

十
球
磨
地
域



平成15年4月1日
あさぎり町（上村、免田町、岡原村、須恵村、深田村）



球磨地域においては、中球磨地域（上村・免田町・岡原村・須恵村・深田村）がいわゆる「平成の大合併」において、県内で最も先行した取組みを見せた地域であり、平成一二年三月に県が策定した市町村合併推進要綱の公表前から、既に取組みがスタートしていた。

球磨地域の記述にあたっては、まずこの中球磨地域の合併協議について述べ、その後、人吉・下球磨（人吉市・錦町・相良村・五木村・山江村・球磨村）、奥球磨地域（多良木町・湯前町・水上村）の動向について述べていく。

一 中球磨五か町村における合併協議の経緯

平成八年一〇月一八日、第一回「中球磨地域広域行政懇話会」が開催された。これには、中球磨五町村長が出席し、二一世紀の地域行政等についての意見交換等が実施された。この中球磨地域広域行政懇話会は、平成一〇年三月までに計七回開催され、これが任意協議会設置までの素地となった。

平成九年一月一二日には、須恵村で県主催による広域行政推進シンポジウムが開催され、住民等六〇〇人が参加、合併に関する先進事例の紹介がなされた。また、平成一〇年二月には、「中球磨五か町村議会議員合同研修会」が開催され、「地域づくりと合併について」と題した講演会が行われるなど、議会議員、職員、住民に対する周知啓発の取組みが進んだ。

三月三日の第七回中球磨地域広域行政懇話会で、任意協議会設置が決まり、平成一〇年四月一日、中球磨五か町村合併問題協議会（以下「任意協議会」という。）が発足した。この任意協議会の委員は、各町村の首長及び議長で構成され、顧問として県市町村課長及び県球磨事務所長が参画、事務局は深田村に置かれた。四月二〇日、第一回中球磨五か町村合併問題協議会が開催され、協議会会長には深田村長が選任された。

その後、九月の「中球磨五か町村合併問題協議会町村長・議長合同会

議」において、合併期日について、平成一五年四月一日を一応の目安とし、平成一一年四月から法定協議会を設置して、合併の是非を含めて検討していくこととされた。

法定協議会移行を視野に捉えたこの時期、周知啓発の取組みも活発になされ、一〇月には各町村毎に住民説明会が開催され、合併検討経緯の説明や、合併に対する住民意見の聴取が行われた。また、一月には、「中球磨五か町村議会合同行政研修会」が開催され、総務省自治行政局行政体制整備室職員による講演が行われた。

平成一一年二月五日には、須恵村で、県主催による「中球磨五か町村の合併問題を考える」をテーマに、「平成一〇年度合併問題シンポジウム」が開催され、住民等五八〇人が参加した。基調講演の後、五か町村住民代表をパネラーに迎え、合併についてのパネルディスカッションが実施された。

同月一六日の中球磨五か町村合併問題協議会町村長・議長合同会議において、法定協議会設置について、設置議案議決及び設置の時期、事業内容等の詰め検討が行われ、同月二二日、第四回中球磨五か町村合併問題協議会において、今後の協議会運営の方針が最終確認された。

三月一〇日、五町村の各議会三月定例議会において、法定協議会設置議案がそれぞれ可決。同月三〇日、第五回中球磨五か町村合併問題協議会において、法定協議会設置に伴う当面の対応について協議がなされ、任意協議会はその任を終えた。

四月一日、中球磨五か町村合併協議会（以下「法定協議会」という。）が設置された。同月一五日に第一回法定協議会が開催され、任意協議会に引き続き、深田村長が会長に選任された。

七月一日の第二回法定協議会以降、協議会会長は免田町長に交代となり、合併協議会事務局も免田町へ移転することとなった。続く八月の第三回協議会から、協議項目についての具体的協議がスタートし、以後、原則として月一回のペースで合併協議会が開催された。平成一二年四月からは、五か町村間で係長級以下の若手職員一人ずつが一年間相互派遣されるなど、五か町村の連携も密にされていた。

新町建設計画基本構想を策定するに当たつての取組みも進み、七月、「中球磨五か町村地域づくり検討委員会合同会議」が開催され、各町村で地域づくりに取り組む住民が集まり、「地域の魅力」「合併による強み」「戦略プロジェクト」について活発な意見交換がなされた。

また、平成一二年九月一日には県の広域行政推進室職員を講師に、中球磨五か町村議会研修会が開催されるとともに、一〇月から一二月にかけては、町村合併に関する住民座談会が各市町村の主催により開催された。五か町村の行政区単位六七会場で、新町建設計画基本構想(概要版)を事前に全戸に配布した上で開催され、ここで地域住民から出された意見や要望が、計画の策定に活かされた。

合併協議会では、慎重な協議を要すると考えられた新町事務所的位置や協議委員の任期等については、小委員会が設置されるなどして検討が深められ、順次確認がなされていった。

平成一三年の上半期には、財産及び債務の取扱い(山林の取扱い)に関する協議の中で、上村に財産区を設置することについて、他町村から将来の運営を懸念する意見が相次ぐなど、一時調整が難航したが、五月に行われた第二四回協議会で、財産区運営の為の独自基金を設置する等の対処策が示され、財産区設置が了承された。

協議委員の任期の取扱いについては、小委員会が出した結論(在任特例一年八ヶ月)を協議会において一年一ヶ月に修正し可決したことに関して、上村議会からその進め方に問題があるとして再検討の要請がなされた。当該要請の取扱いについて、平成一三年二月五日、五町村議長会で検討されたが、他の四町では問題視しておらず上村内部で取扱いを検討されるべきとされ、改めて上村議会全員協議会で検討することとされた。二月一四日、上村議会全員協議会が開催され、県市町村課から在任特例に関する制度説明等を行った上で、合併協議会会長から協議会における審議経過を説明するとともに進め方についての釈明がなされ、今後の協議会及び同事務局の事務執行の見直しなどを行うことで、上村議会においても協議会で可決された方針が了承されることとなった。

また、農業委員の定数及び任期の取扱いについては、平成一二年一二

月に行われた第一九回協議会で、「農業委員会等に関する法律第三四条第一項の規定(合併特例)を適用し、平成一七年七月一九日まで五町村に設置されているそれぞれの農業委員会の区域毎に設置する」ことで調整合意がなされていたが、合併協議が大詰めを迎えた平成一二年四月の地方分権一括法による関係法令の改正等により新町では複数設置することができないことが判明し、再度協議をやり直す必要が生じた。九月三日の協議会で再度協議の方向性を確認し、九月一〇日、五町村長と全農業委員等約七〇人が集まった席に県担当者が出向き、陳謝した上で、制度の説明を行い、関係者の責任を求める厳しい意見も出されたものの、最終的には改めて協議する事で決着した。その後、一〇月五日の五か町村農業委員会合同会議をもって、設置選挙と選挙委員二〇人が決定した。

平成一三年一〇月の第三〇回協議会で、改めて合併の日から五〇日以内に設置選挙を行うこと及び定数を二〇人とすることで了承された。

このように、昭和の合併を経験していない中球磨地域が平成の合併の先駆的役割を担うことになり、協議が難航する事案もあったが、中球磨五か町村で合併を推進する方針が協議会において改めて確認され、また、事務的な検討を深化させるため、幹事会内に専門部会を設置することが確認されたのもこの時期であった。

前後するが、七月の第二六回協議会において、新町建設計画案が了承され、同月、県知事への正式協議が行われた。後日、県から異議ない旨の回答が行われた。

九月の第二七回協議会で、五か町村毎に合併特例法上の「地域審議会」を設置することが了承され、同月開催の第二八回協議会では、これまで小委員会や各町村毎で、六月から八月にかけて全国から公募を行うなど検討されてきた新町の名称について、「あさぎり町」に決定し、これにより、遂に予定されていた四一の全協議項目の協議が終了した。

一月二二日、第三一回協議会で「中球磨五か町村合併調印式」が開催され、県知事を特別立会人に、合併協定書への調印が行われた。

平成一四年一月一五日、五町村各議会の臨時議会で、廃置分合関連議案がそれぞれ可決。同月一八日に、県知事へ廃置分合申請が行われ、三

月二二日の県議会における廃置分合議決及び県知事の処分決定、四月三日の総務大臣への廃置分合届出を経て、五月二三日、廃置分合に係る総務大臣の告示が行われた。合併が確定した後も、合併協議会では、新町の町章や、新町組織機構等について、詰めの協議を継続し、合併期日の到来に備えた。

平成一五年四月一日、平成の大合併の最初となる新町「あさぎり町」が誕生した。

この中球磨五か町村における検討は、本県のみならず全国的に見ても、平成の合併検討の先進事例として多くの注目を集め、視察が相次いだ。

二 県市町村合併推進要綱策定後の動向

平成一二年三月に県が示した市町村合併推進要綱を受けて、同年六月一二日、人吉・球磨地域の全一四市町村長を対象に、県球磨地域振興局から合併推進要綱及び合併パターン、今後の進め方についての説明会が実施された。以後、平成一三年初頭まで、各市町村三役、議会議員及び一般職員に対し、県球磨地域振興局から合併推進要綱に係る説明会が順次実施された。

三 人吉・下球磨六市町村における合併検討の経緯

平成一二年一二月、県球磨地域振興局は、人吉・下球磨地域（人吉市・錦町・相良村・五木村・山江村・球磨村。以下「六市町村」という。）の首長に対し、人吉・下球磨地域の合併に関する事務的な研究会の設置について提案し、六市町村はこれに同意した。平成一三年三月二六日、県球磨地域振興局主催による六市町村の合併担当課長会議で、研究会の設置要綱、研究内容、スケジュール等が確認され、四月二四日、合併担当課長による事務レベルの研究会「人吉下球磨地域市町村合併研究会」が設置された。

五月一八日には、市町村合併に関する人吉・下球磨地域の議長及び議

会事務局長会議が県球磨地域振興局主催で開催された。六月には、「合併問題議長等研究会（会長：相良村議会議長）」が設置され、以後八月、一〇月、十一月の計四回にわたり、合併問題に関する検討が行われ、平成一四年一月には、各市町村長に対し、首長と議長による合併研究会の早期発足を提言した。

平成一四年一月二二日には、県主催で「人吉下球磨地域市町村合併リレーションボジウム」が開催され、市町村長、議員、職員、住民等約五〇〇人が参加した。

この時期には、民間レベルの合併検討の萌芽も見られ、同月二九日には、人吉商工会議所青年部等が主催し、青年会議所、商工会議所、商工会青年部メンバー等の合併学習会も行われた。

先に述べた「人吉下球磨地域市町村合併研究会」は、七回の会合を重ね、平成一四年二月、早急に合併論議を深めて一定の結論を出す必要があるとする報告書をまとめ、各市町村長に提出した。

これを受け、四月一七日、六市町村長による合併問題に関する会合が行われた。会合で、県球磨地域振興局から任意協議会設置検討の議論を提案、任意協議会の設置自体については概ね肯定する意見が出されたが、一部から慎重意見が出され、結論は持ち越された。その後、市町村長や議会関係者による検討の機会が幾度か持たれたが、議論の進展は見られなかった。

そうした中で、八月二三日、相良村長と村議会代表等が人吉市長及び議長を訪問し、六市町村合併に向け、早期の任意協議会設立を申し入れた。人吉市側も他の町村の動きにも関心を持っていかねばならないが、今後とも継続して合併推進に取り組んでいくと応じた。

一〇月八日に開催された六市町村長会合で、県球磨地域振興局は一二月月初旬の任意協議会設立を提案。これに対し、人吉市、錦町、相良村は、任意協議会設置に合意し、任意協議会設置に向けた事務レベル協議を行うとした。五木村、山江村、球磨村は、結論は保留したが、事務レベル協議へのオブザーバー参加を決めた。この事務レベルでの協議は、一月上旬から開始され、この中で、人吉市と相良村は、一市一村の枠組み

でも、一二月月上旬には任意協議会を立ち上げることで同意した。

一方、同時期に錦町では町内全有権者（九、三二二人）を対象に意向調査を実施し、五、九六七人から回答を得た（回収率六四・一％）。その結果、「合併特例法期限内の合併」一四％、「将来的には合併すべき」二一％、「合併する必要がない」四四％、「わからない・未回答」一九％と、慎重論が多い結果となった。

さらに、事務レベル協議にオブザーバー参加していた山江村、球磨村、五木村が任意協議会への参加を一旦見送ったことから、錦町も協議への参加は困難になったとした。

一二月二日、人吉下球磨地域合併任意協議会（会長：人吉市長。以下「任意協議会」という。）が、人吉市・相良村の一市一村により設立された。任意協議会には首長、議長、議会代表に加え、顧問として県球磨地域振興局長が参画した。一市一村は、任意協議会不参加の錦町・五木村・山江村・球磨村（以下「四市町村」という。）に対して、当面、参加のための門戸を開いておくとした。

この動きに、任意協議会に参加しなかった四町村の側では、「合併を絶対しないという誤解を与える」「検討の場に参加することは必要」といった意見も出され、一二月二日、五木村、山江村、球磨村議長らには、人吉市議会議長を訪ね、議会として任意協議会に参加する意向ありと伝達した。

また、一二月月上旬に行われた球磨村の村民意識調査では、「特例法期限内の合併」二五・一％、「将来的には必要」二五・二％、「必要ない」三三・一％と、肯定的意見がやや上回るといった結果が出た。

任意協議会不参加の四町村は対応を再検討し、一二月二四日、任意協議会へ参加する意向を表明した。同月二六日、第二回任意協議会で四町村の参加が承認され、同日、早速四町村が参加しての第三回任意協議会が開催されたが、任意協議会を勉強の場とする団体と、早期の法定協議会移行を目指す団体との温度差を抱えながらのスタートとなった。

平成一五年一月三〇日の第四回任意協議会では、今後協議すべき合併協定項目を確認し、二月二二日の第五回任意協議会では、法定協議会の

設置について議論されたが、四月の法定協議会設置を目指す人吉市・相良村に対し、他の四町村は時期尚早等として態度を保留した。

態度を保留した四町村は、三月七日までに結論を出すこととしていたが、結局いずれの町村も早期の法定協議会設置に慎重な姿勢を崩さなかった。

三月七日、人吉市と相良村の両首長及び議長が出席して法定協議会設立準備のための協議が開催されたが、同日、四町村からは、法定協議会参加について見送るとの文書回答がなされた。このため、人吉市と相良村の一市一村で法定協議会を設置する運びとなり、相良村議会は同月一七日、人吉市議会は同月二〇日に、それぞれ法定協議会設置議案を賛成多数で可決した。

こうした一市一村合併の動きに、四町村側の一部からは、性急すぎるとの反発の声もあったが、同月一七日、五木村議会の市町村合併特別委員会では、「今後、村単独での途は厳しく、合併特例法期限内の合併を目指すべき」との意見が大勢を占め、村として合併を推進すべきとの決議がなされ、村長に伝達された。これに対し村長は、今後、関係市町村と相談しながら判断すると応じた。

同月二八日、第六回任意協議会（六市町村の首長及び議長が参加）、人吉・相良法定協議会設立準備協議会（一市一村の首長及び議長が参加）が同日に行われたが、既定の方向は変わらなかった。

以下では、「人吉・相良合併協議会」を中心に記述する。

平成一五年四月一日、「人吉・相良合併協議会（以下「法定協議会」という。）」が設置された。同月三日、合併協議会設立総会が開催され、会長に人吉市長が選任された。総会后、早速第一回協議会に入り、四六の合併協定項目及び合併の方式（新設合併）を確認した。

五月二一日、第二回合併協議会開催。この日、新市建設計画策定の基本方針や、合併の期日、新市の事務所の位置等について協議が行われ、順次確認されたが、電算システムの取扱いに関して相良村側から異論が出され、継続審議となった。

電算システムの取扱いについては、相良村長から、村議会の席でも改めて問題提起がなされ、同月三十一日、村長は、村議会全員協議会において、新市の電算システムの取扱いに関する不信感等を理由に、法定協議会からの離脱の意向を表明した。議会側は、この日の結論を保留した。

相良村内では、六月五日に、商工会から、法定協議会脱退を求める村への要望が行われ、また、同月九日には、相良村の法定協議会委員（学識委員）四人から、協議会委員の辞任届が合併協議会事務局に提出された。翌一〇日、相良村六月定例議会が開会し、村長から一人吉・相良合併協議会からの脱退「議案」が追加提案された。議会は慎重意見が大勢で、議案は市町村合併特別委員会に付託され、翌十一日、市町村合併特別委員会は、議案を継続審議とし、改めて、後日臨時議会に諮ることを決定した。

同月二十五日、第三回合併協議会の日を迎えたが、相良村からは議長、特別委員長、委員一人の参加にとどまり、相良村長や複数の委員が欠席しての開催となり、この日は議論は進まず、まずは継続審査となっている法定協議会からの脱退議案にかかる相良村議会の判断が待たれることになった。

この間、相良村長は、村内で区長会への説明及び、住民座談会を開催し、法定協議会離脱の意向を住民に説明、村民からは目立った異論は出されていなかった。このため、村議会でも法定協議会離脱はやむを得ないとの意見が大勢を占めるに至り、六月二十六日、相良村議会臨時議会では、「一人吉・相良合併協議会からの脱退」に係る議案が、賛成多数により可決された。

これを受けて、人吉市側も、法定協議会の存続は無理との意見でまとまった。七月十五日、人吉市議会臨時議会が開催され、七月二三日付けで人吉・相良合併協議会を廃止する議案が提案され、全会一致で可決された。同月十七日には、相良村議会臨時議会で、同じく人吉・相良合併協議会を廃止する議案が全会一致で可決され、七月二三日、人吉・相良合併協議会は解散した。

この人吉市・相良村の協議に並行する形で、平成一五年三月二十八日、五木村では、合併特例法に基づく住民発議に係る請求代表者証明書の交付申請が行われた。五月二二日、住民グループは、請求に必要な村有権者の五〇分の一（二七人）を超える二〇六人（町有権者の一五・〇％）の有効署名を添えて本請求を行った。

同月二十九日、五木村長から人吉市長、相良村長あてに法定協議会設置議案の議会付議について意見照会がなされ、六月一日、人吉市長は議会に付議する旨を五木村長に回答したが、同月二六日、相良村長は議会付議しない旨五木村長に回答し、五木村における住民発議の手続は終了した。

人吉・相良合併協議会が白紙に戻った後も、当地域に対する県からの働きかけは引き続き行われた。七月下旬には、県市町村合併推進室長が、山江村、球磨村をそれぞれ訪問し、村長及び議会議員に対し、市町村合併の必要性について研修を行った。八月には、管内市町村合併担当課長・総務課長会議や、郡町村長会・町村議会議長会などの場で、県球磨地域振興局が同様に働きかけを行った。

この時期、当地域の商工団体等においては、市町村合併に関する勉強会が頻繁に行われており、八月二二日には、人吉青年会議所有志が、六市町村の議会に対し、「一人吉下球磨地域の市町村合併の促進に関する陳情書」を提出した。これについては、各市町村議会九月定例議会において検討され、人吉市議会のみ採択、他の議会では継続審議、或いは不採択となった。青年会議所有志は、同年一二月にも再度の陳情書提出を行い、また、首長に対する公開質問状を送付するなど、精力的な動きを見せた。

第二七次地方制度調査会の最終答申が出された後の一月二二日には、県球磨地域振興局の主催で、六市町村長等を対象に意見交換が催されたが、ここでも再度の合併協議には慎重な意見が目立った。

県もその後機会を捉えて各市町村長や議会に対する働きかけを継続したが、結局、人吉・下球磨地域において、合併特例法期限内の合併を目指す動きが具体化することはなかった。

四 奥球磨地域三町村における合併検討の経緯

平成一三年二月、奥球磨地域振興局は、多良木町、湯前町、水上村（以下「三町村」という。）の長を順次訪問し、合併に関する国・県の動向等について説明するとともに、今後の取組みとして、任意協議会を設置して検討してどうかと提案した。これに対し、三首長からは、検討の場としての任意協議会設置については、概ね前向きな意見が出された。

この後、県からは、町村議会議員や職員を対象とした説明会が順次開催され、合併が求められる背景、合併の効果、スケジュール案等について説明がなされたが、議論の高まりを示す声が聞かれる一方、周辺地域の過疎化に拍車がかかるとの不安や、中球磨地域の先行に対する不満も聞かれた。

四月二十七日、三町村執行部と正副議長、県が会し、任意協議会設置に係る協議がなされたが、この日は任意協議会設置の合意には至らず、当面、首長及び議長レベルでの勉強、並びに住民に対する説明を継続していくことが確認された。

その後も、奥球磨地域振興局が三町村の長及び議長を訪問し、今後の当面の検討の方法として、県が関与しない形で、三町村だけでの勉強会の開催について提案するなどの働きかけを行った。

一〇月、三町村は町村主体での合併検討の契機とすべく、広域連携推進協議会を中心に住民対象のシンポジウムを開催することを決め、平成一四年二月三日、合併先進地や県市町村合併推進室長等を講師に、「奥球磨地域合併シンポジウム」が開催された。約三〇〇人の住民が参加し、市町村合併に関する情報提供の場となった。

四月、湯前町議会に合併問題調査特別委員会が設置され、五月には水上村議会、六月には多良木町議会も特別委員会を設置、合併検討の体制が調ってきた。

一〇月四日には、市町村合併に関する国の最新情報を得ることを目的に、三町村の長、議会議員及び職員を対象とした研修会が実施され、総

務省自治行政局市町村合併推進室職員が講演を行った。

この時期に至り、三町村では、従来から観光事業等の連携のために設けていた「奥球磨広域連携推進協議会」を母体に、一〇月二十四日に「奥球磨合併問題検討委員会」を発足させ、合併の是非などを検討することとした。併せて三町村では、一月から二月にかけて、住民座談会及び住民アンケート実施等の取組みがなされた。三町村の座談会等では、合併推進に賛否両論あったが、住民アンケートの結果では、各町村とも合併を肯定する意見が消極意見を上回った。

一二月二五日に開催された奥球磨合併問題検討委員会において、奥球磨三町村で任意協議会を設置することが確認された。

任意協議会メンバーの選定等に係る準備会合を経て、平成一五年二月三日、奥球磨合併任意協議会（会長：多良木町長。以下「任意協議会」という。）が設置され、第一回協議会が開催された。委員は三首長、助役及び収入役、正副議長、議員代表二人により構成され、顧問として奥球磨地域振興局長が参画した。任意協議会の中で、合併の是非を判断するための現状把握と、合併後の将来の姿を比較検討する旨確認された。

三月の第二回任意協議会では、今後の検討スケジュール案が提示され、平成一五年五月末を目途に協議を行っていくこととされた。その後、五月の第四回任意協議会で、法定協議会設置の判断時期を六月末へと先延すると共に、その判断を下すための住民説明会及びアンケートを実施することが決定した。

アンケート調査等の状況については、以下のとおりであった。

多良木町：五月二十九日から六月二日まで、町内五カ所で住民説明会を行い、併せて住民アンケートを実施。合併については、「早期合併を望む」二二％、「合併を望む」二七％、「合併反対」一九％、「未判断」三〇％、「不明」三％となり、法定協議会設置については、「賛成」四四％、「反対」一四％、「未判断」三七％、「不明」五％となった。

湯前町：五月二十六日～六月二日まで、町内一三カ所で住民説明会を行い、併せて住民アンケートを実施。合併については、「早期合併を望む」二三％、「合併を望む」二九％、「合併反対」二三％、「未判断」二三％、

「不明」二％。法定協議会設置については、「賛成」四九％、「反対」一四％、「未判断」三四％、「不明」(三％)であった。

水上村：六月四日～一〇日まで、村内三カ所で住民説明会を行い、併せて住民アンケートを実施。合併については、「早期合併を望む」一〇％、「合併を望む」二五％、「合併反対」四四％、「未判断」二〇％、「不明」一％。法定協議会設置は、「賛成」二九％、「反対」三一％、「未判断」三六％、「不明」四％であった。

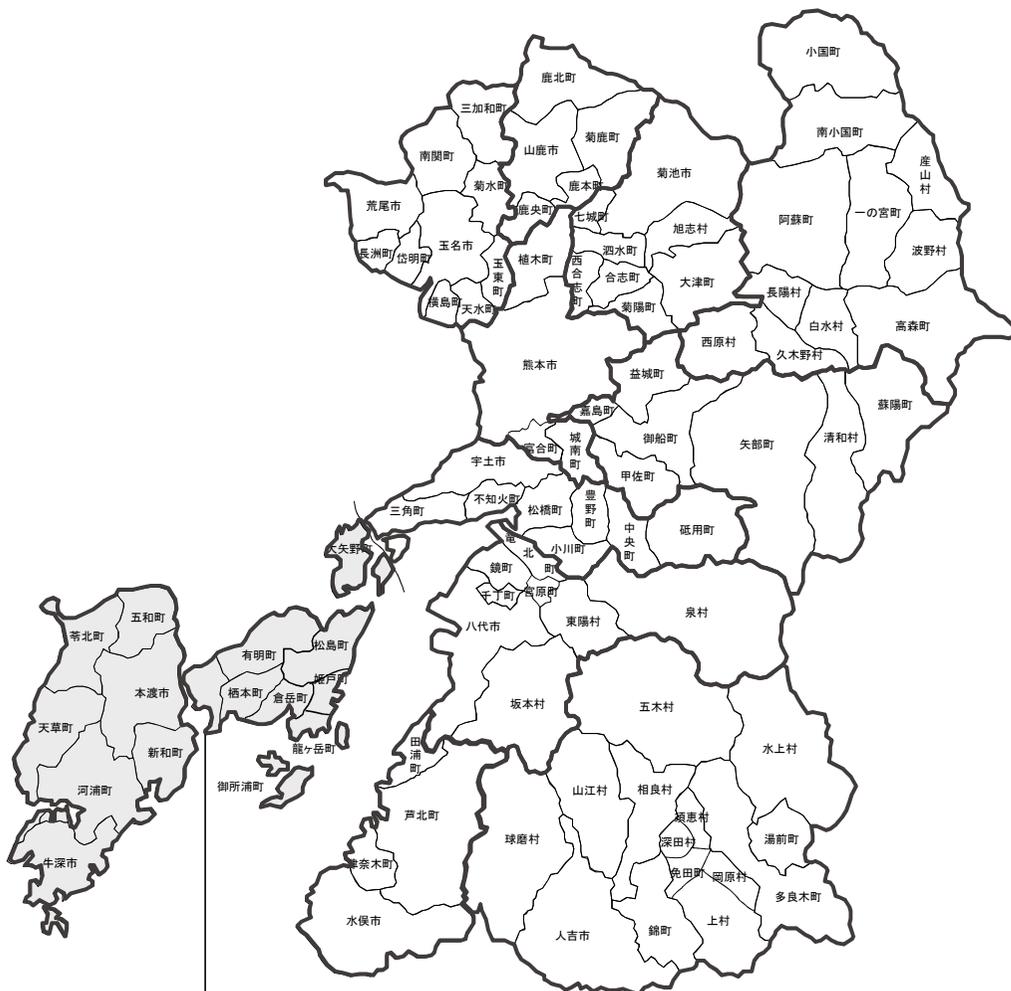
この結果を受けて、三町村の議会で、法定協議会設置について議論された。六月二五日、多良木町議会の全員協議会では、賛成多数とされたが、翌二六日の水上村議会全員協議会では、反対多数、翌二七日の湯前町議会全員協議会では、賛成多数であったものの、あくまでも三町村の足並みは揃えるべきだとの意見が強く出された。

同月三〇日、第五回任意協議会で、法定協議会設置について議論され、水上村は、合併枠組からの離脱の意向を示し、湯前町も、足並みが揃わない以上、法定協議会設置はできないとした。最終的には法定協議会の設置とはならず、また、こうした状況で任意協議会を継続しても意味が無いとの判断となり、任意協議会も解散するとの決定に至った。

こうした経緯を経て、七月一四日、奥球磨地域合併任意協議会は解散した。

その後、県からは、平成一五年～一六年度にかけて、各町村の個別訪問や、意見交換会の場を設けるなどして、三町村での合併の再検討の可能性を探る取組みが続けられたが、結局三町村の足並みが揃うには至らず、合併特例法期限内の合併に向けた具体的な取組みは顕在化しなかった。

十一 天草地域

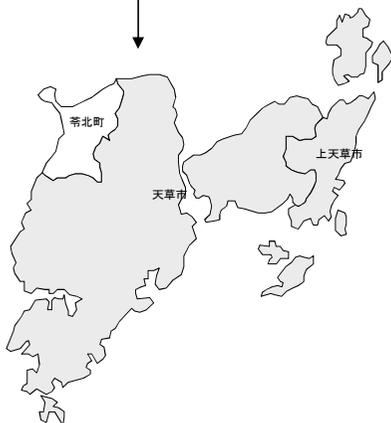


平成16年3月31日

上天草市（大矢野町、松島町、姫戸町、龍ヶ岳町）

平成18年3月27日

天草市（本渡市、牛深市、有明町、御所浦町、倉岳町、
栖本町、新和町、五和町、天草町、河浦町）



天草地域では、平成一二年三月の県市町村合併推進要綱策定以前から、市町合併に関して先駆的な取り組みが始まっていた。

平成八年一〇月七日、天草地域の広域行政の推進に係る市町長会議で、市町村合併に関する担当課長レベルの勉強会を、三ブロック（天草東部Ⅱ大矢野町、松島町、姫戸町、龍ヶ岳町、御所浦町、倉岳町）【天草中部Ⅱ本渡市、有明町、栖本町、新和町、五和町】【天草西部Ⅱ牛深市、苓北町、天草町、河浦町】毎に設置することに合意された。同月三十一日、担当課長会議が開催され、合併問題調査検討会が発足し、その後、平成八年度、九年度と、市町村合併に関する調査研究が行われた。

その後、民間団体の関心も高まり、平成一一年二月六日には、NPO法人あまくさグリーンアカデミーの主催で、「二一世紀の天草を考えるシンポジウム」が開催された。この団体は、平成一三年一月にも第二弾のシンポジウムを行い、合併に関する住民への周知啓発を行った。

平成一一年八月の県市長会定例会では、出席した当時の福島知事が「天草は一つでもいいのでは」と発言し、合併検討の気運をさらに後押しした。

一月一八日、天草市町長会で、具体的な合併協議に向けた「天草地域市町合併研究会」（総務課長レベルの勉強会）の設置が合意された。計一三回にわたる作業部会での検討を経て、平成一二年三月、「天草地域市町合併研究会報告書」を策定し、同月二十七日、市町長会に報告した。翌二八日には、郡町村議会議長会に「合併推進協議会」が発足するなど、具体的な合併協議に向けた環境づくりが進んでいった。

一 県市町村合併推進要綱策定後の動向

平成一二年三月に県が示した市町村合併推進要綱を受けて、同年四月から五月にかけて、天草地域市町合併研究会事務局（県天草地域振興局振興調整室）が、各町議会議員、役員職員及び各種民間団体に対し、「天草地域市町村合併研究会報告書」について説明を行った。

五月一二日の市町長会では、総務課長レベルの勉強会であった「天草地域市町合併研究会」を、市町長レベルの研究会に改組することを決定した。

以後、天草地域市町合併研究会の作業部会での検討が進み、一月二四日に開催された市町長会では、検討の熟度が高まってきたことから、平成一三年四月の任意協議会設置を決定した。なお、同月二八日には、県天草地域振興局に「天草地域市町合併推進本部」が発足し、県の支援体制も整えられてきた。

その後、大矢野町議会の一二月定例議会で、大矢野町長が、合併の規模からしても生活圈や産業形態が似通った天草郡松島町、姫戸町、宇土郡三角町との四町による合併が適当ではないかと語り、天草地域一体の合併にとられない姿勢を示した。これを契機に、合併枠組みについての議論が熱を帯びたが、結果的には、郡域を越える形となる三角町は、宇城地域での検討もあつたためこの構想から外れ、新たに龍ヶ岳町を加えた四町がまとまった。

平成一三年一月三十一日、天草地域市町合併研究会が開催され、この席で、大矢野町、松島町、姫戸町、龍ヶ岳町の上島四町（以下「上島四町」という。）が任意協議会を設置すること、またそれ以外の本渡市、牛深市、有明町、御所浦町、倉岳町、栖本町、新和町、五和町、苓北町、天草町、河浦町の二市九町（以下「二市九町」という。）で首長及び議長による再検討が行われることが決定した。

上島四町長は、二月一三日に合同会議を開き、任意協議会設置に当たって、協議会の名称、委員・役員の選定方法、組織、予算負担割合、事務所の位置等についての準備協議を行った。

一方、天草二市九町でも、同月二六日に首長及び議長による合同会議を開催し、二市九町で任意協議会を設置することを確認した。

以下では、上島四町と、二市九町に分けて、その経緯を記載する。

二 天草上島四町における合併検討の経緯

平成一三年四月一日、天草上島4町合併推進協議会（会長：松島町長。以下「合併推進協議会」という。）が発足し、四月四日、第一回会議が開催された。

合併推進協議会は、四町長、議長、副議長の一二人で構成され、顧問として県天草地域振興局長が参画した。

九月二日、天草上島4町合併推進協議会と県天草地域振興局は、住民への周知啓発の取組みとして、「天草上島四町地域市町村合併シンポジウム」を開催、各町住民や議会議員、職員等約五七〇人が参加した。県副知事が「市町村合併と地域の将来」と題する講演を行ったほか、合併の先進事例紹介が行われた。

合併推進協議会では、おおむね当初の予定に沿った形で検討が進み、一二月五日に開催された第四回会合で、平成一四年四月の法定協議会移行が確認された。平成一四年二月二〇日には、松島町組合センターにおいて、四町の議員約六〇人を集めた研修会で、県合併推進室長が合併制度等の説明を行った。各町議会においては、三月定例議会で法定協議会設置議案を順次可決された。

四月一日、天草上島4町合併協議会（会長：松島町長。以下「合併協議会」という。）が設置された。四月五日に第一回を開催した合併協議会は各町長及び議長、学識経験者等の委員で構成され、協議会の下部組織として、合併担当課長等による幹事会や専門部会等が設置された。具体的な合併協議項目の調整が始まり、新市の名称や新市の事務所の位置を検討する二つの小委員会の設置が決まり、慎重に協議が進められることとなった。

平成一四年の夏以降、話題となったのは、新市の名称をめぐる議論であった。全国的に通用するブランドである「天草」の名称を、上島四町と二市九町がどのように冠するかという点が争点となった。このため、二市九町側との軋轢も懸念されたが、先に「天草市」を仮決定した二市九町に対し、上島四町側では「上天草市」「東天草市」が最終候補とされ、

混乱は回避された。新市名称は最終的に二月二二日の協議会で、「上天草市」に決定した。

合併協議は、概ね大きな混乱もなく推移したが、終盤、「新市の事務所の位置」「議会議員の取扱い」についての問題が残った。特に前者については、任意協議会での検討段階から課題と目されており、法定協議会移行後、上島四町の議員等で構成する小委員会で議論が続いてきたが、「人口が最も多い大矢野町に」との主張と、「地理的中心に当たる松島町に」との主張が激しく対立した。

一二月の第九回合併協議会では、小委員会が、①条例上の事務所は大矢野町役場とし、松島町役場も同格の本庁舎とする、②合併特例債が認められる一〇年以内に新庁舎を建設する、③新庁舎は大矢野、松島両役場の中間点の二号橋付近とするとの検討結果を報告した。平成一五年一月一六日の第一〇回合併協議会では、この内容に沿って正式提案されたものの、会議は紛糾し、まともらず各町持ち帰り協議となった。

各町では、それぞれの合併検討推進委員会（町議や区長等で構成する各町の検討組織）で検討したものの、結論は出ず、松島町では「将来的に松島町に新庁舎を建設する」との修正案を提案することが決まった。

この修正案は二月一三日の第一一回合併協議会に提案されたが紛糾し、各町で持ち帰って検討することとなった。その後、各町で何とかならず承を得るに至り、三月六日の第二二回会合において、大矢野町庁舎と松島町庁舎を同格の本庁舎とする分庁方式とし、条例上の事務所の位置を大矢野町役場と決定し、合併後速やかに松島町に大矢野町と同規模の庁舎を建設することとした。

なお、同日の会合では、「議会議員の取扱い」についても協議がなされ、「在任特例」の適用期間（在任期間）について、大矢野町以外の三町が「合併後一年八月在任」を了承したものの、大矢野町は在任特例の適用に消極姿勢を見せ、結論は出なかった。

その後も各町で議論が続き、場合によっては合併枠組みそのものが崩壊しかねない事態となったが、各町の粘り強い取組みが奏功し、最終的には三月下旬、「議員在任期間を一年一月とし、在任特例期間中は事務所

の位置は変更しない」とすることで各町が了承、全ての協定項目の協議を終えた。

四月七日、県副知事を特別立会人にも、合併協定調印式が開催された。ところが、翌八日、各町議会において廃置分合議案が審議された結果、大矢野町、松島町及び龍ヶ岳町では賛成多数により可決されたものの、姫戸町議会では賛成少数（賛成五、反対七）で否決された。これは「庁舎問題等さらに時間をかけて審議すべき」「住民への説明が不足している」などの意見が一部の議員から出されたことが要因であったが、議員改選後の五月一二日に、姫戸町議会に廃置分合案の再提案がなされ、賛成多数で可決された。

同月一四日に、県知事へ廃置分合申請が行われ、県から総務大臣への市制施行協議を経て、七月二日の県議会における廃置分合議決及び県知事の処分決定、七月八日の総務大臣への廃置分合届出を経て、同月二三日、廃置分合に係る総務大臣の告示が行われ、平成一六年三月三十一日、新市「上天草市」が誕生した。

本県では、いわゆる平成の大合併で初めて誕生した市であり、本県における市制施行は、昭和三三年一〇月の宇土市以来のことであった。

三 天草下島二市九町における合併検討の経緯

平成一三年四月一日、天草地域市町合併検討協議会（会長：牛深市長。以下「合併検討協議会」という。）が設置された。

合併検討協議会は、二市九町の首長、議長で構成され、顧問として県天草地域振興局長が参画した。

同月五日、第一回合合が開催され、早速、二市九町間での財政力不均衡の解消の必要性に関する意見などが出された。

当初、合併検討協議会では、平成一三年夏頃を目途に合併枠組みを固める方針であったが、八月末の協議会でも、一部の首長から「二市九町は規模が大きすぎる」「天草は上島四町含め一体でいくべき」といった意見が出るなど、結論には至らず、各市町の九月議会での論議等を踏まえ

た上で対応することになった。

一〇月二日の第四回合併検討協議会でも様々な意見が出されたが、平成一四年四月に法定協議会を立ち上げることとなった。

そうした中、苓北町長は、法定協議会に参加するかどうかは、住民の意見を集約した後に判断したいとの意向を示し、法定協議会への参加の判断を保留した。平成一四年一月以降、住民座談会を開始し、合併のメリット・デメリットや、財政状況の見通し等について住民への説明を行った。

苓北町議会では、二月四日、市町村合併特別委員会を開催し、より良い町づくりを目指すためには、法定協議会で検討を行った上で合併の是非を判断した方がいいとの意見が大勢を占め、これを受けて、苓北町長は、「県に対する権限・税源移譲の要請」「法定協議会からの途中離脱の可能性についての事前了解」等を前提に、法定協議会に参加する方針を固めた。

平成一四年二月一二日の第八回合併検討協議会で、法定協議会設置議案を各市町議会の三月定例議会に提案することが確認され、各市町議会はこれを順次可決。四月一日、天草二市九町合併協議会（会長：牛深市長。以下「合併協議会」という。）が発足した。合併協議会は各町長及び議長、学識経験者等の委員で構成され、協議会の下部組織として、合併担当課長等による幹事会や専門部会等が設置された。

合併協議会が発足して間もない五月八日、苓北町から合併協議会に対し、町固有の税源を合併後も確保できるように求めるとの要望書が提出された。この内容は、合併後の現・苓北町域に「特別財産区」を設置し、苓北火力発電所関連の①固定資産税（町税）の一部、②法人事業税（県税）の一部、③電源開発促進税（国税）の一部に相当する額を同財産区に交付することを求めるものであった。

これに対し苓北町を除く二市八町（以下「二市八町」という。）は、火電立地に伴い地域が大変な苦勞をした事と住民サービスの低下への懸念は理解出来るが、要望は対等合併の理念等から受け入れられないとし、六月一二日に開催された第三回合併協議会で、二市八町が一致して提案

の受け入れを正式に拒否した。

翌一三日、苓北町議会合併研究特別委員会では、合併協議会離脱の強硬論が大勢を占めたが、町長は住民座談会とアンケートを実施した後、正式に判断するとした。住民座談会における町の説明に対し、住民からは、合併協議会離脱を肯定する意見が相次いだ。

また、町有権者七、二九九人を対象に行われたアンケートの結果、合併不参加「支持」が六四・二％となり、「無回答」一六・八％、「どちらともいえない」一一・九％、「不支持」の七・一％を大きく引き離した。将来的な合併の可能性についても、「合併しない」が三七・四％となり、「将来は合併する」の一三・一％を上回った。

このような結果を受けて、七月二日、苓北町議会臨時議会では「天草二市九町での合併はしない」旨が、全会一致で確認された。

これに対し、二市八町側は対応を協議、七月四日の第四回合併協議会で、苓北町の離脱が了承された。

【天草二市八町】

二市八町では、八月一九日に各市町の首長議長会合を開き、改めて検討した結果、二市八町の枠組みで今後も検討を進めることを確認し、臨時議会を開いて、規約変更を行い、合併協議会を「天草合併協議会」に改組、協議が再スタートした。

新市名称については、二市八町では新市名を「天草市」と仮決定、各市町が持ち帰って議会や住民に諮ったが、特に異論は出ず、九月の合併協議会で正式決定に至った。

以後、合併協議会での検討が進んだが、平成一五年三月、有明町議会が、二市八町が合同で取り組む予定の地域公共ネットワーク基盤整備事業の事務委託等の議案について、「廃置分合前に新市の事業が出てくるのはおかしい」「事前説明が不十分」等として、全会一致で否決した。

この件については、有明町以外の二市七町での調整が続いたが、結果的には、本渡市、牛深市、河浦町の二市一町が先行して事業に着手することとなった。

また、二市八町の首長間では、合併前の駆込投資を牽制する狙いから、合併までの間に一億円以上のハード事業に着手する際には合併協議会の了承を得るとの申し合わせを行っていたが、この時期、申し合わせが遵守されていないとの声が出始め、各市町間の信頼関係が少しずつ揺らぎ始めた。

こうした中、有明町、栖本町、五和町、新和町の四町議会や住民からは、合併を前にした大型事業の見直しや採用の抑制など批判が強くなり、合併協議会離脱、新たな枠組みの模索を求める意見が日に日に増し、四町離脱の可能性も高まった。

これに対し、この四町を除く二市四町や県からは、四町に対する慰留が行われたほか、天草経済開発同友会や商工会議所等の民間四団体からも、二市八町合併を求める要望書が各市町に送られた。

しかし、九月四日、有明町議会臨時議会で、合併協議会離脱議案が可決された。これに続き、同月八日、栖本町議会臨時議会、同月一八日、新和町議会臨時議会、同月二六日、五和町議会臨時議会と、次々と合併協議会離脱議案が可決され、それぞれ合併協議会に離脱通知がなされた。この離脱の動きに対し、五和町内では、九月下旬、住民グループが合併協議会離脱の可否を問う住民投票条例制定請求手続に着手し、一〇月二一日、請求に必要な町有権者の五〇分の一（一七六人）を超える二五六人（町有権者の二・九％）の有効署名を添えて本請求に至ったが、同月三〇日、五和町議会臨時議会で議案が否決された。

一方、本渡市では、住民グループが、地理的一体性、日常生活圏の一体性等を理由に、本渡市と、天草合併協議会を離脱した四町の一市四町による法定協議会設置を求める住民発議手続に着手した。本渡市長の判断が注目されたが、市長は、あくまで二市八町合併を目指す意向を明らかにした。右記住民発議の本請求は、一二月二五日、請求に必要な有権者の五〇分の一（六三七人）を超える七九〇人（市有権者の二・五％）の有効署名を添えてなされ、本渡市長は関係四町長に対し、法定協議会設置議案の議会付議について意見照会を行った。

平成一六年に入ってから、二市八町の協議は休止状態が続いた。二

月、本渡市長は、個人的な考え方とした上で、合併特例法期限内の合併を成就させるためには、発展的な合併協議会解散も選択肢の一つであるとの意向を示した。これを受けて、二市四町の各議会がそれぞれ協議した結果、二月一三日までに、いずれも法定協議会解散の方針を確認。二月一九日、第一九回合併協議会で「現在の膠着状態を打開するため一旦法定協議会を解散する」旨正式に確認された。一月末から三月にかけて、二市八町の各市町議会でも合併協議会廃止議案が順次可決され、三月三十一日、「天草合併協議会」が正式に廃止された。

また、合併協議会廃止に向けた手続が進められる一方で、県の主催で新たな意見交換のテーブルが設けられ、三月二五日に県庁で行われた第二回の意見交換会で、地元市町長が主体的に話し合い議論を深めていくことが確認された。

この状況の中で、五和町長は、三月一六日、本渡市の住民発議に基づく一市四町での法定協議会設置議案について「今後新たな議論が始まる中で法定協議会設置は時期尚早」などとして、議会に付議しない旨を本渡市長に回答、同月二二日には、有明町長、栖本町長、新和町長も住民発議を付議しない旨を回答し、住民発議手続は終了した。

この頃、市町長間の話し合いでは、二市八町の枠組みでの再協議を望む声もあったが、二市八町に拘らない枠組みを模索する動きもあった。四月二一日、栖本町議会の合併特別委員会、栖本町長は、本渡市と周辺町だけの合併の可能性は低いとし、基幹産業の類似性等を理由に、「有明町・倉岳町・栖本町」の三町合併検討の意向を表明、議会もこれを了承した。有明町長、倉岳町長も、三町合併の枠組みが選択肢のひとつであるとの認識を示した。

これに対し、御所浦町、天草町、河浦町、牛深市は、本渡市中心の枠組みを希望する方針を固めた。また、先に、二市八町の枠組みから離脱した五和町、新和町も、平成一六年度の地方交付税削減など、市町村を取り巻く環境の著しい変化や、各市町の財政不均衡問題に対する取組みが進んだことなどから、本渡市中心の枠組みに参加する意向を示した。一方、有明町・倉岳町・栖本町の三町の住民の中では、本渡市抜きの

合併枠組みについては異論が根強かった。六月二日から各地区毎に開催された倉岳町の住民説明会では、「本渡市中心の枠組みに参加すべき」との意見が相次ぎ、町議会は本渡市中心の枠組みで検討していくことを確認した。

六月一〇日に開催された各市町長及び議長の意見交換会の場で、六月二三日二市五町で任意協議会である天草地域市町合併推進協議会（会長：本渡市長。以下「合併推進協議会」という。）を設置することが決まった。この日、倉岳町も合併推進協議会への参加の意向を示したが、有明町、栖本町の方針が未定であり、そのままでは飛び地合併となってしまうため、この日の参加は見送られた。

栖本町では、町議会が本渡市中心の枠組みへの参加を決めた。また六月二一日、住民説明会で合併の枠組みを問うアンケートが実施され、二九四人が回答したが、結果、「本渡市を含む合併が良い」が七九・五％と大きな支持を得た。次いで「有明町との二町合併」一四・一％、「わからない」三・二％、「その他」三・二％だった。これを受けた栖本町長は、合併推進協議会への参加を決めた。

また、六月二七日、有明町の住民説明会で合併賛否を問うアンケートが実施され、三九一人が回答し、「二市八町合併」が五八・六％、「有明町単独」が四一・四％となった。町議会の意思確認のうえ、六月二九日、有明町長が合併推進協議会への参加を決定した。

ここに至り、元の二市八町が紆余曲折を経て再結集することになった。六月三〇日、第二回合併推進協議会で、再度二市八町での協議を進めることが確認され、七月七日の第三回合併推進協議会で、有明町、倉岳町、栖本町の三町の合併推進協議会参加が正式承認された。

七月一四日には、これまでの協議の経緯の説明と、合併問題への理解を深めて貰うため、天草地域市町合併シンポジウムが開催され、職員や住民ら約五〇〇人が参加した。総務省合併推進課長が講演し、合併推進協議会会長を務める本渡市長からの経過説明の後、二市八町の全首長が登壇しての質疑応答が行われた。

七月一五日から一六日にかけて、各市町議会では、それぞれ法定協議

会設置議案が可決され、七月二〇日、解散前と同じ二市八町で天草合併協議会（会長・本渡市長。以下「合併協議会」という。）が設置された。

この合併協議会では、旧合併協議会での協定項目を基本的に継承し、合併特例法期限を睨んでの効率的な協議が行われた。

また、この協議の中では、各地域の意見を新市制に反映させるための組織として、独自のまちづくり自治組織の検討もスタートし、合併により周辺部となる地域への配慮も伺われた。

一〇月二一日、本渡市の住民グループが、「合併に対して意思表示をする機会が欲しい」などとして、二市八町合併の賛否を問う住民投票条例制定の直接請求手続に着手し、十一月二二日、請求に必要な市有権者の五〇分の一（六三四人）を超える二、一八七人（市有権者の六・九％）の有効署名を添えて本請求に至った。

しかし、同日開催された第八回合併協議会において、新市建設計画案が承認され、これにより全四八項目の協議が終了した。本渡市長は、住民説明を行いながら協議を進めており、現時点で住民投票を行う意向は無いとして条例制定に反対の意見を付して議会に提案。一月一日、本渡市議会で右記条例案が審議され、賛成少数で否決された。

廃置分合関連議案は、各市町議会一二月定例議会に提案され、一二月一五日、有明町議会が廃置分合議案を可決。翌一六日、牛深市、御所浦町、倉岳町、天草町、河浦町の各議会で可決。翌一七日、栖本町、五和町の各議会で可決。同月二二日、新和町議会で可決。最後に、同月二四日、本渡市議会で可決され、全市町議会の議決が出揃った。

平成一七年一月七日、県知事を特別立会人に合併協定調印式が開催された。同月一二日に県知事へ廃置分合申請が行われ、県から総務大臣への市制施行協議を経て、三月二三日の県議会における廃置分合議決及び県知事の処分決定、三月二九日の総務大臣への廃置分合届出を経て、四月二八日、廃置分合に係る総務大臣の告示が行われ、合併が確定した。

廃置分合議決後も、合併に向けた詰め協議が行われ、平成一八年三月二七日、平成の大合併でも最大となる一〇団体合併によって新「天草市」が誕生した。

【苓北町】

平成一四年七月、苓北町が二市九町の枠組みから離脱する意向を固め、合併協議会で了承されたことは既述のとおりである。八月二八日から九月四日にかけて、二市九町の各市町議会で臨時議会が開催され、合併協議会の構成市町の減少と規約改正の議決、合併協議会の脱退に係る議決が行われ、苓北町の離脱が正式に決まった。その後、町では具体的な合併検討の動きは起きていない。