

熊本県市町村合併推進構想(第2次)

平成21年3月改訂

熊本県

【 目 次 】

I	構想作成の趣旨	1
II	自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な考え方	
1	旧合併特例法における市町村合併の状況	2
2	市町村を取り巻く環境の変化について	2
	(1) 地方分権の進展	
	(2) 人口の減少、少子高齢化の進行	
	(3) 生活圏域の拡大	
	(4) 行政ニーズの複雑・多様化	
	(5) 国、地方を通じた厳しい財政状況と行政改革の推進	
3	本県における市町村の望ましい姿	1 2
	(1) 目指すべき地方分権型社会と市町村の位置付け	
	(2) 県と市町村の役割分担	
	(3) 市町村の望ましい姿	
4	自主的合併推進の必要性	1 5
5	市町村合併の推進に当たっての県の役割	1 6
III	市町村の現況及び将来の見通し	
1	市町村行政運営の状況	1 7
	(1) 市町村の人口規模と面積	
	(2) 市町村の行政運営の現状	
	(3) 市町村の行政運営の今後の見通し	
2	市町村の財政状況	2 0
	(1) 市町村の財政の現状	
	(2) 市町村財政の今後の見通し	
3	将来人口、高齢化等の今後の見通し	2 4
	(1) 人口の推移	
	(2) 高齢化の推移	
IV	構想対象市町村の組合せ	
1	組合せ検討に当たっての基本的な考え方	2 6
2	段階的な組合せの検討について	2 7
3	各地域における組合せ及びその検討の方向性	2 7
4	具体的な市町村の組合せ	3 1
5	熊本市と近隣3町の合併後の将来像について	3 5
V	自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置	
1	必要な措置についての基本的な考え方	3 6
2	具体的な措置の内容	3 6
	(1) 推進体制の整備	
	(2) 合併に向けた気運の醸成	
	(3) 情報提供・助言等	
	(4) 県独自の支援策	
	(5) その他必要な措置	

I 構想作成の趣旨

本県においては、平成12年3月に「熊本縣市町村合併推進要綱」を制定し、自主的な市町村の合併を積極的に推進してきた。この結果、要綱策定当時に94あった市町村数は、平成18年3月末には48になる等、市町村の真摯な努力等により、県内の市町村合併について着実な進展が見られた。一方において、様々な事情によって合併を選択しなかった市町村も32市町村あり、その中には小規模な町村も多い状況にある。現在、市町村を取り巻く環境は、地方分権の一層の進展、人口減少や高齢化の進行、国、地方を通じた厳しい財政状況等、大きくかつ急激に変化してきている。このような中で市町村においては、分権時代に対応した基礎自治体としての行財政基盤の強化が求められており、市町村合併はその有効な手段であることから、引き続き、自主的な市町村の合併を推進していく必要がある。

国においては、平成17年4月に、平成22年3月までの5年を時限とする「市町村の合併の特例等に関する法律」が新たに施行され、引き続き、市町村合併を強力に推進していくこととしているが、この法律では、総務大臣が定める基本指針に基づき、都道府県が市町村合併の推進に関する構想を定めることとされている。

このため、県としては、平成17年7月に熊本縣市町村合併推進審議会を設置し、意見を聴くとともに、市町村の意向や行財政の見通し等を勘案しながら、構想の検討を進めてきたところであり、これらを踏まえ「熊本縣市町村合併推進構想」を定めるものである。

なお、本構想を検討する過程において多くの市町村から、まだ旧合併特例法下の合併検討から間もないことから、新たに合併を検討するにしても、一定の時間を要するとの意見も出されたところである。このため、本構想における構想対象市町村の組合せについては、市町村の意見等を踏まえ、段階的な検討を行うこととし、平成18年5月25日に策定した第1次構想では、将来的に望ましい組合せ及び検討の方向性を示し、各地域の合併気運の醸成を図りながらさらに検討を進めていくこととした。

平成19年6月29日には、熊本市及び富合町を構想対象市町村の組合せとして追加するなどの変更を行った第2次の構想を策定したところであるが、今般、熊本市及び益城町、熊本市及び城南町、熊本市及び植木町を構想対象市町村の組合せとして追加するなどの変更を行い、改訂を行った。

今後、本構想を踏まえ、それぞれの地域で、市町村長、議会、住民が一体となり、地域の将来を見据えた検討が深められ、自主的な市町村合併の取組みが進展することを強く期待するものであり、県としても、本構想に基づいて市町村合併の推進に積極的な役割を果たしていくこととする。

Ⅱ 自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な考え方

1 旧合併特例法における市町村合併の状況

市町村の合併の特例に関する法律（以下「旧合併特例法」という。）が大幅に改正される以前の平成11年3月末時点の全国の市町村数は3,232あったが、同法に基づく積極的な推進の結果、最終的な市町村数は平成18年3月末時点で約4割減の1,821となるなど、全国的に市町村合併が進んだ。

また、本県においても、平成11年3月末時点での市町村数94と比較して、約3分の2にあたる62の市町村が合併を選択し、新たに16市町村が誕生することとなり、最終的に約5割減の48市町村となり、熊本市を除くと1団体あたりの人口は県平均が12,875から24,950となった。（表1）

このことにより、県内市町村の規模と能力の拡充が進み、それぞれの地域ではぐくまれた伝統・文化を生かしながら、広域的なまちづくり等に取り組むための一定の素地ができたものと考えられる。

表1 合併前後の県平均人口の変化

	H12.3		H18.3	
市平均	(11)	99,780	(14)	101,569
熊本市を除く市平均	(10)	43,557	(13)	57,874
町村平均	(83)	9,178	(34)	12,361
県平均	(94)	19,780	(48)	38,380
熊本市を除く県平均	(93)	12,875	(47)	24,950
人口1万未満の町村数		58		16

※人口のうち「H12.3」は平成12年国勢調査、「H18.3」は平成17年国勢調査。
()は団体数。

2 市町村を取り巻く環境の変化について

今日、市町村を取り巻く環境は、地方分権の進展、少子高齢化の急速な進行、生活圏域の拡大と行政ニーズの多様化、国、地方を通じた危機的な財政状況等、大きくかつ急激に変化している。

このような中で、市町村は地域住民に最も身近な基礎自治体として、これらの環境変化を踏まえ、自らの責任と判断により、質の高い行政サービスを持続して提供するため、行政体制の整備等が求められている。

(1) 地方分権の進展

- 平成12年4月に地方分権一括法が施行され、機関委任事務が廃止されるなど地方分権の実現に向けた様々な取組みが進められ、これまで我が国の経済成長を支えてきた中央集権型のシステムから、地方分権型のシステムに大きく方向転換することとなった。

- これにより、地方のことは地方が決めるという自己決定の原則のもと、地域の行政は基本的に地方公共団体が責任をもって行うという自己責任の考え方で逐次、体制の整備が行われてきた。
- 平成12年に市町村を保険者とする介護保険法が施行されるなど、市町村を実施主体とする事務が増加しているほか、平成16年度の地方自治法の改正により、市町村が都道府県に対し事務権限移譲の要請ができることとなった。このように、市町村の果たす役割の高まりや国、県からの権限の移譲により分権化が進められていく中で、同時にその受け皿となる市町村の体制強化が求められている。
- また一方、国では、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」において、三位一体の改革の方針が示され、国庫補助負担金の廃止・縮減、国から地方への税源移譲、地方交付税制度の見直しの3つを一体的に改革する取組みが進められている。この改革は、地方税財源の充実・強化を図ることで、住民により身近な地方自治体に財源と執行を一体的に担わせ、国・地方を通じた効率的かつ効果的な行政システムの実現を目指している。しかし、平成16年度に地方交付税等大幅な削減が行われるなど地方に大きな影響を及ぼしつつある。
- 地方分権の進展は時代の大きな流れであり、これに伴って基礎自治体である市町村では、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで、住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点がますます重要になっている。これらの状況を踏まえ、市町村には、これまで以上に自立性の高い総合的行政主体となるために、十分な権限と財政基盤を有し、高度化する事務に的確に対応できる専門的な機能を含む組織体になっていくことが期待されている。
- なお、全国的な市町村合併の進展により市町村が基礎自治体として充実・強化されていくことに伴い、県と市町村の役割分担や県のあり方についても検討が必要になると考えられる。

(2) 人口の減少、少子高齢化の進行

- 我が国においては、少子高齢化が急速に進行しており、今後、国全体の人口が平成18年をピークに減少する中で、高齢化率は上昇を続けるものと見込まれる。近年、全国的に出生者数は減少しており、本県においても平成17年の合計特殊出生率*は1.46で昭和30年と比較するとほぼ半減となっている。(図1)

また、本県の人口は平成12年国勢調査では既に減少に転じており、高齢化率は全国平均の20.1%に対し23.7%(平成17年)と全国の7年先を歩んでいる。(図2)

県内市町村(47団体)の中には、既に高齢化率30%を超える団体が21あり、その中の多くが小規模団体となっているほか、都市地域に比べ中山間地域の高齢化率が高いなど、地域によって差が見られる。また、2025年の推計では、40%以上が21団体、30%以上40%未満が20団体と予測されており、多くの市町村において、人口が減少する中で高

齢化が確実に進行すると見込まれている。(図3)

- 少子高齢化の進行は、高齢者の増加による医療・福祉サービスの需要の急増といった影響だけでなく、産業・経済面では、労働力供給の減少やものづくりの担い手や技術の伝承者が不足する等、地域経済の活力の低下を招くこと等が懸念される。

また、社会面でも、担い手不足により長年培われてきた地域の歴史や行事、伝統・文化の継承が困難になる等の地域社会への影響や、次世代を担う子ども達の減少により、学校の統廃合等といった教育分野への影響等が懸念される。

- このように急速に進む少子高齢化は社会、経済に大きな影響を及ぼし、あらゆる分野で構造的な見直しが求められており、市町村においても的確な対応が必要である。特に小規模な市町村に与える影響は深刻であり、これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥ることも懸念されており、基幹的な行政サービスの提供に支障が生じることのないようにする必要がある。

※合計特殊出生率：15歳から49歳までの女子の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に子供を産むとした場合の平均の子ども数。

図1 合計特殊出生率の推移

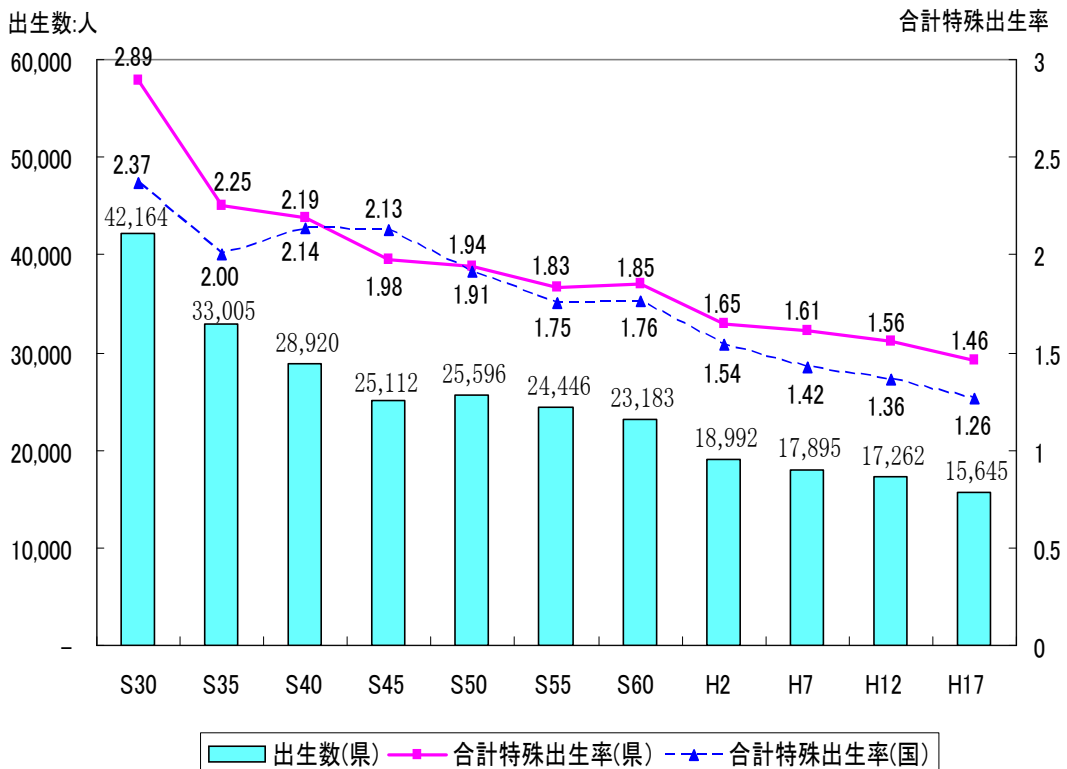


図2 本県の年齢階級別人口の推移と将来推計

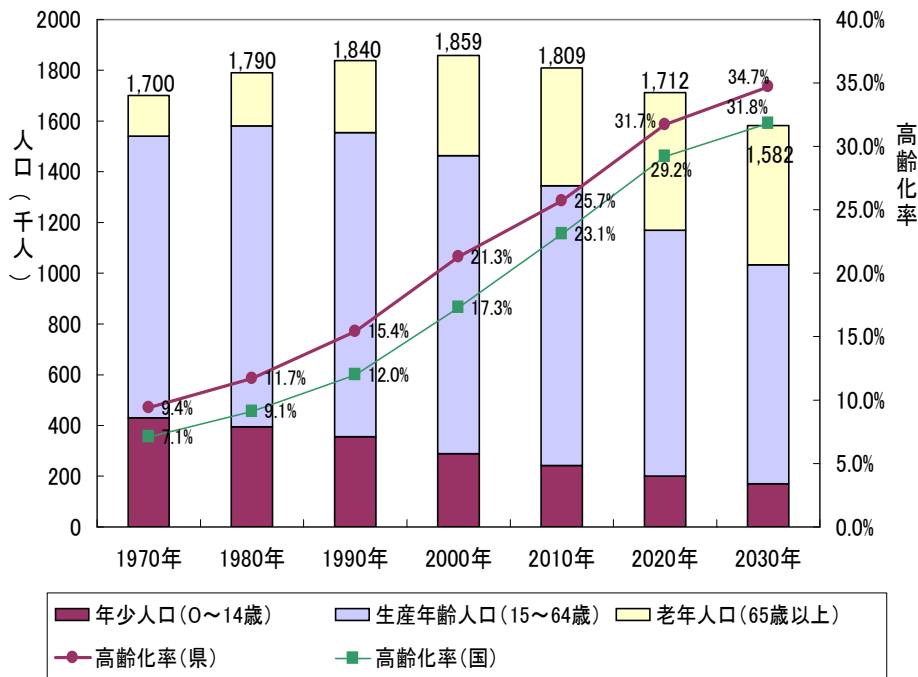
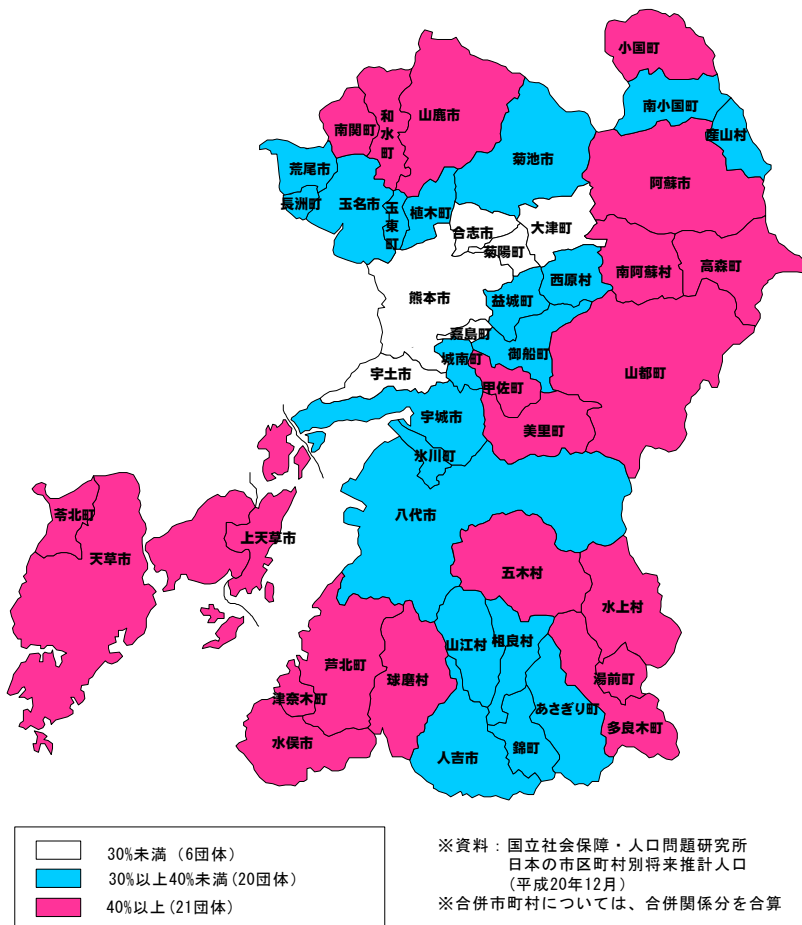


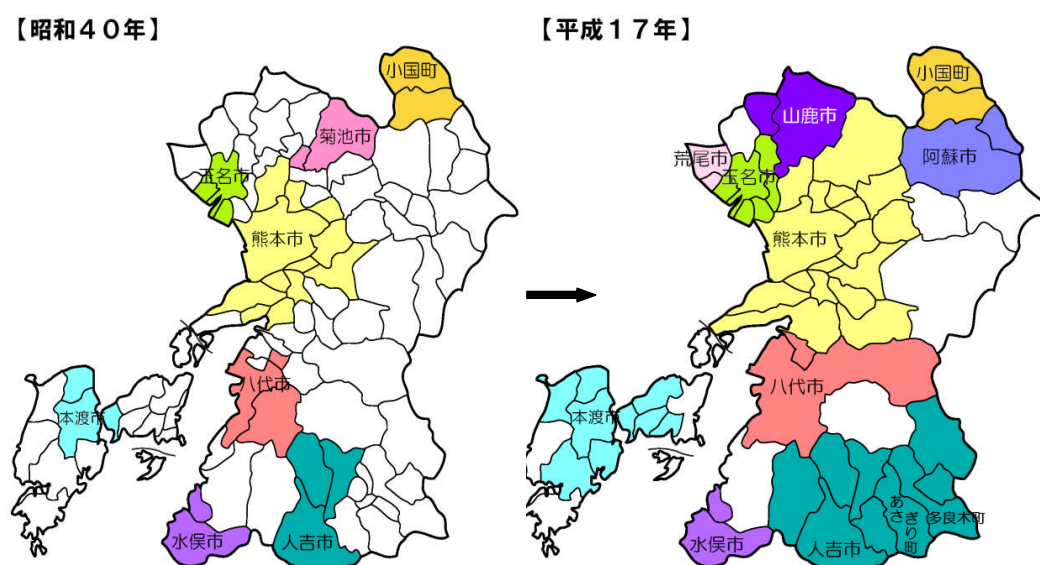
図3 2025年の県内市町村の姿
【2025年(平成37年)の市町村別老年人口割合】



(3) 生活圏域の拡大

- 昭和の大合併が行われた昭和30年代前半からおよそ50年が経過し、その間、自動車保有台数は平成17年には2.4人に1台と飛躍的に普及し、道路の改良・舗装や自動車道の整備など交通基盤が整備されたことにより、日常生活圏は市町村の区域を越えて大きく拡大している。また、近年、インターネットの普及など情報通信手段の発展により情報化が進展し、住民の行動範囲の拡大につながっている。(図4、表2)
- 生活圏域が格段に拡大し、ヒト・モノ・カネ・情報が市町村の区域を超える時代においては、これまで同様に住民のニーズに対応し市町村の区域内で自己完結型の行政サービスを十分提供することは難しく、非効率となっているほか、行政サービスの受益と負担の不一致が課題となっている。
- こうした環境の変化の中で、将来に向けて市町村が、都市計画等の土地利用計画並びに地域づくりや観光振興、更には交通網の整備等、行政の各分野において施策の充実を図り住民サービスを向上するためには、日常生活圏を踏まえた行政区域の形成を図り、一体的な施策を展開する必要性が益々高まってきている。

図4 日常生活圏の拡大状況(例:通勤通学圏)



注: 同一色の範囲は通勤通学圏(ゴシック体標記の市町村への通勤通学依存度が10%以上の市町村)を示す。

表2 自動車保有台数の推移(熊本県)

	人口(千人)	自動車台数(台)	一台あたり人口(人)
昭和40年	1,771	106,723	16.6
昭和50年	1,715	328,087	5.2
平成17年	1,842	753,050	2.4

※人口はS40、S50、H17国勢調査

自動車保有台数は熊本陸運事務所調べ(軽自動車を除く)

(4) 行政ニーズの複雑・多様化

- 社会経済情勢の変化と個人の価値観やライフスタイルの変化等を受けて行政に対する住民のニーズは大きく変化してきており、従来、行政が行っていたサービス領域にも民間サービスが進出するとともに、これまで市町村において、必ずしも対応が十分ではなかった情報化、国際化、少子化対策、環境対策、商店街の活性化、地場産業の振興や雇用等といった施策についても積極的な取組みが求められている。

特に、保健・医療・福祉の分野は、地域の住民にとって身近な行政分野であり、平成12年に施行された介護保険法をはじめ、近年こうした分野においても、市町村が果たすべき役割は高まっている。

- 市町村においては、新たな行政課題への適切な対応や多様化、高度化する住民ニーズに的確に対応した行政を執行するためには、行政体制の整備が必要となっており、組織体制の充実とともに、専門的な知識・技能を備えた職員の確保が求められるなど、人材の確保や育成が重要な課題となっている。この点、規模の大きな市町村では、専門の係の設置や専門的知識を持った職員の確保は比較的容易であると考えられるが、小規模な市町村では組織体制や職員数の制約から、このような対応が十分行えず、総合的な行政サービスの提供主体として課題となっている。
- また、各市町村長を対象とした「意向調査※」においては、今後行政ニーズが高まると考えられるものとして、急速な少子高齢化の進行を背景として、「高齢者福祉」、「少子化対策」、「保健・医療対策」等が高順位に挙げられている。(図5)

そうしたニーズへの対応に必要なものとして、「財源の確保」、「専門職員等人材の確保、育成」、「NPO、住民等の参加、協働」が高順位に挙げられている。(図6)

※意向調査：平成17年6月～8月に旧合併特例法下で合併を選択しなかった32市町村及び既に誕生の10合併市町村に対し、「市町村行政の今後のあり方に関する意向調査」を実施。

図5 今後の行政ニーズの高まりが予想されるもの

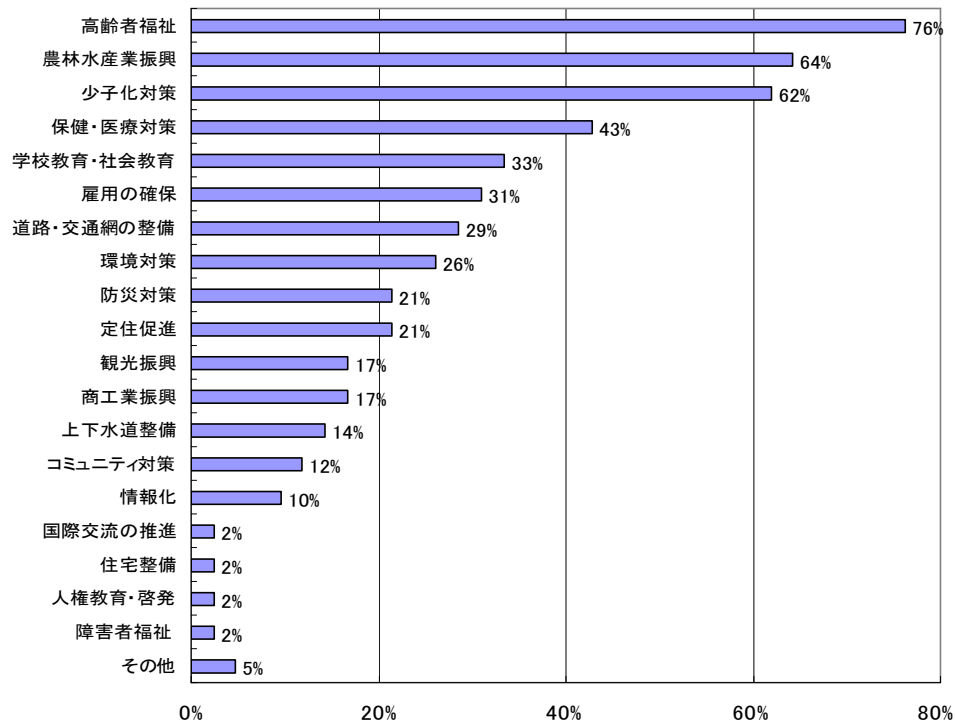
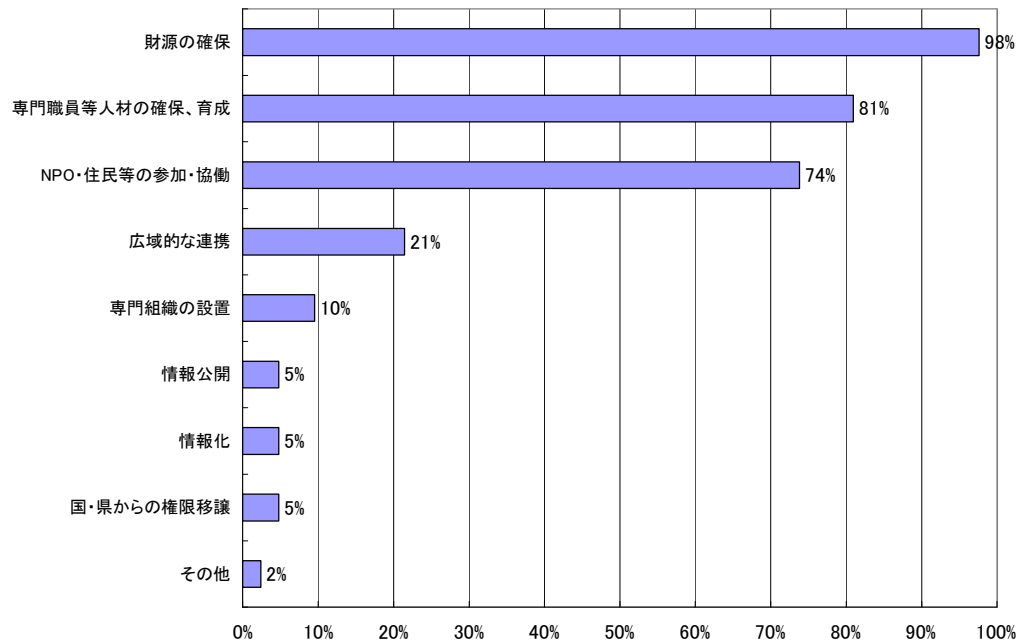


図6 行政ニーズへの対応に必要なもの



※市町村長「意向調査」（平成17年6月～8月、熊本県実施）

(5) 国、地方を通じた厳しい財政状況と行政改革の推進

- 平成19年度末における国・地方を合わせた長期債務残高は約772兆円の巨額に上るなど、国、地方の財政は、極めて厳しい状況となっている。今後、少子高齢化がさらに進行し、従来のような右肩上がりの経済成長を見込めない中で、国及び地方とも限られた財源で、いかに無駄を省き、効率的で効果的な行政運営を行うかが問われており、行政のスリム化に向けた取組みが不可欠となっている。(図7)
- 国の「三位一体の改革」では、地方の自立度を高めるために、国庫補助金を縮減し税源移譲を進める一方、2010年代初頭における基礎的財政収支(プライマリーバランス)(※1)の黒字化を目指して、国・地方の双方が歳出削減に努めることとされている。

また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」では、今後「地方財政計画の歳出を徹底的に見直すことにより、地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小していく。この場合、歳入・歳出の両面における地方公共団体の自助努力を促していくことを進める」こととされており、地方交付税等のさらなる削減を見込む必要があり、県及び市町村の財政は、引き続き厳しい状況が予想される場所である。
- 県においては、平成13年度から行財政改革の取組みを強化した結果、一定の成果を上げ、財政健全化の兆しも見えたところであるが、国の「三位一体の改革」により、平成16年度は前年度に比べ、地方交付税(臨時財政対策債(※2)を含む。以下同じ。)が、約300億円削減されるなど厳しい財政状況となっており、平成17年2月に「熊本県行財政改革基本方針」を策定し、組織体制や業務の見直し等の行政改革、歳入・歳出構造の見直し等の財政改革、更に意識改革を三つの柱として行財政改革を進めている。
- 「三位一体の改革」は、県内市町村にも大きな影響を及ぼしており、地方交付税総額を見ると、平成16年度に大幅に削減され、「熊本縣市町村合併推進要綱」が策定された平成11年度の▲10%の水準となっており、各市町村において基金の取崩し、歳出の削減等、厳しい財政運営となっている。さらに、小規模町村においては、税収割合が低く、地方交付税への依存度が高いなど、脆弱な財政基盤であり、国の政策動向に大きな影響を受ける傾向があり、財政基盤の強化が課題となっている。(図8)
- また、近年、県内市町村においては、扶助費、公債費等の義務的経費の増加等により、経常収支比率(※3)が年々上昇傾向にあるなど財政構造の硬直化が進行している。また、市町村税収の伸び悩みや地方交付税の見直し等により、市町村の一般財源は減少傾向にある。さらに、将来にわたる実質的な財政負担については、地方債現在高が増加し、他方で積立金現在高は減少し、将来の財政負担が増大する要因となっている。このように非常に厳しい財政状況にあり、効率的な財政運営が一層求められている。(図9)
- 行政改革については、これまでも国、地方を通じ不断に取り組みが進められてきたところであり、地方公共団体においても、職員の削減、給与制

度の適正化、行政評価の取り組み等一定の成果を挙げてきた。

しかし、厳しい財政や地方経済の状況を背景に、地方公共団体の行政改革に対する国民の視線は厳しく更なる改革を進めていく必要がある。

こうしたことから、国の「新地方行革指針」（平成17年3月）では、地方公共団体に、平成17年度から平成21年度までを取組み期間とする「集中改革プラン」を策定・公表することを求めており、この中では4.6%を上回る職員総定員の純減や事務事業の再編整理等に取り組むこととされている。

今後、市町村にあってはこれまで以上に適正で効率的な行政運営が求められているところであり、特に、小規模町村にあっては、職員の配置の効率化や削減等も限られてくること等から、厳しい行財政運営が予想される。

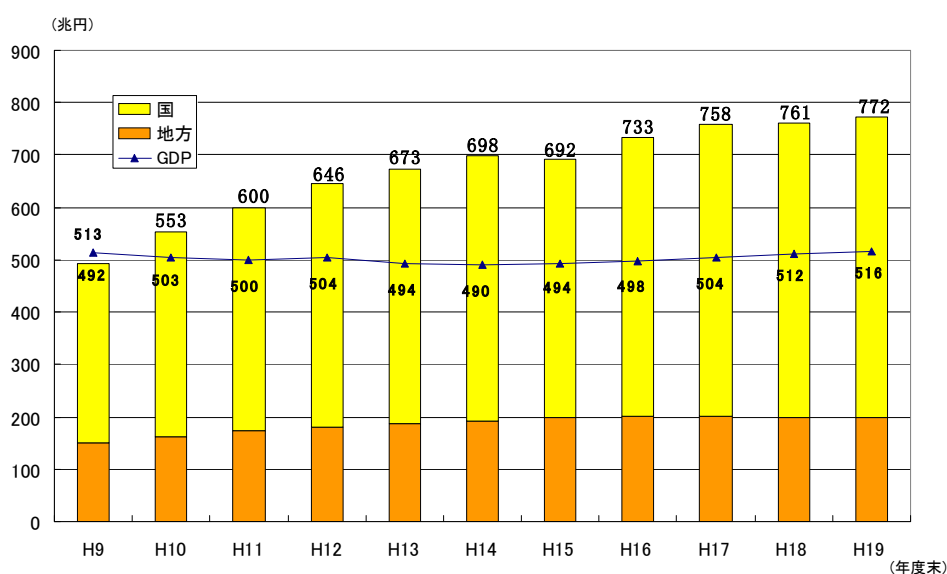
(注1) 基礎的財政収支（プライマリーバランス）：「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支

(注2) 臨時財政対策債：地方財源の不足に対処するため、従来の交付税特別会計借入金による方式にかえて、地方財政法第5条の特例債（臨時財政対策債）として発行されるもの。その元利償還金については、明年度以降の基準財政需要額に全額算入。

(注3) 経常収支比率：人件費、扶助費、公債費等の経常経費に、地方税、地方交付税、地方譲与税を中心とした経常一般財源等がどの程度充当されたかを見る指標で、財政構造の弾力性の程度を示す指標であり、一般的には市は80%、町村は75%を超えた場合、財政構造の硬直化がかなり進んでいると考えられる。

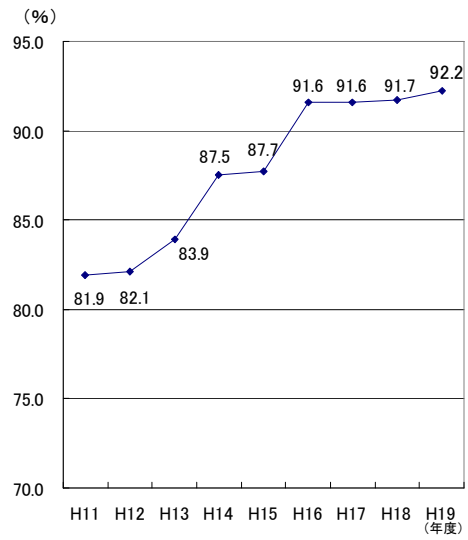
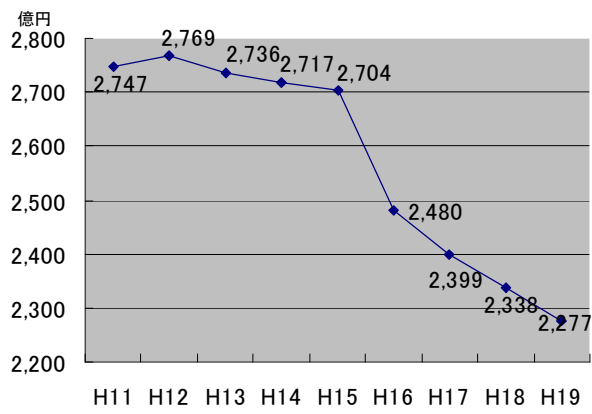
● 経常経費充当一般財源等 / 経常一般財源等総額 × 100 (%)

図7 国及び地方の長期債務残高とGDPの推移



※財務省作成資料より

図8 県内市町村の地方交付税等（臨時財政対策債含む）の推移（左）
 図9 県内市町村の経常収支比率の推移（右）



※熊本県市町村総室資料

3 本県における市町村の望ましい姿

地方分権が目指している個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現には、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、複雑・多様化する行政事務に的確に対処できる行財政基盤を有し、地域の行政にできる限り総合的・完結的・主体的に取り組んでいくことが望ましい。

(1) 目指すべき地方分権型社会と市町村の位置付け

(目指すべき地方分権型社会の姿)

- 我が国は、急激な少子高齢化が進み、平成18年をピークに人口減少社会へ移行していくという社会構造の大きな転換期を迎えている。
こうした状況に対応して、国・地方を通じた厳しい財政事情の下で地方分権が目指している個性豊かな活力に満ちた地域社会の実現を図るためには、地方が自立性を高め、自主的、主体的な判断に基づいて、住民に身近な行政を効率的に処理できるようにする地方分権改革の一層の推進が必要と考えられる。
- 平成12年に地方分権一括法が施行されて以降、これまで我が国では機関委任事務制度の廃止や三位一体改革、市町村合併等、従来の中央集権的な制度から、地方分権を推進するための様々な取組みがなされている。
- 地方分権が目指しているのは、国と地方の役割分担を明確にし、地域ことは地域で決めることができる社会であり、地域住民のニーズに応じた行政サービスを自らの責任、権限、財源で自主的、効率的に選択できる幅を拡大し、地域の歴史、伝統文化等に根ざした個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることと考えられる。

(地方分権型社会における市町村の位置付け)

- 平成12年に改正された新しい地方自治法の下において、基礎自治体としての市町村は、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う団体」とされている。また、第27次地方制度調査会の答申（平成15年11月）では、行政の一義的な役割を基礎自治体に置くことを基本とし、その役割を果たせるよう、基礎自治体の「権限」を拡大し、それに見合う財政基盤を構築しうる「財源」を持ち、かつそれに見合う専門的な業務能力を有する「人材」を配することが求められているとされている。
- 地方分権型社会では、地域の課題については地域住民が主体となって対応していくことを基本とし、地方公共団体が住民組織やNPO等と協働して、個性豊かな自立型の地域づくりを推進することが期待されている。
こうした社会に相応しい行政のあり方を考えれば、住民意思の反映や住民との協働による地域づくりが最も行えるのは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村であり、まず市町村が「補完性の原理^{*}」や「近接性の

原理※」に基づき、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務を中心に、地域における行政を主体的かつ総合的に担っていく姿が最も望ましく、これまで以上に自立性の高い総合的な行政主体となる必要がある。

※補完性の原理：住民が自ら実現できることは住民が行い、住民ではできないことを、住民に最も身近な市町村が担い、市町村で行えないことを都道府県、国といった大きな単位が順に補完していくという考え方。

※近接性の原理：住民に対する行政サービスは、住民に身近な公共団体が担うべきであるという考え方で、「補完性の原理」と併せて、基礎自治体のあり方を示す考え方となっている。

(2) 県と市町村の役割分担

- 県と市町村の役割のあり方について、地方自治法では、市町村の役割を、基礎的な地方公共団体として、地域における事務等を処理すると規定されている一方、都道府県は、①広域にわたるもの（広域事務）、②市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの（補完事務）を処理すると規定されている。

市町村で処理できることは市町村で処理し、市町村でできないことは都道府県で担うという「基礎自治体優先の原則」の考え方に立ち、適切な役割分担による見直しを行う必要がある。

- 今後、市町村においては住民に身近な行政サービスを総合的に担う自立した自己完結型の自治体として、住民に身近な行政は、可能な限り基礎自治体に委ねる観点から、国や県からの事務権限等の移譲が市町村と十分協議し進められていく中で、住民の多様なニーズに答えていく役割を担うことが求められる。その一方で、県においてはこれまで「補完事務」として担ってきた役割については、可能な限り縮小し、広域自治体として産業政策、雇用対策、高度な社会資本整備、広域的な環境対策、危機管理、防災対策等、広域的な課題への対応などの役割を担っていくものと考えられる。また、現在、進められている道州制の議論もにらみながら、国と県の役割のあり方を検討していく必要がある。

なお、小規模自治体の事務については、行政効率等から、一部事務組合や広域連合等の基礎自治体同士の広域処理の仕組みや、近隣自治体への事務委託等の制度を活用するなど工夫が必要と考えられる。

(3) 市町村の望ましい姿

(自立した行政体制の整備)

- 本格的な分権型社会の下で、基礎自治体である市町村が、住民に身近な「総合的な行政主体」としての役割を担うためには、市町村自らの判断と責任で地域の課題を解決していくことができる自立した行政体制の整備が必要であり、行財政基盤をさらに充実する取組みが一層強く求められる。

そのためには、市町村は、十分な権限と財政基盤と高度化する行政事務に対処できる専門的職種を含む職員集団・組織を有するとともに、自主財

源に裏付けられた効率的な財政運営が求められ、市町村の規模・能力の充実強化が望まれる。

なお、市町村長に対する「意向調査」においては、第27次地方制度調査会答申における、このような考え方にほぼ沿った回答が多くなっている。

- また、住民に最も身近な市町村に権限と財源を移譲するという地方分権推進の観点から、政令市は、現在の地方自治制度の中では最も充実した基礎自治体というべきものであり、移行を目指した取組みは、地方分権の大きな流れに沿うものである。

今後、平成23年の九州新幹線鹿児島ルートの特快全線開通により都市間競争の一層の激化が予想される中で、県都である熊本市が政令市の移行に伴う権限等の拡大を生かし、都市圏の社会資本整備に向けた取組みを進めること等により、九州の拠点としての機能がさらに高まり、県内の経済活性化や県土全体の発展に資することが期待される。こうしたことに加え道州制の議論の高まり等を踏まえれば、熊本市の政令市移行は必要である。

(生活圏域の拡大と行政圏域の一致)

- 日常生活圏域の広域化に伴い、各種施設や道路など公共施設の整備や、土地利用計画の策定などにおいて、住民の生活実態に応じた行政上の対応が求められており、市町村の区域を越えた広域的・一体的な地域づくりが必要である。
- さらに、道路整備やまちづくり等、他の市町村の行政サービスへ意見を反映させることは困難なことが多く、地域の課題については住民が主体となって対応していくことを基本とする分権型社会実現の観点からも、日常生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい。
- なお、第27次地方制度調査会答申でも、「生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図るための合併」についても、引き続き自主的な合併を推進すべきものとしているほか、平成16年5月に出された地方分権改革推進会議「意見」においても、「地域住民の生活圏に応じた行政区域の設定という観点からも、市町村合併が推進されるべき」と述べられている。

4 自主的合併推進の必要性

地方分権が本格化する中で、市町村が自らの責任と判断により、地域住民の多様化した行政ニーズを的確にとらえ、質の高い行政サービスを提供することが必要であり、市町村における人材の確保、組織体制の整備及び財源の確保等、行政体制の整備を図る観点から、引き続き、市町村の合併の特例等に関する法律（以下「合併新法」という。）下において自主的な合併を推進する必要がある。

- 県では、旧合併特例法下において、少子高齢化の進行、国、地方を通じた厳しい財政状況等市町村を取り巻く環境変化に対応して、地方分権の実施主体に相応しい行政体制の整備を図ることを目的として、自主合併を基本に市町村合併を推進してきた。

その結果、約6割の市町村が合併を選択し、分権時代に向け一定の行財政基盤を強化する素地ができた一方で、様々な事情から合併を選択しなかった市町村が県内に32あり、その中には行財政基盤の弱い小規模町村も多く含まれている状況となっている。

小規模町村においては、専門的かつ高度な行政サービスを提供するために必要な人員、専門職の確保が困難であり、また財政面では歳入に占める地方交付税等への依存度が高い等、脆弱な行財政基盤となっており、今後地方分権時代の中で、自己決定、自己責任による多様な行政サービスを総合的、安定的に提供していく上では、厳しい状況にある。

- 市町村長を対象とした「意向調査」においても、ほとんどの市町村が少子高齢化の進行、人口減少、財政状況の悪化等市町村を取り巻く環境は、今後一層厳しくなるとの見通しを持っており、旧合併特例法下で合併が必要とされた背景は一層厳しさを増している。

さらに、「行政改革を行ったとしても現在の行政水準を維持していくことは難しい」と認識している市町村も少なくなく、そうした厳しい状況を背景に、今後の予定も含め、職員の大幅な削減や組織の縮小、統廃合等の急激な行政改革を余儀なくされているケースも多く、地方分権が本格化する中で、自らの責任と判断により、質の高い行政サービスを提供しうる「自立した行政体制の整備」を単独で図っていくことには限界があるケースも見られる。

また、こうした厳しい状況や今後の行政改革の方針等について、「意向調査」では、「住民への説明は十分ではない」との認識を示している市町村長が多く、今後の課題となっている。

- こうしたことから、本県においては平成22年3月を期限とする合併新法下において、引き続き、地方分権の受け皿に相応しい行政体制整備を図る観点から、国が示した「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」を基に市町村の自主的な合併を推進することとする。

5 市町村合併の推進に当たっての県の役割

市町村合併の推進に当たっては、市町村の自主的、主体的な合併を基本とし、また合併は熊本県の将来の姿とも関わるものであり、地域全体の発展や県民生活の維持、向上という観点からも、県自らの課題として積極的に取り組む。

- 旧合併特例法下での合併に引き続き、合併新法下での市町村合併においても、地方分権が具体化する中で、市町村長や議員、さらには地域住民が、少子高齢化や国、地方を通じた財政状況の悪化等自らを取り巻く厳しい環境変化を主体的に受けとめ、自らの判断で地域の将来のあり方を選択する自主合併が基本と考えている。
- 一方で、市町村合併は、将来の熊本県の姿をどのようにすべきかという課題とも密接に関連するものであり、市町村を包括する広域的な団体として、地域全体の発展や県民生活の維持向上という観点からも市町村合併を県自らの問題として捉え、取り組んでいく必要がある。
このため、県としては市町村並びに県民に対する情報の提供、啓発等により合併に向けた気運を醸成するとともに、合併に向けた市町村等の取り組みを積極的に支援する。
政令市移行について理解を深めるため、県としては、マスメディアを活用した広報啓発やシンポジウム、各種説明会の開催等、熊本市と連携して、政令市制度等に関する周知啓発に努めることとする。
- 今後、自主的な市町村合併を推進するに当たって、市町村は行財政見直しなどを検討し、地域の将来を見据えた中で、住民に対して十分な説明を行い、理解を求めることが重要となることから、市町村が行うそうした取り組みについても助言・支援を行う。

Ⅲ 市町村の現況及び将来の見通し

※本章中、人口に関するものは表3については住民基本台帳、それ以外は国勢調査、また将来推計は国立社会保障・人口問題研究所によるもの。

※各表における人口規模区分は、表6、表7は平成12年国勢調査、それ以外は平成17年国勢調査によるもの。

※市町村数は、平成18年3月末時点48、平成20年10月6日時点47としている。なお、行財政のデータについては既存資料の関係で48市町村となっているが、人口に関するものについては、現時点の47市町村に整理して掲載している。

1 市町村行政運営の状況

(1) 市町村の人口規模と面積

- 本県の市町村の平均人口は、平成20年3月末現在で、38,430人（全国平均66,371人）、平均面積では、154.3km²（全国平均208.1km²）と全国平均を下回っており、全国的に見て本県の市町村は、人口、面積ともに規模が小さい状況となっている。（表3）

旧合併特例法において市町村合併が進んだことによって県内市町村においても規模が拡大し、一定の行財政基盤強化の素地ができたと考えられるが、今後、平成22年2月時点の見込みでも本県の市町村数（47）及び人口1万未満の小規模町村数（15）とも全国的には上位にある。（表4）

また、県内市町村の間でも、中核市の熊本市をはじめ市が増加し14市となる一方で、小規模町村も15ある等、規模の格差が見られる。

表3 人口、面積規模等の状況

区分	市町村数 (20.10.1現在)	人口(人)	平均人口(人)	面積(km ²)	平均面積(km ²)
全国	市	783	105,441,227	134,663	211,460
	町村	1,004	13,165,120	13,035	160,477
	合計	1,787	118,606,347	66,371	371,937
熊本県	市	14	1,418,832	101,345	3,609
	町村	34	425,812	12,524	3,797
	合計	48	1,844,644	38,430	7,406

※平成20年10月1日現在の市町村数

※全国分は、東京23区を除く

※面積は、国土地理院調べ（平成19年）

表4 小規模市町村数の状況

	市町村数	人口1万人未満	構成比
全国	1,773	478	27.0%
熊本県	47 (8)	15 (8)	31.9% (15)

※熊本県の（ ）書きは、全国における多い方、高い方からの順位

(2) 市町村の行政運営の現状

- 市町村にあっては、地方分権時代の担い手として、これまで以上に、自立性の高い行政主体となることが求められており、今後、住民ニーズに的

確に対応した行政を執行するために、組織体制の強化、人材の確保育成といった行政体制の整備が必要とされているところである。

- 本県の市町村における専門職員の配置については、平成19年定員管理調査によれば、県内市町村平均で「保健師・助産師」は10.6人（全国14.7人）、「土木技師」は14.7人（全国28.0人）、「建築技師」は3.8人（全国7.7人）等と、全国平均を下回る状況となっており、専門職員の確保という観点からは、引き続き、充実が求められる状況となっている。
- 全体的に規模が大きいほど、専門的な職種は確保される傾向を、また規模の小さな町村ほど、専門職員の確保が難しい傾向を示しており、「保健師・助産師」は、人口1万未満の小規模町村においては、6割の団体で2名以下の配置、「土木技師」は8割の団体で配置がない等となっている。
- 専門組織の配置についても、同様な傾向で、規模の小さな町村では職員数の制約等もあり、各種施策について独立した係の設置が難しく、係の分掌事務の一つとして事務処理を行っている。人口規模別の各種施策への組織対応状況（表5）を見ると、人口3万以上の場合、今後行政ニーズの高まりが予想される「高齢者福祉」、「子育て支援」等においても、係以上の専任組織の設置率が高くなっている反面、人口1万未満の小規模町村では、「高齢者福祉」や「子育て支援」においては、係以上の組織の設置率が低いという状況である。

その他、「障害者福祉」、「男女共同参画」、「情報化」等各分野においても規模の小さな町村ほど専門組織の設置率が低くなる傾向となっている。

表5 人口規模別の各種施策への組織対応状況（係以上の専任組織の設置率）

（単位：％）

人口規模	団体数	環境対策(衛生)	企画	男女共同	情報化(電算)	介護	高齢者福祉	障害者福祉	子育て支援
5万以上	9	100.0	100.0	88.9	100.0	100.0	100.0	88.9	100.0
3万～5万	6	100.0	100.0	50.0	83.3	100.0	50.0	50.0	100.0
1万～3万	17	100.0	100.0	23.5	82.4	70.6	47.1	23.5	52.9
1万未満	16	56.3	81.3	0.0	25.0	31.3	6.3	0.0	0.0
県平均	48	85.4	93.8	31.3	66.7	66.7	43.8	31.3	50.0

※平成19年4月、各団体組織図により作成。係以上の専任組織を設置している市町村数の率を各人口規模毎に算出。

※福祉分野を中心に施策課題を抽出。

（3）市町村の行政運営の今後の見通し（市町村長に対する「意向調査」結果より）

- 市町村長に対して実施した「意向調査」では、約4割の市町村において「行政改革を行っても現在の行政水準の維持は困難」との回答がなされるなど、多くの市町村において行政運営に関する厳しい見通しが示されている。

また、同調査において、少子高齢化の急速な進行を背景に、中長期的には「高齢者福祉」、「農林水産業振興」、「少子化対策」、「保健・医療対策」

等について住民の行政ニーズが高まるとの認識が多く示され、そうした行政ニーズに自主的・主体的に対応することが求められる中で、「財源の確保」、「専門職員等人材の確保、育成」、「NPO・住民等の参加・協働」が必要との認識が多く示されており、多様化・高度化する行政ニーズに対応するには、財源のみならず行政体制の整備や人材の確保が必要な状況となっている。

- しかし、行政組織については、厳しい財政状況も背景に、多くの市町村が行政改革に取り組み、組織体制の見直し等を行っている。

その中で、市町村規模別の具体的な行政組織の見直しの状況（表6）を見ると、非合併市町村の約4割が10%以上の職員数の削減を検討・実施しており、組織（課）の削減については、人口1万未満の小規模町村の半数に当たる8町村が20%以上の課の削減を含む組織の統廃合を検討・実施しているなど際立った状況となっている。

- 小規模な町村にあっては、行政規模の拡大に対して、「顔の見える行政」、「きめ細かなサービスの提供」等の利点も挙げられるが、一方で地方分権時代の担い手として十分な行財政基盤の強化が求められている。現状において専門の職員の配置や専門部署の配置が必ずしも十分ではない中で、こうした大幅な組織の縮減等を行うことにより、行政サービスの低下につながることも懸念されるばかりでなく、今後、自立した基礎自治体として持続的に安定した行政サービスを提供していくことに困難も予想されるところである。

表6 「意向調査」における市町村規模別の具体的な行政組織の見直し状況

(市町村数：人口規模区分毎構成比(%))

人口規模	団体数	具体的な職員削減目標			具体的な組織(課)削減目標		
		10%以上の削減を 目指すもの		検討中	20%以上の削減を 目指すもの		検討中
		うち20%以上			うち50%以上		
5万以上	2	—	—	2(100%)	—	—	2(100%)
3万～5万	5	2(40%)	1(20%)	3(60%)	1(20%)	—	4(80%)
1万～3万	9	3(33%)	3(33%)	6(67%)	1(11%)	—	8(89%)
1万未満	16	7(44%)	2(13%)	9(56%)	8(50%)	6(38%)	8(50%)
県平均	32	12(38%)	6(19%)	20(63%)	10(31%)	8(25%)	22(69%)

※対象は、旧合併特例法下での非合併関係市町村であり、合併市町村（16）は除く。

※「意向調査」において、平成16年度以降の具体的に目標を掲げ実施予定（実施検討）の記載があったものを集計したもの。この他の団体においては検討中。

2 市町村の財政状況

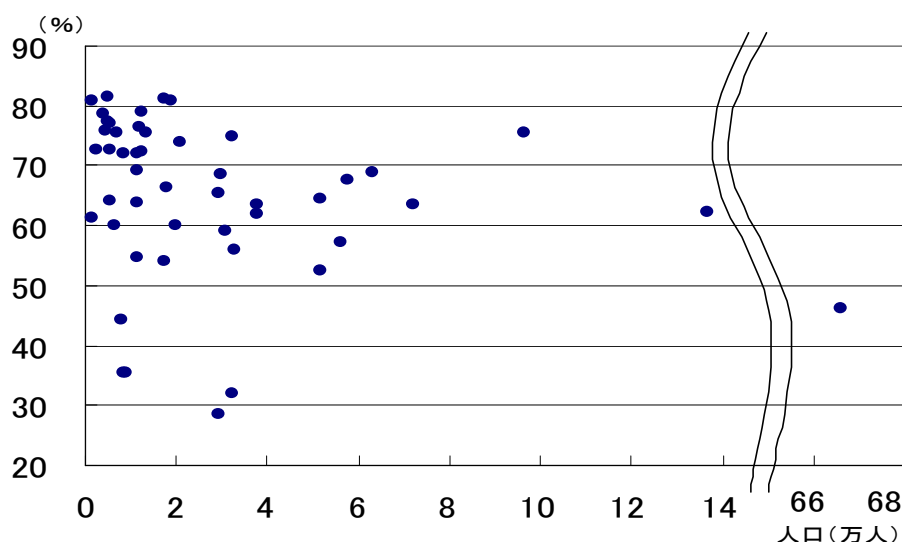
(1) 市町村の財政の現状（平成19年度決算。48市町村）

①歳入・歳出

- 平成19年度における県内市町村全体の歳入総額に占める地方税の割合は、28.3%であり、全国平均39.3%を大きく下回り、また、歳入に占める地方交付税の割合は、県内市町村平均が28.4%であり、全国平均14.2%を大きく上回る状況となっており、三位一体の改革に伴う地方交付税の見直し等国の政策動向に大きな影響を受ける財政構造となっている。（図10）
- 県内市町村の歳入総額に占める地方税の割合は市町村の規模が小さい程低くなる傾向があり、人口1万未満の小規模町村では約18%となっており、逆に歳入に占める地方交付税の割合は市町村の規模が小さい程高くなる傾向があり、人口1万未満の小規模町村では約41%となっているなど、依存財源の比率が高く、脆弱な財政基盤となっている。

図10 県内市町村の歳入に占める「依存財源」の構成比

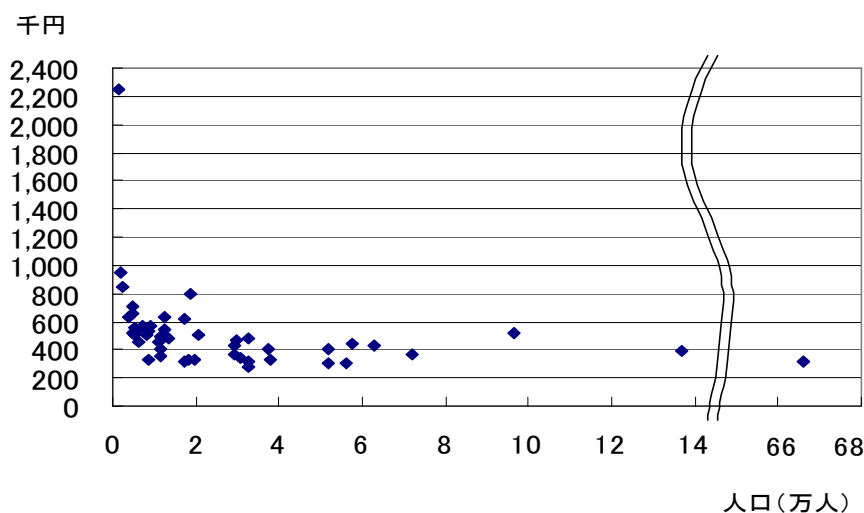
※「依存財源」：地方譲与税、地方交付税、国・県支出金、地方債等



※平成19年度市町村決算を基に作成

- 県内市町村の住民一人当たりの歳出額は、県平均が38.6万円に対して、人口5千以上1万未満の町村の平均は50.3万円、人口5千未満の町村の平均は76.6万円となっており、規模の小さな町村ほど大きく、行政効率性から割高になる傾向にある。（図11）

図11 県内市町村の住民一人あたりの歳出額



※平成19年度市町村決算を基に作成

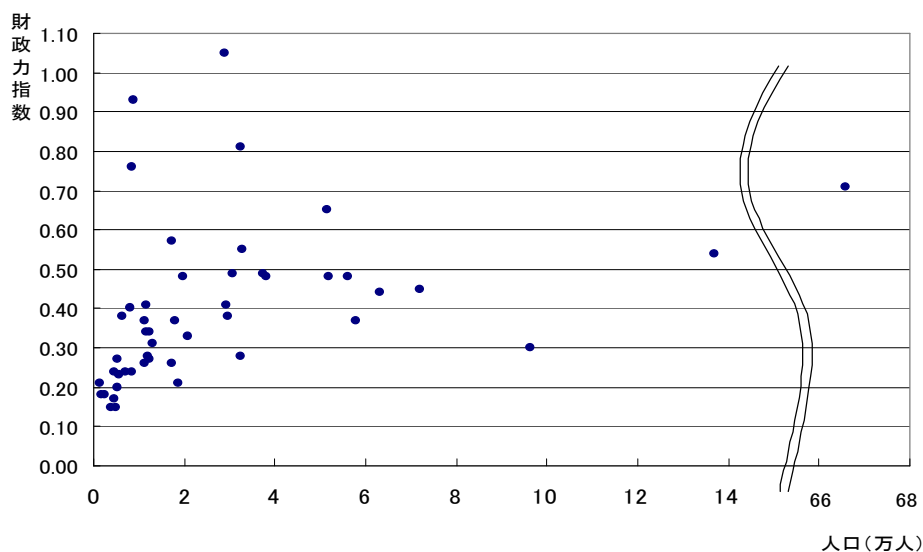
②財政力指数*

財政力指数の県内市町村の平均（単純平均）は、0.40であり、全国平均（0.55）を大きく下回っている。

また、規模の小さな市町村ほど財政力指数は低くなる傾向があり、人口1万未満の小規模町村では平均で0.31であり、市町村の規模が小さいほど財政基盤が脆弱である傾向が見られる。（図12）

※財政力指数：地方公共団体が合理的かつ妥当な水準において行政を行った場合に必要とする一般財源に対して、標準的な状態において徴収が見込まれる税収入等がどれだけあるのかを示すもの。当該指数が大きいほど財源に余裕があるとされ、独自施策の実施が可能となる。

図12 県内市町村の財政力指数



※平成19年度市町村決算を基に作成

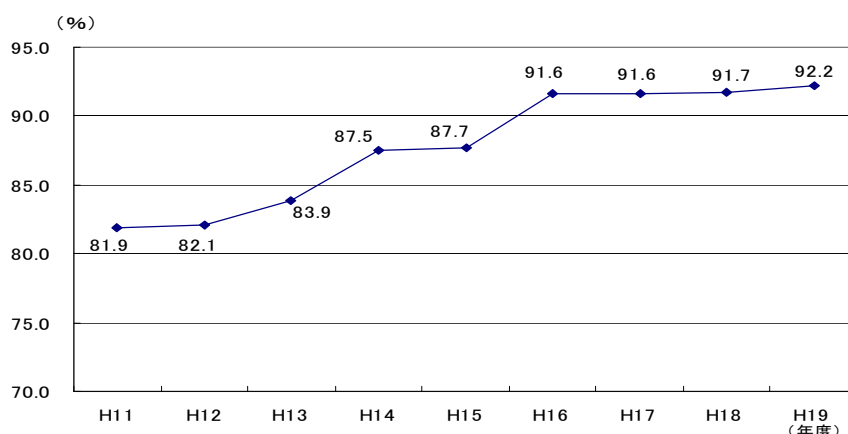
③財政構造の弾力性

(経常収支比率※)

県内48市町村の経常収支比率の平均(単純平均)は、92.2%であり、全国市町村平均92.0%を上回っており、財政構造の硬直化傾向が続いている。(図13)

※経常収支比率:人件費、扶助費、公債費等の経常経費に、地方税、地方交付税、地方譲与税を中心とした経常一般財源等がどの程度充当されたかを見る指標で、財政構造の弾力性の程度を示す指標であり、一般的には市は80%、町村は75%を超えた場合、財政構造の硬直化がかなり進んでいると考えられる。

図13 県内市町村の経常収支比率の推移



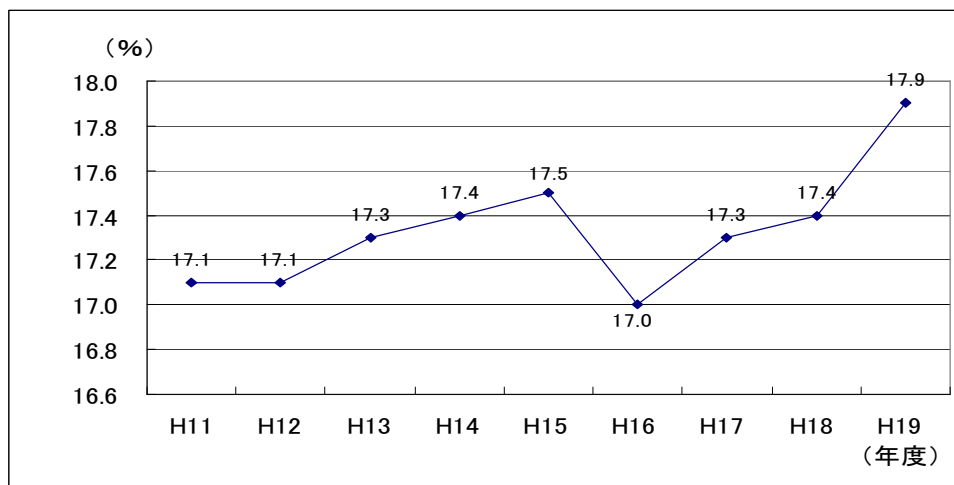
※平成19年度市町村決算を基に作成

(公債費負担比率※)

県内48市町村の公債費負担比率の平均(単純平均)は、17.9%となっている。一般に警戒ラインとされる15%以上の団体が38団体と全体の7割を占めており、このうち危険ラインとされる20%以上の団体は16団体となっている。(図14)

※公債費負担比率:公債費に充当された一般財源等額の一般財源等総額に対する割合。

図14 県内市町村の公債費負担比率の推移

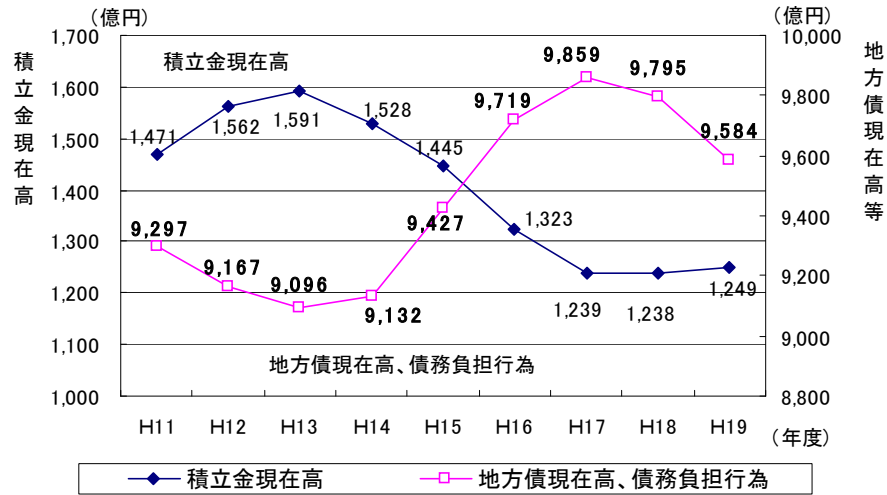


※平成19年度市町村決算を基に作成

④将来にわたる実質的な財政負担

- 県内市町村の地方債残高は増加しており、一方で積立金は減少するなど、将来にわたる実質的な財政負担額は増加している。(図15)

図15 県内市町村の積立金残高及び地方債残高等の推移



(2) 市町村財政の今後の見通し (市町村長に対する「意向調査」結果より)

- 市町村長に対して実施した「意向調査」において多くの市町村で、今後も財政的には一層厳しい見通しとなっている。(表7)

この中で、多くの市町村が地方交付税の削減等による歳入の減少を見込んでおり、それに伴い歳出では、今後、人件費や各種団体等への補助費や普通建設事業費の削減が予定されている。また、そうした歳出の削減を実施したとしても、歳入不足を補うために基金の取崩し等が必要となっており、特に、規模の小さな町村にあっては、そうした傾向が顕著なものとなっている。

- 今後、国の三位一体の改革等の動向によっては、さらに厳しい状況も想定され、そうした場合には基金の取崩し、事業抑制や行政改革等による歳出削減等を行っても対応が困難となる市町村があることも少なくないことが予想される。

表7 「意向調査」における市町村規模別の財政見通し
(平成16年度～平成21年度増減率)

人口規模	団体数	歳出合計	人件費	補助費等	普通建設事業	年度末財調基金残高
5万以上	2	+ 6.6%	+ 1.5%	▲ 3.1%	+121.0%	▲ 50.0%
3万～5万	5	▲ 7.7%	▲ 3.9%	▲ 5.1%	▲ 32.8%	▲ 27.3%
1万～3万	9	▲ 13.9%	▲ 8.1%	▲ 5.9%	▲ 44.6%	▲ 38.0%
5千～1万	11	▲ 14.8%	▲ 5.7%	▲ 4.7%	▲ 34.8%	▲ 39.2%
5千未満	5	▲ 24.3%	▲ 12.9%	▲ 7.8%	▲ 56.0%	▲ 30.0%
県平均	32	▲ 13.9%	▲ 7.0%	▲ 5.5%	▲ 31.6%	▲ 36.0%

※増減率は市町村の単純平均

3 将来人口、高齢化等の今後の見通し

(1) 人口の推移

- 今後、我が国の総人口が平成18年をピークに減少が見込まれている中で、本県人口は平成12年国勢調査では平成7年と比較し微減となるなど、既に減少傾向が始まっているものと思われる。

県内市町村（47団体）では、平成17年人口と平成32年推計人口を比較すると、人口の増加が見込まれるのは5団体のみとなっており、今後全県的に人口が減少していく状況がうかがえる。（県内人口は7.1%減）

ただし、こうした人口減少傾向には、地域によって、また市町村の人口規模によって程度の差異が見られる。特に、人口1万未満の小規模町村においては、熊本市周辺の一部を除けば、昭和の合併が行われた昭和35年国勢調査と比較しても大幅に人口が減少しており、今後も引き続き、大幅な減少が見込まれている。（表8）

表8 市町村規模別の人口の推移（人口増減率）

人口規模	団体数	S35→H17	H17→H32
5万以上	9	+ 12.2%	▲ 5.5%
3万～5万	6	+ 8.5%	▲ 5.5%
1万～3万	17	▲ 27.4%	▲ 13.2%
1万未満	15	▲ 41.2%	▲ 12.6%
県全体	47	▲ 0.8%	▲ 7.1%

※増減率は市町村の加重平均

(2) 高齢化の推移

- 本県の高齢化率は、平成17年国勢調査時点で23.7%となっており、概ね全国の7年先を進んでいる。（全国平均：20.1%）

また、今後も、高齢化の進行が見込まれており、平成32年には31.7%に達すると見込まれている。

- 高齢化の状況を県内市町村毎（47団体）に見ると、平成17年国勢調査時点で高齢化率が25%を超える団体が35団体あり、さらに30%を超える団体は21団体ある。

なお、人口1万未満の小規模町村にあっては高齢化率が25%を超える団体が15団体中13団体であり、うち11団体は高齢化率30%を超える状況にある。

このように、県全体において引き続き高齢化の進行が見込まれる中で、こうした高齢化の傾向にも、地域によって、また市町村の人口規模によって程度の差異が見られ、規模が小さいほど、高齢化率が高くなる傾向がある。（表9）

表9 市町村規模別の高齢化率の推移

人口規模	団体数	S35	H12	H17	H32
5万以上	9	6.6%	19.9%	22.2%	30.1%
3万～5万	6	7.4%	21.2%	23.5%	31.5%
1万～3万	17	7.2%	25.6%	28.6%	37.9%
1万未満	15	6.8%	27.7%	30.5%	36.6%
県全体	47	6.8%	21.3%	23.7%	31.7%

※高齢化率は市町村の加重平均、H17は国勢調査人口より

- また、人口の減少や高齢化の増加の影響により、生産年齢人口（15歳以上65歳未満）は大きく減少をしており、国勢調査によれば、昭和60年をピークに減少の一途を辿っており、国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計によれば、今後も減少が見込まれている。

県内市町村毎（47団体）に見ると、昭和35年当時と比較して平成17年の生産年齢人口が増加したのは11団体のみとなっており、平成17年と比較して平成32年にかけても増加が見込まれるのは3団体のみとなっている。

ただし、こうした生産年齢人口の減少傾向には、市町村の人口規模によって程度の差異が見られる。特に、人口1万未満の小規模町村においては、昭和35年と平成17年を比較すると13町村で減少しており、うち9町村では40%以上の減少率となっている。（表10）

表10 市町村規模別の生産年齢人口（15歳以上65歳未満）の推移（人口増減率）

人口規模	団体数	S35→H17	H17→H32
5万以上	9	+ 16.6%	▲ 13.4%
3万～5万	6	+ 16.2%	▲ 13.5%
1万～3万	17	▲ 26.2%	▲ 22.5%
1万未満	15	▲ 41.1%	▲ 18.4%
県全体	47	+ 3.6%	▲ 15.0%

※増減率は市町村の加重平均

- 県内市町村の人口区分毎の産業別従事者比率を見ると、人口規模が小さいほど農林水産業などの第1次産業の比率が高くなる傾向がある。

小規模な町村ほど生産年齢人口の減少が大きく見込まれる中、こうした地域の産業や経済等への影響についても懸念される。（表11）

表11 市町村規模別の産業別従事者比率

人口規模	団体数	第1次産業	第2次産業	第3次産業
5万以上	9	9.2%	20.8%	70.0%
3万～5万	6	11.7%	25.2%	63.1%
1万～3万	17	18.3%	26.6%	55.1%
1万未満	15	21.8%	23.4%	54.9%
県全体	47	11.6%	22.4%	66.1%

※従事者比率は市町村の加重平均

IV 構想対象市町村の組合せ

1 組合せ検討に当たっての基本的な考え方

- 本構想においては、既述した「自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な考え方」における市町村の望ましい姿、「市町村の現況及び将来見通し」の他、市町村長への「意向調査」及び5地域で開催した各地域懇談会の意見等を踏まえ、総務大臣の「基本指針」及び以下の考え方に基づき、合併新法下において自主的な市町村合併を推進する必要があると認められる市町村（以下「構想対象市町村」）の組合せ及びその検討の方向性を示すこととする。
- 今後、各地域で具体的な組合せを検討するに当たっては、生活圏域の一体性（通勤通学圏、商圈等）、行政サービス圏の一体性（一部事務組合等の市町村行政の連携、行政機関の配置状況等）、政策・計画上の一体性（広域市町村圏等）等市町村の結びつきを十分踏まえ、組合せの合理性、妥当性及び現実性等から総合的に検討する。
- 基本指針において、構想対象市町村として旧合併特例法下においては取り上げられなかったものとして、新たに示されている「おおむね人口1万未満の小規模な市町村」については、人口1万未満の町村とするとともに、現在人口1万以上であっても合併新法施行から10年後（平成27年）の人口推計で人口1万程度となる町村についても、行政体制、財政状況、人口減少、高齢化の進行等を勘案すると、自主的な市町村合併を推進することが望ましいと考えられることから、これに準じるものとして取り扱うこととする。
※人口推計は国立社会保障・人口問題研究所によるもの。
- 旧合併特例法下での合併市町村については、合併後のまちづくりや速やかな一体性の確保を優先することとするが、生活圏域を踏まえた行政区域の形成等必要がある場合は、構想対象市町村とする。

【総務大臣の基本指針（平成17年5月31日総務省告示第648号）】

（構想対象市町村を定めるに当たっての基準）

- ①生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村
- ②更に充実した行政権能等を有する指定都市、中核市、特例市等を目指す市町村
- ③おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村（なお、③の市町村については、地理的条件や人口密度、経済情勢のほか、旧法の下で合併を行った経緯についても考慮すること。）

2 段階的な組合せの検討について

- 構想における合併の組合せについては、国の合併支援措置を受けるために必要であるとともに、地域の具体的な合併論議を喚起し、それに資するためにも必要であるが、旧合併特例法下での合併の経緯や地域の様々な事情等を踏まえると、作成後変更が必要となる可能性も高い。

このため構想においても、柔軟な対応が求められ、合併新法第59条第3項及び第4項において構想の変更手続が定められていることから、本構想における組合せについては、段階的に検討することとし、各地域の住民の合併気運の醸成を図りながら、合併新法の期限（平成22年3月31日）までの実現可能性等を総合的に考慮し、必要に応じ、追加、変更を行うこととする。

3 各地域における組合せ及びその検討の方向性

※人口については、平成17年国勢調査による。市町村名は、平成20年10月6日現在。

(1) 熊本市及び周辺地域

① おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村について

- ・ 西原村及び嘉島町の1町1村は、人口1万未満であり、「小規模な市町村」に該当する。2町村とも熊本市に近接し、今後、人口はやや増加が見込まれるものの、高齢化の更なる進行や厳しい財政状況等が予想される中であって、市町村合併によって規模・能力の充実強化が図られなければ、将来的に行財政基盤の維持や行政サービスの持続的・安定的提供という基礎自治体としての基本的な役割を担うことが困難な状態も懸念されるところである。
- ・ 甲佐町は、人口約11,600人であるが、将来推計人口は、平成27年には約10,600人弱となること等から、総務大臣の基本指針の「おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村」を踏まえ、将来的には、市町村合併によって規模・能力の充実強化が望まれる。

② 組合せについて

- 当地域には、人口1万未満の小規模町村のほか、政令市を目指す熊本市、さらには熊本市と日常生活圏の強い一体性を有し生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図ることが望ましい市町村が存在している。
- 熊本市の政令市移行については、地方分権の推進という観点に加え、今後、都市間競争の一層の激化が予想される中で、九州における拠点性をさらに高めるためにも必要である。平成19年2月に、熊本市と日常生活圏等の結びつきが強い鹿本地区、菊池地域、阿蘇地域、宇城地域及び上益城地域の14市町村と熊本市で構成する「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」で「都市圏ビジョン」が策定されるなど、具体的な動きが顕在化しているところであり、当該地域におけるこれらの自主的な検討の動き等を踏まえ、引き続き、具体的な組合せを検

討する。

- 西原村、嘉島町及び甲佐町においては、今後、それぞれの町の将来のあり方について、日常生活圏や広域行政圏のつながりなどに加え、熊本市の政令市に向けた動きも踏まえ、合併に向けた具体的な検討が望まれる。

(2) 荒尾・玉名地域

①おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村について

- ・玉東町は、人口1万未満であり、「小規模な市町村」に該当する。今後も、更なる人口減少や高齢化の一層の進行、厳しい財政状況等が予想される中であって、市町村合併によって規模・能力の充実強化が図られなければ、将来的に行財政基盤の維持や行政サービスの持続的・安定的提供という基礎自治体としての基本的な役割を担うことが困難な状態も懸念されるところである。
- ・南関町は、人口約11,200人であるが、将来推計人口は、平成27年には約10,000人弱となること等から、総務大臣の指針の「おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村」を踏まえ、将来的には、市町村合併によって規模・能力の充実強化が望ましい。

②組合せについて

- 旧合併特例法下において、当地域では、平成16年度まで荒尾市を除く1市8町での合併協議を行ってきたものの、最終段階で枠組みが崩れ、「玉名市」及び「和水町」が誕生した経緯がある。当地域は、複数の日常生活圏が重なる形で構成されているほか、行政上の結びつきも強く、地域全体としての一体性が認められる。
このため、将来的には、県北における中核都市の形成を目指す観点から、旧法下で合併した市町の一体性の確立の状況にも配慮しつつ、更なる広域合併に向けた検討がなされることが望まれる。
- 玉東町及び南関町においては、将来的な広域合併も視野に入れつつ、今後、町の将来のあり方について、日常生活圏や広域行政圏のつながりなどを踏まえながら、合併に向けた具体的な検討が望まれる。

(3) 阿蘇地域

※西原村については、合併協議の経緯等から「熊本市及び周辺地域」に区分。

①おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村について

- ・南小国町、小国町、産山村及び高森町は、人口1万未満であり、「小規模な市町村」に該当する。今後も、人口減少や高齢化の進行の傾向が顕著であり、厳しい財政状況等が予想される中であって、市町村合併によって規模・能力の充実強化が図られなければ、将来的に行財政基盤の維持や行政サービスの持続的・安定的提供という基礎自治体としての基本的な役割を担うことが困難な状態も懸念されるところである。

②組合せについて

- 阿蘇地域の各市町村は、歴史的・文化的に共通したものがあり、行政上のつながりも強いほか、日常生活圏もそれぞれ隣接する市町村との結びつきが強く、一体性が認められる地域である。さらに、観光振興、自然環境保全等、共通の課題も少なくない。こうしたことを踏まえれば、将来的には、合併市村の一体性の確立の状況にも配慮しつつ、阿蘇中北部及び南部又は阿蘇地域一体での、より広域的な合併に向けた検討がなされることが望まれる。
- 南小国町、小国町、産山村及び高森町においては、将来的な広域合併も視野に入れつつ、今後、それぞれの町の将来のあり方について論議がなされる中で、日常生活圏や広域行政圏のつながりなどを踏まえながら、合併に向けた具体的な検討が望まれる。

(4) 水俣・芦北地域

①おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村について

- ・津奈木町は、人口1万未満であり、「小規模な市町村」に該当する。今後も、人口減少や高齢化の進行の傾向が顕著であり、厳しい財政状況等が予想される中であって、市町村合併によって規模・能力の充実強化が図られなければ、将来的に行財政基盤の維持や行政サービスの持続的・安定的提供という基礎自治体としての基本的な役割を担うことが困難な状態も懸念されるところである。

②組合せについて

- 水俣・芦北地域の各市町は、日常生活圏の一体性が認められ、行政上のつながりも強く、地域の一体性が認められる地域である。また、人口減少、過疎化への対応、農業振興、まちづくりといった共通の課題も多い。こうしたことを踏まえれば、将来的には、旧法下で合併した町の一体性の確立の状況にも配慮しつつ、水俣・芦北地域一体での、より広域的な合併に向けた検討がなされることが望まれる。
- 津奈木町においては、将来的な広域合併も視野に入れつつ、今後、町の将来のあり方について論議がなされる中で、日常生活圏や広域行政圏のつながり等を踏まえながら、合併に向けた具体的な検討が望まれる。

(5) 人吉・球磨地域

①おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村について

- ・湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村及び球磨村は、人口1万未満であり、「小規模な市町村」に該当する。今後も、人口減少や高齢化の進行の傾向が顕著であり、厳しい財政状況等が予想される中であって、市町村合併によって規模・能力の充実強化が図られなければ、将来的に行財政基盤の維持や行政サービスの持続的・安定的提供という基礎自治体としての基本的な役割を担うことが困難な状態も懸念されるところである。

- ・ 錦町は、人口約11,600人、多良木町は、人口約11,400人であるが、将来推計人口は、平成27年には、それぞれ11,000人程度、10,000人弱となること等から、総務大臣の指針の「おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村」を踏まえ、将来的には、市町村合併によって規模・能力の充実強化が望まれる。

②組合せについて

- 人吉・球磨地域は、合併で誕生した「あさぎり町」を含め1市4町5村であるが、「小規模な市町村」が多く、地域全体としても県平均を上回るペースで人口減少や高齢化の進行が予想されるため、それぞれの町村の将来のあり方について論議される中で、地域全体として広域的な観点から合併に向けた具体的な検討が望まれる。
- この地域は、歴史的、地勢的な面を含め共通の伝統・文化を有しているほか、日常生活圏の一体性が認められ、人吉球磨広域行政圏として行政上の結びつきも強く、地域の一体性が認められる。また、高齢化、人口減少、過疎化への対応や農林水産業等の産業振興といった地域に共通の課題も多い。このため、地域の拠点性を高め、より広域的な観点に立った一体的なまちづくりを目指す観点から、将来的には、合併した町の一体性の確立の状況にも配慮しつつ、人吉・球磨地域一体での、より広域的な合併に向けた検討がなされることが望まれる。

(6) 天草地域

①おおむね人口1万未満を目安とする小規模な市町村について

- ・ 苓北町は人口1万未満であり、「小規模な市町村」に該当する。今後、人口減少や高齢化の進行の傾向が顕著であり、厳しい財政状況等が予想される中で、行政体制の整備等行財政基盤の面からも将来的には、合併による規模・能力の充実強化が望まれる。

②組合せについて

- 苓北町は、天草下島に位置し、「島」という地勢上の特性からも、将来的には島としてのまとまりのある自治体の実現を目指すことが望まれる。今後、町の将来のあり方について論議がなされる中で、日常生活圏や広域行政圏のつながり等を踏まえながら、合併に向けた具体的な検討が望まれる。

4 具体的な市町村の組合せ

(1) 熊本市及び富合町

熊本市及び富合町は、平成18年5月に設置した合併に関する諸問題を協議する任意の協議会での4度にわたる協議を経て、平成19年1月に、市町村の合併の特例等に関する法律第3条及び地方自治法第252条の2に基づく合併協議会*（法定協議会）を設置し、現在、合併協議を進めている。また、両市町は、日常生活圏域に強い一体性が見られ、新たな行政区域の形成を図ることが望ましい。

このため、熊本市及び富合町を本構想における構想対象市町村として位置づける。

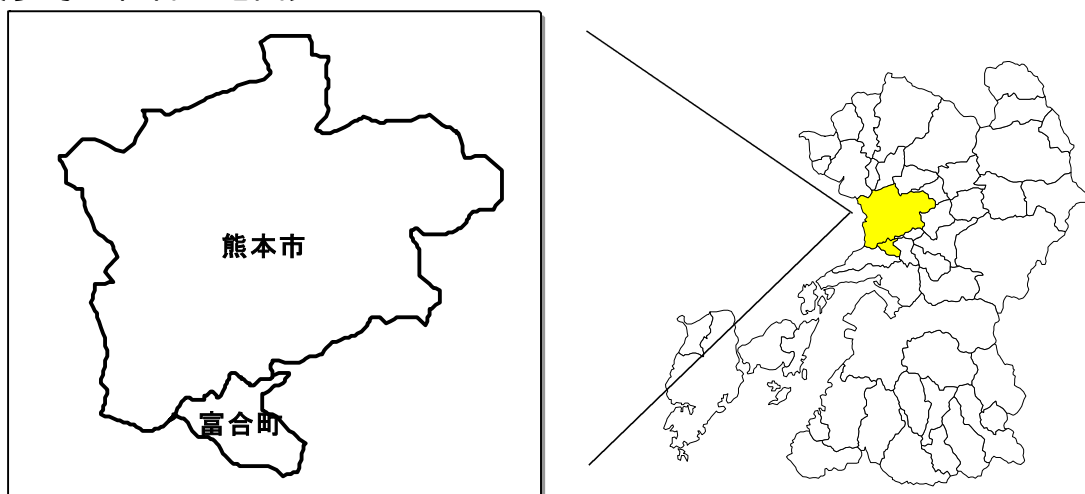
※合併協議会：合併関係市町村間の合併に関する協議及び合併市町村基本計画の作成を行う為に法律に基づき設置される協議会。

〔参考：人口等の動向〕

	H17国勢調査人口 (人)	面積 (km ²)	日常生活圏の一体性	
			通勤通学依存度	買物依存度
熊本市	669,603	267.08	富合町から熊本市へ 38.4% (H12国勢調査)	富合町から熊本市へ 43.7% (H15県消費動向調査)
富合町	7,962	19.59		
合計	677,565	286.67		

※面積は、国土交通省国土地理院「平成17年全国都道府県市区町村別面積調」による。

〔参考：組合せ地図〕



平成19年6月の第2次構想策定時に示した本組合せについては、同20年10月6日に両市町が合併済み。

(2) 熊本市(合併した旧富合町域を含む)及び益城町

熊本市及び益城町は、平成20年4月に設置した合併及び政令市に関する諸問題を協議する任意の協議会での5度わたる協議を経て、同年10月に、市町村の合併の特例等に関する法律第3条及び地方自治法第252条の2に基づく合併協議会(法定協議会)を設置し、現在、政令市を目指した合併協議を進めている。

また、両市町は、熊本都市圏の中にあり、日常生活圏域や広域市町村圏、都市計画といった政策・計画等に強い一体性が見られ、新たな行政区域の形成を図ることが望ましい。さらに、現行の地方自治制度の中では最も充実した基礎自治体である政令市に移行することは、地方分権の大きな流れに沿うものであり、九州における拠点性の向上につながり、県内の経済活性化や県土全体の発展に資することが期待されるものである。

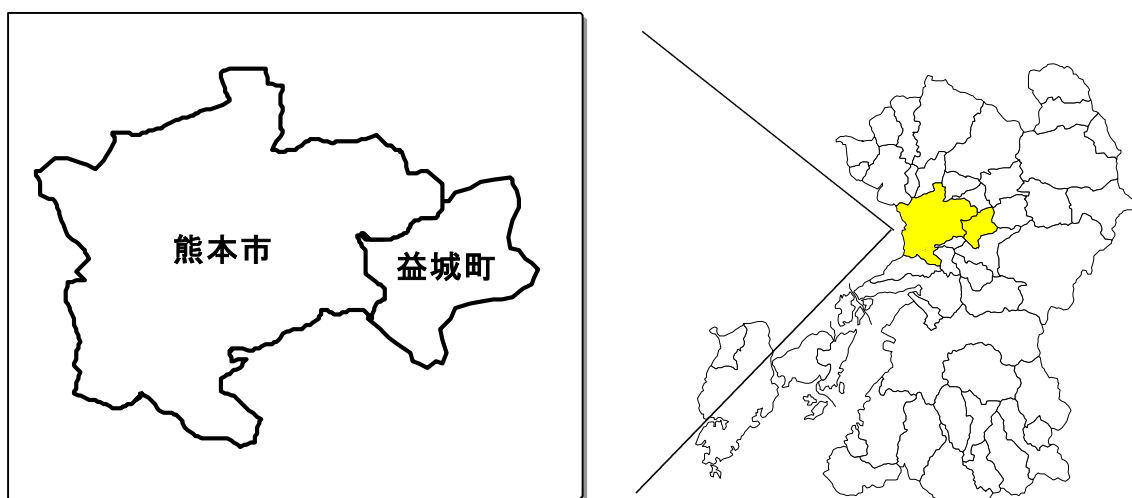
このため、両市町の組合せを本構想における構想対象市町村の組合せとして位置づける。

[参考：人口等の動向]

	H17国勢調査人口 (人)	面積 (km ²)	日常生活圏の一体性	
			通勤通学依存度	買物依存度
熊本市	677,565	286.82	益城町から熊本市へ 44.5% (H17国勢調査)	益城町から熊本市へ 74.5% (H15県消費動向調査)
益城町	32,782	65.67		
合計	710,347	352.49		

※面積は、国土交通省国土地理院「平成19年全国都道府県市区町村別面積調」による。また、熊本市には旧富合町分を合算している。

[参考：組合せ地図]



(3) 熊本市(合併した旧富合町域を含む)及び城南町

熊本市及び城南町は、平成20年1月に設置した合併に関する諸問題を協議する任意の協議会での6度におたる協議を経て、同年10月に、市町村の合併の特例等に関する法律第3条及び地方自治法第252条の2に基づく合併協議会(法定協議会)を設置し、現在、合併協議を進めている。

また、両市町は、熊本都市圏の中にあり、日常生活圏域や幹線道路、公共交通機関といった交通網等に強い一体性が見られ、新たな行政区域の形成を図ることが望ましい。

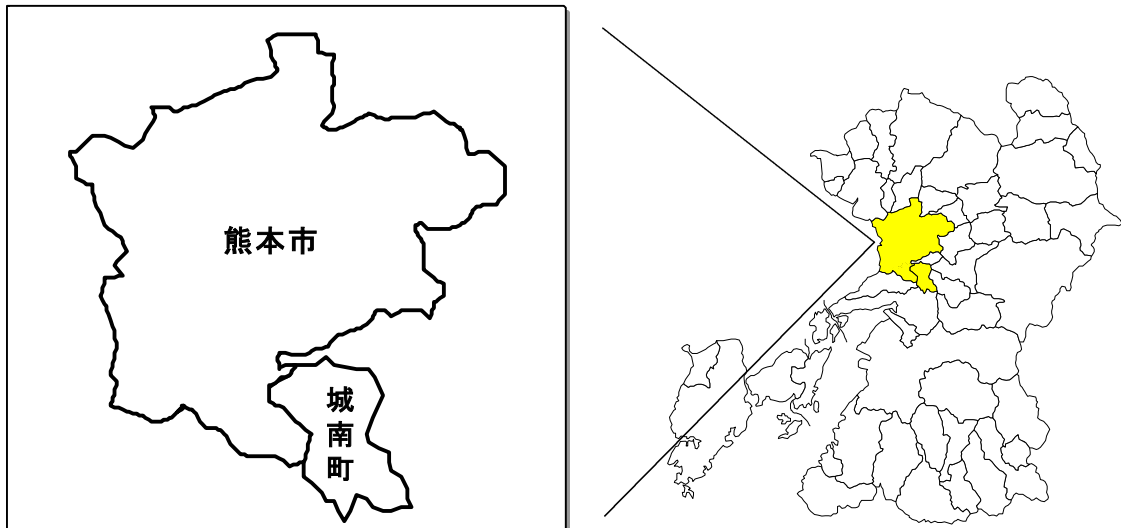
このため、両市町の組合せを本構想における構想対象市町村の組合せとして位置づける。

[参考：人口等の動向]

	H17国勢調査人口 (人)	面積 (km ²)	日常生活圏の一体性	
			通勤通学依存度	買物依存度
熊本市	677,565	286.82	城南町から熊本市へ 34.9% (H17国勢調査)	城南町から熊本市へ 42.4% (H15県消費動向調査)
城南町	19,641	36.88		
合計	697,206	323.70		

※面積は、国土交通省国土地理院「平成19年全国都道府県市区町村別面積調」による。また、熊本市には旧富合町分を合算している。

[参考：組合せ地図]



(4) 熊本市(合併した旧富合町域を含む)及び植木町

熊本市及び植木町は、平成20年4月に設置した合併及び政令市に関する諸問題を協議する合併問題調査研究会での5度におわたる協議の後、市町村の合併の特例等に関する法律第4条に基づく住民発議の一連の手続きを経て、同年12月に、同法第3条及び地方自治法第252条の2に基づく合併協議会(法定協議会)を設置し、現在、政令市を目指した合併協議を進めている。

また、両市町は、熊本都市圏の中にあり、日常生活圏域や幹線道路、鉄道といった交通網等に強い一体性が見られ、新たな行政区域の形成を図ることが望ましい。さらに、現行の地方自治制度の中では最も充実した基礎自治体である政令市に移行することは、地方分権の大きな流れに沿うものであり、九州における拠点性の向上につながり、県内の経済活性化や県土全体の発展に資することが期待されるものである。

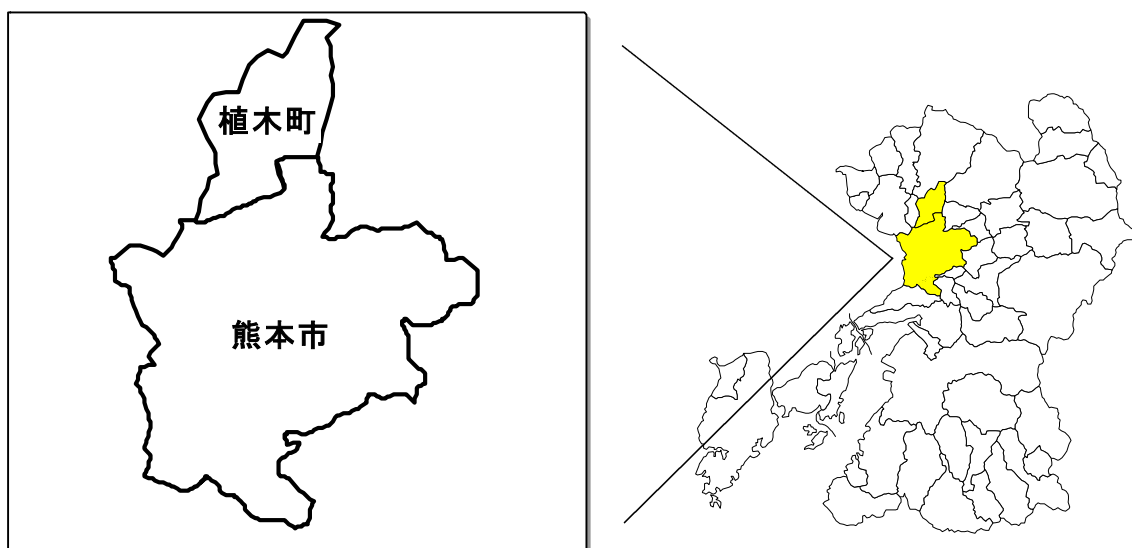
このため、両市町の組合せを本構想における構想対象市町村の組合せとして位置づける。

[参考：人口等の動向]

	H17国勢調査人口 (人)	面積 (km ²)	日常生活圏の一体性	
			通勤通学依存度	買物依存度
熊本市	677,565	286.82	植木町から熊本市へ 22.3% (H17国勢調査)	植木町から熊本市へ 32.3% (H15県消費動向調査)
植木町	30,772	65.81		
合計	708,337	352.63		

※面積は、国土交通省国土地理院「平成19年全国都道府県市区町村別面積調」による。また、熊本市には旧富合町分を合算している。

[参考：組合せ地図]



5 熊本市と近隣3町の合併後の将来像について

- 熊本市と近隣の益城町、城南町及び植木町の3町の間では、個別に合併協議が行われている状況にあり、それぞれの協議の中では、地域の特性やこれまで育まれてきた伝統・文化を尊重しながら、合併後の新市における地域の将来像が検討されている。

〈検討されている地域の将来像〉

熊本市と益城町：空港、インターチェンジなどを生かし、人・物の交流が盛んな九州中央の交流拠点を目指すまちづくり

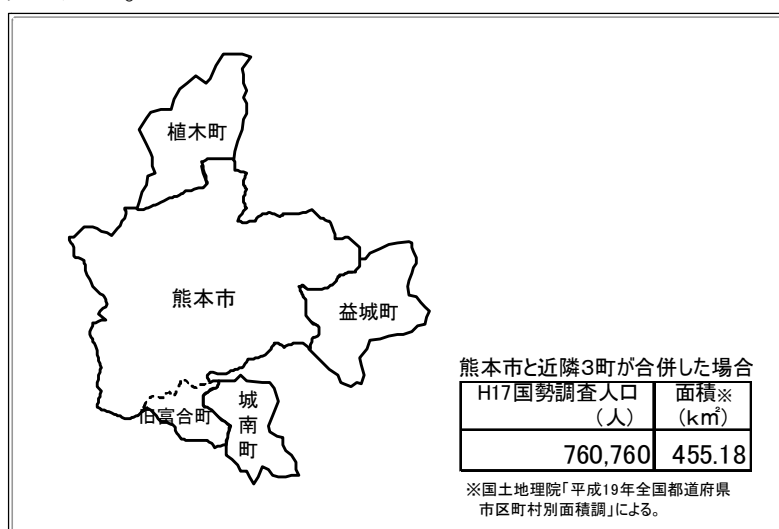
熊本市と城南町：自然や歴史、農地を生かし、新市南部の玄関口として自然環境に配慮した田園都市を目指すまちづくり

熊本市と植木町：新市の北の玄関口として、整備が進む交通網や農産物・観光資源を活用した魅力あふれるまちづくり

- それぞれの合併が実現した場合には、同一の自治体を形成することになることから、熊本市と合併して間もない旧富合町域も含め、新市としての一体感の醸成並びに均衡ある発展に努めつつ、各地域の個性ある伝統・文化や産業、観光などの様々な資源を生かした魅力ある都市づくりを進めることが望まれる。

- また、熊本市と近隣3町の合併により、政令市に移行することで、県から多くの権限や財源が移譲され、これまで以上に、地域の個性や特色を生かした「まちづくり」「ひとづくり」が可能になり、住民サービスが向上するなど、当該地域の発展につながることを期待される。

さらに、政令市の実現により、新市の都市機能が強化され、対外的な存在感が高まることで、民間投資を促すなど、九州における拠点性の向上につながることから、県内の経済活性化や県土全体の発展に資することが期待される。



V 自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置

1 必要な措置についての基本的な考え方

- 自主的な市町村の合併を推進するために、市町村においては、適切な情報を基に地域の現状及び将来の見通しについての分析や検討がなされ、そうした結果に基づいて、市町村の長、議会、住民が一体となって、地域の将来のあり方についての検討を深めていくことが何より重要である。
- また、合併の検討及び協議を行う中では、様々な専門的な知識や技術等が必要となるほか、市町村間の調整等の多くの課題が生じることが予想される。合併に関する議論を深めていくためには、こうした課題の解決が不可欠となる。
- 県としては、それぞれの市町村において、合併新法下での合併を視野に地域の将来を見据えた検討が深められるよう、市町村と一緒に取り組み、市町村並びに県民に対する、情報の提供、啓発等により合併に向けた気運を醸成するとともに、合併に向けた市町村等の取組みが円滑に進められるよう支援することとし、次の措置を講じる。

2 具体的な措置の内容

(1) 推進体制の整備

①政令指定都市・市町村合併推進本部等による市町村合併の全庁的な推進

自主的な市町村の合併及び熊本市の政令指定都市移行への取組みを県の各部・関係機関が一体となって推進・支援するため、知事を本部長とする「熊本県政令指定都市・市町村合併推進本部」を中心に全庁的な推進体制を整備する。

また、地域振興局に地域振興局長を地域本部長とする「市町村合併地域推進本部」を設置する。

なお、合併検討の枠組みが地域振興局の所管区域を越える場合は、本庁及び地域振興局間の連携を行う。

②合併支援・相談窓口の設置

旧合併特例法下に引き続き、合併新法下においても、市町村合併に関する相談等に対応するため、本庁及び地域振興局に窓口を設置する。

(2) 合併に向けた気運の醸成

①広報啓発の実施

県民の市町村合併の必要性等に関する理解を深めるとともに、合併に向けた市町村の取組みを支援するため、パンフレット等の県民向けの啓発資料を作成するとともに、県や市町村の広報等を活用して気運の醸成に努めるなど広報啓発活動を積極的に実施する。

②説明会・セミナー等の実施

市町村合併の必要性や「熊本縣市町村合併推進構想」の内容の周知を図

るため、市町村長、市町村議会議員、市町村職員等を対象としたセミナー等を開催するほか、地域住民を対象としたシンポジウムを開催する等市町村合併への関心を高め、合併気運の醸成に努める。

(3) 情報提供・助言等

市町村において地域の将来のあり方を検討するに当たっては、行財政の将来見通しなどを検討し、住民に対して十分な説明を行い、理解を求めることが重要となる。このため、市町村が行うそうした取組みについても助言・支援を行うとともに、県のホームページの活用や出前講座の実施などにより住民等への情報提供を行う。

また、市町村合併を具体的に検討する市町村に対して、合併に関する基礎資料や制度的な情報のほか旧合併特例法下で合併した市町村のノウハウ等についても合わせて情報提供し、必要に応じて適切な助言を行う。

(4) 県独自の支援策

旧合併特例法下に引き続き、合併新法下においても、市町村合併の検討及び合併市町村の新たなまちづくりを総合的に支援するため、国の支援策を積極的に活用するとともに、県独自の支援策等を取りまとめた、支援の大綱としての「熊本県新市町村合併支援プラン」（以下「新支援プラン」という。）を平成18年9月11日に策定した。

この新支援プランにおいては、人的支援を含む合併協議会等への「行政支援策」、熊本縣市町村合併支援交付金による支援や、県事業等の重点実施等の「事業支援策」など県独自の支援策を位置付けた。

また、合併後の個性豊かな自立型の地域づくりを支援するため、「熊本県事務・権限移譲推進指針」に基づき合併市町村の意向も踏まえながら権限移譲を積極的に推進する。

(5) その他必要な措置

①市町村合併推進構想の変更、拡充等

市町村が環境変化を主体的に受けとめ、自らの判断で、地域の将来のあり方を選択する自主合併が基本となることから、地域の状況に応じ、構想対象市町村の組合せの追加、変更を行う。

②合併の検討が顕在化しない地域への取組み

本構想において、合併新法下において自主的な市町村合併を推進する必要があると認められ、合併に向けた具体的な検討が望まれるとの考え方を示した市町村のうち、合併の検討が顕在化しない市町村に対しては、研究会、協議会等の検討の場が設置されることにより、住民を含む幅広い議論がなされるよう、市町村の取組みを支援し、必要な助言を行う。

③合併新法に基づく合併協議会の設置勧告等

合併新法においては、合併協議会設置及び合併協議推進の勧告並びに協

議不調に係るあっせん・調停といった措置が都道府県知事の権限として新たに位置付けられている。

これらの措置については、本構想に基づく各地域における自主的な取り組みの進展状況を見極めながら、関係市町村の意見及び合併推進審議会の意見などを踏まえ、適切な対応に努めることとする。

※構想に使用している各種データについては、平成20年12月時点のデータを使用。