

第四章 合併新法下の熊本県における市町村合併推進の取組み

地方自治法では、地方自治体の目的及びその事務処理に当たって、最少経費で最大の効果を挙げようとするともに、常にその組織及び運営の合理化に努め、他の地方公共団体に協力を求めて、その規模の適正化を図る事を不断の行政課題としているが、加えて、近年における地方分権の進展、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、分権時代にふさわしい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ている。

本県は、以上のような基本認識に立って、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、市町村合併問題を市町村のみの課題とするのではなく、市町村を包含する県自らの課題として捉え、県政の最重要課題のひとつとして、「平成の大合併」を積極的に推進し、合併特例法期限内に合併の申請が行われた団体を含めると、合併推進が具体化した平成一二年三月末時点における本県の市町村数九四（一市六二町二二村）と比較してほぼ半減の四八（一四市二六町八村）に再編された。

一方で、様々な理由から合併に至らなかった市町村も三二あり、うち一六町村が人口一万余未満の小規模町村であること等から、県内市町村の行政体制の整備等を図るため、平成一七年四月に施行された「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。）」の下でも、国が平成一七年五月三一日に示した「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」に基づき、熊本県市町村合併推進審議会の意見や対象市町村の意向、行財政の見通し等を踏まえ、平成一八年五月に合併新

法下における「熊本県市町村合併推進構想」を、同年九月に「熊本県市町村合併支援プラン」を策定し、引き続き自主的・主体的な市町村合併を推進することとした。

本章では、合併新法が施行された以降の本県における自主的合併推進への取組み、県内の合併検討状況などについて述べることにする。

第一節 県における自主的合併推進への取組み

一、県における合併新法下の市町村合併推進体制

国においては、平成一七年四月に、平成二二年三月までの五年間を時限とする合併新法が施行され、引き続き市町村合併を協力を推進することとされたが、都道府県においても、合併新法に基づき、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」に基づき、自主的な市町村の合併の推進に関する構想を定めることが要請された。

本県においては、合併特例法の下で、平成一六年度まで市町村合併推進室に「市町村合併推進班」と「新市町村づくり支援班」の二班体制で市町村合併の推進と併せて合併市町村のまちづくり支援を行ってきたが、合併特例法下での各地域の合併検討が一段落したことを受け、平成一七年四月に市町村合併推進室を廃止し、新たに市町村総室内に合併推進班を設置した。

合併推進班においては、合併特例法下で合併した市町村に対する合併支援プランに基づくまちづくり支援を引き続き行うとともに、合併新法

に基づく県の合併推進構想の策定や新たな合併の枠組みについて検討などを行うこととした。

なお、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・支援するために、平成一二年一二月以来設置されていた熊本県市町村合併推進本部及び各地域振興局に設置されていた地域合併推進本部については、引き続き市町村合併を推進する必要があるから、そのままの体制を存置した。

二、県における主要な取組み

(一) 合併新法下における熊本県市町村合併推進構想の策定

① 熊本県市町村合併推進審議会の設置

合併新法においては、県は自主的な市町村の合併を推進するための合併推進構想を作成すること、また、構想の作成に当たっては、市町村合併推進審議会の意見を聞くこととされていたことから、本県では平成一七年七月に、熊本県市町村合併推進審議会を設置した。

熊本県市町村合併推進審議会条例をここに公布する。

平成一七年七月一日

熊本県知事 潮 谷 義 子

熊本県条例第四一号

熊本県市町村合併推進審議会条例

(趣旨)

第一条 市町村の合併の特例等に関する法律(平成一六年法律第五九号)第六〇条第三項の規定に基づき、同条第一項の規定により設置する熊本県市町村合併推進審議会(以下「審議会」という。)の組織及び運営に関し必要な事項を定めるものとする。

(組織)

第二条 審議会は、委員一五名以内で組織する。

2 委員は、次の各号に掲げる者のうちから、知事が任命する。

(1) 市町村の長

(2) 市町村の議会の議員

(3) 学識経験を有する者

(4) 前三号に掲げる者のほか、知事が必要と認める者

(委員の任期)

第三条 委員の任期は、二年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員は、再任されることができる。

(会長)

第四条 審議会に、会長を置き、委員の互選により選任する。

2 会長は、会務を総理し、審議会を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(議事)

第五条 審議会は、会長が招集する。

2 会長は、審議会の議長となる。

3 審議会は、委員の過半数が出席しなければ、会議を開き、議決することができない。

4 審議会の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

(庶務)

第六条 審議会の庶務は、総務部において処理する。

(雑則)

第七条 この条例に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める。

附 則

- 1 この条例は、公布の日から施行する。
- 2 この条例は、平成二二年三月三十一日限り、その効力を失う。

(委員名簿)

行政関係

中村 博生（熊本県議会総務常任委員会 委員長）
幸山 政史（熊本県市長会会長 熊本市長）
荒木 泰臣（熊本県町村会会長 嘉島町長）

北田 彰（熊本県市議会議長会副会長 菊池市議長）

大丸 清光（熊本県町村議会議長会会長 芦北町議長）

学識経験者

中川 義朗（熊本大学法科大学院教授）

経済・産業関係

今里 佳奈子（熊本県立大学総合管理学部助教授）

住民・生活関係

大久保 太郎（熊本経済同友会 副代表幹事）

三津家 敏子（J A熊本県女性組織協議会会長）

福祉関係

蔵原 隆浩（日本青年会議所熊本県ブロック協議会会長）

地域づくり関係

田中 三恵子（熊本消費者協会会長）

村越 美智子（熊本県PTA連合会副会長）

中村 義彦（熊本県社会福祉協議会常務理事）

地域づくり関係 米谷 正勝（地域づくり団体熊本県協議会副会長）

- ②熊本県市町村合併推進構想（第一次）の策定に向けた動き

新たに設置された審議会の第一回会合は平成一七年八月二四日に開催され、委員の互選により、会長に中川義朗委員が選任された。また、審議会においては、国の基本指針等を踏まえて、「自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な事項等」、「構想対象市町村の選定」、「構想対象市

町村の組合せ」、「合併推進方策の検討」について今後審議を行っていくことが確認された。

第二回会合は、平成一七年十月二六日に開催され、推進構想（総論部分）の事務局案をたたき台に、議論がなされた。また、審議会での審議に市町村の意見を反映させるため、審議会委員が非合併市町村（三十二団体）の市町村長及び議会議長等と意見交換を行う「地域懇談会」を県内の三ブロック（県北、県東、県南）ごとに実施することが確認された。

それを受け、各委員参加の下、十一月十一日に県北（玉名市、阿蘇市）、十一月十七日に県南（人吉市）、十一月十八日に県東（熊本市）、十一月二十二日に県南（芦北町）の延べ五箇所地域懇談会を開催し、各市町村長等と意見交換を行った。

第三回会合は、平成一七年十一月二八日に開催され、市町村合併推進構想の内容についての検討が行われた。第二回会合で意見が出されていた「熊本市の政令市移行の必要性」、「熊本市が進める将来ビジョンづくりへの県の参画」について構想に追加することが確認され、合併推進構想の総論的部分（自主的な市町村の合併の推進に関する基本的な考え方）について了承された。また、構想対象市町村の組合せについて、地域懇談会等で出された市町村長等の意見を十分に尊重して慎重に検討して欲しい等の意見が出された。

第四回会合は、平成一八年一月三十一日に開催され、審議会会長の試案として提案された「構想対象市町村の組合せ検討についての考え方」について議論が行われた。審議会としては概ね適当という結論となったが、対象市町村の意見を聴いて、次回にさらに検討を行うこととなった。

審議会の意向を受け、平成一八年二月六日から一〇日にかけて、県内六箇所審議会検討案についての市町村担当課長への説明会を開催するとともに、市町村長に対しての意見照会を実施した。

第五回会合は、平成一八年三月一日に開催され、市町村長からの意見等も踏まえた、「熊本県市町村合併推進構想（第一次）素案」について審

議を行った。その結果、構想対象市町村の組合せについては、市町村からの意見等を踏まえ、段階的な検討を行うこととし、まず将来的に望ましい組合せ及び検討の方向性を示し、今後、各地域の合併気運の醸成を図りながら更に検討を進めていくこととする素案について、全会一致で了承された。

その後、審議会としての意見について取りまとめが行われ、平成一八年三月九日に知事宛に意見書が提出された。

「熊本県市町村合併推進審議会条例」に基づき設置された当審議会においては、熊本県が作成される合併推進構想について、昨年八月に第一回の審議を開始し、一月の県内五地域における地域懇談会の開催及び本年二月の全五九市町村への意見照会等を踏まえながら、合計五回にわたって慎重な審議を行った結果、下記のとおり、当審議会の意見を取りまとめましたので提出します。

今後は、速やかに県の構想を作成し、平成二二年三月末までの限時法である合併新法の下での市町村合併を積極的に推進されることを期待します。

記

熊本県市町村合併推進構想（第一次）素案は、「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。）」及び総務大臣の基本指針に基づいており、また、これまでの当審議会での議論、旧合併特例法下での合併検討の経緯及び市町村の意見等を踏まえたものであり、その内容は適当である。

なお、今後、市町村合併の推進に当たっては、以下の点に留意しつつ、県としての取組みをお願いする。

- 1 合併新法の期限は、平成二二年三月末日までとなっており、合併協議に要する時間等を考慮すれば、できるだけ早い時期に、合併協議会の設置等自主的な市町村合併に向けた具体的な動きが生じるよう、今後、県におい

て、合併気運の醸成に努める必要がある。

なお、市町村を取り巻く環境は一段と厳しくなっており、小規模町村については、行財政基盤の強化が急務の課題であり、早急な取組みが必要と考えられることから、関係市町村及び住民の理解が深められるよう、それぞれの地域の実情に応じて、県としても積極的な役割を果たす必要がある。

- 2 熊本市の政令市移行については、地方分権の推進及び九州における拠点性の向上の観点から必要であり、熊本市及び周辺地域において現在進められている自主的な検討の動き等を踏まえて、県としても、積極的にこれらの検討に参加し、合併気運の醸成に努める必要がある。

- 3 合併新法下において合併を円滑に進めるため、必要な支援が求められており、特に、小規模町村の場合、財政基盤が弱く、電算システムの統合等の合併に伴って欠かせない事務が、合併の障害とならないよう、必要な支援が期待される。県においては、合併に係る財政支援措置を含め、各種の支援策について速やかな検討をお願いする。

平成一八年三月九日

熊本県知事 潮 谷 義 子 様

熊本県市町村合併推進審議会

会長 中 川 義 朗

県では、審議会です承を得た「熊本県市町村合併推進構想（第一次）素案」について、広く県民の意見を聴くためのパブリックコメントを実施（平成一八年三月三〇日〜平成一八年四月二八日）したうえで、第一回熊本県市町村合併推進本部会議（平成一八年五月二三日開催）を経た上で、平成一八年五月二四日に、「熊本県市町村合併推進構想（第一次）」を策定した。

「熊本県市町村合併推進構想（第一次）」

I 構想作成の趣旨

本県においては、平成一二年三月に「熊本県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、要綱策定当時に九四あった市町村数は、平成一八年三月末には四八になる等、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三二市町村あり、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、平成一七年四月に、平成二三年三月までの五年を時限とする「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、平成一七年七月に熊本県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「熊本県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、今般、第一次の構想として、まず将来的に望ましい組合せ及び検討の方向性を示すこととし、今後、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。

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

一 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一一年三月末時点の全国の市町村数は三、二二二あったが、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一八年三月末時点で約四割減の一、八二一となるなど、全国的に市町村合併が進んだ。

また、本県においても、平成一一年三月末時点での市町村数九四と比較して、約三分の二にあたる六二の市町村が合併を選択し、新たに一六市町村が誕生することとなり、最終的に約五割減の四八市町村となり、熊本市を除くと一団体あたりの人口は県平均が一、二、八七五から二五、四七五となった。

このことにより、県内市町村の規模と能力の拡充が進み、それぞれの地域で育まれた伝統・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える。

二 市町村を取り巻く環境の変化について

(一) 地方分権の進展

○ 平成一二年四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つ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。

○ 平成一二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、平成一六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二〇〇二」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三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・地方を通じた効果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、平成一六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果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らなければならない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。

(二) 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一八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一五年の合計特殊出生率は一・四八で昭和三〇年と比較するとほぼ半減となっている。

また、本県の人口は平成一二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一九・五％に対し二三・二％(平成一六年)と全国の七年先を歩んでいる。

県内市町村(四八団体)の中には、既に高齢化率三〇％を超える団体が三八あり、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、二〇二五年の推計では、四〇％以上が一五団体、三〇％以上四〇％未満が二六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。

○ 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…一五歳から四九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の数。

(三) 生活圏域の拡大

- 昭和の大合併が行われた昭和三〇年代前半からおよそ四〇年が経過し、その間、自動車保有台数は平成一五年には二、四人に一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。

- 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。

(四) 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り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、平成一二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。

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。

※意向調査平成一七年六月～八月に旧合併特例法下で合併を選択しなかった三市町村及び既に誕生の一〇合併市町村に対し、「市町村行

政の今後のあり方に関する意向調査」を実施。

(五) 国、地方を通じた厳しい財政状況と行政改革の推進

○ 平成一七年度末における国・地方を合わせた長期債務残高は約七七〇兆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。

○ 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、二〇一〇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)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二〇一三」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」とこととされており、地方交付税等のさらなる削減を見込む必要があることと市町村の財政は、引き続き厳しい状況が予想されることである。

○ 県においては、平成一三年度から行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、平成一六年度は前年度に比べ、地方交付税(臨時財政対策債)を含む。以下同じ。)が、約三〇〇億円の削減されるなど厳しい財政状況となっており、平成一七年二月に「熊本県行政改革基本方針」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、平成一六年度に大幅に削減され、「熊本県市

町村合併推進要綱」が策定された平成一一年度の▲一〇%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。

○ 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。

○ 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」(平成一七年三月)では、地方公共団体に、平成一七年度から平成二二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、この中では四・六%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みこととされている。

今後、市町村にあつ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、小規模町村にあつては、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、厳しい行政運営が予想される。

(注一) 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

(注二) 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、地方財政法第五条の特例債(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。

(注三) 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、一般的には市は八〇%、町村は七五%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 × 一〇〇(%)

三 本県における市町村の望ましい姿

(一) 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、平成一八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。

○ 平成一二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、地域のご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)

○ 平成一二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」であるとされている。また、第二七次地方制度調査会の答申(平成一五年一月)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とされる。

※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。

(二) 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と認められるもの（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ことが必要である。

○ 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添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。

(三) 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、第二七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、平成二三年の九州新幹線鹿児島ルートの中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つ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、第二七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、平成一六年五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

○ 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、約六割の市町村が合併を選択し、分権時代に向け一定の行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つた市町村が県内に三二あり、その中には行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、職員の大規模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二二年三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。

五 市町村合併の推進に当たつての県の役割

○ 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、熊本市が中心となって進める政令市を視野に入れた将来ビジョンづくりに参加するとともに、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国勢調査、また将来推計は国立社会保健・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、平成一二年国勢調査によるもの。

※市町村数は、平成一七年三月末時点六八、平成一八年三月末時点四八としてしている。

一 市町村行政運営の状況

(一) 市町村の人口規模と面積

- 本県の市町村の平均人口は、平成一八年三月末現在で、三八、七三六

人(全国平均六五、一九八人)、平均面積では、一五四・三km²(全国平均二〇三・六km²)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。

旧合併特例法において市町村合併が進んだことにより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、本県の市町村数(四八)及び人口一万人未満の小規模町村数(一六)とも全国的には上位にある。

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一四市となる一方で、小規模町村も一六ある等、規模の格差が見られる。

(二) 市町村の行政運営の現状

- 市町村にあつては、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、平成一七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」は五・七人(全国九・一人)、「土木技師」は七・五人(全国一七・三人)、「建築技師」は二・三人(全国五・一人)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、人口一万人未満の小規模町村においては、六割の団体に二名以下の配置、「土木技師」は八割の団体に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を見ると、人口三万人以上の場合、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、人口一万人未満の小規模町村では、「高齢者福祉」について係以上の組織を設置している市町村は三団体（設置率九.一％）である他、「子育て支援」においては、係以上の組織の設置がな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。

(三)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、約四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(表六)

を見ると、非合併市町村の約四割が一〇％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、人口一万人未満の小規模町村の半数に当たる八町村が二〇％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。

○小規模な町村にあつては、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。

二 市町村の財政状況

(一)市町村の財政の現状(平成一六年度決算。六八市町村)

①歳入・歳出

○平成一六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、二四.二％であり、全国平均三四.五％を大きく下回り、また、歳入に占める地方交付税の割合は、県内市町村平均が二八.一％であり、全国平均一五.四％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。

○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、人口一万人未満の小規模町村では約一三％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、人口一万人未満の小規模町村では約三九％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。

○県内市町村の住民一人当たりの歳出額は、県平均が四〇.〇万円に對

して、人口五千人以上一万人未満の町村の平均は五五・三万円、人口五千人未満の町村の平均は八八・四万円となっており、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。）

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、〇・三二であり、全国平均（〇・四七）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、人口一万人未満の小規模町村では平均で〇・二四であり、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。

※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。

③ 財政構造の弾力性

（経常収支比率※）

県内六八市町村の経常収支比率の平均（単純平均）は、九一・六％であり、全国市町村平均九〇・五％を上回っており、財政構造の硬直化傾向が続いている。

※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、一般的には市は八〇％、町村は七五％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。

県内六八市町村の公債費負担比率の平均（単純平均）は、一七・〇％となっている。一般に警戒ラインとされる一五％以上の団体が全体の七割を占める四八団体となっており、このうち危険ラインとされる二〇％以上の

団体は一四団体となっている。（図一四）

※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。

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。

（二）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。

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つては、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。

三 将来人口、高齢化等の今後の見通し

（一）人口の推移

○ 今後、我が国の総人口が平成一八年をピークに減少が見込まれている中で、本県人口は平成二二年国勢調査では平成七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（四八団体）では、平成二二年人口と平成三三年推計人口を比較すると、人口の増加が見込まれるのは九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。（県内人口は四・六％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、人口一万人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三五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。

（二）高齢化の推移

○ 本県の高齢化率は、平成一六年一〇月時点（県推計）で二三・二％となっており、概ね全国の七年先を進んでいる。（全国平均：一九・五％）また、今後も、高齢化の進行が見込まれており、平成三三年には二九・七％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（四八団体）に見ると、平成一六年度一〇月時点で高齢化率が二五％を超える団体が三五団体あり、さらに三〇％を超える団体は一八団体ある。

なお、人口一万人未満の小規模町村にあつては高齢化率が二五％を超える団体が一六団体中一四団体であり、うち一〇団体は高齢化率三〇％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。

○ 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（一五歳以上六五歳未満）は大きく減少しており、国勢調査によれば、昭和六〇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（四八団体）に見ると、昭和三五年当時と比較して平成二二年の生産年齢人口が増加したのは九団体のみとなっており、平成二二年と比較して平成三三年にかけても増加が見込まれるのは五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、人口一万人未満の小規模町村においては、昭和三五年と平成二二年を比較すると一六町村全てで減少しており、うち七町村では四〇％以上の減少率となっている。

○ 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一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。

IV 構想対象市町村の組合せ

一 組合せ検討に当たつ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」及び今回五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、商圏等）、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「おおむね人口一万人未満の小規模な市町村」については、人口一万人未満の町村とするとともに、現在人口一万人以上であっても一〇年後(平成二七年)の人口推計で人口一万人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。

二 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、合併新法第五九条第三項及び第四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、今回の第一次の構想においては、まず将来的に望ましい組合せ及び検討の方向性を示すにとどめ、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(平成二二年三月三一日)までの実現可能性等を総合的に考慮し、さらに必要に応じ、追加、変更を行うこととする。

三 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、平成二二年国勢調査による。市町村名は、平成一八年四月一日現在。

(一) 熊本市及び周辺地域

- ① おおむね人口一万人未満を目安とする小規模な市町村について
・ 富合町、西原村及び嘉島町の二町一村は、人口一万人未満であり、「小規模な市町村」に該当する。三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ことである。

・ 甲佐町は、人口約一万二千人であるが、将来推計人口は、平成二七年には約一万人弱となること等から、総務大臣の基本指針の「おおむね人口一万人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、人口一万人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。現在、熊本市と日常生活圏等の結びつきが強い鹿本地域、菊池地域、阿蘇地域、宇城地域及び上益城地域の一部の市町村においては、政令市問題を含む都市圏ビジョン検討の取り組みとして、一五の市町村が参加する「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」が始まるなど、具体的な動きが顕在化してきたところであり、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。

- 富合町、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。

(二) 荒尾・玉名地域

- ① おおむね人口一万人未満を目安とする小規模な市町村について

・玉東町は、人口一万人未満であり、「小規模な市町村」に該当する。今後、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ことである。

- ・南関町は、人口約一万一千八百人であるが、将来推計人口は、平成二七年には約一万人弱となること等から、総務大臣の指針の「おおむね人口一万人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、平成一六年度まで荒尾市を除く一市八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たつつ、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。

(三) 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 おおむね人口一万人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、人口一万人未満であり、「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ことである。

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、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たつつ、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。

(四) 水俣・芦北地域

① おおむね人口一万人未満を目安とする小規模な市町村について

・津奈木町は、人口一万人未満であり、「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。

(五) 人吉・球磨地域

① おおむね人口一万人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、人口一万人未満であり、「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。

・錦町及び多良木町は、人口約一万二千人であるが、将来推計人口は、平成二七年には、それぞれ一万二千人程度、一人弱となること等から、総務大臣の指針の「おおむね人口一万人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」を含め一市四町五村であるが、「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。

(六) 天草地域

① おおむね人口一万人未満を目安とする小規模な市町村について

・苓北町は人口一万人未満であり、「小規模な市町村」に該当する。現状は、普通交付税の不交付団体であるが、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

○ 荅北町は、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。

V 自主的な市町村の合併を推進するために必要な措置

一 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。

二 具体的な措置の内容

(一) 推進体制の整備

①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。

(二) 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「熊本県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。

(三) 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。

(四) 県独自の支援策の検討

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。）を策定する。

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」、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検討する。
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。

(五) 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性があると認められ、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つせん・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。

③ 熊本県市町村合併推進構想（第二次）の策定に向けた動き

平成一八年五月の熊本県市町村合併推進構想（第一次）策定後、県は、合併新法下での自主的な合併の検討や合併市町村における新たなまちづくりを総合的に支援するため新合併市町村支援プランを策定し、地域毎の地域シンポジウムの開催をはじめとした各種取り組みを実施するなど、市町村合併を推進した。

その間、熊本市の政令指定都市を見据えた市町村合併の気運が高まり、平成一八年五月一九日に「熊本市・富合町合併準備協議会（任意協議会）」が立ち上がり、その後四回にわたる協議を経て、平成一九年一月五日に、法定協議会である「熊本市・富合町合併協議会」が設置された。

第一次構想において、市町村の合併枠組みについては、一段階的に検討することとされており、将来的に望ましい組合せ及び検討の方

向性を示すにとどめ、各地域の住民の合併気運の醸成を図りながら、合併新法の期限までの実現可能性等を総合的に考慮し、さらに必要に応じ、追加、変更を行うこと」とされていた。

そのため、熊本市と富合町が具体的な市町村合併に向けた動きを本格化させたことを受け、改めて推進構想の改訂が必要となった。

そのため、平成一九年三月三〇日、熊本県市町村合併審議会の第六回会合を開催し、熊本市と富合町の具体的な組合せを追記した「熊本県市町村合併推進構想（第二次）素案」について協議を行い、全会一致で了承した。また、この会合において、委員から「市町村合併特例法下で合併した市町村の検証を行うべきではないか」という意見が出された。

県では、審議会です承を得た「熊本県市町村合併推進構想（第二次）素案」を、第一七回熊本県市町村合併推進本部会議（平成一九年五月七日）を経て、広く県民の意見を聴くためのパブリックコメントを実施（平成一九年五月一八日～六月一五日）したうえで、平成一九年六月二九日に、「熊本県市町村合併推進構想（第二次）」として策定した。

《第二次構想の概要（追加部分）》

「熊本県市町村合併推進構想（第一次）」のうち、「IV 構想対象市町村の組合せ」の中に、「四 具体的な市町村の組合せ」を挿入した。

四 具体的な市町村の組合せ

（一）熊本市及び富合町

熊本市及び富合町は、平成一八年五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四度にわたる協議を経て、平成一九年

一月に、市町村の合併の特例等に関する法律第三条及び地方自治法第二五二条の二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。

④熊本県市町村合併推進構想（第二次改訂版）の策定に向けた動き

第二次構想で具体的な組み合わせで記載した熊本市と富合町については、その後、順調に協議が進められ、平成一九年一〇月三十一日に合併協定調印式、平成一九年十一月一日に富合町議会、十一月六日に熊本市議会において廃置分合関連議案が可決された。一月七日には、両市町長による知事への廃置分合申請書の提出が行われ、平成二〇年一月三〇日に、総務大臣による「市町の廃置分合」の告示が行われ、正式に熊本市・富合町の合併が確定した。

熊本県市町村合併審議会の第七回会合は、平成二〇年三月一三日に開催され、熊本市・富合町をはじめとした県内市町村合併に係る主な動きについての確認を行うとともに、第六回会合で意見が出されたことを受け、県が合併市町村に対して行った「合併効果の検証結果」についての報告を受けた。

その後、熊本市と富合町の合併に向けた動きが進む中、熊本市の近隣三町（城南町、植木町、益城町）においても、熊本市との合併に向けた機運が高まってきた。

城南町においては、平成二〇年一月一日に「熊本市・城南町合併任意協議会」を設置、平成二一年一〇月二日に法定協議会である「熊本市・城南町合併協議会」が設置された。植木町においては、

平成二〇年四月一日に「熊本市・植木町合併問題調査研究会」を設置、平成二〇年二月四日に法定協議会である「熊本市・植木町合併協議会」を設置した。さらに益城町においても、平成二〇年四月二三日に「熊本市・益城町合併任意協議会」、平成二〇年一〇月一日に法定協議会である「熊本市・益城町合併協議会」が設置された。

そのような熊本市と近隣町の合併の動きを受け、再度、熊本県市町村合併推進構想（第二次）の内容を変更する必要が生じてきたことから、平成二十一年一月二〇日に熊本県市町村合併審議会の第八回会合を開催し、熊本市と城南町、植木町及び益城町の組合せを追記した「熊本県市町村合併推進構想（第二次改訂版）素案」について協議を行い、全会一致で了承した。

県では、審議会で了承を得た「熊本県市町村合併推進構想（第二次改訂版）素案」について、第一回政令指定都市・市町村合併推進本部会議（平成二十一年一月二三日）を経て、広く県民の意見を聴くためのパブリックコメントを実施（平成二十一年一月三十一日～三月一日）したうえで、平成二十二年三月一六日に、「熊本県市町村合併推進構想（第二次改訂版）」を策定した。

《第二次構想改訂版の概要（追加部分）》

「熊本県市町村合併推進構想（第一次）」のうち、「IV 構想対象市町村の組合せ」の中に、「四 具体的な市町村の組合せ」に、既に示している「熊本市及び富合町」の他に、以下の組合せを追加した。

- ・熊本市及び益城町
- ・熊本市及び城南町
- ・熊本市及び植木町

四 具体的な市町村の組合せ

(二) 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、平成二〇年四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五度にわたる協議を経て、同年一〇月に、市町村の合併の特例等に関する法律第三条及び地方自治法第二五二条の二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。

(三) 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、平成二〇年一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六度にわたる協議を経て、同年一〇月に、市町村の合併の特例等に関する法律第三条及び地方自治法第二五二条の二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。

(四) 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、平成二〇年四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五度にわたる協議の後、市町村の合併の特例等に関する法律第四条に基づく住民発議の一連の手続きを経て、同年一二月に、同法第三条及び地方自治法第二五二条の二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。

(二) 合併新法下における県の主な取組み

① 市町村行政の今後のあり方及び市町村合併等に関する意向調査結果について

合併旧法が平成一七年三月に期限を迎え、引き続き合併新法が同年四月に施行されたことを受け、市町村の将来見通しや課題及び今後の行財政運営に係る基本的な方針とともに、これを踏まえた市町村合併に関する意向等を市町村に直接尋ね、合併新法に基づいて県が合併推進構想の策定をはじめとした合併新法下における合併推進のあり方について検討するための基礎調査として、同調査を平成一七年六月から八月にかけて実施した。調査は、平成一七年五月末時点の県内六八市町村のうち、旧法経過措置適用団体として合併協議

中の二六団体を除く全ての団体(非合併市町村三二、合併市町村一〇)の首長に対して行い、「将来の見通しについて」、「今後の市町村のあるべき姿と対応及び県と市町村との役割分担について」の二点について行った。併せて、非合併市町村に対しては、「合併新法下での市町村合併検討の意向について」も調査を行った。

市町村行政の今後のあり方及び市町村合併等に関する意向調査結果(概要)

I 将来の見通しについて
一 市町村の概況及び将来見通し・課題について

(問) 経済社会状況の変化に伴い、住民の行政ニーズも変化してくるものと思われます。今後、貴市町村では、中長期的にどのような施策における住民のニーズが高くなると思われますか。(複数回答可 五つまで○をつけてください)

- (回答 合併・非合併市町村四二)
- 高齢者福祉 (七六%)
 - 農林水産業振興 (六四%)
 - 少子高齢化対策 (六二%)
 - 保健・医療対策 (四三%)
 - 学校教育・社会教育 (三三%)
 - 雇用の確保 (三一%)
 - 道路・交通網の整備 (二九%)
 - 環境対策 (二六%)
 - 防災対策 (二二%)
 - 定住促進 (二一%)

- 観光振興（一七％）
- 商工業振興（一七％）
- 上下水道整備（一四％）
- コミュニティ対策（一二％）
- 情報化（一〇％）
- 国際交流の推進（二％）
- 住宅整備（二％）
- 人権教育・啓発（二％）
- 障がい者福祉（二％）

（結論）

・「高齢者福祉」が最も高く、続いて「農林水産業振興」、「少子化対策」、「保健・医療対策」などの順位に高くなっている。
 ・市町村においては、少子高齢化の急速な進捗と、それに伴う保健・福祉・医療分野における行政ニーズの高まりを想定されているものと考えられる。

（問）上記の行政ニーズへ対応するため、貴市町村で今後必要となると考えられるものについてお答えください。（複数回答可）三つまで○をつけてください。

- （回答）合併・非合併市町村四二
- 財源の確保（九八％）
 - 専門職員等人材の確保、育成（八一％）
 - NPO・住民等の参加・協働（七四％）
 - 広域的な連携（二二％）
 - 専門組織の設置（一〇％）

- 情報公開（五％）
- 情報化（五％）
- 国・県からの権限移譲（五％）

（結論）

・「財源の確保」が最も高く、続いて「専門職員等人材の確保、育成」、「NPO・住民等の参加・協働」などの順に高くなっている。
 ・多様かつ高度化する住民ニーズに対応するには、財源のみならず、行政及び民間の人材の確保が不可欠との認識の表れと思われる。

二 市町村行財政の現況及び将来の見通しについて
 （一）行政改革について

（問）貴市町村において検討される集中改革プランにおいて、どのような分野に重点的に取り組まれるお考えかお聞きます。（複数回答可）

- （回答）合併・非合併市町村四二
- 事務・事業の再編・整理等（九〇％）
 - 定員管理の適正化（八一％）
 - 組織機構の見直し（七一％）
 - 民間委託の推進（六四％）
 - 住民サービスの見直し（六二％）
 - 給与の適正化（三八％）
 - 議員定数等の見直し（二七％）
 - 第三セクターの見直し（二四％）

(結論)

・「事務・事業の再編・整理」が最も高く、続いて「定員管理の適正化」、「組織機構の見直し」などの順に高くなっている。

(二) 住民への説明の状況について

(問) 行政改革の取り組みや財政見通し等について、住民等への説明・周知の状況(今後の予定を含む)についてお聞きします。【非合併市町村三二】

① 住民等への説明・周知の実施の有無について

○ 「十分」(六団体)

熊本市、水俣市、長洲町、甲佐町、津奈木町、苓北町
○ 「まだ十分ではない」(二三団体)

人吉市、荒尾市、宇土市、富合町、玉東町、南関町、
植木町、大津町、菊陽町、南小国町、小国町、
産山村、高森町、西原村、御船町、錦町、多良木町、
湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村
○ 「説明を行っていない」(二団体)

城南町、益城町
○ 「その他」(一団体)

嘉島町

(結論)

・非合併市町村三二団体からの回答のうち、「住民への説明・周知は行っている」と答えたのは一九%にとどまっている。
・「行っているが、まだ十分ではない」は七二%、「説明・周知は行っていない」も六%となっている。
・総じて、市町村を取り巻く厳しい環境や、そうした状況への具体的な対応について、住民への周知が十分とはいえない状況が伺える。

※ 「十分」と答えた六団体のうち、熊本市、水俣市、甲佐町は平成一六年度又は一七年度に実施した財政の見通し及び行革への取り組みの説明会を回答している。

II 今後の市町村のあるべき姿と対応及び県と市町村の役割分担について

(問一) 地方分権化に対応した市町村のあるべき姿として、第二七次地方制度調査会答申に示された、次の考えについてどう考えますか。【四二団体】

○住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有する必要がある。

○可能な限り住民に身近な事務を処理できるようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。

○「そう思う」

(非合併市町村二二団体)

熊本市、人吉市、宇土市、南関町、長洲町、大津町、小国町、産山村、高森町、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、錦町、多良木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、苓北町

(合併団体七団体)

山鹿市、菊池市、上天草市、宇城市、阿蘇市、芦北町、あさぎり町

○「そう思わない」

(非合併市町村三三団体)

水俣市、玉東町、津奈木町

(合併市町村一団体)

南阿蘇村

○「その他」

(非合併市町村八団体)

荒尾市、城南町、富合町、植木町、菊陽町、

(合併市町村二団体)

南小国町、西原村、球磨村

(合併市町村二団体)

美里町、山都町

(結論)

・回答した四二市町村のうち六四%が「そう思う」と回答。一方「そう思わない」と回答したのは一二%。

・「そう思わない」または「その他」と回答した市町村の多くが、理想としての「あるべき姿」については理解・賛同するものの、財源の確保や基礎自治体の行財政基盤の弱さを理由に挙げており、理想と現状との乖離についての問題点を提起しているものと思われる。

(問二) 貴市町村の行財政運営についての認識をお聞きます。

(問二) 貴市町村の現状及び将来見通しや住民の行政ニーズを踏まえ、今後十年程度を見通した、持続的な行政運営についての認識をお聞かせください。【四二団体】

○「行革によっても行政水準維持は困難」

(非合併市町村一四団体)

荒尾市、宇土市、富合町、南関町、長洲町、大津町、産山村、高森町、西原村、御船町、多良木町、湯前町、相良村、五木村

(合併市町村四団体)

阿蘇市、美里町、芦北町、あさぎり町

○「行革により行政水準維持は可能」

(非合併市町村一三団体)

熊本市、水俣市、城南町、玉東町、菊陽町、南小国町、小国町、益城町、甲佐町、錦町、水上村、球磨村、苓北町

(合併市町村四団体)

山鹿市、菊池市、宇城市、南阿蘇村

○「その他」

(非合併市町村五団体)

人吉市、植木町、嘉島町、津奈木町、山江村

(合併市町村二団体)

上天草市、山都町

(結論)

・非合併市町村のうち四四％は、また合併市町村においても四〇％が「現在の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」との認識を示している。

・現在の行政水準を維持していくことは難しい」とする主な理由として、地方税財政制度の見直しによる影響(宇土市、富合町、南関町、大津町、産山村、高森町、西原村、御船町、湯前町、相良村、五木村、阿蘇市、あさぎり町)、少子高齢化等による行政需要の拡大(荒尾市、南関町、御船町、阿蘇市、芦北町)をあげている。

III 合併新法下での市町村合併検討の意向について

(問一) 貴市町村にとつての市町村合併の必要性についてどのよう
にお考えでしょうか。【非合併三三二団体】

○「合併は必要」(二三団体)

熊本市、人吉市、荒尾市、水俣市、宇土市、富合町、玉東町、南関町、長洲町、大津町、菊陽町、南小国町、産山村、高森町、西原村、御船町、嘉島町、甲佐町、錦町、水上村、湯前町、五木村、球磨村

○「合併は必要ないと思う」(四団体)

植木町、益城町、津奈木町、多良木町

○「その他」(三団体)

城南町、小国町、山江村

※相良村及び苓北町は回答なし

(結論)

・回答した三〇市町村(非合併市町村から相良村及び苓北町を除く)のうち、七七％が「合併は必要」としている。「合併は必要ないと思う」は一三％。

・「合併は必要」とする理由として、「行財政基盤強化」が最も高く、続いて「分権への対応」、「少子高齢化等への対応」などの順に高くなっている。

・「合併は必要ないとした」理由として、住民投票結果などにより旧合併特例法下で合併が成就しなかった点を挙げるもの(植木町、益城町)や合併しないメリットを挙げるもの(植木町、津奈木町)等がある。

(参考) 合併は必要と考える理由(合併は必要と答えた団体)：複数回答

○行財政基盤強化

九一％

○分権への対応

八三％

○少子高齢化等への対応

七四％

- 経済社会生活圏の広域化への対応 五二%
- 指定都市を目指すため 九%

- 地域個性維持 五七%
- 周辺地域振興 五二%
- 議会意向 四八%
- 合併協議の調整 一七%

(問二) 貴市町村では合併新法下において、市町村合併の検討・協議を行う意向はありますか。【非合併三三団体】

○ 「合併の検討を行いたい」(五団体)

熊本市、富合町、大津町、高森町、西原村

○ 「課題が解決されれば合併の検討を行いたい」(二四団体)

人吉市、荒尾市、玉東町、南関町、長洲町、産山村、御船町、嘉島町、多良木町、湯前町、水上村、五木村、山江村、球磨村

○ 「合併の検討を行う意向はない」(七団体)

水俣市、宇土市、城南町、南小国町、小国町、益城町、津奈木町
※相良村及び荅北町は回答なし。

(結論)

・ 回答した三三市町村のうち、「検討したい」及び「課題が解決されれば検討したい」と答えた市町村は合わせて六四%となっている。

・ 一方で、「合併する意向はない」は二三%となっている。

(参考…合併に向けた課題(「意向はない」以外と回答した団体)

- 住民意識 八七%
- 住民サービス等格差 七八%
- 財政格差 七八%

(別紙一)

各市町村意見(要旨①)

Ⅱ―問一…第二七次地方制度調査会答申に示された、あるべき姿についてどう考えますか。

答:「そうは思わない」

- ・ 自立性の高い自治体となることは必要であるが、権限だけでなく財政的な支援が必要。
- ・ 地方分権の推進には理解を示せるが内容を伴わず、十分な権限は与えられず、加えて財源は削減され、真の分権とは言い難い。
- ・ 市町村には特色があり、その多様性を認め、広域行政を活用していくことも方法。また、都道府県がどの様な役割を果たすかが大きな問題。(県も行革を強力に推進すべき)

答:「その他」

- ・ 「自己決定・自己責任」を果たす自治体を目指すべきとの考えには賛同するが、現実には課題が多い。(市町村への事務の移譲はコスト増を招くうえ、現実には実施できる財政基盤を有する自治体は少ない。)
- ・ 趣旨は理解できるが現時点では、権限の内容や財源移譲が不透明である。(国において明確にすることが先決)
- ・ 「あるべき姿」は小規模自治体では無理であるし、合併しても人口五万人程度では基礎自治体として十分な対応は難しい。
- ・ 広域的に行うのが効率的なものについては、県との関わりの中で、基礎自治体を越えて広域的に対応するなどの対応が必要。
- ・ 基本的には理解するが、十分な財源措置が確保されるか疑問であり、まずは十分な財政措置が前提。

(別紙二)

各市町村意見(要旨②)

Ⅲ―問1…貴市町村にとつての市町村合併の必要性についてどのようにお考えでしょうか。

答:「市町村合併は必要ないと思う」

- ・ 既に住民投票の結果単独を選択しており、住民の意思は尊重すべき。財政力や行財政運営の面で合併に依存しなければならぬとは考えておらず、むしろ顔の見える自治体として住民との協働によるまちづくりが展開できる規模である。
- ・ 平成一五年度、住民投票により熊本市との合併協議会設置が否決。その後議会会で西原村との協議会設置が否決。現在、住民及び議会において合併の必要性は現時点ではない。
- ・ 市町村の多様性は認めるべき。合併しない方が、行政ニーズに的確に対応し、住民に身近な行政が実施できる。少子高齢化社会の中で危機管理に対応できる。コミュニティを維持し、伝統文化を継承しやすい。時代の変化に対応できる。
- ・ 合併による経費節減メリットは大きいですが、行政のあり方の見直しを求めることを考えれば、行財政改革により対処できる

ものも大きく、必ずしも合併が必要とは言えない。

答：「その他」

- ・ 将来的に合併は視野に入れておく必要があるが、現段階では地域の活性化が先決。その後、近隣市町村の中から住民に最良の相手を選ぶというのも一つの選択肢。
- ・ 現時点では必要ない。生活の器・基地として、市町村を巨大化させる時代ではない。このことを基本に小国郷（歴史的・住民間交流・生活圏など一緒に培ってきた地域）が、その器・基地としての枠組みであった。図らずも合併は成就しなかった。
- ・ そのため、合併という選択肢を取らず、住民に身近な行政サービスを最大限実施していくための改革とまちづくりに努めることにしている。
- ・ 合併は有効な選択肢と考える。合併は効率化、リストラであり、住民サービスの低下は全国各地で見られ、合併が万能薬とは思えない。

（別紙三）

各市町村意見（要旨③）

Ⅲ―問二…合併新法下において、市町村合併の検討・協議を行う意向はありますか。

答：「課題が解決すれば、合併の検討を行いたい」

※以下課題

- ・ 旧法下で六市町村の合併を目指したが合意が得られず、合併には至らなかった。
- ・ 本市は準用財政再建団体へ転落しないためにも、行財政改革（『行

政改革大綱財政健全化緊急三カ年計画』）を推進することにより、事務事業のスリム化を行っております。

- 答：「合併新法下において合併の検討を行う意向はない。」
- ・ 合併後の財政状況、周辺地域振興
 - ・ 住民の意識、議会の意向及び対象市町の状況
 - ・ 下水道会計における赤字の解消
 - ・ 住民との対話を重ね、合併関係市町村との枠組みについて合意が得られれば検討する
 - ・ 周辺町の合併に対する意識や動向、本町の住民意識の動向
 - ・ 上下水道をはじめとする社会基盤の整備の見直し
 - ・ 合併の区域（球磨管内の広域的な合併等があれば今後取り組むべきと考える）
 - ・ 周辺地域の具体的な振興策
 - ・ 川辺川ダム事業が不透明な状況。
 - ・ 新市計画におけるそれぞれの市町村の位置付け。
- 「合併新法下において合併の検討を行う意向はない。」
- ・ 現状で合併すれば財政力の弱い自治体を取り込むことになり、合併新法においては財政支援措置がないため合併してもメリットがない。
 - ・ 数年間取り組んできた合併が白紙化し、隣接する他の市町も合併等がなされている状況下では、新たな枠組みでの合併に向けた取り組みは困難。
 - ・ 将来的には視野に入れる必要があるが、新法の期限までには、現時点では考えていない。
 - ・ 財政計画の通り今後も維持していける。行財政改革は必要。住民投票の結果、意識の中にも合併そのものに反対があり、合併を取りやめた経緯がある。しばらくは合併も取り組めない。
 - ・ 平成の大合併での議論、作業等は終了した。その中で、合併でき

- ・ ず、合併をしないで自立していくことを選択した。
- ・ 厳しい環境は認識しているが、自立の道を選択し、企業誘致や住民との協働によるまちづくりを強力に進めている。
- ・ 道州制への移行が実現できれば検討する価値がある。

※別紙二：市町村意見（要旨②）のとおり

- ・ 合併協議の不調や議会の反対で実現できなかった。新法では大きな財政支援措置が無く、近隣町との合併が崩れた中で、新たな枠組みでの合併協議は難しい状況にあるので、当面は単独でのまちづくりを進めたいと考える。
- ・ 近接町との合併協議が白紙となったことにより、当分の間は単独町としての運営を選択した今、行財政改革の確実な実行により当分の間は単独町として進む。
- ・ 合併新法（五年間）を含めて継続して検討を行う。

問：行政改革の取組みや財政見通し等について、住民等への説明・周知の状況

（答：住民への説明は十分）

- ・ ホームページ、市政だより、住民説明会等。健全化計画に当たってはパブリックコメント実施。
- ・ 行革大綱及び健全化計画を市内五カ所で実施（平成一六年）市内二カ所の「市長との地区懇談会」で財政状況、行革の取組みを説明。（平成一七年）
- ・ 行革の実施計画を作成次第校区説明会を予定。（本年秋頃）
- ・ 広報誌掲載、町政座談会（平成一七年）

② 「熊本県新市町村合併支援プラン」の策定

県内市町村の合併新法下での自主的な市町村合併を推進するために、国が策定した新市町村合併支援プランの積極的な活用を図るとともに、合併の検討や合併市町村における新たなまちづくりを総合的に支援するため、本県独自の支援策を「熊本県新市町村合併支援プラン」として平成一八年九月一日に取りまとめた。

《熊本県新市町村合併支援プラン 平成一八年九月一日策定》

一 策定趣旨等

(一) 趣旨

・ 国の新市町村合併支援プラン（平成一七年八月三十一日市町村合併支援本部決定。以下「国の支援プラン」という。）の積極的な活用を図るとともに、本県独自の支援策等を取りまとめ、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。

(二) 対象地域

- ・ 熊本県市町村合併推進構想に位置付けられた構想対象市町村
- ・ 市町村の合併の特例等に関する法律に基づいて合併した市町村

二 国の支援プランの活用

・ 国の支援プランに掲載された事業を活用した市町村事業について、市町村の要望を踏まえ、国に対して採択がなされるよう積極的に働きかけるとともに、国の支援プランに掲げられた事業を活用した県事業についても積極的に推進する。

三 県独自の支援策

(一) 行政支援策

- ① 法定協議会等への県職員の参画及び派遣
 - ・関係市町村等の求めに応じて、任意協議会又は法定協議会に、県職員を委員等として参画させるとともに、事務局に県職員を派遣する。
- ② 合併市町村等と県との人事交流
 - ・合併市町村への円滑な移行や合併市町村の行財政能力の向上、合併後のまちづくり等を支援するため、合併関係市町村又は合併市町村と県との人事交流を促進する。
- ③ 新市町村合併総合マニュアルによる助言
 - ・「新市町村合併総合マニュアル」を策定し、任意協議会又は法定協議会に提供し、助言等を行う。
- ④ 合併市町村の人材育成への支援等
 - ・合併の検討や新たなまちづくり等を支援するためアドバイザーの派遣等を行うとともに、合併市町村の人材育成を積極的に支援する。
- ⑤ 合併市町村等に対する行財政診断による助言
 - ・合併関係市町村に対しては、合併に向けて懸念される事項を中心に、また合併市町村に対しては、より効率的な行財政運営が行えるよう地方分権時代に適合した行財政診断を実施する。
- ⑥ 市制施行に向けた助言等
 - ・合併によって市制施行を目指す町村に対して、都市計画事業や福祉事業所の事業等市制移行に伴う新たな事務を円滑に処理することができるよう助言するとともに、専門知識に関する研修を積極的に支援する。

(二) 事業支援策

- ① 県事業の優先的・重点的な実施
 - ・県との協議を経て「合併市町村基本計画」に位置付けられた県事業について、優先的・重点的に実施する。
- ・国の支援プランに基づく「市町村合併支援道路整備計画」や「市町村合

併支援農道等整備計画」に掲げられた県事業等についても、優先的・重点的に実施する。

- ② 県単独の補助事業や貸付金による助成等
 - ・合併関係市町村が行う合併後のまちづくりを視野に入れた事業や合併市町村が行う「合併市町村基本計画」に位置付けられた事業について、県単独の補助事業や貸付金により優先的に支援する。
- ③ (例) 熊本県地域振興総合補助金、熊本県市町村振興資金など
 - 合併推進に必要なその他の県単独による財政支援措置
 - 合併関係市町村又は合併市町村が市町村合併に伴い必然的に行わなければならない事業について、市町村合併支援交付金により支援する。
 - 法定協議会が行う「合併市町村基本計画」策定のための調査研究を支援する。
 - 法定協議会が行うシンポジウムの開催やパンフレットの作成等の周知啓発活動を支援する。
- (三) その他の支援策
- ① 県が策定する各種計画における圏域等の見直し
 - ・県が策定する各種計画における圏域及び県立高校(全日制・普通科)の通学区域、警察署の管轄区域、県の出先機関の所管区域等については、対象となる市町村等の意向を踏まえ、行政の効率性、住民の利便性、合併市町村の一体性など総合的な観点から見直しを図る。
- ② 権限移譲の推進
 - ・合併市町村に対しては、当該市町村の意向も踏まえながら、「熊本県事務・権限移譲推進指針」に基づき、事務・権限移譲を積極的に推進し、個性豊かな自立型の地域づくりが行えるように支援する。
- ③ 公共的団体等への支援
 - ・市町村の合併に伴い公共的団体等が受ける影響の把握に努めるとともに、公共的団体等の統合整備に係る助言等、必要な支援を行う。

四 市町村合併のための広報・啓発

(一) 広報啓発事業の実施

- ・ 県民に広く市町村合併の必要性等について理解していただくとともに、市町村の合併に向けた取組を支援するため、広報啓発活動を積極的に実施する。
- ・ 合併市町村をPRするため、県における広報活動等の機会を通じて県内及び全国的に情報を発信する。

(二) 合併支援窓口の設置

- ・ 市町村合併について県民への周知啓発の一層の推進を図るとともに、国、県の支援プランの紹介やその具体化についての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。

総務部市町村総室（合併推進班）

総合政策局企画課（政策班）

地域振興部地域政策課（政策・企画班）

健康福祉部健康福祉政策課（政策班）

環境生活部環境政策課（政策班）

商工観光労働部商工政策課（政策班）

農林水産部農林水産政策課（農政政策班）

土木部監理課（政策班）

出納局会計課（庶務・資金班）

企業局総務課（政策班）

警察本部警務部警務課（企画第二係）

教育委員会教育政策課（政策班）

宇城地域振興局総務振興課

玉名地域振興局総務振興課

鹿本地域振興局総務振興課

菊池地域振興局総務振興課

阿蘇地域振興局総務振興課

上益城地域振興局総務振興課

八代地域振興局総務振興課

芦北地域振興局総務振興課

球磨地域振興局総務振興課

天草地域振興局総務振興課

③ 地域シンポジウムの開催

合併気運の醸成を図るための周知啓発の取組みの一環として、「熊本県市町村合併推進構想（第一次）」で示した小規模町村の多い三地域を中心に、管内市町村の長、議員、職員及び住民等を対象とした約二〇〇～四〇〇人規模のシンポジウムを開催した。

基調講演については、国・地方の行財政を取り巻く環境を中心とした現状について見識の深い総務省関係者もしくは学識経験者を、事例紹介については、行財政基盤等の強化や新たなまちづくりを進める合併市町村の首長を、各地域の実情を踏まえて選定した。

◎ 荒尾・玉名地域

タイトル…「地方自治セミナー in あらたま」

日 時…平成一八年一月一七日（金）

場 所…玉名市 司ロイヤルホテル

講 師…基調講演 総務省自治財政局交付税課長 黒田武一郎氏

事例紹介 岐阜県高山市長 土野守 氏

◎ 阿蘇地域

タイトル…「市町村の今後のあり方を考える阿蘇地域シンポジウム」

日 時…平成一八年二月七日（木）

場 所…阿蘇市 阿蘇の司ピラパークホテル
講 師…基調講演 一橋大学大学院教授 辻塚也 氏

事例紹介 滋賀県米原市長 平尾道雄 氏

◎人吉・球磨地域

タイトル…「基礎自治体のあり方を考えるシンポジウム」

日 時…平成一八年二月八日（金）

場 所…あさぎり町 須恵文化ホール

講 師…基調講演 関西学院大学教授 小西砂千夫氏

事例紹介 愛媛県内子町長 河内紘一氏

④新聞による広報

合併気運の醸成を図るための周知啓発の一環で、新聞紙上で、市町村合併の必要性、市町村合併のメリット、県内各地の合併関連の動き等についての広報を平成一九年二月三日及び一〇日に実施。また同年一月二三日にも、住民に早急な合併議論を訴える「知事メッセージ」を中心とした広報を実施した。

《平成一九年二月三日の新聞掲載文》

「新しい力で、新しいまちづくり。」

◎市町村合併は、個性豊かで活力あるまちづくりを進めるための方法です。

【あなたのまちの現状と将来の姿は？】

く今、まちの将来を真剣に考えるときです。

今、地域の課題は地域で解決するという、地方分権への期待が高まり、また、

少子高齢化の急速な進行や厳しい財政状況など、市町村を取り巻く環境は大きく変化しています。

その中で、福祉や教育、医療など、さらに質の高い行政サービスを実現し、元気あるまちづくりを進めるためには、市町村のパワーアップが必要です。

市町村合併はこのための有効な手段であり、住民の皆さん一人ひとりが真剣に考える必要があります。

【市町村合併で町は変わった？】

く活力にあふれた新しいまちづくりが動き始めました。

多くの住民の皆さんが参加し、地域の将来を考えた熱心な議論の中、県内各地で市町村合併が進みました。

新しく誕生した一六の市町村では、それぞれの地域で育まれた伝統・文化を生かした広域的なまちづくりが新たに始まっています。図書館など公共施設の広域的な利用や、旧市町村の境界を越えた様々な分野でのネットワークづくり、観光における地域のイメージアップなど、多くの合併の効果が既に現れています。

【熊本県の支援は？】

く県も市町村合併を積極的に推進しています。

県では、合併市町村を支援するため、市町村との人事交流やアドバイザーの派遣、県事業の重点実施、交付金による助成など、合併後の新たなまちづくりに、様々な支援を行っています。

また、新たな市町村合併も積極的に支援しています。

《平成一九年二月一〇日の新聞掲載文》

「まちが変わる、力強く変わる。」

◎合併新法期限まであとわずか三年。暮らしや地域の伝統文化を守っていくため市町村の体制整備は待たなしの課題です。

【市町村の望ましい姿は？】

↳地方分権の受け皿にふさわしい行財政体制の整備が必要です。

地域のことは地域で、という地方分権の流れの中で、市町村自らの判断で行うことのできるサービスの範囲が広がり、市町村の役割はますます重要となつていきます。

複雑・多様化する行政事務にしっかりと対応できる職員、組織や財源を確保することなどにより、市町村はこれまで以上に地域の課題を自ら解決する力を高めていく必要があります。

【小規模町村の将来は？】

↳行財政基礎の弱い小規模町村の自主的な合併を推進します。

県内で市町村が着実に進展した一方、合併に至らなかった三二市町村の半数は、人口一万人未満の小規模町村です。

これらの町村では、高齢化率が既に三〇%を超え、将来人口の急激な減少が予測される団体が多く、様々な面で地域を支える力が弱まることも見込まれます。将来更に厳しくなる財政見通しの中、現在の体制のままで住民生活に必要なサービスを提供していけるのか、危ぶむ声もあります。

住民の皆さん一人ひとりが地域の将来のあり方を真剣に考え、市町村合併についての議論を始めましょう。

【政令市への取組みは？】

↳熊本市の政令市移行は必要です。

平成二三年予定の九州新幹線全線開通で、都市間競争は一層激化すると予想されます。

熊本市が政令市になると、市の権限拡大などを生かした都市機能の集積が期待されます。また、九州内での拠点性が高まり、県全体の活性化や発展の可能性も広がります。

県は熊本市の政令市実現のため、熊本市と連携し、住民の皆さんに政令市の必要性を理解していただけるよう、説明や情報提供を行っていきます。

《平成一九年一月二三日の新聞掲載文》

◎市町村合併について、もう一度しっかりと考えて頂きたいのです。

皆様は、今住んでおられる地域の将来にどのような思いをお持ちでしょうか。きつと、この問いかけをしますと、おそらく人によつては、「子どもの数が少なくなり、老いた者が多く大丈夫だろうか」とか「ショッピングが不自由になるのではないか」「我が町の伝統文化の継承は大丈夫だろうか」等々と心配される方も多いのではないかと思います。

実際、政府の調査によりますと、二〇三〇年には、県内の市町村の四割近い一八市町村で六五歳以上の高齢者の割合が四〇%を超えるという推計も出されておき、一方では、福祉、医療、教育といった行政サービスを支える財源も年々乏しくなっています。生活に関わる行政サービスは身近な市町村が最も頼りですので、皆様が御心配されるのも当然のことと思います。

私は、次の世代に安心して生活できる基礎づくりをしていくことが、今を生きる私たちの責任であると考えています。このため、特に人口規模が小さく財政力も弱い町村の将来には、県政を預かる者として大変心配をしております。この趣旨につきましては、本年九月に小規模町村の長と議会議員の方々に私からお手紙を出させていただいており、その中で、住民の皆様と一体となって議論していた

だくようお願いしております。

県では、これからの厳しい時代を乗り越えていくための有効な手段の一つとして「市町村の合併」を推進しております。合併新法の期限は平成二二年三月までです。この期間内の合併には国及び県からの支援があります。そして、合併に要する多くの手続を考えますと、本年度中には合併の相手方となる市町村と具体的な協議を始めていただくことが求められます。

県民の皆さまには、これまで築いてきた産業、歴史や文化を将来にわたってどのように守り続けていくのか、また、町や村は、質の高い人的、財的資源、組織体制を維持し、きめ細やかな人々のニーズに基づいた行政サービスを今後とも提供することができのかなどについて、行政機関、議会と共に、考えたいいただきますようお願いいたします。

平成一九年一月二三日 熊本県知事 潮谷義子

⑤ 小規模町村への知事書簡の発送

熊本県市町村合併構想（第一次、第二次）において、合併検討が望ましいと位置づけた概ね人口一万人未満の小規模町村二〇団体のうち、合併新法期限内の合併を目指し、特に早急な合併検討の必要があると考えられる一七団体の首長及び全議会議員に対して、地域の将来を見据えた議論を住民とともに開始するよう訴える知事書簡を発送した。

なお、西原村、嘉島町については、将来的な人口減少率及び高齢化率、財政力指数のいずれも県平均以上（ただし、西原村の財政力指数のみは、県平均以下であるが小規模二〇町村の平均以上。）であることから、書簡の発送を行わなかった。また、富合町についても、実際に熊本市との合併協議を行っている最中であるために発送していない。

○ 書簡送付町村

五木村、産山村、水上村、山江村、南小国町、湯前町、球磨村、相良村、津奈木町、玉東町、高森町、小国町、苓北町、南関町、多良木町、甲佐町、錦町

《知事書簡文》

拝啓 新涼の候、皆様におかれましてはご健勝のことと推察申し上げます。さて、本県におきましては合併新法に基づき市町村合併を推進しておりますが、新合併特例法の期限まで残すところ三年を切りました。こうしたことから、改めて市町村合併に関する私の考えを、直接お伝えしたく、このようなお手紙を差し上げることといたしました。

ご案内のとおり、地方自治体を取り巻く環境は、地方分権の進展、少子高齢化の急速な進行、国、地方を通じた財政状況の悪化など大きく変化しております。「国も地方も今まで何とかやってこれたからこれからは大きく変えていける」との保証は全くありません。県でも、厳しい財政事情の下、行財政改革に懸命に取り組んでおりますが、多くの市町村におかれても同様の状況ではないかと受け止めております。そうした中、市町村のあり様は、本県の将来の姿とも密接に関わるものであり、特に規模の小さな町村の将来を、県政を預かる者として大変危惧致しております。

地方分権の進展や道州制導入の動き等を見据えれば、市町村は地域住民に身近なところで総合的な行政サービスを提供する基礎自治体として、その果たすべき役割は益々高まってきており、自らの責任と判断により、質の高い行政サービスを今後も持続し提供していく必要があります。そのためには、財政基盤を強化し、能力を持った人材を育成し、高度化・専門化する事務に的確に対応できる自立性の高い総合行政主体への転換を図ることが強く求められています。

旧合併特例法の下では、県内八十四もの市町村で合併協議が行われ、最終的に

は、六十二市町村によって新たに十六市町村が設置され、現在、四十八の市町村に再編されております。合併が必要と判断されるに至った背景には、自らの地域は自ら考え、自ら担うという総意の下で、将来の地域住民のために関係者の多くの真摯な議論と幾多のご苦勞があったものと深く敬意を表しております。

これらの合併によりまして市町村の規模と能力の拡充が進み、それぞれの地域で育まれた伝統・文化を生かしながらも、広域的なまちづくりに取り組める一定の素地ができたものと受け止めています。

しかしながら、これら合併市町村におきまして、合併しても良いことがないといったご意見があることも承知しております。合併と同時期に行われた三位一体の改革に伴う財政状況の悪化の影響もあるものと存じますが、今後の新市町村建設計画の着実な推進によりまして、努力を重ねていくことで、時間はかかるとは思いますが、今後、解決されていくものと考えております。

一方、旧法下のもとで様々な事情により合併を選択されなかった市町村も県内に三十二あります。この中には、貴町(村)を含めて人口が一万人未満の小規模な町村が十六と半分を占め、熊本市周辺の一部を除けば、今後も引き続き大幅な人口減少が見込まれるとともに、高齢化率が既に三十%を超えている町村も十二団体と多くなっております。また、財政面では、小規模町村の多くは歳入に占める地方税の割合が二十%以下と低く、地方交付税等に依存する脆弱な財政基盤構造であり、急激な行財政改革を余儀なくされている町村も多くなっております。このような現状を考え合わせますと、これまでどおりの単独の行政体制のままでは、増加が見込まれる医療や介護サービス、更には、その他の行政サービスを住民の方々に提供していくことに、限界があると考えております。

私は、「県政は未来からの預かりもの」と申し上げておりますが、次の世代に安心して生活できる地域社会を残していくことが、今を生きる私達の責務ではないでしょうか。

もとより、市町村合併については、市町村長、議会議員そして住民の皆様が一体となって、自らを取り巻く厳しい環境変化を受け止め、自らの判断で地域の将来の在り方を選択していくことが大切であることは言うまでもありませんが、平

成二十二年三月末の新合併特例法の失効まで二年七ヶ月と迫っております。こうした状況にあつて、合併を選択肢とした場合、合併協議や諸手続に一定期間を要するため、本年度内には相手方を特定した具体的な検討を始めることが必要であると考えております。県においても、合併特例区制度等の合併に関する特例措置や財政支援等の国の支援プランに加えて、新たな市町村合併支援プランを策定するなど新法期限内の合併に向けて、全庁的な支援体制を整えており、可能な限り合併推進に向けた取組みを支援して参りたいと考えております。

皆様におかれては、今後、ますます厳しくなる行財政の見通しなど現下の諸情勢を十分ご賢察いただき、直ぐにでも地域の将来について、真剣な議論を住民の方々とともに、始めていただくことを切に願っております。

最後になりましたが、今後とも、貴職の確かな舵取りをご期待申し上げますとともに、時節柄、ご自愛いただきますようお願い申し上げます。

敬具

平成十九年九月

熊本県知事 潮谷義子

⑥人吉球磨地域における合併検討の働きかけ

人吉球磨地域においては、あさぎり町のみでの合併にとどまっております、合併旧法終了時点で、一市四町五村が存在していた。しかしながら、そのうちの六町村は人口一万人未満の小規模町村であり、引き続き行政体制整備のための合併の検討が特に必要な地域であった。

そのため、球磨地域振興局が音頭をとって、平成十九年七月から、首長、議長により市町村合併を含めた今後の基礎自治体のあり方についての勉強会を開催し、合併に向けての気運醸成を図った。

そのような勉強会の一環として、地方を取り巻く環境変化に対応した基礎自治体のあり方や合併後のまちづくり等をテーマとしたトップセミナーを県において開催した。

タイトル…「基礎自治体のあり方を考えるトップセミナー」

日 時…平成二〇年一月三十一日（木）

場 所…人吉市 アンジェリク平安

講 師…講演 政策研究大学院大学教授 横道清孝 氏

講演 岐阜県高山市長 土野 守 氏

その後、定期的に首長等による勉強会等も開催したが、具体的な合併に向けた動きはなされなかった。

しかしながら合併新法失効後においても、特に小規模町村にとって、自治体、地域住民、民間団体などによる地域力を結集する必要があり、市町村合併をはじめとしたその方策について広く考えるきっかけとなるようシンポジウムを開催した。

タイトル…「人吉球磨地域の明日を考えるシンポジウム」

日 時…平成二二年三月六日（土）

場 所…須恵文化ホール

講 師…基調講演 総務省地域政策課長 黒田武一郎氏

パネルディスカッション

コーディネーター 人吉青年会議所 久保田貴紀氏

パネリスト 阿蘇デザインセンター 坂元英俊氏

火の国未来づくりネットワーク 本田節氏

多良木町教育委員会 鶴嶋俊彦氏

元あさぎり町グリーンツーリズム研究会

沖松勝彦氏

(三) 熊本市の政令指定都市実現を目指す取組み

①「熊本市の政令指定都市移行に関する庁内検討会議」の設置

熊本県市町村合併構想において、熊本市の政令指定都市実現が必要と明記している中、熊本市と富合町の合併協議が進み、実際に熊本市が政令指定都市に移行する際の影響の調査と政令指定都市への円滑な移行をはかるための調査・研究を行う必要が生じてきた。そのため、県において、平成一九年三月に総務部次長を議長、各部筆頭課長をメンバーとする「熊本市の政令指定都市移行に関する庁内検討会議」（以下「庁内検討会議」という。）を設置し実際に熊本市が政令指定都市に移行する際の事務移譲等についての検討を実施した。

庁内検討会議は、第一回（平成一九年四月二六日）、第二回（平成一九年七月一八日）、第三回（平成二〇年三月二八日）の三回開催し、第三回検討会議において調査のとりまとめを行った。

熊本市の政令指定都市移行に関する庁内検討会議設置要綱

(設置)

第一条 熊本市の政令指定都市移行による県行政への影響を調査し、及び研究し、もって同市の政令指定都市への円滑な移行に資するため、熊本市の政令指定都市移行に関する庁内検討会議（以下「検討会議」という。）を設置する。

(所掌事務)

第二条 検討会議は、次の事項を協議し、及び検討する。

- (一) 県から政令指定都市に移譲される事務等に関すること
- (二) 熊本市の政令指定都市移行により新たに発生する県行政の課題に関すること
- (三) 政令指定都市制度等の県民への情報提供に関すること

(四) その他熊本市の政令指定都市への移行に必要な事項に関すること

(組織)

第三条 検討会議は、会長及び委員をもって構成する。

二 会長は、総務部次長をもって充てる。

三 委員は、別表に掲げる職にある者をもって充てる。なお、会長は、必要と認める者を臨時に委員とすることができる。

(運営)

第四条 検討会議は、会長が必要に応じて招集し、主宰する。

(部会の設置等)

第五条 検討会議は、必要に応じ、部会を置くことができる。

二 部会は、部会長及び部会員をもって組織する。

三 部会長及び部会員は、会長が委員のうちから指名する。

四 部会の会議は、部会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 部会は、部会の調査・検討事項に関し、資料収集及び調査研究等を行うるため、ワーキンググループを置くことができる。

二 ワーキンググループのメンバーは、部会長が部会員に協議して指名する。

(事務局)

第七条 検討会議の事務局は、総務部市町村総室に置く。ただし、部会の事務局は、部会長の所属する担当課に置く。

(その他)

第八条 この要綱に定めるもののほか、検討会議の運営に必要な事項は、会長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成一九年三月二十七日から施行する。

別表 (第三条関係)

総合政策局	企画課長、政策調整室長
総務部	人事課長、行政経営課長、財政課長、市町村総室長
地域振興部	地域政策課長
健康福祉部	健康福祉政策課長
環境生活部	環境政策課長
商工観光労働部	商工政策課長
農林水産部	農林水産政策課長
土木部	監理課長
教育委員会事務局	教育政策課長

② 出前講座の実施

熊本市と近隣町の合併気運の高まりを受けて、一般県民の方及び各種団体等から、政令指定都市の制度を知りたいという要望が高まってきた。そのため、県職員が出前講座により、直接県民の方へ政令指定都市制度についての説明会を実施した。説明会の開催は、平成一九年度二五件、平成二〇年度四六回に及び、制度の概要だけにとどまらず、熊本市が政令指定都市になる意義についても広く県民へ周知を行った。

③ 「政令指定都市実現に向けたシンポジウム二〇〇七」の開催

政令指定都市の制度や効果などを多くの県民に理解していただき、その実現に向けての気運醸成をはかることを目的として、熊本市、熊本商工会議所、熊本経済同友会、熊本青年会議所、熊本大学と共にシンポジウムを実施した。

タイトル…「政令指定都市実現に向けたシンポジウム二〇〇七」
日 時…平成一九年一〇月一日

場 所…鶴屋ホール
構 成…①主催者挨拶 潮谷義子 熊本県知事

②基調講演 〈講師〉石原信雄 〈財〉地方自治研究機構会長

〈演題〉政令指定都市と地方自治

③先進事例発表 小嶋善吉 静岡市長

④パネルディスカッション

テーマ「政令指定都市実現による魅力あるまちづくりを目指して」

コーディネーター…上野眞也（熊本大学教授）

パネラー…小嶋善吉（静岡市長）

鳥丸聡（株）鹿児島地域経済研究所 経済調査部長）

吉山壽一（熊本商工会議所青年部会長）

西英子（熊本県立大学准教授）

幸山政史（熊本市長）

④政令指定都市セミナー

城南町、植木町及び益城町において、政令指定都市を見据えた熊本市との合併の検討が続く中、各町の住民に、合併を考える上で大きな要素となる政令指定都市の意義について理解を深めるための情報提供を目的に、政令指定都市セミナーを県主催で開催した。すべての会場において、知事自らが政令指定都市の必要性や効果等について説明を行うことで大きな反響を呼び、結果的に三町すべてで法定協議会が設置されるきっかけの一つとなった。

○開催日時及び場所

〈城南町〉平成二〇〇七年七月二五日（金）

城南町火の君総合文化センター（参加者 約六〇〇人）

〈益城町〉平成二〇〇八年八月九日（土）

益城町総合体育館（参加者 約一、〇〇〇人）
平成二〇〇九年一月九日（日）

植木町生涯学習センター（参加者 約五五〇人）

○内容

（一）主催者挨拶（蒲島県知事）

政令指定都市の必要性や効果等について説明。

（二）事例講演

（講師）小川竹二氏（総務省合併サポーター、新潟市北区自治協

議会会長、新潟県旧豊栄市長）

先進政令指定都市の合併自治体の代表者による合併・政令市移行後の現況、新しいまちづくりについての講演。

⑤「熊本県政令指定都市・市町村合併推進本部」の設置

熊本市と富合町の合併が決定し、その後、城南町、植木町、益城町と相次いで熊本市の政令指定都市移行を見据えた合併の検討が進んだことを受け、県の全庁を挙げて熊本市の政令指定都市実現に向けた市町村合併の推進を行う必要が生じたことから、平成二〇〇八年八月に、これまでの「熊本県市町村合併推進本部」を改組し、「熊本市の政令指定都市移行に関する庁内検討会議」を統合した、「熊本県政令指定都市・市町村合併推進本部」を設置した。

（設置）

熊本県政令指定都市・市町村合併推進本部設置要綱

第一条 本県における自主的な市町村の合併及び熊本市の政令指定都市への移行を県の各部・関係機関が一体となって推進・支援するため、熊本県政令指定都

市・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。

- （一） 熊本県市町村合併推進構想等に基づく市町村合併のための政策調整
- （二） 熊本市の政令指定都市移行による県行政への影響の調査及び研究
- （三） 市町村、合併協議会等に対する情報提供及び助言並びに政令指定都市制度等の県民への情報提供等
- （四） 合併市町村が行う新たなまちづくりに対する支援
- （五） その他市町村合併及び熊本市の政令指定都市移行の推進に必要な事項

（組織）

第三条 推進本部は、本部長、副本部長及び本部員をもって構成する。

二 本部長は、知事をもって充てる。

三 副本部長は、副知事をもって充てる。

四 本部員は、別表一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員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。

二 幹事会は、幹事長及び幹事をもって構成し、幹事長は市町村総室長をもって充てる。

三 幹事は、別表二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。

四 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

五 幹事会の会議は、幹事長が必要に応じて招集し、主宰する。

（部会）

第六条 幹事会は、必要に応じて、関係課長で構成する部会を置くことができる

二 部会の名称、組織、運営その他必要な事項は、幹事長が別に定める。

（ワーキンググループ）

第七条 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。

二 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。

三 ワーキンググループは、座長及び班員をもって構成し、座長は市町村総室合併推進班長、班員は別表三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）

第八条 推進本部、幹事会及びワーキンググループの事務局は、総務部市町村総室とする。

（その他）

第九条 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。

附則

一 この要綱は、平成一二年一月二日から施行する。

二 市町村合併庁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。

三 熊本市の政令指定都市移行に関する庁内検討会議設置要綱（平成一九年三月二七日施行）は、廃止する。

（別表一 第三条関係）

総合政策局長

総務部長

地域振興部長

健康福祉部長

環境生活部長

商工観光労働部長

農林水産部長

土木部長

会計管理者

企業局長

警察本部長

教育長

人事委員会事務局長

監査委員事務局長

労働委員会事務局長

宇城地域振興局長

(別表三 第七条関係)

総合政策局

総務部

地域振興部

健康福祉部

環境生活部

商工観光労働部

農林水産部

土木部

出納局

企業局

警察本部

教育委員会事務局

宇城地域振興局

企画課政策班長、政策調整室主任主事

人事課組織管理班長、行政経営課課長補佐、

財政課予算班長

地域政策課政策企画班長

健康福祉政策課政策班長

環境政策課政策班長

商工政策課政策班長

農林水産政策課農政政策班長

監理課政策班長

会計課総務資金班長

総務経営課総務調整班長

警務部警務課総合企画室室長補佐

教育政策課政策班長

総務振興課地域振興班長

(別表二 第五条関係)

総合政策局

総務部

地域振興部

健康福祉部

環境生活部

商工観光労働部

農林水産部

土木部

出納局

企業局

警察本部

教育委員会事務局

人事委員会事務局

監査委員事務局

労働委員会事務局

宇城地域振興局

企画課長、政策調整室長

人事課長、行政経営課長、財政課長

地域政策課長

健康福祉政策課長

環境政策課長

商工政策課長

農林水産政策課長

監理課長

会計課長

総務経営課長

警務部警務課長

教育政策課長

総務課長

第一課長

審査調整課長

次長

