

第二章 合併旧法下の熊本県における市町村合併推進の取組み

地方分権の進展、少子高齢化の進行、住民の日常生活圏の拡大、行政ニーズの高度化・多様化、国・地方を通じる厳しい財政状況等、市町村を取り巻く環境が大きく変化する中で、地域住民が期待する「魅力ある地域づくり」や「住民サービスの維持向上」を図り、地方分権の担

い手とされた市町村の行政体制を確立するために、市町村合併は極めて有効な手段とされ、昭和の合併以来の推進体制が強化されるに伴い、本県においても、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、市町村合併を自らの問題として捉え、県政の最重要課題として、「平成の合併」の積極的な推進がなされた。

本県では、明治、昭和の合併と並び、「平成の合併」と呼称される合併推進の動きは、平成六〇七年度に実施された調査研究事業をもとに、熊本県市町村合併研究会が平成八年三月にまとめた「市町村の自主的合併に関する調査研究報告書」を嚆矢としている。

本章では、この調査研究以降、常に全国の合併推進にあたっての先駆的事例として、国からもモデルとされ続けた本県における合併推進への取組み、県内における合併検討の状況などについて記述することとし、さらに、平成一七年度以降の第二次となる合併推進の取組みについても整理した。

第一節 県における自主的合併推進への取組み

一、県市町村合併推進要綱策定までの取組み

(一) 市町村の自主的合併に関する調査研究（平成六〇七年度）

熊本県内の市町村のあり方について、合併問題を中心に検討を行うため、県の委託事業として、財団法人熊本開発研究センターのもとに「熊本県市町村合併調査研究会（会長：手島孝熊本県立大学学長）」が設置され、「市町村の自主的合併に関する調査研究」（以下、「第一次調査」という。）が実施された。

（熊本県市町村合併調査研究委員会 委員）

【委員長】 手島 孝 （熊本県立大学学長）

【委員（五〇音順）】

石橋 敏郎 （熊本県立大学教授）

石森 広久 （熊本県立大学助教）

井田 貴志 （熊本県立大学講師）

今川 晃 （熊本県立大学教授）

片岡 勤 （熊本県立大学教授）

木原 佳奈子 （熊本県立大学講師）

小泉 和重 （熊本県立大学助手）

苗村 辰弥 （熊本県立大学講師）

永尾 孝雄 （熊本県立大学教授）

原田 久 （熊本県立大学助手）

松岡 泰 (熊本県立大学教授)

米澤 和彦 (熊本県立大学教授)

渡邊 榮文 (熊本県立大学教授)

この調査は、国の第二次臨時行政調査会の勧告や、平成五年の衆参両院での憲政史上初めてとなる地方分権に関する国会決議、さらには平成五年一〇月の第三次行政審最終答申等を踏まえ、二一世紀における新しい地域社会を担うに十分な基盤を有する活力ある市町村の創造を視野に入れた画期的な調査であり、全国的にも合併推進にかかる先駆的調査研究として注目された。

調査研究に当たった基本姿勢は、市町村合併の考え方について、その必要性や地域に与える影響や効果等を学術的視点に立って客観的に論じることにあつたが、市町村合併が、関係する地域の将来やアイデンティティの形成を始め、住民生活にも大きな影響を及ぼす事項であることから、市町村の境界が形成された沿革や地理的な条件、文化的な背景等に関する現地調査を実施すると共に、内外の合併事例の検討や各市町村の財政状況、将来の市町村振興計画、ゴールドプランの内容等に関する分析等も踏まえ、県内市町村の現状や地域課題に即した総合的な研究を行った。

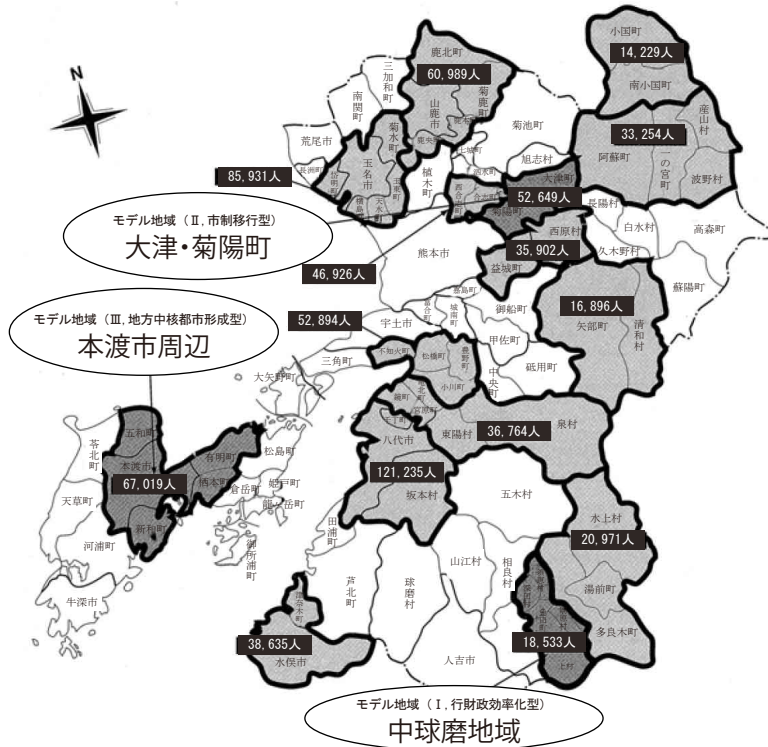
この調査研究において特筆すべき点は、合併が、様々な地域課題を処理するための地域政策の一つとして捉えられたことから、熊本県における市町村合併は何を指して行うか」という視点に立った類型化を試みたことであつた。

県内九四の全市町村を対象とした実態調査の結果と、県内の市町村が形成された歴史的・地理的・文化的背景等を踏まえながら、市町村をめぐる地域社会の変動状況、我が国においてこれまで行われた市町村合併についての分類、諸外国における基礎的自治体の再編の状況などを総合的に勘案し、熊本県において今後ありうる市町村合併を、目的別に、「行

財政効率化型(行財政運営の効率化を目指す)」、「市制移行型(市制への移行で都市機能の充実を図る)」、「地方中核都市形成型(地方中核都市の形成により地域全体の振興を目指す)」の三つに類型化した。

そして、熊本県において今後ありうる三つの市町村合併の類型に即し、次の二つの視点から総合分析を行うことによつて、地域的一体性に関して一定の蓋然性が認められる市町村を把握した。

- ① 各種データに基づき広域的生活圏として今後、一体的に発展する方向性が認められる地域に関する分析
 - ・ 隣接市町村への通勤通学依存率や商圏の形成状況等
 - ・ 事務の共同処理状況等に見られる広域行政の熟度
 - ・ 水系などの地理的、地形的同一性
- ② 地域アイデンティティ形成の観点から、地域住民等の意識の中で、一体性が認識されている地域に関する分析
 - ・ 住民の意向
 - ・ 農協長や青年会議所の理事長などオピニオンリーダーの意向
 - ・ 市町村長、市町村議会議員の意向調査



更に、一体性に関して高い蓋然性が認められる地域の中から類型毎に、①「行財政効率化型」として中球磨5か町村（上村・免田町・岡原村・須恵村・深田村）、②「市制移行型」として大津町・菊陽町、③「地方中核都市形成型」として本渡市周辺五市町（本渡市・有明町・栖本町・新和町・五和町）を、それぞれモデル地域として選定し、市町村合併の地域に及ぼす影響や効果等について具体的な実証を試みた。

なお、この時把握された「一体性に関する蓋然性が認められる地域」全一五パターン（五二市町村）は、参考例示という形で公表されたが、合併の枠組みに関する具体的提案は、昭和の大合併以降、都道府県レベルとしては、全国的にも初めてとなる画期的な取組みであった。

(二) 市町村合併検討支援事業

第一次調査以降、中球磨地域で首長レベルの検討がスタートするなど、各地域での合併検討の高まりを後押しすべく、県は、平成八年度に「市町村合併検討支援事業」を創設した。これは市町村や公共的団体（青年会議所、商工会議所等）などが、市町村合併の検討に着手する場合に県が各種調査を実施し（一団体あたり委託調査費用原則三〇〇万円以内）、その調査成果を提供することによって検討を支援するものであった。翌平成九年度には、これを「市町村合併等広域行政体制整備支援事業」と改称し、支援対象を、併を前提とした広域連携方策の取組みにも広げた。

平成一一年度までの具体的な支援の状況については次のとおりである。

平成八年度…中球磨5か町村、天草地域の求めに応じ県の調査分析成果品を地元検討組織に提供し、検討の側面的支援。

平成九年度…中球磨、天草、山鹿鹿本、八代地域で検討支援を実施。

平成一〇年度…中球磨、山鹿鹿本、八代地域で検討支援を実施すると共に、県下の広域行政体制推進の合併基礎データ調査

平成一一年度…中球磨、天草地域の二地域の一体性の強さの調査

(三) 市町村合併検討マニュアル

平成八年度末には、県は、県内各地域で合併問題の検討を促すため「市町村合併検討マニュアル」を発行、合併問題の検討段階から基本合意の形成に至るまでの段階において必要な事務の概要や、合併に係る特例・支援措置等についての参考資料とした。

(四) 市町村課に分権・合併班の設置

平成八年度まで、市町村の行財政を所管していた地方課は地方分権の流れを踏まえ、戦前からの伝統的な組織で、その名称は上意下達機関、指導機関としてのイメージが色濃く残ることから、平成九年度に組織名称を変更して市町村課となった。その際、課内に新たに「分権・合併班」が設置され、地方分権への対応や、市町村合併の推進に向けた庁内体制の強化が図られた。当時、全国的にも合併の名称を冠した県レベルの組織はほとんど見当たらず、来たるべき市町村合併推進の到来を予測し、また、合併を通じて市町村の自治基盤を強化せんとする本県の意志が表れている。

(五) 県独自の合併支援策の検討

平成九年度、県は、「熊本県市町村振興資金要項」の改正を行い、市町

村振興資金の貸付対象事業として「合併市町村まちづくり事業」を追加し、貸付限度額二億円の無利子融資とした。

これらの取り組みに加え、平成九年度には、中球磨5か町村の検討が進み、任意協議会への移行も視野に入ってきており、また、全国的な広域行政推進の気運の高まりが見られたという背景から、県市町村課では、「熊本県市町村の自主的合併の推進に関する条例(仮称)」及び「市町村合併推進支援大綱」についての内部検討に着手し、この時、合併市町村に対する特例交付金制度の創設等についても検討がなされている。

ただ、折しも、県議会における分権・合併に関する特別委員会の設置が検討され、そこでの審議内容が条例内容等に影響することが予想されたこと、また、国においても地方制度調査会における合併推進策の検討が行われ、合併特例法改正の可能性があったことなど、流動的な要素が大きかったことから、結果的には条例及び大綱の制定は行わず、中球磨5か町村における検討の進捗状況等を見ながら、県の支援策を順次検討していくこととなった。

(六) 市町村合併連絡調整会議の設置

平成八年三月に本県の市町村合併研究会が提起した三つのモデルパターンを受けて、平成一〇年四月、当時、県内で最も合併の検討が進んでいた中球磨5か町村において、「中球磨5か町村合併問題協議会(任意協議会)」が設置されるに至ったことから、同年六月、県は、合併特例法に定める県の支援策の取りまとめや、市町村合併推進要綱策定に関する検討、合併に関する庁内の情報交換を行うこと等を目的に、庁内に「市町村合併連絡調整会議」を設置した。会議は総務部次長を会長に、関係各課長により構成され、下部組織として幹事会(関係課政策調整審議員)及びワーキンググループ(関係課担当班長)が置かれた。

市町村合併庁内連絡調整会議設置要項

(設置)

第一条 市町村の合併の特例に関する法律（昭和四〇年法律第六号）に定める県の支援について検討を行うため、「市町村合併庁内連絡調整会議」（以下「連絡調整会議」という。）を設置する。

(構成)

第二条 連絡調整会議は、会長及び委員をもって構成する。

2 会長は総務部次長、委員は別表一（略）に掲げる職にある者をもって充てる。なお、会長は必要に応じ、関係課の長及び関係出先機関の長を委員とすることができる。

(会議)

第三条 連絡調整会議は、必要に応じ、会長が招集し、主宰する。

2 連絡調整会議は、合併協議会等からの市町村建設計画等協議に対する回答のとおりまとめ及び市町村建設計画等の合併市町村の建設の根幹となるべき事業のうち県が実施するものとりまとめ等を行う。

(幹事会)

第四条 連絡調整会議に付議すべき事項をあらかじめ協議するとともに、各部署内における情報提供及び調整等を行うため、連絡調整会議に幹事会を置く。

2 幹事会は、幹事長及び幹事をもって構成し、幹事長は市町村課総務審議員、幹事は別表二（略）に掲げる職にある者をもって充てる。（第二条第二項なお書きは、幹事会にも準用する。）

3 幹事会は、必要に応じ幹事長が招集し、主宰する。

(ワーキンググループ)

第五条 幹事会に付議すべき事項に係る基礎的資料の収集整理及び問題点の整理及び検討を行うため、幹事会にワーキンググループを置く。

2 ワーキンググループは、座長及び班員をもって構成し、座長は市町村課分権・合併班長、班員は別表三（略）に掲げる職にある者及び幹事会で決定する者をもって充てる。（第一条第二項なお書きは、ワーキンググループにも準用する。）

3 ワーキンググループは、必要に応じ座長が招集し、主宰する。

(事務局)

第六条 連絡調整会議の事務局は、市町村課に置く。

(その他)

第七条 この要項に定めるもののほか、連絡調整会議の運営に関し必要な事項は、会長が定める。

付則 この要項は平成二〇年六月二五日から施行する。

(七) 第二次市町村合併調査研究事業（平成一〇年度）

先の第一次調査後も、国における地方分権推進法の制定（平成七年五月）、地方分権推進委員会の発足、抜本的な改正がなされた合併特例法の成立等、地方分権の具体化と相俟って、地方分権の実施主体とされる市町村の行政体制整備の必要性がその都度指摘された。

この背景には国・地方を通じての財政状況の悪化、介護保険制度の導入など市町村にとって新たな行政需要への対応が求められるなど、市町村を取り巻く環境は大きく変化していることがあり、その後も地方分権推進委員会の第二次勧告、第二五次地方制度調査会の答申、さらにこうした動きを総括して平成一〇年五月の地方分権推進計画において、市町村の合併等の推進を求めると共に、自主的合併の推進のため、「市町村の合併パターン等」を内容とする市町村合併推進要綱を都道府県が作成するよう要請することなどが閣議決定された。

このように地方分権に対応できる市町村の行政体制を整備するために、合併を手段とする市町村再編の動きが強まってきたことを受けて、県では、再度、市町村や住民の合併に対する認識や取組みの状況等を調査研究することとし、平成一〇年度に「第二次市町村合併調査研究事業」（以下、「第二次調査」という。）を実施することとし、第一次調査を上回る規模でフォローアップ調査を行った。以下は、その主な調査内容である。

(一)「市町村合併に関する市町村長アンケート」

調査対象：県内八九市町村長（中球磨5か町村以外）

調査方法：郵便による発送・返送

調査期間：平成一〇年九月七日～九月二二日（回答率：一〇〇％）

主な項目：①市町村合併の必要性

②合併や広域行政体制整備の必要性の理由

③市町村合併に関する議会の関心度に対する首長の認識

④市町村合併に関する住民の関心度に対する首長の認識

⑤合併により効率性が向上する行政分野

⑥合併のメリット・デメリット 等

(二)オピニオンリーダーアンケートの実施

調査地域：県内八九市町村（中球磨5か町村以外）

調査対象：議会関係（市町村議会議長）、教育・文化関係（市町村教育長、文

化協会長）、経済関係（商工会議所会頭、商工会長）、農林水産関係（農

業協同組合、漁業協同組合、森林組合等の組合長）、福祉・婦人関係（社

会福祉協議会長、地域婦人連絡協議会長）、医師会・その他（医師会長、

その他有識者）

調査方法：郵便等による発送・返送（九二七通）

調査期間：平成一〇年九月七日～九月二五日

(三)県民アンケートの実施

調査地域：県内八九市町村（中球磨5か町村以外）

調査対象：満二〇歳以上の男女

調査方法：発送数・郵便による発送・返送（五、八六〇人）

調査期間：平成一〇年九月七日～九月二二日

回答率：三三・六％

(四)市町村長への訪問調査

調査地域：県内八九市町村長（中球磨5か町村以外）

調査方法：訪問調査によるヒアリング

調査期間：平成一〇年一〇月～一一年三月（回答率：一〇〇％）

(五)日常生活圏の一体性の状況

(1)日常生活圏の一体性の状況

通勤・通学圏や商圏等の日常生活圏の一体性の状況を把握するとともに、現在の状況と第一次調査の結果とを比較することで、どのように変化しているかを把握する目的で実施した。

・通勤、通学依存率の状況

・市町村別購買力吸引状況

・県内の人口移動の状況

(2)一部事務組合等の状況

(3)国・県の機関等の管轄区域の状況

(八)熊本県市町村合併研究会における調査研究（平成一一年度）

「熊本県市町村合併研究会」は、平成一一年度、熊本県立大学総合管

理学部と熊本県総務部市町村課とで組織されたもので、地域社会を取り

巻く環境変化等を踏まえ、改めて市町村合併の潮流及び動向、更には本

県の現状・課題及び市町村の結びつき等について研究することを目的と

した。

本調査研究は、市町村課で取り組んでいた「熊本県市町村合併推進要

綱」の策定作業と並行して進められ、内容的には相互に共通する基盤に

立つものとなった。詳細な説明は次項に譲るが、分権時代における合併

の意義、市町村を取り巻く環境変化、これまでの調査の概要等を整理し

た上で、本県における合併パターン、地域の一体性に関する詳細な検討

が行われた。

(熊本県市町村合併研究会 委員名簿)

【座長】 渡邊 榮文 (熊本県立大学教授)

【委員】 石橋 敏郎 (熊本県立大学教授)

今川 晃 (熊本県立大学教授)

木原 佳奈子 (熊本県立大学助教授)

原田 久 (熊本県立大学助手)

二、県市町村合併推進要綱策定後の取組み

(一) 熊本県市町村合併推進要綱の策定(平成一一年度)

本県では、平成六、七年度での「市町村の自主的合併に関する調査研究」、平成一〇年度での「市町村の合併に関する基礎的調査研究」等における取組みの成果を生かしつつ、国の指針を踏まえ、市町村合併を実現するために、平成一二年三月、「熊本県市町村合併推進要綱」を策定・公表した。これは、全国でも徳島県(平成一二年一二月公表)に次いで二番目、合併パターンの具体性からすると実質的には最初とも言える先駆的なものであった。

合併の類型については、第一次調査の三類型を準用しつつ、合併パターンについては、市町村が合併の検討に着手する際の参考や目安となるものとの位置付けで、改めて地域の実情を示す各種データ(通学通勤圏・商圏等の住民の日常生活圏、事務の共同処理の状況などをクラスター分析など統計学的観点からも検証)並びに郡の区域、自然条件、地理的条件、歴史的・文化的要素、市町村及び住民の意識などを総合的に検討したうえで、郡市の区域を越えないことを基本に一体性が認められる地域として一九地域(七四市町村)を【A.パターン】、また郡市の区域を越えて一体性が認められる地域として四つの枠組みを含めた一八地域(七四市町村)を【B.パターン】とする、二つの合併パターンを提示した。

なお、既にこの時点で主体的な検討が行われていた中球磨5か町村、天草地域、更に中核市として指定され、自己完結的なまちづくりを志向していた熊本市の三地域については、合併パターンは示さなかった。

熊本県市町村合併推進要綱

平成一二年三月

一 要綱策定の趣旨

機関委任事務の廃止等を柱とした地方分権推進一括法の制定により、地方分権が実行の段階を迎える中で、市町村は住民に最も身近な総合的な行政主体として、拡大する自己決定・自己責任のもと、多様化する行政ニーズへの対応能力が強く求められている。

また、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、本県としては、市町村だけでなく県自らの問題として捉え、市町村並びに県民に強く働きかけ機運を醸成するとともに、合併に向けた市町村等の取組みを支援することにより、市町村合併を積極的に推進する考えである。

国は、昨年八月、都道府県に対して、市町村の合併の推進についての指針を示し、合併パターン等を内容とする市町村合併推進要綱の作成を要請した。本県では、平成六、七年度での「市町村の自主的合併に関する調査研究」、平成一〇年度での「市町村の合併に関する基礎的調査研究」などに取り組んできたが、一般、国の指針を踏まえ、市町村合併を実現するために「熊本県市町村合併推進要綱」を策定するものである。

二 市町村の現況と今後の展望

(1) 市町村合併の動向

① 全国の市町村数の変遷

我が国の市町村数は、明治二二年末には七一、三一四あったとされており、市制町村制の施行に伴う「明治の大合併」により、明治二二年末には市町村数は一五、八三九と約五分の一に減少した。その後、昭和二〇年に一〇、五二〇あった市町村数は、昭和二〇年代末から三〇年代前半にかけて、人口八千人を標準として全国一律に推進された「昭和の大合併」により、昭和三六年には三、四七二と

て全国一律に推進された「昭和の大合併」により、昭和三六年には三、四七二と約三分の一となった。そして、平成一一年四月一日現在では市町村数は三、二二九となっている。

② 本県の市町村数の変遷等

本県の市町村数は明治の大合併、昭和の大合併を経て現在では一一市八三町村で合計九四市町村となっているが（表一）、この数は全国で七番目に多く（表二）、町村数だけでは五番目に多い数となっている。

人口・面積にみる平均規模は、人口では全国平均の半分程度、面積では七割程度であり、いずれも全国平均値を大きく下回っており、規模の小さい市町村が多いことがわかる（表二）。

(2) 市町村行財政を取り巻く環境の変化

本県では、市町村合併推進に関する基礎的調査研究として、平成一〇年九月、中

■表1 熊本県の市町村数の変遷

年月日	区分	熊本県の市町村数				備 考	
		全国/市町村数					
明治21年末		71,314	-	1,419	1,419	市制町村制施行(M22.4.1)	
明治21年末		15,859	1	380	381		
昭和28年10月		9,868	5	41	274	320	町村合併促進法施行(S28.10.1)
昭和31年9月		3,975	9	37	71	117	町村合併促進法失効(S28.9.30)
昭和36年6月		3,472	11	41	49	101	新市町村建設促進法一部失効(S36.6.29)
昭和40年4月		3,392	11	48	42	101	市町村の合併の特例に関する法律施行(S40.3.29)
昭和44年4月		3,285	11	59	30	100	穂木町・田原村合併(S44.4.1)
昭和45年11月		3,272	11	59	28	98	熊本市・託麻村合併、臺北町・湯浦町合併(S45.11.1)
平成3年2月		3,241	11	62	21	94	熊本市・飽託郡4町(北部・河内・飽田・天明)合併(H3.2.1)
平成11年4月		3,229	11	62	21	94	

■表2 人口、面積規模等の状況

区 分	全 国	熊本県	全国順位
市町村数	3,229	94	7
平均市町村数	69	94	-
人口	117,975,184人	1,870,473人	22
平均人口	36,536人	19,899人	37
面積	371,093.01km ²	7,402.71km ²	15
平均面積	114.93km ²	78.75km ²	32

(注) 1 市町村数は平成11年4月1日現在、人口は平成11年3月31日の住民基本台帳人口による。
2 面積は全国市町村要覧(平成11年度版)による。

球磨五か町村合併問題協議会を設置して合併検討を行っている上村、免田町、岡原村、須恵村、深田村を除く八九市町村長（回答率一〇〇％）、オピニオンリーダー約千人（同五五・三％）及び県民約六千人（同三三・六％）に対して合併に関するアンケート調査を実施したが、回答があった者の

中で市町村長の六〇・七％、オピニオンリーダーの七〇・七％、県民の五四・二％が合併の必要性を認識しているという結果を得た。更に、市町村長については、「広域連合等広域行政体制整備は重要」とした三一・五％を加えると、九割を超える市町村長が合併や広域連合等広域行政の必要性を認識していると同答している。

こうした意向調査の結果から見ても、市町村合併の必要性に関する認識は確実に高まっており、この背景には、①住民の日常生活圏の拡大、②行政ニーズの多様化、③地方分権の推進、④少子・高齢化の進行、⑤国・地方の財政危機等市町村行財政を取り巻く環境の変化があり、このような変化への対応が大きな課題となっている。

① 住民の日常生活圏の拡大

昭和三〇年代以降、わが国の交通・情報通信手段の発達は目を見張るものがあり、経済活動の進展と相まって、本県でも住民の日常生活圏は、市町村の区域を超えて大きく拡大した(図一・略)。住民が求めるニーズやヒト・モノ・カネ・情報が市町村の区域を超えて流入する時代においては、これまで同様に市町村の区域内で自己完結型の行政サービスを提供することは非効率となっている。こうした環境の変化の中で、将来に向けて市町村が、都市計画や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、現在の市町村の区域を超えてより広域的な圏域において、一体的な施策を展開する必要性が益々高まっている。

② 行政ニーズの多様化

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、従来個々の市町村では対応が難しかった生涯学習や女性行政、国際化、環境問題、商店街の振興、地場産業の振興及び森林保全等といった今後ますます重要となる施策についても積極的な取組みが求められている。こうした施策への取組みは、専門的かつきめ細かい知識や能

力が求められるなど、人材の確保や育成が重要な課題となっている。また、介護保険制度の実施やごみ処理の広域化等環境問題への積極的取組み等、新たな行政需要への適切な対応も迫られており、総合的な行政主体として地域の行政ニーズに的確に対応しうる行政体制の整備が課題となっている。

③ 地方分権の推進

地方分権の推進はいよいよ実行の段階を迎えている。自己決定・自己責任の原則のもと、住民に提供するサービスの質及び内容は地域の責任ある自治体が地域住民の意見を基に自ら選択決定することとなる。具体的には、それぞれの市町村が、住民の多様化したニーズを的確に捉え、多様なサービスを提供し、豊かさを実感できる暮らしを創造するために、拡大する自治権を基に固有の政策を立案し、それを議会・住民に分かりやすく提示しつつ理解を求め実施することが必要となる。そのためには、市町村の調査研究、企画調整、法制執務能力の向上等、自立した行財政運営体制の構築が喫緊の課題となっている。

④ 人口の少子・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いる（表三）。本県では全国より約一〇年早く高齢化が進んでいるといわれ、これから到来する超高齢社会において安心して生活を送っていくには、デイサービス、ホームヘルパー等在宅福祉サービスの充実や、特別養護老人ホーム等福祉施設の整備等、人口構造の変化に対応した高齢者対策が不可欠である。介護保険の運営主体となる市町村は、介護サービスを提供していくとともに、介護状態にならないための若年層からの生活習慣病対策、高齢者への生活支援等を行う必要がある。ホームヘルパー・保健婦などのマンパワーを確保、更にはデイサービスセンターなどの施設も質・量ともに充実しなければならない。特に、本県では、小規模な市町村が多く高齢化もより顕著であるが、専門的な人材の確保が困難であったり、福祉施設を整備するにしても財政基盤が弱いなど、現状では対応が非常に厳しい状況にある。また、少子化の進行も顕著であり、昭和三〇年の本県の出生数が約四・一人だったものが、平成九年には約一・八万人（△五六・八％の減少）と激減する中、八〇％以上減少した市町村も三六団体に上る等深刻な状況にある。こうした

人口の少子・高齢化の進行に対応した適切な施策の実施が課題となっている。

⑤ 国・地方における財政の状況と今後の見通し

我が国の財政は、平成一二年度末の国・地方を合わせた長期債務残高が約六四七兆円（対GDP比一三〇％）に達する見込みであるなど極めて厳しい状況にあり、将来世代の負担を考えると、できるだけ速やかに財政構造を改革しなければならぬという大変重い課題を背負っている。特に、国の長期債務残高は平成一二年度末には約四八六兆円に達する見込みであり、利払費の増加による財政の硬直化が進行している。地方財政においても、平成一二年度末には借入金残高は約一八七兆円に達する見通しであり、国・地方ともに長期債務の累増が著しい（表四）。

■表3

区 分	昭和40年 1965年	昭和50年 1975年	昭和60年 1985年	平成2年 1990年	平成7年 1995年	平成12年 2000年	平成22年 2010年	
全 国	総人口	98,275	111,940	121,049	123,611	125,570	126,892	
	年少人口 ：0～14歳	25,166 (25.6%)	27,221 (24.3%)	26,033 (21.5%)	22,486 (18.2%)	20,013 (15.9%)	18,602 (14.7%)	18,310 (14.3%)
	生産年齢人口 ：15～64歳	66,928 (68.1%)	75,807 (67.7%)	82,506 (68.2%)	85,903 (69.5%)	87,164 (69.4%)	86,419 (68.1%)	81,187 (63.6%)
	老年人口 ：65歳以上	6,181 (6.3%)	8,865 (7.9%)	12,468 (10.3%)	14,895 (12.0%)	18,260 (14.5%)	21,870 (17.2%)	28,126 (22.0%)
熊本県	総人口	1,771	1,715	1,838	1,840	1,859	1,865	
	年少人口 ：0～14歳	521 (29.4%)	397 (23.2%)	389 (21.2%)	356 (19.3%)	321 (107.3%)	291 (15.6%)	271 (14.6%)
	生産年齢人口 ：15～64歳	1,106 (62.4%)	1,135 (66.2%)	1,207 (65.7%)	1,198 (65.1%)	1,196 (64.3%)	1,180 (63.3%)	1,133 (61.2%)
	老年人口 ：65歳以上	144 (8.1%)	183 (10.7%)	242 (13.2%)	284 (15.4%)	341 (18.3%)	394 (21.1%)	447 (24.2%)

■表4

区 分	9年度末 (実績)	10年度末 (3次補正後)	11年度末 (2次補正後)	12年度末
国の長期債務残高	357程度	412程度	451程度	486程度
普通国債残高	258程度	299程度	335程度	364程度
地方の借入金残高	150程度	166程度	179程度	187程度
国と地方の重複分	▲15程度	▲18程度	▲22程度	▲26程度
国・地方長期債務	492程度	561程度	608程度	647程度
対GDP比	97.4%	112.7%	122.7%	129.6%

(資料) 大蔵省作成資料より

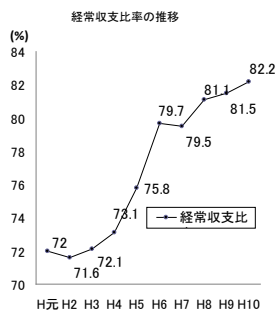
■表5 県内市町村の経常収支比率等の推移

(単位：%)

区分	H10	H9	H8
経常収支比率	82.2	81.5 (80.3)	81.1 (79.5)
公債費負担比率	17.0	16.4 (16.1)	16.1 (15.4)
公債費比率	13.5	13.3 (13.7)	13.1 (13.2)
起債制限比率	9.9	10.0 (9.8)	10.0 (9.8)
財政力指数	0.275	0.270 (0.420)	0.266 (0.420)

(注) () 内の数値は、全国平均の数値。

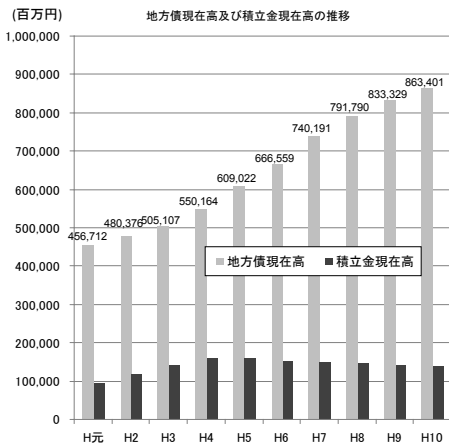
■図2 財政構造の硬直化



国・地方のマクロの財政が逼迫する中、市町村においては、地方交付税による財政調整制度が機能していること等から増大する行政需要に何とか対応しているのが実状であるが、今日の社会経済情勢から見て現行の地方財政制度が将来にわたって維持されるとは限らないことも十分認識した上で、一層効率的な行政運営を行うことが求められている。

特に、県内には過疎中山間地域の小規模市町村が多く、財政状況も厳しい状況にある。平成一〇年度における市町村の普通会計決算の状況から見ると、歳入では地方税の減収、地方債は依然高い水準での推移が顕著である。また、歳出では

■図3 将来にわたる実質的な財政負担



義務的経費、特に扶助費及び公債費が引き続き増加している。

経常収支比率等も引き続き上昇しており、財政構造の硬直化が進んでいる（表五、図二）。加えて、地方債現在高が増大する一方、積立金現在高が減少した結果、将来にわたる実質的な財政負担額の増嵩が続いており、市町村の経営は財政面からみても容易ならざる状況にあり、分権時代にふさわしい財政基盤強化を図ることが課題となっている（図三）。

三 市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処

住民の日常生活圏の拡大、行政ニーズの多様化、地方分権の推進、少子・高齢化の進行及び厳しい財政状況等市町村行政を取り巻く環境の変化に対応するために、市町村合併は避けて通れない課題であり、自主的、主体的な取組みが求められている。

その際、以下に掲げる合併の効果等が参考になるものと考ええる。

(一) 市町村合併の効果

市町村合併の効果としては、まず、行政、民間団体、地域住民を含むあらゆる階層で合併を契機とした新しいまちづくりに向けての意識改革が図られ、新たな活力が醸成されることが挙げられるが、その他にも代表的な効果として以下のようなものがある。

① 広域的な観点からの地域づくり・まちづくり

広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による効果的な基盤整備の推進、総合的な活力の充実、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整を要する施策の展開が可能となる。

ア 広域的視点に立って、道路や公共施設の整備、土地利用及び地域の個性を活かしたゾーニングなど、より広いスケールでまちづくりを重点的、効果的に実施できる。

・幹線道路の整備促進や旧市町村間道路の連結促進、新幹線駅等開発に合わせたアクセス強化、街づくり整備を進めることができる。

・区域の拡大により、開発適地が広がり、広域的な視点からの土地利用、施設整備など、地域の個性を活かしたまちづくりを効果的に実施できる。

・上下水道など生活インフラ整備を旧市町村境を超えて効率的に行える。

・農地流動化による生産基盤の有効活用及び専業農家の確保など多様な農業経営の可能性が広がる。

イ 環境問題や水資源問題、観光振興や地域振興など、広域的な計画調整、取組み等が必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。

ウ より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致等が期待できる。

エ 行政や各種団体におけるマンパワーが充実し、地域振興のためのシンクタンク機能の創出とともに、各種人材のネットワークによる内発的な産業発展が期待できる。

② 住民サービスの向上

地域、住民のニーズに応じて行政サービスの選択の幅を広げる等、生活者の視点に立ったサービスの質の向上を図ることができる。

ア 従来、個々の市町村では十分に確保できなかった専門職（社会福祉士、保健婦、理学療法士、土木技師、建築技師等）の増強を図り、専門的かつ高度なサービスの提供が可能となる。

・学校教育の面からも充実した教員配置が行われ、指導主事等のマンパワーの充実により、教育効果の向上とともに部活動や生涯学習等にも配慮した運営が可能となる。

・人的物的サービス基盤が充実することによって、住民の健康づくり、疾病や福祉等への対策等に積極的な対応が図られ、地域全体の健康福祉施策が充実できる。

・乳幼児健診のように、適時適切に対応しなければ効果が発揮できないような事務については、規模が拡大することで的確に実施できる。

イ 行政のマンパワーが充実することにより、法制部門、企画部門、情報化部門、企業誘致部門並びに都市計画、国際化及び産業振興に関する施策や女性に関する施策等の専任の組織・職員を置くことができ、より多様な個性ある行政施策

が展開できる。

ウ 体育館、図書館、文化ホール、保育所等をより広域で活用できる。

エ 行政サービスの提供区域が広域化することで、住民票の発行などの窓口サービスが住居や勤務地、買い物先などの近くで利用できる。

③ 行財政の運営の効率化と基盤強化

行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスの提供が可能になるとともに、行財政基盤の強化により総合的な行政が展開できる。

ア 総務、企画等の管理部門の効率化が図られ、相対的に住民サービス提供や事業実施を直接担当する部門並びに行政の情報化推進等これまで対応が困難であった部門等を手厚くするとともに、合理的・重点的な人員配置が可能となる。

イ 三役や議員、各市町村に置くこととされている委員会や審議会の委員など特別職、事務局職員などの総数が減少し、その分の経費も節減される。

ウ 事務の処理又は事業の遂行に当たって、住民一人当たりの職員数や管理経費が節減されるといふ規模の利益が働く。

エ 広域的観点からスポーツ施設、文化施設等の公共施設が効率的に配置され、類似施設の重複がなくなるとともに、重点投資が可能となる。

オ 職員の経験、知識、ノウハウなど全ての分野でマンパワーの充実が図られ、組織体の能力が向上するとともに、職員間に競争原理が導入されるなど行政機構としての体質強化が可能となる。

カ 行財政運営に対するノウハウを相互に活用できるとともに、問題の発生や災害等の発生に機動的に対応できるなど危機管理能力が向上する。

キ 人材育成のための専門的な組織の設置が可能となり、分権時代にふさわしい職員を養成するための研修が活性化する。

(2) 合併に際して懸念される事項への対処

合併を進める上での障害、あるいは合併に消極的となる理由として、以下のような指摘が挙げられている。これらの合併に際して懸念される事項への対処方策として、国においては、平成一一年の「市町村の合併の特例に関する法律」（以下「合併特例法」という。）改正等により、市町村合併の推進のための複合的な支援

策が拡充強化されたところであり、また、本県においても、積極的な合併支援の施策を充実することとしている。

具体的に懸念される事項とその対処例として以下のようなものがある。

- ① 合併の必要性やメリットが抽象的でわかりにくい場合があること
- ア 合併推進の背景、制度、利点や課題への対応策等について、できるだけ具体的にわかり易く数字やグラフ等も示しながら資料を作成し、各地域での説明会やシンポジウムを積極的に開催する。
- イ 啓発用パンフレットや各種メディアを活用した広報を展開する。
- ② 合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じたり、歴史や文化への愛着や地域への連帯感が薄れるといった懸念があること
- ア 旧市町村単位に支所や地域振興センター等行政サービスの拠点を設置し、行政サービスの維持・向上を図る。
- イ 市町村建設計画策定過程で住民意見を反映し、旧市町村の発展方向を明確に位置付けた地域の将来ビジョンを策定する。
- ウ 合併による総合的なまちづくりや地域の一体性確保のための各種の事業等を実施し、合併後の地域住民の連帯強化並びに旧市町村の区域の地域振興を図る。
- ③ 住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供ができにくくなるという懸念があること
- ア 旧市町村の振興のために、旧市町村の区域毎の「地域審議会」設置や定期的な地域懇談会等の開催により、施策の計画段階からの住民意見の反映システムを構築する。
- イ 住民からの直行便や住民相談窓口の設置、情報公開制度の導入等により直接住民の意見を聴く制度をつくる。
- ウ 各種の公益法人、住民等による組織、ボランティア団体や民間企業との役割分担を明確にし、各分野に応じた活用を図る。
- エ 行政体制強化のメリットを引き出し、旧市町村単位の振興組織の設置、行政広報の充実、機動班の設置等専門的かつ迅速なサービス体制を強化する。
- オ 旧市町村における行政サービスの拠点間の連絡体制強化のための情報ネット

トワーク化を図る。

四 市町村の合併パターン

本県では、平成六、七年度に実施した「市町村の自主的合併に関する調査研究（以下「第一次調査」という。）」において、①行財政効率化型、②市制移行型、③地方中核都市形成型の三類型を示し、県下九四市町村のうち、一五地域五二市町村について合併パターンを例示した。今回の合併パターンは、この第一次調査の成果、平成一〇年度に実施した基礎調査及び平成一一年八月に示された国の指針を踏まえて作成した。

（一）市町村合併の類型化

市町村合併の類型化に当たっては、第一次調査において、地域社会の変動に伴う市町村の再編成の必要性、市町村合併の動向、県内の市町村の歴史的・地理的・文化的背景及び市町村の実態調査を踏まえ、合併の目的別類型化の観点から三つの類型化を図ったところであるが、今回も基本的にこの三類型を踏襲することとした。以下に本県の市町村合併の三つの類型を示す。

【類型一】行財政基盤強化型

合併を契機として行財政運営の効率化により行財政基盤強化を目指す合併

（人口一万人～二万人程度を目安）

地域社会の状況の変化や住民の日常生活圏の拡大などから、市町村が処理しなければならない事務が広域化し、各市町村が個々に対処する現在の行政システムでは行財政上の効率性が悪くなっている。更に、市町村は地方分権の推進によって自らの判断と責任において、地域社会のために責任ある行政を展開し、地域住民の福祉の向上を図らなければならないが、そのためには、個々の市町村が合併を通じて行財政の基盤を強化し、地方分権の時代にふさわしい行政体制を確立することが期待される。

【類型二】市制移行型

合併を契機として市制移行により都市機能の充実を目指す合併

(人口五万人前後を目安)

分権型社会の到来及び都市化の進展に伴い、今後益々多様化、高度化する住民ニーズへの対応が求められる中、より総合的、計画的な財政運営並びに施策の展開が必要とされている。隣接している町村で一つの生活圈を形成し、市制移行が見込める地域として、福祉施策等の充実や活力ある都市整備を図り、地域の一体化に即した施策の展開や自立的圏域の形成が期待される。

【類型三】地方中核都市形成型

地方中核都市を中心に合併を契機として、圏域内での機能連携により地域全体の一体的発展を目指す合併

(人口一〇万人前後を目安)

地域社会の変化は、一方で過密の地域を、他方で過疎の地域を生み出し、不均衡な発展をもたらしている。このことは本県においても、地域社会のアンバランスな構図が見られるところであるが、交通・情報通信手段の発達等に伴い、地域の結び付きは市町村の区域を超えているのが現状である。地方中核都市中心として行政圏、経済圏及び日常生活圏等が一体となり、圏域的広がりの中で各地域の特性を踏まえた、より複合的、広域的な施策の展開が図られ、また、相当規模を有する都市が県内各地に存在することにより県土の均衡ある発展が期待される。

(2) 合併パターン作成の考え方

合併パターンの作成にあたっては、地域の結びつきの実情を示す各種データ(通勤通学圏・商圏等の住民の日常生活圏、事務の共同処理の状況など)並びに郡の区域、自然的・地理的条件、歴史的・文化的要素、市町村及び住民の意識などを総合的に判断し、一体性が認められる地域を組み合わせた。合併パターンは、県内の全ての市町村を視野に入れて検討するが、この合併パターンは合併機運の醸成に向けての議論のスタートのためのいわば「たたき台」であり、現在、既に

主体的な検討が行われている二地域(中球磨及び天草地域)は、既にその先を導んでいるものとして位置づけ、これら二地域以外の市町村について作成することとした。

中球磨地域(五町村)

既に法定協議会(中球磨五か町村合併協議会)を設置(平成一一年四月一日)し、合併に向けて検討中。

天草地域(一五市町)

一五市町の首長合意の下で合併研究会(天草地城市町合併研究会)を設置(担当課長で構成。平成一一年一月九日)し、具体的に検討中。

(3) 合併パターン

二通りの合併パターンを作成する(パターンA及びパターンBとする)。

【パターンA】郡市の区域を超えないことを基本として一体性が認められる地域

一 九地域(七四市町村)

【パターンB】郡市の区域を超える場合も含み一体性が認められる地域

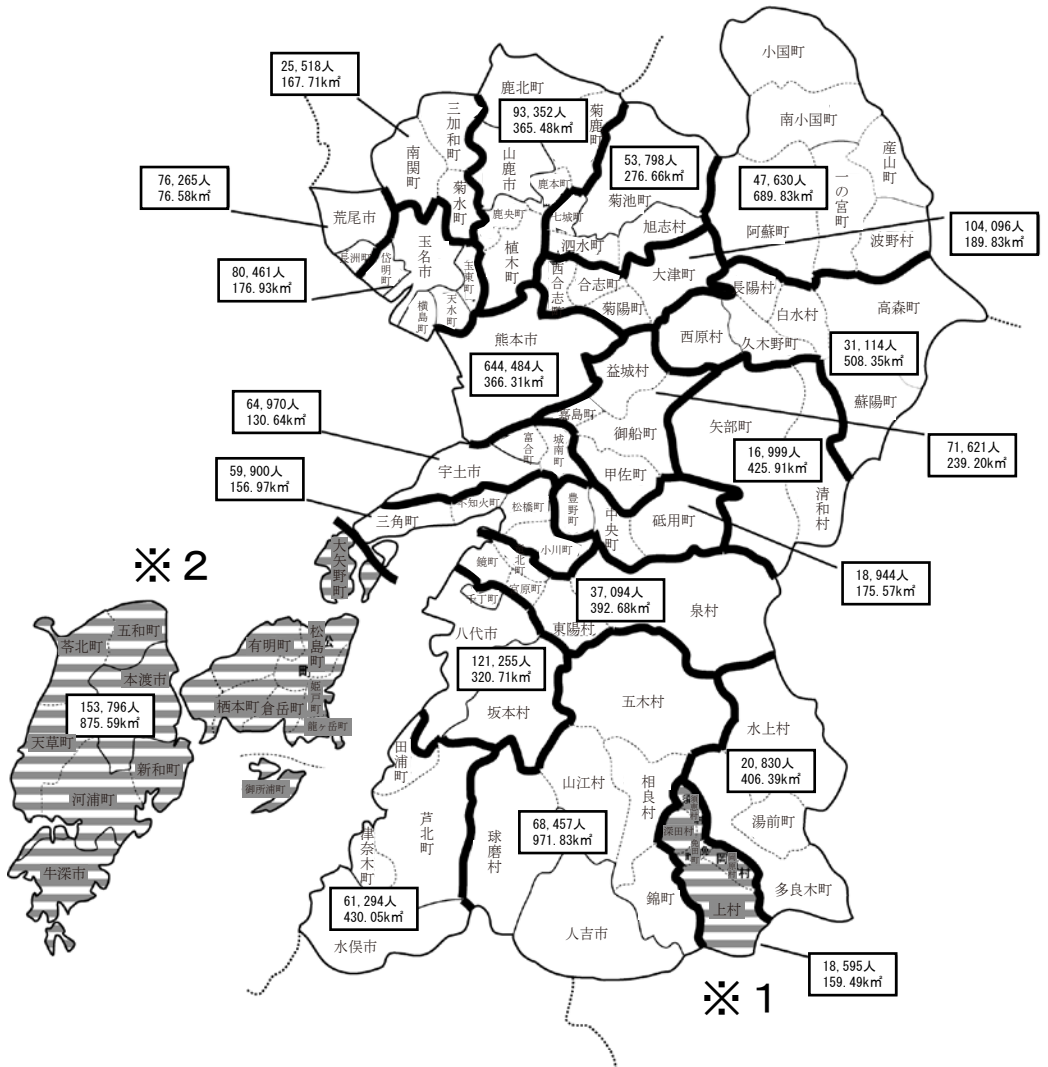
一 八地域(七四市町村)

※なお、熊本市については、単一市としてパターンA・Bに含めているが、熊本市と一体性が認められる周辺町からなる地域は参考パターンとして作成。

その結果、これらの合併パターンでは、県下九四市町村は概ね四分の一程度に再編されることとなる。

【パターンA】

群市の区域を超えないことを基本として一体性が認められる地域



パターンA 19地域 (74市町村)

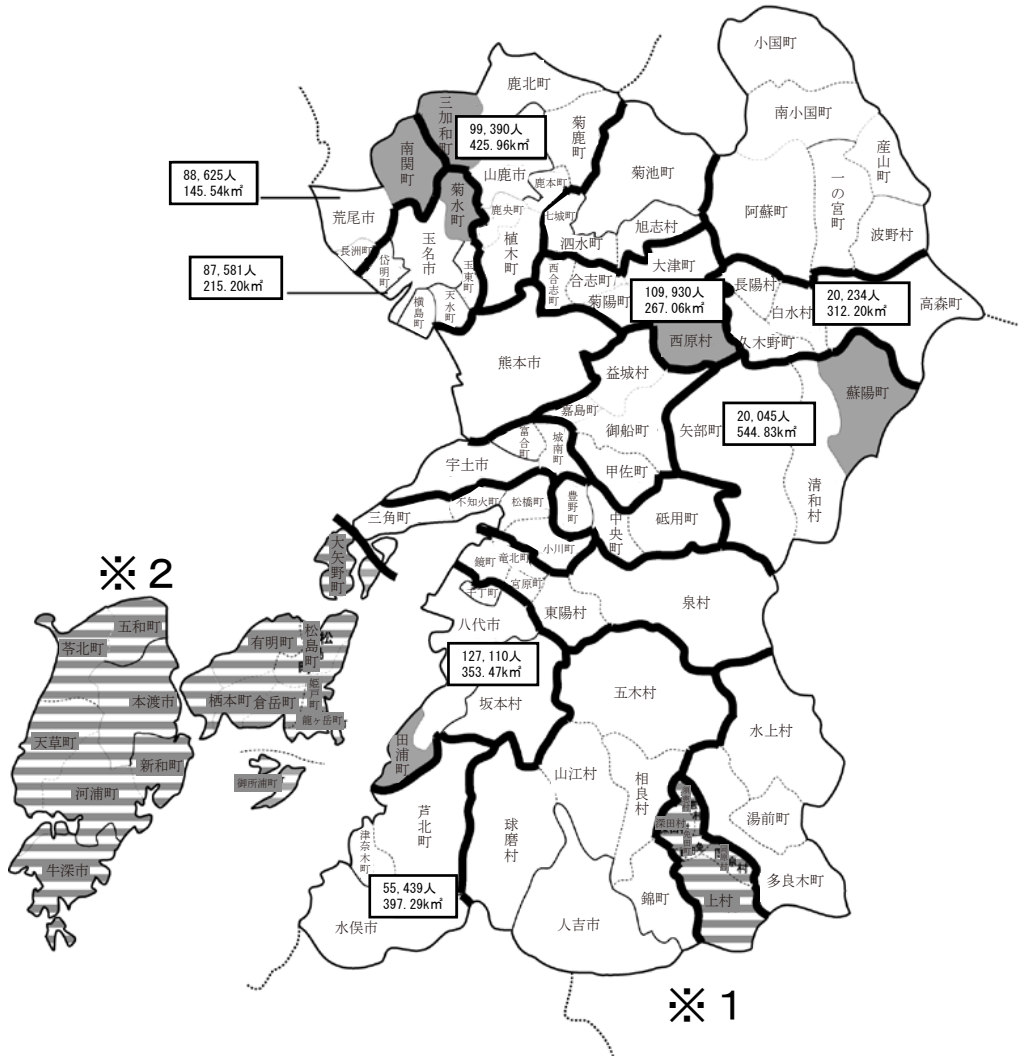
主体的に検討が行われている地域 2地域 (20市町村)

※1 : 中球磨5か町村合併協議会を設置

※1 : 15市町で天草地域市町合併研究会を設置

【パターンB】

群市の区域を超える場合も含み一体性が認められる地域



パターンB

18地域（74市町村）

（グレー塗り）

パターンAとの変更地域（群市の区域を超える場合も含む）

主体的に検討が行われている地域

2地域（20市町村）

※1：中球磨5か町村合併協議会を設置

※1：15市町で天草地域市町合併研究会を設置

【パターンA】

区分	関係市町村	構成	類型	人口(人)	面積(km ²)
熊本	1 熊本市	1市	—	644,484	266.31
宇城	2 宇土市、城南町、富合町	1市2町	③	64,970	130.64
	3 三角町、不知火町、松橋町、小川町	4町	②	59,900	156.97
	4 豊野村、中央町、砥用町	2町1村	①	18,944	175.57
玉名	5 荒尾市、長洲町	1市1町	③	76,265	76.58
	6 玉名市、岱明町、横島町、天水町、玉東町	1市4町	③	80,461	176.93
	7 菊水町、三加和町、南関町	3町	①	25,518	167.71
鹿本	8 山鹿市、鹿北町、菊鹿町、鹿本町、鹿央町、植木町	1市5町	③	93,352	365.48
菊池	9 菊池市、七城町、旭志村、泗水町	1市2町1村	③	53,798	276.66
	10 大津町、菊陽町、合志町、西合志町	4町	③	104,096	189.83
阿蘇	11 一の宮町、阿蘇町、南小国町、小国町、産山村、波野村	4町2村	①	47,630	689.83
	12 蘇陽町、高森町、白水村、久木野村、長陽村、西原村	2町4村	①	31,114	508.35
上益城	13 御船町、嘉島町、益城町、甲佐町	4町	②	71,621	239.20
	14 矢部町、清和村	1町1村	①	16,999	425.91
八代	15 八代市、坂本村、千丁町	1市1町1村	③	121,255	320.71
	16 鏡町、竜北町、宮原町、東陽村、泉村	3町2村	①	37,094	392.68
芦北	17 水俣市、田浦町、芦北町、津奈木町	1市3町	③	61,294	430.05
球磨	18 人吉市、錦町、相良村、五木村、山江村、球磨村	1市1町4村	③	68,457	971.83
	19 多良木町、湯前町、水上村	2町1村	①	20,830	406.39

【パターンB】

区分	関係市町村	構成	類型	人口(人)	面積km ²
熊本	1 熊本市	1市	—	644,484	266.31
宇城	2 宇土市、城南町、富合町	1市2町	③	64,970	130.64
	3 三角町、不知火町、松橋町、小川町	4町	②	59,900	156.97
	4 豊野村、中央町、砥用町	2町1村	①	18,944	175.57
玉名	5 荒尾市、 南関町 、長洲町	1市2町	③	88,625	145.54
鹿本	6 玉名市、岱明町、横島町、天水町、玉東町、 菊水町	1市5町	③	87,581	215.20
	7 山鹿市、鹿北町、菊鹿町、鹿本町、鹿央町、植木町、 三加和町	1市6町	③	99,390	425.96
菊池	8 菊池市、七城町、旭志村、泗水町	1市2町1村	③	53,798	276.66
阿蘇	9 大津町、菊陽町、合志町、西合志町、 西原村	4町1村	③	109,930	267.06
上益城	10 一の宮町、阿蘇町、南小国町、小国町、産山村、波野村	4町2村	①	47,630	689.83
	11 高森町、白水村、久木野村、長陽村	1町3村	①	20,234	312.20
	12 御船町、嘉島町、益城町、甲佐町	4町	②	71,621	239.20
	13 矢部町、清和村、 蘇陽町	2町1村	①	22,045	544.83
八代	14 八代市、坂本村、千丁町、 田浦町	1市2町1村	③	127,110	353.47
芦北	15 鏡町、竜北町、宮原町、東陽村、泉村	3町2村	①	37,094	392.68
	16 水俣市、芦北町、津奈木町	1市2町	③	55,439	397.29
球磨	17 人吉市、錦町、相良村、五木村、山江村、球磨村	1市1町4村	③	68,457	971.83
	18 多良木町、湯前町、水上村	2町1村	①	20,830	406.39

(参考) 熊本市と一体性が認められる周辺町からなる地域

熊本市、植木町、菊陽町、合志町、西合志町、嘉島町、益城町	1市6町	792,788	505.19
------------------------------	------	---------	--------

※類型：①行財政基盤強化型、②市制移行型、③地方中核都市形成型を指す。

※人口はH11.3.31現在住民基本台帳人口による。

※面積は全国市町村要覧(平成11年度版)による。

(注) 表中、 はパターンAとの変更地域 (は郡市の区域を超えるパターン)

五 市町村合併の支援方策

市町村が合併の検討を進めていく段階に応じた、主な支援方策は次のとおりである。

(1) 国の施策

① 合併に向けた機運づくり

○住民発議制度

・有権者の五〇分の一以上の署名で、市町村長に対して合併協議会設置の直接請求ができる。

・全ての関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合には、各市町村長に対し、法定協議会設置の議案を議会に付議することが義務付けられている。

② 合併の検討を支えるための施策

○合併準備補助金

・平成一一年四月一日以降に設置された法定合併協議会の構成市町村での合併準備等に要する経費について、一関係市町村につき五、〇〇〇千円を上限とする定額補助を行う。

○合併協議会設置経費等合併準備経費に対する特別交付税措置

・法定又は任意の合併協議会が設置された市町村での合併準備に要する経費について、五カ年度にわたり特別交付税措置を講じる。

③ 合併に伴う新市町村振興のための施策

○合併市町村補助金

・平成一七年三月三十一日までに合併した市町村で、合併に伴い必要な事業として市町村建設計画に位置付けられたものに対して、人口規模（一関係市町村につき「五千人以下」を下限、「一〇万人超」を上限とした五区分）に応じた定額補助（同「二千万円」を下限、「一億円」を上限とした五区分）を三カ年度を限度に行う。

○合併特別債

・合併後一〇カ年度、市町村建設計画に基づき実施する公共的施設の整備事業、旧市町村区域の地域振興のための基金の積立等について、過疎債に準じた合併

特別債を充当する。（充当率九五％、交付税措置率七〇％）

○過疎地域における過疎債の特例

・合併により過疎地域からはずれても、過疎市町村であった地域については過疎債の活用ができる。

○普通交付税の算定の特例（合併算定替）

・合併後一〇カ年度は合併しなかった場合の普通交付税額を全額保障する（H一改正前は五カ年度）。さらに、その後五カ年度は激変緩和措置を講じる。

○合併直後の臨時的経費に対する普通交付税措置

・合併直後に必要となる臨時的経費について、五カ年度にわたり普通交付税の基準財政需要額に算入する包括的な財政措置を講じる。

○合併関係市町村間の公債費負担格差是正のための特別交付税措置

・合併関係市町村間における起債制限比率の格差が市町村の合併の障害となると認められる場合には、全国平均起債制限比率（最も低い合併関係市町村の起債制限比率が全国平均起債制限比率を上回る場合は、当該市町村の起債制限比率とする。）と全国平均起債制限比率を超える合併関係市町村に係る起債制限比率の差に相当する利子相当分について、一〇カ年度にわたり特別交付税措置を講じる。

④ 合併に伴う旧市町村振興のための施策

○地域審議会の設置

・合併後も地域住民の声を施策に反映させ、きめ細かな行政サービスを実現させるために、合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域毎に「地域審議会」を設置し、合併後の市町村長の諮問に応じて地域の意見を述べるることができる。

⑤ その他合併に伴い課題とされている事項に対する特例

○議会の議員の定数・在任に関する特例

・一定の範囲内で、合併市町村の議会の議員の定数を増加するか、または合併関係市町村の議会の議員が合併市町村の議会の議員として在任することができる。

○議会の議員の退職年金に関する特例

・合併がなかったならば、当該任期中に議員退職年金の受給資格（在職一二年以

上)を満たすことになる者に対して、年金受給資格を付与する。

○市となるべき要件の特例

・市と市、市と町村の新設合併の場合は、地方自治法上の市となるべき要件を備えない場合でも市となることができる。(合併に伴い新たに市となるための人口要件は四万人以上(原則五万人以上))

(2) 県の施策

① 合併推進に向けた体制づくり

○本庁及び出先機関における推進体制の整備

・市町村合併を積極的に推進するために組織体制を強化する。具体的には、本年四月に総務部市町村課に、市町村合併及び広域連合等広域行政推進を所管する組織を整備するとともに、新設する地域振興局においても、地元市町村と連携を図りながら支援、助言等を積極的に行う。

市町村合併庁内連絡調整会議

・平成一〇年七月、県庁内に各部署の横断的な組織として「市町村合併庁内連絡調整会議」を設置しており、全庁的に連携して市町村の合併検討を支援する。

② 合併に向けた機運づくり

○市町村合併に関する情報提供、広報・啓発活動

・市町村、各種団体等が主催する研修会等への講師派遣や、市町村合併に関するシンポジウム等の開催、マスメディアを通じて情報提供、パンフ等の作成などに積極的に取り組み、全県的な市町村合併の機運づくりに努める。

○市町村合併に関する相談窓口の設置

・県民からの市町村合併に関する各種の相談対応や情報提供を行う相談窓口を市町村課及び各地域振興局に開設する。

③ 合併の検討を支えるための施策

○市町村合併に関する調査検討の実施

・市町村合併の検討を行う地域の求めに応じて、地域の現状、課題及び将来像、合併に関する利点や障害への対処等に関する調査検討を実施しその結果を地元提供とする。

○市町村等への情報提供及び技術的・人的支援

・市町村に対して、積極的に各種の情報を提供するとともに、研究会や学習会への参画、任意の合併協議会や法定協議会への委員等やアドバイザーとしての参画、合併に関する検討に際しての技術的・人的支援等出来る限りの支援を行う。

④ 合併に伴う新市町村振興のための施策

○本県独自の財政支援制度の創設に向けた検討

・市町村建設計画に掲げる合併に伴い必要となる事業に対して、本県独自の財政支援制度の創設に向けて検討を進める。

○市町村振興資金(合併市町村まちづくり事業)

・合併に伴うまちづくり事業に対して、「市町村合併・広域的生活圏づくり推進特別資金」を貸し付ける。

○市町村建設計画に掲げられた事業の実施

・市町村建設計画の策定過程に積極的に参画し計画の実現に向けて支援するとともに、計画に掲げられた県事業については重点的な実施を行う。

六 市町村合併推進に向けて

市町村合併の検討は、将来的な課題ではなく、市町村合併に対する国等の行財政措置を定めた合併特例法の期限が平成一七年三月三十一日に失効することを考慮すれば、まさに早急に取り組むべき課題である。

本県としては、一部地域を除き、合併推進に向けた取組みが進んでいない県下の市町村の実態並びに合併機運の盛り上がり状況等を考えれば、それぞれの地域において合併に向けた具体的な取組みを喚起することが、まず重要と考える。

市町村においては、本県が今般策定した「熊本県市町村合併推進要綱」の趣旨に沿って、自らの地域の将来を見据えた具体的な検討に着手されることを期待す

る。熊本県は、こうした市町村の取組みに対して最大限の支援を行う考えである。

この合併推進要綱の策定・公表後、県は、各地域振興局に市町村長や議長等を対象に要綱並びに市町村合併の必要性等に関する説明会等を随時開催し、これにより、県内各市町村における検討が本格化すると共に、住民や関係団体における関心も高まりを見せ始めることとなった。

(二) 市町村課に広域行政推進室の設置等

県が市町村合併推進要綱を策定した直後の平成一二年には、市町村課内「分権・合併班」を廃し、新たに課内室として「広域行政推進室」が置かれ、市町村合併等、広域行政推進への取組みが強化された。

また、この年から、県の組織再編により、従来の県事務所を改組して、「地域振興局」が新設されたが、この地域振興局内の振興調整室において、市町村合併を当面の重要課題として推進する体制が整備された。

(三) 県合併推進本部と地域推進本部の設置

庁内における市町村合併支援のための組織として、各部筆頭課長等を構成員とする「市町村合併庁内連絡調整会議」が平成一〇年六月に設けられたことは既述のとおりであるが、市町村合併推進要綱の策定後、合併特例法期限までの自主的な市町村の合併を県の各部・関係機関が一体となって推進・支援するため、この調整会議を改組拡充する形で、平成一二年一月二日、知事を本部長、副知事及び出納長を副本部長、各部署局長を本部長とする「熊本県市町村合併推進本部」を設置するとともに、地域毎の県下一〇の地域振興局に地域推進本部を順次設置した。

市町村合併推進本部には、下部検討組織として、関係各課長による幹事会、関係各課担当班長によるワーキング会議も併せて設置され、各種事務調整及び意見交換の場として機能することとなった。

市町村合併推進本部の所掌事務は、熊本県市町村合併推進要綱等に基づく市町村合併のための政策調整、市町村や合併協議会等に対する情報提供及び助言等で、平成一二年以降、合併特例法の節目を迎えた平成一七年三月三十一日までに、推進本部が一二回、幹事会が一九回、ワーキング会議が一五回開催された。

熊本県市町村合併推進本部設置要綱

(設置)

第一条 本県における自主的な市町村の合併を県の各部・関係機関が一体となって推進・支援するため、熊本県市町村合併推進本部（以下、「推進本部」という。）を設置する。

(所掌事務)

第二条 推進本部は、次の事務を所掌する。

- (1) 熊本県市町村合併推進要綱等に基づく市町村合併のための政策調整
- (2) 市町村や合併協議会等に対する情報提供及び助言等
- (3) その他、市町村の合併の推進に必要な事項

(組織)

第三条 推進本部は、本部長、副本部長及び本部長をもって構成する。

2 本部長は、知事をもって充てる。

3 副本部長は、副知事及び出納長をもって充てる。

4 本部長は、別表一（略）に掲げる職にある者をもって充てる。なお、本部長は、必要と認める者を臨時に本部長とすることができる。

(運営)

第四条 推進本部の会議は、本部長が必要に応じて招集し、主宰する。

(幹事会)

第五条 推進本部に、幹事会を置く。

2 幹事会は、幹事長及び幹事をもって構成し、幹事長は、市町村課長をもって充てる。

3 幹事は、別表二(略)に掲げる職にある者をもって充てる。なお、幹事長は、必要と認められる者を臨時に幹事とすることができる。

4 幹事会は、推進本部において協議する事項について必要な調査、検討を行う。

5 幹事会の会議は、幹事長が必要に応じて招集し、主宰する。
(ワーキンググループ)

第六条 幹事会は、幹事会の調査、検討事項に関係する課の職員をもって構成するワーキンググループを置くことができる。

2 ワーキンググループは、幹事会の調査、検討事項に関し、資料収集及び調査研究等を行う。

3 ワーキンググループは、座長及び班員をもって構成し、座長は市町村課広域行政推進室長、班員は別表三(略)に掲げる職にある者をもって充てる。なお、座長は必要と認められる者を臨時に班員とすることができる。

(事務局)
第七条 推進本部、幹事会及びワーキンググループの事務局は、総務部市町村課とする。

(その他)
第八条 この要綱に定めるもののほか、推進本部の運営に必要な事項は、本部長が別に定める。

付 則

1 この要綱は、平成一二年一二月一日から施行する。

2 市町村合併内連絡調整会議設置要項(平成一〇年六月二五日施行)は、廃止する。

推進本部名称	本部長	副本部長	本部員	幹事会	設置年月日
熊本県市町村合併推進本部	知事	副知事 出納長	各部長、各局長 警察本部長教育長 各委員会事務局長 宇城地域振興局長	各部・各委員会筆頭課長 財政課長 市町村課長 地域政策課長 宇城地域振興局次長	平成十二年二月二日
熊本県市町村合併 宇城地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	振興調整室企画調整班長 同市町村班長 総務課長 各副部長 教育事務所庶務課長	平成十三年二月四日
熊本県市町村合併 荒尾・玉名地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	振興調整室各班长 総務部総務課長 各部副部長	平成十二年二月二八日
熊本県市町村合併 鹿本地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長・副部長 教育事務所長	各部課長 農業改良普及センター所長 教育事務所指導課長	平成十三年二月五日
熊本県市町村合併 菊池地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	振興調整室企画調整班長 同市町村班長 総務部総務課長 各副部長 教育事務所庶務課長	平成十三年一月四日
熊本県市町村合併 阿蘇地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	振興調整室各班长 総務部総務課長 各部副部長	平成十三年二月二〇日
熊本県市町村合併 上益城地域推進本部	振興局長	振興局次長	各部長 教育事務所長	振興調整室長 企画調整班長 総務部総務課長 保健福祉課 境部総務企画課長 農林部農業振興課長 土木部土木総務課 企画調査課長 教育事務所指導課長	平成十三年二月一日
熊本県市町村合併 八代地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	振興調整室企画調整班長 同市町村班長総務課長 各副部長 教育事務所庶務課長	平成十三年二月四日
熊本県市町村合併 水俣芦北地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	振興調整室企画調整班長 総務部総務課長各副部長 農業改良普及センター所長 教育事務所庶務課長	平成十三年二月一日
熊本県市町村合併 球磨地域推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	各部課長 農業改良普及センター所長 教育事務所指導課長	平成十二年二月二日
天草地域町村合併 推進本部	振興局長	振興局次長	振興調整室長 各部長 教育事務所長	振興調整室企画調整班長 総務部総務課長、各副部長 教育事務所庶務課長	平成十二年二月二八日