

市町村合併を遅延させた要因分析

—人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編—

準会員○渡会恵里*1 正会員 友清貴和*2

5. 建築計画— 5. 設計計画 建築計画

人口減少、市町村合併、合併協議会

1. はじめに

1-1. 研究の背景・目的

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

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

1-2. 研究の方法

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

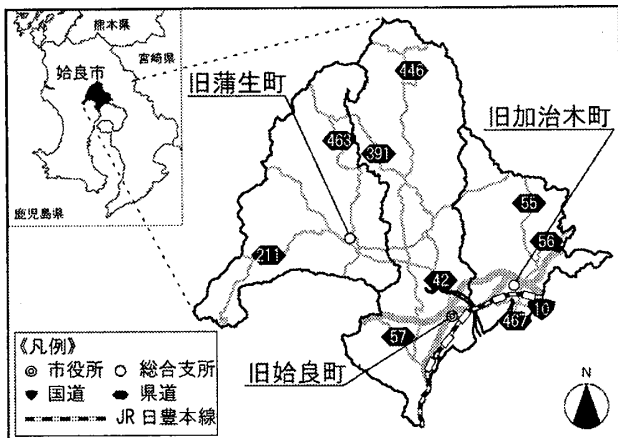


図1. 対象地域

2. 対象地域の特性

2-1. 始良市の概況

平成22年3月23日に、始良郡の始良町・加治木町・蒲生町の3町が合併し発足した自治体である(図1)。人口・面積ともに旧始良町の占める割合が高い(表1)。

2-2. 旧3町の特性

[1]旧始良町の特性

位置・地勢: 鹿児島市に隣接している。また、空港・高速道路へのアクセスが容易である。

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

表1. 合併前後の統計データ

	市町村名	人口(人)		世帯数(戸)		面積(km ²)		可住地面積(km ²)	
		人口(人)	割合	世帯数(戸)	面積(km ²)	割合	可住地面積(km ²)	割合	
合併前	旧始良町	45,679	61%	19,285	102.52	44%	34.33	43%	
	旧加治木町	22,080	29%	9,871	47.51	21%	22.53	28%	
	旧蒲生町	7,234	10%	3,352	81.29	35%	23.60	29%	
合併後	始良市	74,993		32,508	231.32		80.46		

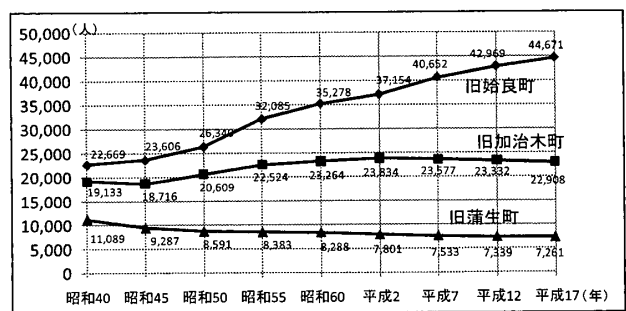


図2. 人口推移

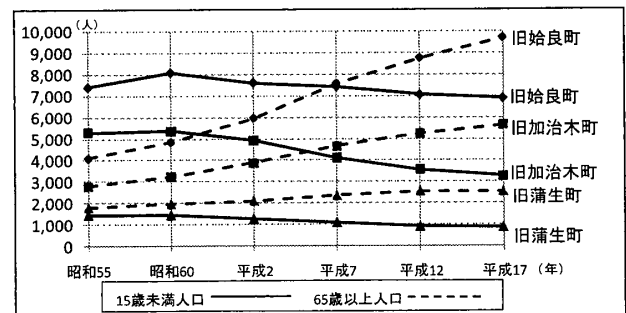


図3. 年齢別人口推移

Analysis of delay in consolidation of municipalities

-Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities-

WATARAI Eri and TOMOKIYO Takakazu

交通：高速道路、国・県道が通っている。JR 日豊本線 帖佐駅・始良駅・重富駅がある。

[2]旧加治木町の特性

位置・地勢：錦江湾に面した平坦な南部地域と、標高 100m 以上にある田園地帯の北部地域に分けられる。

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

交通：高速道路、国・県道が通っている。JR 日豊本線 加治木駅・錦江駅、商業港の加治木港がある。

[3]旧蒲生町の特性

位置・地勢：始良郡の最西部にある。地形はほぼ三角形で、山に囲まれている。

人口：総人口は減少し続けている(図 2)。他の 2 町と異なり、年齢別人口推移を見ると、15 歳未満の人口が 65 歳以上の人口を上回ることはない(図 3)。高齢化率は、38.4%(平成 17 年現在)で 3 町の中で一番高い。

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

3. 合併協議会の休会・廃止の実態

3-1. 合併協議会の定義

始良市発足までに、合併問題研究会・合併準備会・合併等勉強会・合併協議会準備会・任意合併協議会・法定合併協議会が設立されている。本研究では、任意合併協議会と法定協議会を合わせて合併協議会と定義し、平成 16 年に休会、平成 17 年に廃止した「始良西部合併協議会」と、平成 20 年に廃止した「始良西部任意合併協議会」に注目して、休会・廃止の実態を探る。

3-2. 始良市発足に至るまでの経緯(表 2)

平成 14 年に、旧始良町・旧加治木町・旧蒲生町・旧溝辺町の 4 町による合併問題研究会が設立された。しかし、旧加治木町に対して古くからある伝統的な反感を持っていた旧溝辺町(現:霧島市)が合併問題研究会から離脱し、始良中央合併準備協議会へ加入した。これを受けて、旧始良町・旧加治木町・旧蒲生町の 3 町で「対等合併」のために協議を進めることになった。始良市発足に至るまで、合併協議会の休会・廃止が繰り返され、平成 14 年に合併問題研究会が設立されてから 7 年以上が経過し、平成 21 年に設立された「始良西部合併協議会」で合併に至った。

3-3. 平成 16 年に休会した合併協議会の実態(表 2. A)

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

3-3-1. 旧町の抱えていた借金

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

表 2. 始良市発足に至るまでの経緯

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

3-3-2. 合併協議会の抱える問題

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

[1] 合併協議会のリーダー

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

[2] 合併後の議員定数

旧加治木町・旧蒲生町は、合併後すぐに設置選挙^{註2)}を行うことに反対していた。これは、合併後すぐに選挙を行えば、市議会において人口規模の大きい旧始良町の議員が占める割合が高くなり、旧加治木町、特に旧蒲生町の地域状況が反映されにくくなると旧加治木町・旧蒲生町が考えたからである。

3-4. 平成17年に廃止した合併協議会の実態(表2.B)

平成16年に「始良西部合併協議会」は休会に至ったが、翌年の2月から協議を再開し、合併の期日を変更した。その後、問題になっていた旧加治木町の土地開発公社に関する問題を含め、協定項目の全協議が終了した。残すところ、旧3町の住民の意向を確認し、賛成が多数ならすぐに調印し、合併するという段階まで進めることが出来た。しかし、旧始良町で住民の意向が確認出来なかったことが原因で、平成17年3月末に合併協議会は廃止に至った。

3-4-1. 住民意向調査

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

3-4-2. 旧始良町で住民投票が成立しなかった理由

旧始良町民は、財政的にも緊迫している旧加治木町や、過疎化が進行している旧蒲生町との合併に魅力を感じなかったと考えられる。また、若い世代の多い旧始良町では住民投票に参加する意思が無い人が多かったとも考えられる。

3-5. 平成20年に廃止した合併協議会の実態(表2.C)

平成17年に「始良西部合併協議会」が廃止になった翌年、3町で選挙が行われ、3町長が一新した。3町長の選挙公約には、3町合併が掲げられていた。旧始良町民が投票に参加しなかったことが前回の合併協議会で一番の問題になっていたが、旧始良町民の合併への総意が形成されたことを理由に「始良西部任意合併協議会」が設立した。平成22年3月までに合併することを目標としていたが、旧蒲生町の計画していた事業及び合併後の議員定数が原因で、平成20年10月に合併協議会は廃止に至った。

3-5-1. 道の駅事業

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

3-5-2. 合併後の議員定数(表3)

議員定数調整委員会^{註3)}(以下、調整委員会)での協議の結果、選挙区を旧町毎に設け、法定定数の上限^{註4)}である30人を議員定数として合併後に設置選挙を行うことが決定していた。調整委員会が議員数の案を作成し、この案を基に、各町で協議を行い、その後合併協議会で議員数を定めることを予定していた。しかし、調整委員会内で調整が難航した結果、地域情勢を考慮した案ではなく、人口比配分を基に作成した案を採用することになった。しかし、旧始良町が期限内に議員数を定めることが出来ず、また旧蒲生町が議員数を3人から5人にすることを求めたため、議員数の調整が出来なかった。このことを理由に、平成20年7月に旧加治木町・旧蒲生町が冷却期間を設けたいと申し入れし、合併協議会は一時休会した。

その後、旧蒲生町議会は、旧始良町長・旧始良町議

会に対し、協議再開のために、①始良町は合併の賛否を問う住民投票を行う、②新市の議員定数についての協議を白紙に戻し、再協議する、③旧蒲生町の計画する道の駅事業についての旧始良町の主張を撤回する、以上3つの確認事項を提案したが成立しなかった。

3-5-3. 旧蒲生町が確認事項を提案した理由

旧蒲生町は、平成17年に廃止した合併協議会と同じ轍を踏みたくなないと考え、旧始良町住民に合併する意思があるのかを確認したかった。また、事業について旧始良町が指摘するのは、内政干渉だと感じていたと考えられる。このような理由から、旧蒲生町は確認事項を提案したと思われる。

4. 始良市の発足(表2.D)

平成20年10月に「始良西部任意合併協議会」が廃止に至った。しかし、旧3町の商工会・自治会連絡協議会等の各種団体から連名で、法定合併協議会設置の要望書及び陳述書が3町長に提出され、採択された。その後住民意向調査を経て、同年3月に「始良西部合併協議会」が設立された。合併特例法の施行期日以内に合併するためには、この合併協議会が最後の機会であった。翌年3月22日に合併協議会は解散し、翌日23日に始良市が発足した。これまで合併協議会で取り上げられた問題は、協議の結果、処理された(表4)。

そして、新市の市長職務執行者に旧蒲生町長が就任し、同年4月25日に市長選挙が行われた。市長選挙は、合併協議会でリーダーシップの取り合いをした旧始良町長と旧加治木町長との一騎打ちとなり、投票の結果、旧加治木町長が始良市長となった(表5)。

表3. 旧3町の議員定数

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

表4. 合併協議会で問題に上がった事項の処理

旧加治木町の土地開発公社に関する問題	土地及び借金は始良市に引き継がれた。購入された土地は、企業誘致が進められている。
旧蒲生町の道の駅事業	道の駅事業から行政は手を引き、現在は民間企業によって計画が行われている。
議員定数の調整	議員定数に関する協議を白紙に戻し、再度議員数の調整が行われた(表3)。

表5. 始良市長選挙結果

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

*1 鹿児島大学建築学科

*2 鹿児島大学大学院理工学研究科 教授・工博

5. まとめと今後の展望

5-1. まとめ

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

合併協議会は、「対等合併」を念頭に進められていた。旧始良町は、様々な問題を抱える他2町との「対等合併」が本当に必要なのかと疑うことが多く、他2町の借金や事業に対して、指摘することが多くなったと考えられる。一方、旧加治木町・旧蒲生町では、事業について度々指摘する旧始良町に対し、不満の声も上がっていた。また、旧加治木町・旧蒲生町が、人口・合併後の議員数の多い旧始良町へ吸収されるかもしれないという不安があったと考えられる。そのため、合併協議会内が旧始良町と、旧加治木町・旧蒲生町に二分されることも多かった。「対等合併」という前提が合併の遅延に深く関係すると考えられる。この背景から、合併協議会の休会・廃止に関する3つの要因が生じたと思われる。

5-2. 今後の展望

合併特例法の施行期日以内に始良市が発足した。しかし、合併協議会で取り上げられた問題は、合併するために解決されたにすぎない。調整が不十分なまま、始良市に引き継がれた事柄が多くある。そして、合併協議会のリーダーシップの問題は、旧加治木町長が市長となることで、一応の決着を見せたが、市長は旧加治木町長、議会の過半数は旧始良町から選出された議員が占めるという“ねじれ”が生じている。本研究で明らかにした合併協議会の休会・廃止の原因及びリーダーシップの問題が、自治体運営にどのような影響を与えるのか検証することを、研究の課題としたい。

【付記】

本研究は、平成22年度科学研究費基盤研究(C)(課題番号 20560574)の助成を受けたものである。

【註記】

- 合併特例法の施行期日は、平成22年3月31日である。
- 設置選挙とは、新しく地方公共団体が設置された場合に行われる選挙のこと。その議会の議員と長を選ぶために行われる。
- 議員定数調整委員会は、各町に設置される合併問題調査特別委員会から代表の議員が3名ずつ計9名から成る委員会である。
- 法定定数の上限は、地方自治法第91条で定められるもので、合併後の始良市の議員定数の上限は30人である。