.4)	3 (11.1)
われわれ感情型	0 (0.0)	4 (4.6)	5 (6.4)	1 (3.7)
事業総数	52	86	78	27

(出所) 宮脇豊『現代社会におけるコミュニティの現状－薩摩川内市を事例に－』鹿児島大学大学院 人文社会科学部研究科修士論文(未公刊, 2008年 3 月, 44, 47, 50, 52 ページを組み合わせ、一部修正。



での重要な位置を占めるだけに、戦略的な課題は権限のある上位組織を当てにできる事情を反映している。その結果、親睦型事業の比重が相対的に高くなっている。

K地区は郊外型の住宅が多く立ち並ぶ半面、複合型の大型商業施設や医療機関などもあり、他地区から訪れる人々でにぎわっている。新規に流入した人が多いこともあって住民同士のつながりは弱く、自治会への未加入者も多い。この地区の事業では防火・防水・防犯などの活動に典型的に見られるように問題処理型事業と、急速に都市化が進む中での生活環境を整備・改善する事業（施設管理型事業）が高い比重を占める。この地区の2008年度予算の規模は900万円に達している。管理組織も整備されていて、各部会は、女性部（13回）、保健福祉部（23回）などに見られるごとく、活動の量としてはずいぶん活発である。しかしながら、活動全体をながめれば、主に自治会タイプの活動が計画に掲載されている。第2期計画を第1期と較べた時、事業数が大きく減少している。第1期の活動は住民に過大な負担をもたらした可能性がある。ここで注目されるのは、われわれ感情型事業が3つも減っている点である。郊外型の都市化する地区において連帯感を育む事業を進めるのが難しいことを示している。

外縁部に位置するT地区は、地元小学校がすでに30年前に廃校になっていて、高齢化（37パーセント）が進む小さな協議会である。協議会への拠出金は世帯当たり7000円と多額であるが、納付率は98パーセントである。348万円の予算から60万円を会長手当てに支出する。この地区の計画は4事例のうちでもっとも事業数が多い。第2期地区振興計画は、第1期よりも8事業増えていて、事業分野が施設管理型に集中する特

徴がある。それらは大部分が農地整備、林業活性化のための道路整備であり、産業振興のための基盤整備である。直接の経営型事業は5つと少ない。経営型事業に上がっている事業はいずれも願望的な表現になっていて、実施に向けた具体計画になっていない（第1期計画に記載されている無人の農産物販売所もまだ実施段階に入っていない）。要するに、S地区、K地区と対照的に、地区の将来像・課題の解決策を強く押し出した計画になっている。

甌島のM地区コミュニティ協議会は同じく外縁部にあって、客観的な社会構造などはT地区と類似している。しかしながら、1支所・1協議会の地域編成になっているため、T地区とは計画内容が明らかに違う。計画の事業総数はそれほど多くない。第2期計画は第1期よりも5事業増えているものの、自治会が主に取り組むとされる問題処理型と親睦型で増やしている。施設管理型と経営型を担ってくれる支所の存在が大きい。とはいえ、今後は次第にわれわれ感情型事業を拡大していかざるを得なくなるであろう（小規模校の存続に向けたウミネコ留学制度の充実）。

48の協議会の中には、経営因子とわれわれ感情因子が結びつき、大規模な公園作り事業や特産品の生産・販売を手がける地区もいくつか現れている。ここでは、それら積極的な地域づくりに従事している地区ではない4地区の地区振興計画を検討した。旧中心市にある規模の大きい地区は、それぞれの地区住民の活動関心と自己の能力を勘案して、特定の分野に活動重心をおく傾向がある。これに対して、外縁部の2地区の場合、経営型事業、われわれ感情型事業は重要な柱となっている。とはいえ、少子高齢化の進展により、長年続けてきた行事・文化の維

持が精一杯のように見える。ここでは、支所と協議会の区域が一致するM地区と、支所が別の場所にあるT地区の相違が目につく。

M地区の場合、計画に掲載されている事業からは自治会に近い姿が見える。T地区は産業振興の観点からハード整備事業を多く掲げる。それらは地区の能力を超える課題であり、協議会会長は市当局と接触の際には実現を求めるであろう。T地区のような路線は住民の関心・能力に見合った事業計画を立てて推進する旧中心市の協議会会長たちからすると、協議会のあり方や性格が異なるように映る。彼らが違和感を覚えるとしても、それは合併により従前の政策要求ルートを失う不安を強く表明した旧周辺市町村の住民たちに対処する方策として、構想の段階から協議会制度に埋め込まれた要素そのものである。

薩摩川内市は西尾氏の構想する公的な拘束力を強める自治制度の方向を選ばずに、全体としてみれば範囲という点で大きな活動量を抱える組織と地区振興計画の自己決定を組み合わせた自治制度を全市域に創出した。地域ごとに異なる活動関心を盛り込んだ自治組織は、多面的な活動を展開している。その結果、合併後の市行政にはあちこちで不満の声が聞かれても、住民は新市が創設した住民自治の制度を、第2節冒頭で示したごとく、使い勝手のよい制度として評価している。

#### IV 広域合併の協議と住民の自己決定

##### 1) 市町村の利害得失と川薩地域の合併協議会 (i)

2000年分権改革を貫く指向性は「融合・統合」を内容とする総合化である。とはいえ、不利地

域にある小規模な市町村と地方の中心市の合併を企図する平成の合併においては、合併後の一体的な自治体経営という観点からすれば、別タイプの総合性が求められる。国の促進策は、最後までその総合性の重要さに気付くことはなかった。この点で、分権の「受け皿」として推進された平成の合併は、構想と促進措置の両面において基本的な弱点をはらんでいるのではないか。

財政的締め付けなどあらゆる手段の動員により小規模な市町村に現状離脱を迫ることはできても、それらの市町村が中心市との広域合併に向う保証はない。複数の独立した政治主体が1つに合体するには双方ともメリットを感じるものが要件となる。これに関して、2つの合併タイプが区別される。中心市を含む広域合併と近在の類似した市町村同士の合併である。近在の市町村との間には数々の親和性が見いだされる一方、中心市とのケースだと、類似性よりも異質性が強い。何よりも、自己の政治的な独立が実質的に消失する（少なくとも関係者にはそう観念される）。したがって、外縁地域に位置する小規模な市町村による中心市との合併の選択には、この不利さを穴埋めするほどの発展の見通し、あるいは十分な対応措置が求められる。もちろん、他方の当事者である中心市にとっての利害得失も重要な協議事項である。

平成の合併における構想および促進措置のなかに、それだけ強力なインセンティブが用意されていたであろうか。もし用意されていなくて、広域合併を進めようとするといかなる事態が発生するのか。旧川内市が関係した合併協議に即して検討する。

合併は当該市町村にとって最大の政治であり、多くの人々が関係する。とりわけ、平成の合併

の特徴の1つは、合併を巡る態度決定に際してたびたび住民を直接参加させる方式が採られたことである。これは合併論議の行方を著しく不透明にさせる。少数の政治代表者たちが態度決定者である場合には、国の政策意図は曲がりなりにも理解される。そこでは、主に自分たち政治家の命運と地元のこうむる政治・経済的な損得の比較考量などまだしも答えを出しやすい論点が扱われる。これに対して一般の住民が加わった議論になると、決定要因は大きく拡散される。

ところで、平成の合併が落ち着きを見せている今日の段階で、人口1万人未満の市町村は500カ所も残っている。数多くの広域合併を生み出し総合行政の網を全国に張り巡らそうとした西尾氏は、この到達点をどう見るのであろうか。西尾氏としては、原因の大半は、国の政治家が構想を十分に練り上げる時間を与えずに「やみくもに」合併をスタートさせたこと、および、後に提案した域内分権の「小さな自治体」を諸勢力が「著しく使い勝手の悪いもの」にしてしまったことに求めるだろう<sup>25)</sup>。だが、それは合併結果をもたらしした主要原因であらうか。逆に、西尾氏の構想や国の促進措置をみれば、中心地と外縁地域の小規模な市町村の双方が抱える自治体特性の違いを橋渡しする仕掛けは見いだせない。それがなければ、中心地と外縁地域の合併協議はどんな展開になるのであろうか。薩摩川内市は複雑な合併協議を経て、9市町村の合併により誕生した。ここでは、旧川内市とその周辺に位置する市町村の合併協議の展開を取りあげよう。

2004年5月16日に旧入来町と祁答院町において、5町（他の3町は宮之城町、鶴田町、薩摩

町）による法定合併協議会設置を求める住民投票が実施された。その年の2月に9市町村による合併調印がなされ、県知事への廃置分合申請は終えている。その後に実施された住民投票の結果は旧入来町（賛成1020票、反対2243票）、祁答院町（賛成1570票、反対1590票）となり、わずか20票差で設置要求は認められなかった。これほどまで複雑な展開となった川薩地域の合併協議は、鹿児島県が提示した4つの合併パターンのうち最大集合の14市町村で構成される「合併に関する情報交換会」として、2001年2月に始まった（表6）。この14市町村は最終的に、薩摩川内市、いちき串木野市（串木野市、市来町）、さつま町（宮之城町、鶴田町、薩摩町）と、3つの合併市町村を誕生させる。

スタートから1年経ち情報交換会が合併勉強会に格上げになった際、後にさつま町を構成する3町と祁答院町が離脱する。2002年8月に協議会設置に向けた準備会に衣替えする段階で市来町が抜ける（祁答院町は途中から復帰する）。川西薩任意合併協議会はわずかに2カ月で法定合併協議会へと発展解消している（この時、下甕村が離脱する）。その後、2003年7月に川薩法定合併協議会が設置され、合併時まで2つの法定合併協議会の併存状態が続く。これは、選挙により交替した串木野市長と議会の態度が分かれた状態に陥ったことへの対応であった。串木野市が復帰する道を残したまま、合併協議を進行させる路線が採用されたわけである。こうした運営上での工夫を取り入れても、旧川内市との合併に魅力を認めない市町村を引き止めはできない。それら市町村の離脱の理由は明白である。川内市との彼我の落差は著しく大きい。

<sup>25)</sup> 西尾，2007年，136，138ページ。

表 6 川薩地域における合併協議組織への参加推移

鹿児島県市町村合併推進要綱に おける川薩圏域の合併パターン	E													
	D													
	A				C				B					
合併 関係 組織名・ 活動期間	川 内 市	樋 脇 町	入 来 町	東 郷 町	里 上 村	上 甕 村	下 甕 村	鹿 島 村	祁 答 院 町	宮 之 城 町	薩 摩 町	鶴 田 町	串 木 野 市	市 来 町
合併に関する情報交換会 2001年2月～同年11月	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
合併問題勉強会 2002年3月～同年8月	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	○	○
川西薩地区任意合併協議会設立準備会 2002年8月～同年10月	○	○	○	○	○	○	○	○	△	×	×	×	○	×
川西薩任意合併協議会 2002年10月～同年12月	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	×
川西薩法定合併協議会 2002年12月～2004年10月	○	○	○	○	○	○	×	○	○	×	×	×	○	×
川薩法定合併協議会 2003年7月～2004年10月	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	×
合併後	薩摩川内市								さつま町				いちき串木野市	

※凡例：○：参加 △：途中参加 ×不参加

(出所) 古川英利『地区振興計画と合併時の市町村建設計画－広域合併から生まれた住民自治の新局面－』鹿児島大学大学院人文社会科学部研究科修士論文(未公開), 2009年3月, 23ページ。

その一方、類似した市町村同士の合併であれば、政治力の強弱という相違は程度の問題に過ぎず、ある程度の影響力を行使する余地は残る。しかも、合併促進政策のメニューに掲げる財政措置も享受できるからである。

後者の道への誘引を超えるメリットを、中心地・周辺市町村のタイプは提示できるのか。確かに周辺市町村は中心市の高い財政力を当てにできる。けれども、逆に、中心市の財政上のパワーが引き受け能力を限定する。中心市がそれほど大規模でなく、受け入れ市町村の数が多くなると、この体力的な限界の問題が表面化する(そして、西尾構想の企図する広域合併はこの

ケースに相当する)。とりわけ、条件不利地域にある小規模な市町村は、サービス水準こそ高くはないものの、量的には濃厚なサービスを提供する高価な政府である。それだけに、中心市との合併は周辺市町村の住民の目には由々しきサービスの低下と映る。合併協議では負担調整というやっかいなテーマを回避できない。

西尾氏は双方の調整がいかに困難であるかを十分に認識しているが故に、中心市に向かって「みずからにとっての損得を離れて」、周辺の市町村を受け入れるよう要求する。とはいえ、西尾氏自身は中心市に「道義的な責任」を押し付けるだけで具体的な対応策を打ち出すことはな

く、「中心市への編入を躊躇」する周辺市町村を後押しするために、「小さな自治体」を提案するにすぎない<sup>26)</sup>。それでは、協議離脱しなかった周辺の市町村は、大勢が中心市との合併に納得していたのだろうか。そうではない。とりわけ、これまでさつま町を構成する3町と結び付きが深かった入来町、祁答院町は揺れ続ける。揺れるのは本土側にとどまらない。甑島のもっとも外側に位置する下甑村も激しく揺れる。2カ所の運動体が掲げる主張は、3町との合併か単独での存続かという全く別タイプの選択ではあるものの、どちらも中心市・川内市との合併を選択しない点に着目すれば共通した動きといえる。個別市町村の内部における合併論議に着目しよう。

## (ii)

平成の合併における特徴は住民の直接参加の突出である。その大部分は非都市域で起きている。実際、川薩地域でも活発であった。この現象に注目する研究はいくつも発表されている。その主要な研究関心は二元代表制という決定システムにとっての難問、あるいは個別の政治決定に民意を反映させるルートの確立といった普遍的な自治のテーマと結びついている。本稿の関心焦点は、それと違い、小規模な市町村を中心市と合併させる合併の目的にとってのインパクトにある。

この切り口から見れば、首長→議員→一般住民と態度決定の範囲が広がるにつれて、団体自治を拡充する前提としての行政体制の整備、および、合併の場への引出し役を演じた財政上の締め付けは、次第に合併の背景へと退く。代わっ

て前面に出てくるのは、ある程度のサービス量を残してくれるという期待を含めた中心市との合併か、それとも、慣習的な文化様式面で親和性のある類似した市町村同士の合併（最悪の場合は単独での存続）か、という対立図式である。

川薩地区におけるごとく、中心市が関係市町村に判然と分かるほどの合併の経済的なメリットを提示できない場合には、別な合併構想を組み立てる動きが起き、協議会から離脱する勢力が発生する。この時、協議会に残った市町村は、迷わずに合併に向けて突き進むかといえば、そうではない。市町村の内部に中心市との合併とは違った組み合わせに共鳴するグループが現れて、態度表明への直接参加を求める。川薩地区の外縁部でも目立った動きは起きた。とはいえ、どこでも現れるわけではない。住民の直接参加の要求は、当該の市町村で二元代表制そのものが円滑に機能していない場合に顕在化する。その際、住民による態度決定を求める動きは、狭義の住民投票だけを手段とはせず、通常の自治制度のルートをも利用して、その政治意志を表示し続ける。したがって、制度としての住民投票だけに着目すると、合併を巡って首長、議員と住民、そして住民同士の中に生じている亀裂の深さを大きく見損なうことになる。

ここに、住民投票に際して国の掲げる合併目的がほとんど投票の基準になっていない事例の報告がある。鳥取県米子市の隣にある日吉津村は人口3000人の近郊農村である。村であるのに、大きな企業の立地に助けられて村税が歳入の70パーセント、地方交付税は4パーセント弱しかない。財政的に恵まれた例外的な村であるが、

<sup>26)</sup> 西尾、2007年、132ページ。



本稿の着目点はその特殊な地位ではない。また、隣接する中心市との合併の是非だけが選択肢であって、川薩地域のように別の組み合わせグループとの引っ張り合いもない。

この村は住民投票の4カ月前に合併に関する住民アンケート（回収率は63.25パーセント）をとり、それ以前から自治体の現状調査も行っている。この調査結果については、2003年11月の住民投票の前に説明会を開いている。アンケートの項目には合併に対する意向の他に、次のような質問も含まれていた。合併の判断にとって特に重視するテーマは何か。回答項目のうち団体自治の拡充と関連する「役場の窓口業務」が第4位、合併への駆り立て役である「財政問題」は第2位にきている。そして、第1位「高齢者福祉・介護」、第3位「ゴミ処理・リサイクル」となっている。ここからは、提供される公共サービスの方式や量を重視する住民の姿が取り出せよう。

また、アンケートは合併判断の方法を尋ねている。その答えを見ると、議会による判断9.0、村長による判断5.8パーセントにとどまるのに対して、住民投票45.1、住民の十分な話し合い21.7パーセント、住民アンケート11.7パーセントである。合併の選択に関して、住民がいかに強く自分たちの態度表明の機会を求めているかが分かる。この合併問題の発端は、米子市と淀江町が設置を進めていた法定合併協議会に参加する方針を議会が固めたことである。議会主催の住民懇談会において住民から厳しい意見が相次いだため、当時の議会は協議会への参加議案の上程を見送っている<sup>27)</sup>。この村の場合、自治体経営はしっかり自己点検されているけれども、

国の方針の是非は主要な論点とならず、住民レベルでは結局のところサービス水準を維持する財政能力が判断材料とされている。

住民の直接参加は川薩地域だけで活発だったのではなく、鹿児島県下の全域においても同様な傾向が見いだせる。住民投票を実施した全国の総件数は418件であるのに対し、鹿児島県内だけで33件に達している。鹿児島県地方自治研究所はその実態を調査している。調査によれば、実施段階の特徴は、法定協議会への参加前が8件、法定協議会における協議途上の実施が11件、協議が終了し新市町村建設計画を策定した後に13件となっている。

つぎに投票実現を主導した主体ごとに分類すると、合併特例法に基づく6件は、当然のごとく住民である。ところが、独自条例による住民投票に関しては、住民主導は5件にとどまり、議会主導も2件で、残りの18件は首長主導である（その他が2件）。この整理を踏まえて、研究所の調査は、投票を必要とする首長側の事情が実施件数を増加させた。また、投票結果もほとんどがその時点での首長の意向に沿うものであった、と結論づけている<sup>28)</sup>。鹿児島県下の事例を見れば、もともとは民意とかけ離れた態度決定を行なう二元代表制への対抗措置として導入された住民投票が首長によって局面打開の手段へと転用された様子が浮かび上がってくる。

日吉津村の場合は、二元代表制に強い不信を抱く住民が十分な情報を収集したうえで、合理的に選択する機会として住民投票を行なっている。鹿児島県下の実施例は、首長がもともと自己を含めた二元代表制に向けられた攻撃手段を、逆に自己に有利となるよう局面打開するための

<sup>27)</sup> この村の住民投票は、合併反対1283票、合併賛成717票であった。藤田、2005年、60ページ。

<sup>28)</sup> 鹿児島地方自治研究所、2006年



武器としてしたたかに利用する実態を示す。このいずれも、住民投票の果たす役割の一面をとらえている。とはいえ、これらは外縁地域の小規模な市町村が中心市との合併の際に喚起される直接参加の激しい衝動に対する説明力をあまりもたない。

上述のごとく、合併をめぐる住民の深い亀裂は住民発議、住民投票のルートのみならず通常の政治制度上にも現れる。これらを全て対象にして、2002年10月に川西薩任意合併協議会（川西薩任意協と略記）が設置されてから薩摩川内市が誕生するまでの2年間に行使された意思表示の機会を整理する（表7）。新しい現象としての住民発議（直接請求）12回、住民投票4回（串木野市は、この時期よりも後の2005年1月に議員提案の住民投票を実施）であり、活発な動きといえる。しかしながら、この時期には、市町村長選挙12回（そのうち無投票が4回）、補欠選挙まで含めた市町村議員選挙17回（同じく4回）が行なわれている。そればかりか、下甕村では議員解職請求と投票まで実施されている。串木野市、市来町は川薩地区とは別個に都市的な政治共同体をめざした展開であるから、ここでの考察から除外しよう。すると、入来町・祁答院町の本土外縁部、下甕村を中心とした外縁部の甕島が直接参加ムーブメントの焦点に浮かび上がってくる。

まず、本土側の祁答院町であるが、一時的に宮之城町、鶴田町、薩摩町といっしょに合併を検討していたが、川西薩任意協が設置される直前に当初の協議会に復帰した。それ以後、住民から繰り返し宮之城町、鶴田町、薩摩町のグループに加入するよう求められる（第1回目は、2002年11月の住民発議、12月に祁答院町の議会が否決、2003年に住民投票で否決）。第2回目

は、2004年2月に合併特例法第4条2に基づいて、対象に入来町を加えた5町に対して直接請求がなされた（3月に祁答院町の議会が否決、5月の住民投票で2町とも否決）。その間の2003年12月に入来町の住民が5町による法定協議会の設置を求めて直接請求したが、祁答院町の議会は付議していない。

つぎに下甕村を中心とする甕島の経緯を簡潔に概観しよう。当時の下甕村長は2002年11月まで甕島内の合併を模索していた。彼がその努力を継続するために提案した補正予算案を議会は否決し、それを受けて、村長は辞任した。この政治的空白により、下甕村はこの間に移行した川西薩法定協への参加を保留する。年末の村長選挙で広域合併を進める意志の新村長が当選したものの、議会は川西薩法定協への参加を盛り込んだ補正予算を2度にわたり否決する。2003年1月に川西薩法定協への参加を求める署名集めをはじめていた住民グループは、議員解職請求に切り替え、3月にリコールの本請求が行なわれた。5月の住民投票により広域合併に反対する7議員全員が失職した。6月に補欠選挙が行なわれ、広域合併派が多数となる。7月に、なおもねじれ状態が続く串木野市の状態への対応や下甕村の加入など考慮して、川西薩法定協を休止させ、串木野市を除いた川薩法定合併協議会を新たに設立する。2004年1月に下甕村、上甕村、鹿島村で合併特例法第4条2に基づく同一請求が出された。3村とも議회가否決したため、住民投票の手続きに移行したが、鹿島村で請求に必要な人数を集めるのに失敗した。

中心市と外縁部の市町村の合併には、これほど執拗で頑強な抵抗が存在する。抵抗する勢力が訴えるのは、およそ団体自治の拡充の是非などではない。これまでの生活・文化様式が著し

表 7 合併協議～合併（2002年10月～2004年10月）間に行われた選挙・住民発議

		川内市	樋脇町	入来町	東郷町	里村	上甕村	下甕村	鹿島村	祁答院町	宮之城町	薩摩町	鶴田町	串木野市	市来町
2002	10	川西薩任協発足													
	11	①合併枠組み発議													
	12	川西薩法定協発足													
2003	1				●										
	2				□補										
	3	まちづくりフォーラム提言													
	4	統一地方選挙													
	5	まちづくりシンポジウム開催 串木野市長離脱表明													
	6														
	7	川薩法定協発足													
	8	市町村建設計画原案広聴会開催													
	9				●										
	10				■補										
	11														
	12	市町村建設計画決定													
2004	1	住民説明会													
	2	合併協定調印													
	3														
	4	県知事へ合併申請													
	5														
	6	合併県知事決定													
	7	コミュニティ協議会説明会 総務大臣合併告示													
	8														
	9														
	10	合併													
市町村長選挙 [投票●/無投票○]		1	1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1
市町村議会選挙 [投票■/無投票□]		0	1	2	2	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1
住民発議 [▲] 直接請求日				2			1	1	1	2				3	2
住民投票 [◆] 投票日				1						2				1	
議員解職請求 [▼] 請求日								1							
議員解職投票 [★] 投票日								1							

※網掛けは住民発議の手続き期間（直接請求日～関係市町村からの回答または投票日）

※まちづくりフォーラムは、市町村建設計画策定に際して設置された住民代表45名による川西薩法定合併協議会の附属機関。

2003年3月の提言を基に市町村建設計画が策定された。

※まちづくり広聴会は、市町村建設計画原案に対する説明と意見聴取を合併協議会事務局が実施。2003年8月17日から約1ヵ月52会場で開催され参加者は2685人。

※住民説明会は、合併協定の内容を説明するため、各市町村主催が同時に実施。2004年1月19日から約20日間（62会場）開催され参加者は3497人。

（出所）古川英利『地区振興計画と合併時の市町村建設計画ー広域合併から生まれた住民自治の新局面ー』鹿児島大学大学院人文社会科学部研究科修士論文（未公開）、2009年3月、25ページ。

く変わったり、都市部優先になって公共サービスの面で放置されるのではないかとこの恐怖感である。これらの懸念に依拠して、確固とした組織と呼べない集団が当該地域の二元代表制の下す方針に対抗案を提示する。しかも、短期間にきわめて大きなエネルギーを要する政治活動を繰り返し組織する。もっとも、合併を推進する側は、現実の厳しい局面を強調して衰退傾向からの転機だと呼びかけ、旧来政治の勢力配置までも置き換えてしまう<sup>29)</sup>。

ここで衝突するのは、旧い価値の維持と新しい力への期待であろう。保守の側には、慣れ親しんできた人々の結びつき・生活関係・文化様式の大切さを訴える。それは肌に染み込んでいっただけに住民に説得力がある。だが、今より先の地域や自治体経営がどうなるかには答えられない。これに対して、合併を推進する側は、多くの住民にとって不安で一杯の新しい自治体経営について説明しなければならない。その際、中心市との付き合いはあまりなく、実績で説得する手法がとれない。説明の拠り所は、全ての関係者が集まって策定する新市建設計画しかない。

## 2) 総合化の諸タイプと大きな活動の住民自治 (i)

市町村合併は困難な政治課題である。半面で、合併はきわめて頑強な既存の行政機構をリストラチャリングする好機でもある。合併が統治機構の肥大化に終わるのか、あるいは社会の新しい要請を受けとめる行政再編へとつながるのか。その鍵の1つは、直接の関係者たちが合併を外圧と受けとめるか、それとも自己の発展主題と見なすのかに、あるように思われる。政治が混

迷を深めれば深めるほど中心市の合併の位置づけが問われよう。

実際、条件不利地域の小規模な市町村と中心市という特定の組み合わせによる広域合併の場合は、数の多さそれ自体の問題、異なる生活・文化様式の接合といった要因が加わり、いっそう難しくなる。いかにして農村的な暮らしをする住民たちに遠く離れた中心市との合併を納得させるか。地方に立地する中心市の多くは、財政上の大判振る舞いをするだけの余裕を持たない。

平成の合併を構想・推進する人たち（キーマンである西尾氏ら）がこの事態を掌握していないはずがない。推進策として打ち出される制度改革や対処策は、主として役場職員が担う現場の実務とどの程度に接合あるいは乖離を引き起こすのであろうか。著しく高い財政力をもたない中心市が合併を自己の都市的発展のなかに溶け込ます努力と国の分権改革の重なりはさほど大きくない。むしろ、合併を機に多様な住民利害を1つの制度で吸収しようとする現場の努力が行政制度に改変をもたらす。それは、国の分権改革の「受け皿」とは別タイプの総合化の登場を意味する。

平成の合併は、広域合併する市町村にとって分権改革による自治システムの変容をはるかに上回る変革を生み出す可能性をはらんでいた。しかるに、改革の制度設計を担った諸委員会の人たちは、自己が設定した目的関心からしか合併をとらえず、大がかりな改革へと波及させるだけのコンセプトを構築できなかったため、その機会をやり過ごしてしまった。この事態を招いた原因には、平成の合併が国政レベルの政治

<sup>29)</sup> 鹿兒島県薩摩半島に位置する諸市町村の合併をめぐる複雑な展開については、森永満郎氏のたんねんな取材調査がある。森永、2003年、2004年。

家の主導で登場したという経緯、および一連の改革構想作りのキーマンとして携わった西尾氏の「分権・分離」主義に対する思想的なこだわりが深く絡み合っているようである。前者の作用については、すでに西尾氏自身が繰り返し発言しているのだから、ここでは後者を取りあげよう。

合併に際しては、市町村の自治が多角的に見直される。平成の合併は市町村を総合行政体に仕立て上げようとする分権改革の「受け皿」として登場した。この時、分権改革が強く指向する総合行政は、市町村自治の一面しか扱っていないことが明らかにされねばならない。<sup>①</sup>既述のごとく、2000年の分権改革は、行政事務の執行に際しての国・自治体の融合と各団体レベルで各種の行政分野を広く包括する統合を組み合わせた体制を築く改革である。

金井氏は、行政の現場にはこれと別の総合行政の使われ方があると指摘する。<sup>②</sup>たとえば重大な出来事あるいは課題が持ち上がった際、いくつかの部署が共同でそれに対処するケースを、行政の現場では総合行政と呼ぶ。縦割りの管轄を越えて諸事務を結合する「総合化」である。当該自治体にとって何が適当かに関する自主的な政策判断は、「自治制度上の『総合性』とは全く別のものである。」<sup>③</sup>③さらに、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不可欠になる。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を築く取り組みからははずせないであろう。

以上の3つの総合化のうち、分権改革が制度改革として市町村レベルで重視するのは、もっぱら全ての事業部門にそれぞれ専門の担当者を配置するフルセット装備型の総合行政、つまり①の局面である。

一連の制度改革において、中枢にいる西尾氏が突き進んだ足跡は、必ずしも分かり易いものではない。当初、地方分権推進委員会は、説得力のある合併推進の理由を国民によく分かる、新しく導入される専門性の高いサービスに求めようとした（フルセット型行政整備の必要性）。丁度、導入準備が進んでいた介護保険に目を付けたが、標準とされる規模があまりにも大きすぎて断念している<sup>④</sup>。合併協議がピークを迎えた時期には、すでに介護保険料が徴収されていたが、逆に、一般に地方の都市部が高額で周辺部は低かったため、深刻な負担調整の対象になっていた<sup>⑤</sup>。

第25次地方制度調査会は、旧市町村単位に地域審議会を設置する答申を出し、第27次地方制度調査会は地域自治組織を答申する。地域審議会とは首長の諮問に答えること、および、当該地区の発展についての建議に役割が限定されていた。地域自治組織は住民の発意に基づいて設立を請求する。また、西尾氏はそこに議会を設置して直接公選により議員を選ぶ方式を想定していた。その「小さな自治体」は、量的な大きさが不明であるとしても、一定範囲の事務を所掌し、みずからの責任において執行する権能を有する。この時、設置の対象は地域審議会と同じく編入された地区であり、導入の意図として

<sup>③</sup> 金井、2007年、15ページ。

<sup>④</sup> 厚生省は介護保険の運営に最小限必要な規模を25万人と答え、後に5万人に修正したという（西尾、2007年、127ページ）。

<sup>⑤</sup> 介護保険が非都市域における合併に与えた影響については、有馬論文を参照のこと（有馬、2005年、46～53ページ）。

は、「旧町村単位のアイデンティティと自治の気概を残す方策」と語られている<sup>33)</sup>。そうした当初の構成要素を勘案すると、「小さな自治体」は自律性の高い小さな自治＝「分権・分離」型の姿を浮かび上がらせる。ここには、長年、西尾氏が携わってきた米国の行政研究の影響が色濃く投影されている<sup>34)</sup>。

「小さな自治体」の思想的、実体的な淵源探しとは別に、西尾氏の描く合併構想には2つの問題が含まれている。1つは、2000年分権改革がめざす「融合・統合」体制との乖離にどう折り合いを付けるのかであり、もう1つは、その案が当該地区に受け入れられたとしても、新たに誕生した市の一体性を妨げる点である。後者についていえば、昭和の合併でも類似の対処法が存在した。編入された市町村単位に選挙区を設定したケースである。これを調査した今井照氏によれば、合併前に「合併に対する『不安』解消策という機能は果たすものの、合併後『地域自治』の確保や強化につながるという現象はみられない。」<sup>35)</sup> もちろん、議員の選出単位と自治の制度設置を同一に論じるのは危険であろう。とはいっても、導入の契機は同じであり、もし地域の自治を象徴する場になるほどの権限を保持させるならば、逆に合併とは何かが、改めて問われよう。

前者に関しては、事態はより深刻である。もし期限をつけずに地域自治組織（一般）を広く認めるのであれば、当初から合併を推進せず、特例町村制を促進すべきではなかったのかという疑問は残ろう。さらに、出発点にまで立ち返れば、「融合・統合体制」は日本の国民を強く

とらえる指向性であり、お家芸ともいえる合併を投入すれば新しい事態に適合した再編を実現できるとの理解が西尾氏にはあったはずである。「小さな自治体」は合併促進の諸方策が有効性を発揮しない事態を前にして、目的に少しでも近づける苦肉の策として打ち出されたと見られる。そこには、1つの市域内に横並び主義を突き崩す例外措置を持ち込むのもやむなしの姿勢が見える。だが、もっと「融合・統合体制」と整合的な手法はないのだろうか。

薩摩川内市の地区コミュニティ制度はこの2つの難点をクリアしている。それだけではなく、総合性の②と③の側面を積極的に結びつける点に特徴が見られる。その制度導入と合併準備の絡みを検討し、②と③についての工夫が合併市の新規取り組みを決定的に左右することを検証しよう。

## (ii)

薩摩川内市の合併構成は平成合併の目的と合致する。しかるに、国の合併措置はこのタイプの合併を重点的に支援する内容にはなっていない。財政上の締め付けという「脅迫」がもっとも効果的に市町村の決意を引き出せるという事実は、自主的な合併を掲げる西尾氏らをいらだたせる。だからといって、「分権・分離」型の組織を組み込めば自発的に中心市との合併を決断する市町村が増えるようにも見えない。それら市町村の住民は、公共サービスや自分たちの関係する活動の量に関心があるからである。

ところで、平成の合併を構想の面でリードする西尾氏には一方の当事者である中心市の行動

<sup>33)</sup> 西尾，2007年，132～138ページ。

<sup>34)</sup> 米国における自治体の編成実情については、山田，2000年，47ページ以下を参照のこと。

<sup>35)</sup> 今井，2008，147ページ。



指針に当たるものは見いだせない。中心市は「編入を希望する周辺町村をすべて受け入れる道義的な責任」を負うだけではなかろう。数多くの市町村が結集する広域合併において一体的な新市づくり、効果的な行政態勢、これらに関して主導権を握るのは、実質的に中心市、もっと絞り込めば、その行政職員であろう。

実は、新設市が分権の受け皿の機能を果たす以前に、準備段階における②と③に関する取り組みにおいて、中心市はその行政能力を試される。同時に、合併過程および誕生した当初の市政進展は、総合化を構成する3つの側面の相互関連を明らかにする。平成の合併は、もっぱら規模拡大による専門的な事務処理の態勢づくりを求めた。しかしながら、財政的な「脅迫」による外圧でより大きな組織の下への統合は果たせるにしても、合併が内在的な主題にならないかぎり、②と③は合併の前面に登場してこない。川薩地区の合併協議に即してこの点を吟味する。

合併を目前にした2004年8月末に、初期の勉強会の段階から事務局長を勤めてきた田中良二氏が地元新聞のインタビューに答えている。ここでは、合併後の新設市がすぐさま取り組むテーマに「大胆な行政改革」と「新設する横断的な地区コミュニティ制度」を挙げている（「月曜談話室-そこが聞きたい」『南日本新聞』2004年8月23日号）。彼は、薩摩川内市の誕生によって遂行される②と③の柱を端的に語っている。とはいえ、総合化を構成する3つの側面の関連は視野に入っていない。また、川内市にとって

の今次合併の意義に関しても明言はされていない。

まず、合併が「外圧」として降り掛かってきた難題ではなく、川内市発展の主題と位置づけられていたことの確認である。国から提供される主な支援策は、一回きりの財政援助と合併特例債に過ぎない。規模の大きくない中心市にとって外縁地域の高価な市町村の受け入れは重たい負担となる。それでも、中心市が受け入れ拒否をせず、しかも新設市の住民に「夢と希望」を語りうるとすれば、物理的な都市発展とセットで住民の社会生活を再構築するケースであろう。薩摩川内市に即していえば、当時、旧川内市は地方拠点都市としての発展と合併を結び付ける客観的な環境が生まれていた（高速交通網の整備など）。そして、市長体制は、その環境の出現に照応して地域と行政の運営スタイルを組み替える合併を、市政の主題として内在的にとらえた。実際、途中、政治の動きが事態をどれほど錯綜させようとも、2年半も前に作成された日付付きの合併工程表を守り通す期日管理の姿勢のなかに、その傍証を見いだせそうである<sup>36)</sup>。

さらに、当時の中心人物の証言を引き合いに出そう。当時の川内市長によれば、選挙前の串木野市長が大規模な広域合併に特に熱心であった。当初、森氏はどちらかといえば、都市的な発展に比重をおいた都市連合型を想定していた<sup>37)</sup>。途中、串木野市の離脱により都市的な発展の比重が落ちる戦略変更を余儀なくされようとも、広域合併は市長体制にとって堅持される主

<sup>36)</sup> 川薩地域の合併を扱う会合は2002年3月に、情報交換会から「合併問題勉強会」に切り替えられる。この時点で策定された工程表は、「大きな節目でみるかぎり、1月もずれていません」と、田中氏は発言している。（同上インタビュー）

<sup>37)</sup> 2009年4月29日に行なわれた当時の市長・森卓朗氏へのインタビュー。

題であり続けた<sup>38)</sup>。もし合併を国から押し付けられた外圧、あるいは逆に、財政支援錯覚に依拠した箱もの整備の好機ととらえるようであれば、②と③は、市政の舞台に登場するのが困難になるのではなかろうか。

つぎに、合併と総合化の3タイプの関連である。全市町村が対象の権限移譲は、県と当該市町村の協議で決まる。鹿児島県の文書には、権限を10万都市には自立的な、まちづくりのために可能な限り一括して移譲する、との文言が見える。合併は事務執行の態勢の目安になるとはいえ、合併がなくとも協議が整えば移譲は実施される。また、権限移譲は②あるいは③との相互の結びつきも強くない。薩摩川内市の場合、200件の事務移譲が予定されており、2009年までに189件がすでに実施済みである。県の移譲プログラムは2005年から始まっているわけで、合併が終わった時点よりも後で協議が着手されたことになる。権限移譲が遅れたからといって、市政や行政態勢に大きな停滞が生じたりはしていない。移譲されれば、すでに編成されている行政機構に新たな部署が付加されるだけである。

②と③の取り組みに関しては、かなり事情が異なる。その種のプログラムは、通常の事務執行体制の下では制度に蓄積された分厚い壁にはね返される確率がたいへん高いけれども、合併はそれらを現実の市政の舞台に押し出す好機といえる。それと同時に、それらの総合化を実現する過程において両者は複雑に絡みあう。地区コミュニティ協議会制度を事例にとって、絡み

合いの実像を描いてみよう。

### (iii)

住民の自治には政治選択および地域の日常運営・将来像に関する自己決定の2種類がある。薩摩川内市の誕生は2種類の自己決定がどちらも活発に行使されるケースである。この2種類の自己決定は、行政にとってまったく性質が異なる。後者に関する自治はある時点で意思決定をしたからといって、そこから自動的に円滑な運営がまわりはじめるわけではない。

確かに、地区コミュニティ協議会は、地域審議会あるいは地域自治組織と違って、住民になじみのある制度として定着している。それが定着を見ているのは、行政が合併検討の当初から慎重に構想・準備し、市当局の側でも住民の活動に対応するべく行政組織を組み替えたからである。そのプロセスの要所要所で、行政は②と③の総合性を発揮しなければならない。さらに、その円滑な運営のためには、住民の多様な要求を共同して受け付ける総合的な担当部署が恒常的に行政組織に組み込まれることが重要であろう。表面は大きく波立っている政治情勢の下、同時に組織内部においてもある種の騒々しさがつきまとうにもかかわらず、これらの体制づくりは着実に進められた。

2008年12月、「身近なコミュニティの場に『共働』と『参加（意思決定）』の仕組みを構築する」ことを目標とする鹿児島県の研究会が報

<sup>38)</sup> いかにして1つの市政を築くかは、合併検討の早い段階から市長体制の最上位目標であった。それには膨大な作業が伴う。合併検討のプロセスとしては、すでに任意合併協議会の設立期に専任職員20人の事務局を立ち上げている。合併調印後の2004年4月から10月の合併までの最終的な準備期には、専任の職員80名（併任を合わせると総員102名）を配置して6644項目の調整に当たった（川薩地区法定合併協議会、第18回会議録）。人口10万人規模の合併に際して、これだけの陣容を配置するのは珍しいケースのようであるが、それでも事前に調整が完了しない重要項目もいくつか残った。

告書を発表した。報告書では「地域の多様な主体が連携・協力し、地域に必要なサービスを提供」する仕組みのいくつかが紹介されている。報告書によれば、機運の醸成や推進態勢の整備からはじめて、緩やかにステップアップしていくことで共働型社会が近づくとされる<sup>39)</sup>。果たして、この報告書は市町村の縦割り型行政と噛み合う議論になっているのであろうか。この疑問が生じるのは現代の日本においてコミュニティの活動は必ずしも住民の自立した活動といえないからである。地区コミュニティ協議会設立のポイント整理を通して、報告書が見ていない住民・行政関係を検討する。

第27次地方制度調査会答申が出た直後の2003年11月26日に、第10回川薩地区法定合併協議会が開かれている。合併協議会は内容の固まった地区コミュニティ協議会と国の地域審議会・地域自治組織を比較検討している。田中事務局長の説明によれば、本庁コミュニティ課の新設、および支所の部署である地域振興課の総合機能化により、「地域自治組織制度以上の効果が事実上期待できる」となる<sup>40)</sup>。ここからは、西尾氏の発案になる地域自治組織の制度が主に政策決定を担う「分権・分離」型（役員たちは無報酬）であるのに対し、地区コミュニティ協議会は協議会の運営スタイルおよび市行政の対応部署の組織編成とも「融合・統合」型の制度であることが見えてくる。それゆえ、この協議会は、性格の面から見れば2000年分権改革を貫く指向性と整合的な制度であると同時に、従来の市行政のサービス体制からは大胆な転換を引き出す。この転換を生み出したのは、一言でいえば、余

裕のない合併市の財政である。

都市規模も大きくなく、財政がそれ程潤沢でない中心市は、一方で自己の負担能力を客観的にみきわめる努力を重ねつつ、他方において外縁地域で噴出する不安・反発に対処するために合併の目玉づくりに取り組まねばならなかった。客観的な状況から大型の施設建設は論外であり、選ばれたのはコミュニティ政策であった。けれども、今日の行政は多岐にわたってコミュニティ政策に関与している。当初の川西薩任意合併協議会は参加市町村からコミュニティに関係する部署を集めて調査研究チームを結成したが、メンバーは38名に達した。調査を起点にした制度発足・地区振興計画の策定までの経過は表8にまとめられている。

地区の諸活動と発展に責任を負う住民の自治組織づくりというアイデアを現実に機能する制度として定着させるには、何が市行政に必要なのだろうか。市行政の負う任務は、大きくは住民へのさまざまな支援と行政内部の編成替えの2つに分けられる。一方、つくられる制度にも、順次型（安芸高田市）と一斉型（伊賀市）の2つのタイプがある。創設準備期に担当者であった古川英利氏によれば、薩摩川内市の事例のような一斉型は、行政主導になりがちという弊害をもつ半面、地区間の相互連携や行政との共働を進めやすい<sup>41)</sup>。

住民支援を取りあげると、資金面は別にしても、すべてを行政に任せサービスの受け手役を演じていた住民たちに、自分たちの力でサービス運営する手ほどきが必要となる。また、市から個別に出されていた補助金が一括して交付さ

<sup>39)</sup> 鹿児島県共生・共働型地域コミュニティのあり方に関する研究会，2008年，31，53ページ。

<sup>40)</sup> 川薩地区法定合併協議会，第10回会議録，18ページ。

<sup>41)</sup> 古川，2009年，45ページ。

れ、協議会は予算書を作成して、それらの使用先・額を決めなければいけない。さらに、協議会は住民自治の機能中心の役割を引き受け、地区振興計画を策定する。制度発足と同時に、これら全てを自分たちの手に委ねられても、住民たちは混乱するだけである。市当局は事務をサポートするコミュニティ主事（嘱託）を配置するだけではなく、新設のコミュニティ課に、当初は個々の地区を担当する職員36名を配置した。ここでは、合併に伴う組織のリストラクチャリングの機会が効果的に利用されている（とりあえず1年間、協議会の活動を起動させる任務に就いた担当職員は、住民が活動を習熟するにつれて、その数を次第に減少させていく）。

行政内部の編成替えに関してもっとも注目されるのは、コミュニティ課の創設そのものである。地域に、住民が展開する各種の活動を統括する組織が設置されれば、そこからは活動・運営に付随するさまざまな問題や要求が持ち上がり、その対応要求が市行政に持ち込まれる。まだ未分化のまま持ちだされる案件・要求を既存の縦割り行政とうまく噛み合わせ、効果的に対処していく道筋をつける部署がコミュニティ課である。これは従前からあった総合的な事務の処理方式—ある重大なでき事に対して関連する部署が集まり共同して対処策を講ずる方式—を市行政の組織内部に組み込んだことになる。薩摩川内市はタイプ②の総合化を臨時的な方式から市の恒常的な事業スタイルに転換したわけである。2000年分権改革は「融合・分立体制」を「融合・統合体制」に移行させることを目標に

している。その改革は改革目的を市町村レベルにまで貫徹しようとするのであれば、「脅迫」的に合併を促進するよりも薩摩川内市が地区コミュニティ協議会制度を定着させるために採用した工程・手法を強力に普及すべきではなかったろうか。

ここで小節の冒頭に言及した鹿児島県の研究会報告書の提言に立ち返ろう。機運の醸成やゆるやかな共働のステップアップの中から生まれる近隣自治組織を用いた「地域内分権」は、2～3のモデル地区づくりは別にして、行政組織の強固な膠着性からして、合併などの大変革期でないかぎり本格的な登場はなさそうに思われる<sup>42)</sup>。実際、薩摩川内市の場合も誕生当初こそ財政的な地位の転落を眼前にして、行財政改革で一定の成果をあげた。とはいえ、合併から日時を経るにつれて、新市建設計画や行政改革大綱で自分たちが掲げた人件費抑制などの目標値を達成できていない。2005年から全国的に推進された「集中改革プラン」に関する県下の取り組み状況をみると、起点の期日設定しだいで達成度の数値が大きく異なる点に留意は必要であるとしても、非合併である隣の阿久根市は目標を190パーセント達成している。これに対し、薩摩川内市は72パーセントにとどまり、鹿児島県下の全市のうち最低の進ちょく率に甘んじている<sup>43)</sup>。この市は行政改革を数値指標で測るならば、断じて改革のトップランナーなどではない。けれども、広域合併の準備の中で発揮された最大の「創意工夫」である地区コミュニティ協議会は住民の間に定着している。

<sup>42)</sup> 包括的な住民自治をサポートする行政側の仕組みづくりは、薩摩川内市においても難問だらけであった。当時の担当者によれば、なかでも越え難い難題と思われたのは、教育委員会の系統下にある公民館活動と市長部局の自治振興課が扱ってきた自治会活動という縦割りの溝であった（古川，2009年，41～42ページ）。

<sup>43)</sup> 「集中改革プラン 鹿児島県内市町村職員2232人減」『南日本新聞』2010年1月16日号。

表 8 地区コミュニティ協議会の制度づくりの経過

時期	段階	地区活動	川西薩任協・川西薩法定協・川薩法定協・薩摩川内市
2002年 10月	川西薩任協発足		●協議会事務局に、コミュニティ政策調査研究プロジェクトチームを設置
12月	川西薩法定協発足		●協議会事務局に市町村建設計画の素案を検討するまちづくりプロジェクト会議を設置し、下部組織としてコミュニティ部会を設ける
2003年 7月	川薩法定協発足		●協議会事務局に、関係市町村の自治振興担当課長と事務局職員で構成する地区コミュニティ調整会議を設置
8月	まちづくり広聴会開催		●地区コミュニティ協議会制度を含めた市町村建設計画原案の意見広聴会の開催（52会場2,685人参加）
2003年 12月	市町村建設計画決定		●地区コミュニティ協議会制度を含めた市町村建設計画の決定
2004年 1月	住民説明会開催		●地区コミュニティ協議会制度を含めた市町村建設計画及び合併協定内容の説明(62会場3,497人参加)
2月	合併協定調印		
4月	合併申請		●協議会発足・地区振興計画策定作業スキームの検討
6月	知事決定		
7月	大臣告示		●校区・地区への制度説明会開催
8月		●運営準備組織発足	
10月	市町村合併		●コミュニティ課設置(地区担当者36名の配置) ●コミュニティセンターに常駐するコミュニティ主事（48名）の発令●計画策定マニュアルの策定
2005年 4月		●48地区コミュニティ協議会発足	●地区振興計画策定のサポート開始
10月		●市へ地区振興計画の報告	

（出所）古川英利『地区振興計画と合併時の市町村建設計画－広域合併から生まれた住民自治の新局面－』鹿児島大学大学院人文社会科学研究科修士論文（未公開），2009年3月，46～47ページ。

最後に、2000年分権改革と平成の合併が結びつくなかで生み出された住民自治の2類型について整理しておこう。

「融合・統合」型に属する薩摩川内市の地区コミュニティ協議会は、なんでも抱え込める事

業活動、調整・決定、予算配分といった諸側面を保持する。この制度は住民が自己責任で従事する活動の範囲と量を増やし、対応する市行政にも新方式を採用させた。双方の結びつきは従前よりも格段に総合化されたシステムになって



いる。他方、「分権・分離」型といえる西尾構想に近い地域審議会（合併特例法）、あるいは地域協議会（2004年改正地方自治法）は、自治活性化の源泉となりうるであろうか。この両者は個々には違った要素を含んではいるものの、包括的な地区コミュニティ協議会から大部分の機能を取りさり、機能を地区住民の意見集約・態度決定だけに限定した組織だといえる。この住民自治の制度は、日本の地方自治に埋め込まれている指向性、および二元代表制と強い摩擦を引き起こす。

金井氏の整理を用いれば、戦後日本の（西尾氏は明治以降ととらえる）地方自治は、自律性を減らしてでも活動量を重視してきた。ここから、「分離の方向性を追求しにくい傾向性」に逆らって「分権・分離」型に近い制度を持ち込む場合、果たして住民たちは肯定的に受容するのかという懸念が出てくるのは当然であろう<sup>44)</sup>。しかるに、この難点をどう突破するのかに関す

る回答は、西尾構想のなかに見いだせない。

もう1つの摩擦は、意見集約・態度決定に特化した両制度が直接に議会の役割と衝突することから生じる。地域審議会・地域協議会が代表性を強めるほど、また、協議対象を拡げて住民生活に密着したテーマを取りあげるほど、そして何よりも、それらの意見書や態度決定に対して市当局の拘束される度合いが強まれば強まるほど、その活躍は公選された議員からなる議会の機能と直接に衝突する事態となる。それゆえ、住民の間から存在・役割に疑問の声が出たりする議会は、一般に地域審議会や地域協議会の活発化を抑止する、少なくとも好まない態度になりがちである。この難点を打開する方策も、西尾構想には用意されていないように見える。

上述の検討が明らかにしたごとく、平成の合併で登場した「分権・分離」型に近い住民自治は、住民、議会のどちらから見ても使い勝手のよい制度とはいえない<sup>45)</sup>。その一方、議会との

<sup>44)</sup> 金井、2007年、20ページ。

<sup>45)</sup> 2010年2月、薩摩川内市と同じ頃に「分権・分離」型に近い自治組織を導入した2つの市を訪問調査した。そこでは、日本の地方社会において意見集約・態度決定の機能に特化した組織が住民自治の拠点として定着することの困難さを改めて教えられた。

10市町村の合併により1島1市となった佐渡市は、全ての旧市町村に地域審議会（期間10年）を設置している。だが、市長から重要事項を諮問された年度を別にすれば、地域審議会の開催回数は減少の傾向にある（全ての審議会の開催総計は2005年度の46回以降、13回、42回、35回、18回である）。市当局は年3回分の予算を組んでいるものの、計画回数だけ開かない地域審議会も多く、住民自治の拠点にふさわしい活動水準とはいえない。事態打開のため、国から得たある補助金の使途を決める権限を地域審議会に与える市当局の案は、議会から強い抵抗を受けている（2月16日訪問調査）。

特例市の上越市は合併と同時に編入町村の13区に、そして2009年10月からは旧上越市（15区）にも地域協議会（常設）を設置している。委員を公募し、定員を上回った場合には準公選にする方式を全国で唯一採用している。1期目の際に5つの区で選挙が行なわれたが、2期目に選挙になった区はゼロである。応募者数も1期目の189人から2期目の145人へと減っている（47人減）。1期目に続いて2期目も応募した委員は76人とどまり、100人以上が応募を取り止めている。地域協議会の開催は、市当局としては月1回程度と想定しており、だいたいその水準が維持されている（年度ごとの開催は、2005年度の137回、142回、154回、153回、2009年は12月末までに125回）。この市の場合、合併前に旧町村が各々まちづくりの実行団体を立ち上げていて、それらの団体の活動が種々の問題を「発掘」するため、地域協議会はひんぱんに地域内の意見を集約する展開となっている。これだけの審議を繰り返していても、市当局からみて地域協議会が住民の間に深く浸透しているとはいえない。また、旧上越市域に地域協議会を設置しようとした際には、以前から町内会長協議会が存在しているのに、わざわざ別組織を立ち上げる必要性について広汎に疑問が出され、実際

摩擦度合いがより少ない地区コミュニティ協議会の制度といえども、住民と市長体制との緊密な連携の確立は、議員の役割を事実上、浸食している。この検討結果をもう一步進めれば、平成の合併が引き起こした議会の役割縮小という論点に行き着く。村松氏の主張するように、確かに地方自治における制度としての議会の力、中央の政策決定に向けて行使される議会の影響力は決して小さくはない。とはいえ、それらの行使は、合併の議決に代表されるように政策決定・進路選択の局面に限定されていて、基本的な政策立案や戦略構想は国が担当するし、さらに住民生活に深く結びついたサービスや事業運営の局面については市長体制が主導権を握っている。その上、平成の合併の過程で生み出された住民自治の拡充は、この3者の役割比重に明らかな変動を引き起こし、議会の自己決定の役割に制約を加える（住民投票、地域協議会）。それと同時に、諸サービスや住民活動の調整機能を強化するという住民自治を大きく浮上させることによって、議会の役割を低下させる。したがって、平成の合併が企図した広域市は、現行議会制度の抜本的な見直しへの回路を開くのではなかろうか。

## V 結び

平成の合併は分権改革の一環として登場した。西尾氏が繰り返し述べるごとく、国政の政治家は「やみくもに」合併を推進した。その推進事

情とはかかわりなく、当該市町村にとって合併は最大の政治課題である。西尾構想が想定する地方の中心都市と外縁地域に位置する小規模な市町村の組み合わせは、外縁地域の住民に対してきわめて深刻な自己決定を強いる。田園的な生活に親しんでいる住民たちになじみのない専門行政の確立に向けて合併が必要だと説明されても、彼らには理解できない。そこから、合併の目玉づくりが前面に出てくる。この点に立ち入る前に言及しておかねばならないことがある。

政治主導の平成の合併が所期の狙いである分権の「受け皿」にふさわしい規模の新設市を誕生させた場合、そこの地方政治に何が起きるか。合併の重要な側面であるにもかかわらず、本稿はこの点を一切取りあげていない。いくつかの興味ある資料が手元に集められてはいるものの、能力不足のため、今回は検討の外に置かざるをえなかった。もっとも、薩摩川内市のケースに見られるごとく、住民と行政を連携させる方向で分権化が進めば、議会の役割は明らかに現在よりも一段と縮小していく。地方議会を活性化するため、制度の抜本的な見直しは先延ばしできないように思われる。国も「地方議員の身分や権能」も含めて地方議会の改革に着手した（「地方議会制度改革へ」『南日本新聞』、2010年1月21日号）。作業の行方が注目される。

存立保障されてきた市町村を合併に駆り立てるために、国は「集中改革プラン」の作成を求める等さまざまな手段を投入した。世論は財政上のアメとムチに大きく注目したけれども、行

---

の導入は1年ほど遅れた。こうした事情を踏まえて、新たに就任した市長は、2010年度に2億円ほどを用意して地域協議会に用途を決める権限を与える計画である（2月18日訪問調査）。

ここからは、住民自治組織が住民の間に浸透し認知されようとするれば、足がかりとなるまちづくり団体などが活発に活動していること、あるいは、その決定が地区の人々の生活に具体的なインパクトを与えることが重要な要件として導かれそうである。

政区域内の分権に踏み込んだ措置は住民自治に1つの画期をもたらした（地方自治研究機構が行なったアンケートによると、合併済みと合併予定の市町村のうち57パーセントが地域自治区・合併特例区の導入を予定している）。もっぱら団体自治と取り組んだ2000年分権改革は、その推進途上で住民自治の新しい局面を切り開いた。しかしながら、「分権・分離」型の仕組みは、住民の間に不満の声が少なくないように見受けられる（鹿児島県鹿屋市には4年の期限付きで地域自治区制度が設けられたが、まちづくりに対する不満は依然くすぶり続けている。「行財政改革一争点 鹿屋市長選《中》」『南日本新聞』、2010年1月20日号）。

創設準備の時期にまでさかのぼった地区コミュニティ協議会制度の吟味は、市町村の総合化の内容が3つのタイプを含んでいることを明らかにした。この時、国の分権改革が求める総合化（権限移譲型）は、市町村レベルで見ると、行政のリストラクチャリングを伴わずとも受け入れ可能である。包括的な住民自治を導入したことによって、行政の側がそれに対応するべく共同で対処する方式の担当課を設置するケースはもっとも斬新な総合化といえる。今日の住民自治を大きく拡充する薩摩川内市の制度を定着させる際には、合併時の全面的な組織見直しを利用して、柔軟に職員を異動させる方式が効果を発揮しそうである。これが本稿の合併に伴う自治体経営の分析から導かれる結論である。

#### 〔付記〕

長年、地方財政や地域政策の調査・研究に携わってきた私が合併を正面から考察する研究に挑んだ背景には、合併直後に薩摩川内市の行政改革推進委員に就き、そこから大きな知的刺激

を得たことがある。

考察対象の薩摩川内市は地元で注目されおり、鹿児島大学人文社会科学研究科の院生たちの研究対象になってきた。それらの修士論文、博士論文は有益であるので、公刊されていない資料であるにもかかわらず、本稿で利用した。

古川英利氏は社会人院生として私の下で、修士論文を仕上げた。彼の研究は本稿を執筆する直接の契機であった。それだけではなく、彼は大学院修了後も、私から資料収集に関してたびたび相談を受けるなど本研究のパートナーともいべき存在である。しかしながら、本稿の記述、見解にかかわる責任の全ては執筆者である私にある。

最後に、平成22年3月に定年退職を迎える上村浩明教授は、近年、分野の全く異なる私の研究を多面的にサポートしてくれた。教授から受けた数々の暖かい支援に深謝し、本稿を上村教授に捧げる。

#### 【参考文献】

- 有馬晋作「地方の高齢者介護と介護保険の基礎モデル」山田誠編著『介護保険と21世紀型地域福祉－地方から築く介護の経済学－』ミネルヴァ書房、2005年。
- 地方自治研究機構『地域自治区・合併特例区制度の現状と課題』2006年。
- 藤田安一「市町村合併と住民投票－鳥取県日吉津村を事例として－」『地域学論集（鳥取大学地域学部紀要）』1巻3号、2005年。
- 古川英利『地区振興計画と合併時の市町村建設計画－広域合併から生まれた住民自治の新局面－』鹿児島大学大学院人文社会科学研究科修士論文（未公開）、2009年3月。
- 原田久「市町村合併の現状と展望」中川義朗編『21世紀の地方自治を考える』法律文化社、2003年。
- 長谷部裕子・友清貴和「合併を終えた自治体の生活圏域と行政サービスの現状把握」『日本建築学会九

- 州支部研究報告』48号, 2009年。
- 林紀行「市町村合併と住民投票－合併をめぐる住民投票の運用過程について－」『実践女子大学人間社会学部紀要』4集, 2008年。
- 平井一臣「離島における市町村合併の政治力学－条件不利地域を中心に－」山田誠編著『奄美の多層圏域と離島政策』九州大学出版会, 2005年3月。
- 広田啓朗「市町村合併における協議会設置の効果と政策評価」(公共選択学会, 第10回全国大会報告論文), 2006年。
- 今井照『「平成大合併」の政治学』公人社, 2008年。
- 今里慈「地方議会と自治体」『同志社政策科学研究』2005年。
- 伊藤修一郎「町村役場の組織－ニセコ町, 東村, 上野村の比較事例研究－」『群馬大学社会情報学部研究論集』11巻, 2004年。
- 鹿児島地方自治研究所『市町村合併にかかる住民投票の実態調査・調査票 調査報告について』2006年1月25日。
- 梶田真『「平成の大合併」と小人口町村: アンケート調査結果の概要』『大分大学経済論集』56巻2号, 2004年。
- 梶田真「小人口町村に対する地方交付税削減策の展開とその解釈－市町村合併策との関係を中心に－」『地理学評論』2008年。
- 加茂利男編著『日本型地方自治改革と道州制』自治体研究社, 2007年。
- 金井利之『自治制度』東京大学出版, 2007年。
- 菊池美代志・江上涉『コミュニティの組織と施設』多賀出版, 1998年。
- 北村亘『地方財政の行政学的分析』有斐閣, 2009年。
- 小林慶太郎「市町村合併の検討過程と住民自治」日本地方自治学会編『自治制度の再編戦略』敬文堂, 2003年。
- 小林慶太郎『「平成の大合併」と住民自治』『法政論叢』41巻2号, 2005年。
- 小林慶太郎「市町村合併に係る住民投票をめぐる政治学的考察」『四日市大学総合政策学部論集』Vol. 4, No. 1/2, 2005年。
- 小西左千夫「平成の大合併を振り返って」『(関西学院大学) 産研論集』32号, 2005年。
- 宮脇豊『現代社会におけるコミュニティの現状－薩摩川内市を事例に－』鹿児島大学大学院人文社会科学部研究科修士論文(未公刊), 2008年3月。
- 宮崎毅「市町村合併のインセンティブ－合併の意思決定に関する構造推定－」『明海大学経済学論集』Vol. 20, No. 2, 2008年。
- 森永満郎『市町村合併裏話』ミッロー事務所, 2003年。
- 森永満郎『いいのか! 市町村合併』ミッロー事務所, 2004年。
- 村上英明「住民投票(条例)制度」中川義朗編『21世紀の地方自治を考える』法律文化社, 2003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』31, 1996年。
- 村田聡「住民投票の計量分析－市町村合併をめぐる有権者の投票行動－(要旨)」平成18年度東京大学大学院公共政策学教育部リサーチペーパー, 2006年。
- 武者忠彦『「平成の大合併」をめぐるガバナンスの問題－長野県木曽町の地域協議会を事例に－』財団法人国土地理協会『「平成の大合併」に伴う市町村行政財政の変化と対応に関する地理学的研究』, 2007年。
- 中田實「地域自治組織とコミュニティ－住民自治のあり方を考える－」『ヘスティアとクリオ』No. 5, 2007年。
- 西川雅史「市町村合併による支出削減と市町村の構成変化: 市町村合併が都道府県に与える影響」『会計検査研究』No. 39, 2009年。
- 西尾勝『未完の分権改革』岩波書店, 1999年。
- 西尾勝『これからの行政活動と財政』公人の友社, 2002年。
- 西尾勝編著『自治体デモクラシー改革－住民・首長・議会－』ぎょうせい, 2005年。
- 西尾勝『分権改革と政治改革－自分史として－』公人の友社, 2006年。
- 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版, 2007年。
- 小原隆治「地方分権化と地域コミュニティ」『ヘスティアとクリオ』No. 2, 2006年。
- 奥田憲昭「市町村合併の論点と研究課題」『大分大学経済論集』59巻4・5合併号, 2008年。
- 大森 彌『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい,

2002年。  
大石嘉一郎『近代日本地方自治の歩み』大月書店、2007年。  
佐々木信夫『市町村合併』筑摩書房、2002年。  
佐々木信夫『自治体をどう変えるか』筑摩書房、2006年。  
澤野孝一郎「地方自治と市町村合併に関する実証分析とその議論－財政・分権・住民自治－」『オイコノミカ』42巻3・4号、2006年。  
塩田健一「『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。  
角之上知樹『大規模中核市における地域自治の現実的可能性－分権時代の住民・行政関係構築に関する考察：南九州地域を中心とした事例から－』鹿児島大学大学院人文社会科学科博士論文（未公刊）、2007年3月。  
高島茂樹『市町村合併のそこが知りたかった』ぎょうせい、2002年。  
徳野貞雄「現代農山村における平成の大合併と戦略的な地域政策」『（熊本大学）文学部論叢』2006年。  
辻陽「日本の地方制度における首長と議会との関係についての一考察（1）、（2）」『法学論叢』151巻6号、152巻2号、2002年。  
牛山仁彦「自治体選挙の現状と課題－自治体改革に求められる自己決定の政治システム－」西尾勝編著『自治体デモクラシー改革－住民・首長・議会－』ぎょうせい、2005年。  
山田誠「米国ミシガン州の自治体財政と財政的連邦主義－1990年代の地方財政改革を中心に－（上）」『経済学論集』53号、2000年。  
山崎重孝「新基礎自治体論」横道清孝編著『地方制度改革』ぎょうせい、2004年。  
山崎重孝「『平成の合併』の節目を迎えて」『地方自治』703号、2006年。

#### 〔行政関係資料〕

地方制度調査会『今後の地方制度のあり方に関する答申』2003年11月13日。  
電源地域振興センター『薩摩川内市総合計画下期基本計画基礎調査 報告書』2009年3月。  
鹿児島県『鹿児島県市町村合併推進要綱』2000年12

月。  
鹿児島県共生・協働型地域コミュニティのあり方に関する研究会『共生・協働の地域社会と自治の充実をめざして－コミュニティにおける協働と参加（意思決定）の仕組みづくり－』2008年、12月。  
川薩地区法定合併協議会『第10回 川薩地区法定合併協議会会議録』2003年11月26日。  
川薩地区法定合併協議会『薩摩川内市 まちづくり計画』2003年12月。  
川薩地区法定合併協議会『第18回 川薩地区法定合併協議会会議録』2004年5月28日。  
市町村の合併に関する研究会『「平成の合併」の評価・検証・分析』2008年6月。