

九州における「平成の大合併」の比較考察（上）

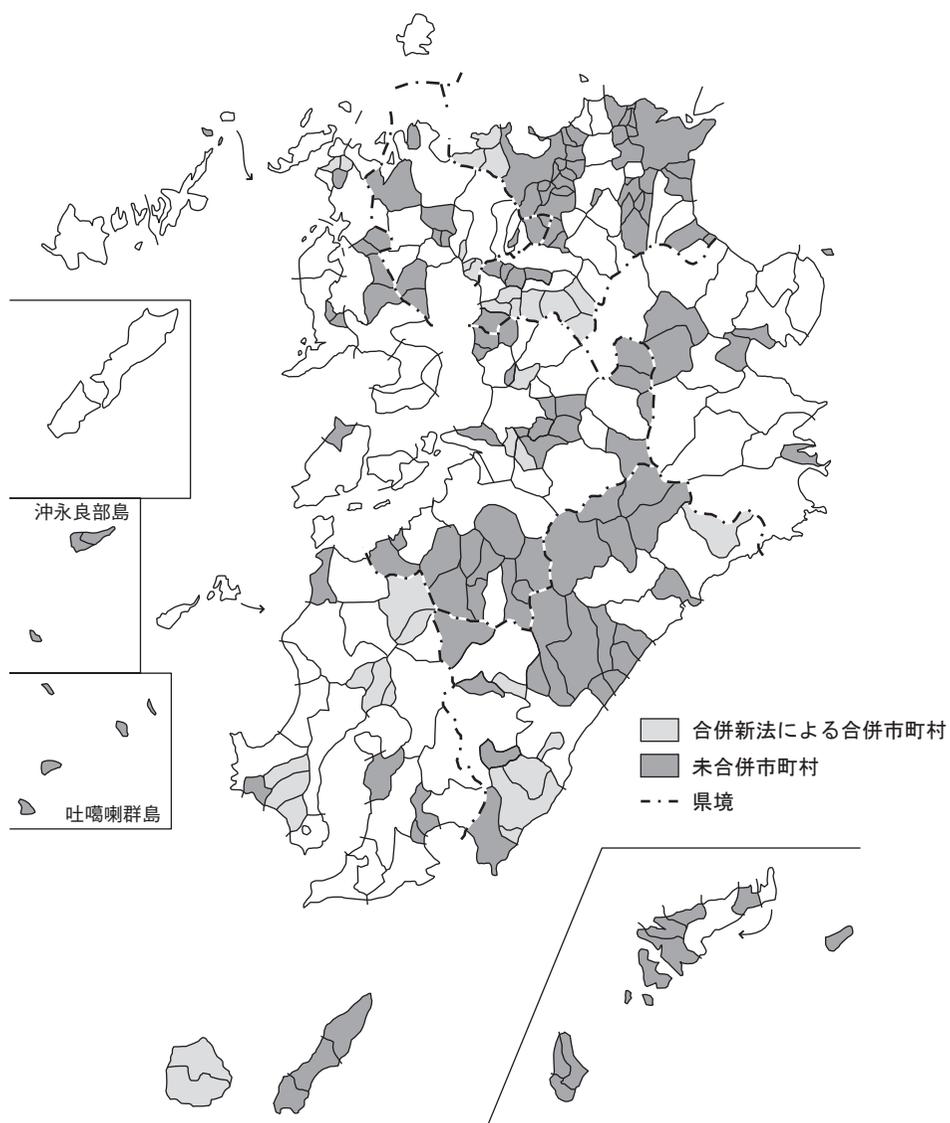
森 川 洋

I 研究の目的と地域の概観	
II 福岡県の市町村合併	
III 佐賀県の市町村合併	(以上 本号)
IV 長崎県の市町村合併	
V 熊本県の市町村合併	
VI 大分県の市町村合併	
VII 宮崎県の市町村合併	
VIII 鹿児島県の市町村合併	
IX 九州における市町村合併の特徴	
X むすびにかえて	
【引用文献】	

I 研究の目的と地域の概観

本稿は、九州7県において「平成の大合併」がどのように実施されたかを考察したものである。「平成の大合併」は自治（現総務）省の指示に従って各都道府県が実施したので、各都道府県ごとに特色がある。図1に示す市町村合併の実態を把握しておくためには全国全都道府県の調査が必要であるが、それは容易な作業ではないので、特色ある都道府県から調査を始めることにする。その場合に市町村合併の進捗度からみると、①大都市圏（東京都、神奈川県、大阪府）、②大都市周辺地域（千葉県、兵庫県など）、③地方圏にあっても市町村合併があまり進捗しなかった地域（北海道、長野県など）、④その他一般の地方圏のような4類型に区分することができる。

図1 九州における市町村合併（2010年3月末現在）



*ただし、合併新法による合併では編入市町村部分だけを示す。

資料：総務省の資料による。

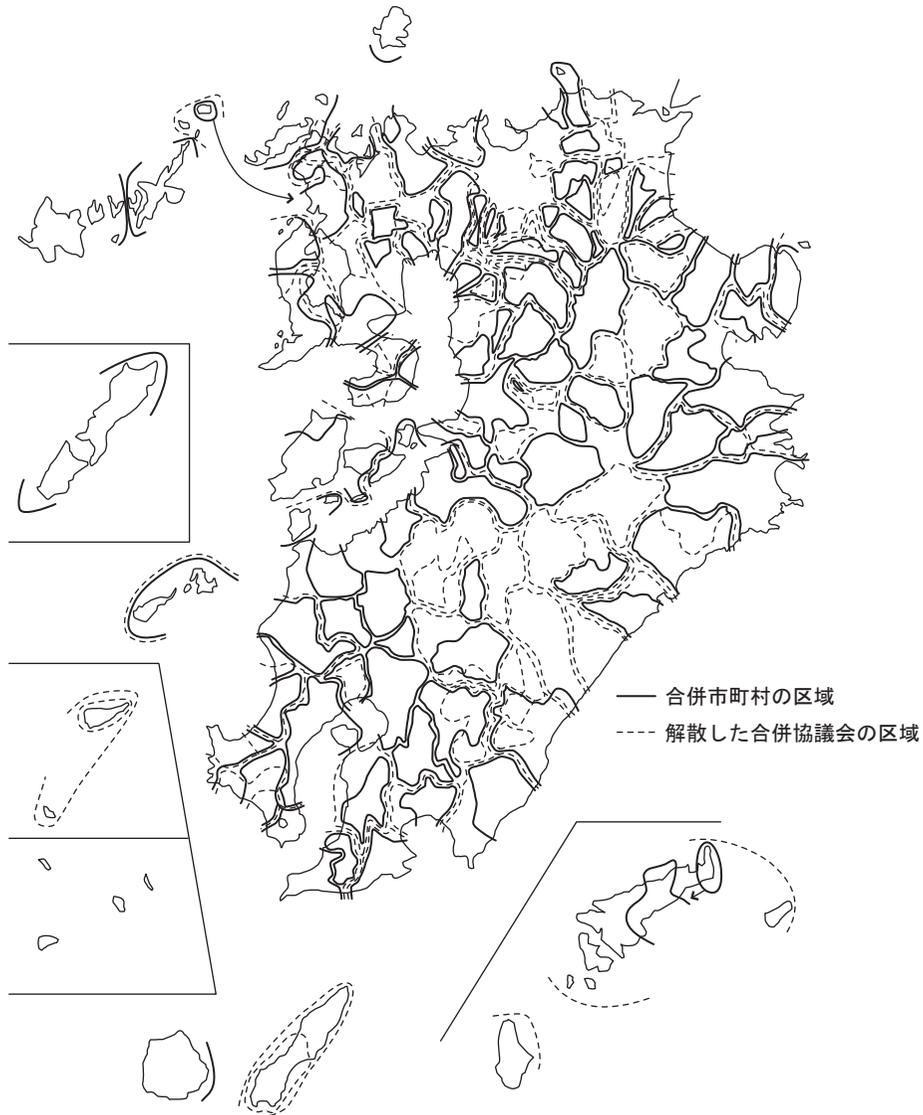
一般の地方圏には多くの県が含まれるので、東北地方とか中国地方のように地方単位で考察し、各地方の市町村合併の特色や地方内部の隣接する県域間の差異や特色を考察することも可能である。隣接する県間でも各県の地理的条件が異なるが、各県の合併政策の差異を鮮明に示すことになる。そうした意図のもとにとりあげる本稿の考察は、先に考察した中国地方に次ぐものである（森川2011a）。

市町村合併の考察においては、合併市町村がいかなる経緯をたどって成立したのかを究明するだけでなく、**図2**に示すように、合併協議会の解散や協議会からの離脱によって非合併のままにとどまる市町村や合併協議会にまったく参加しなかったものなど、あらゆるケースを含めて考察し、その実態を把握することが肝要である。その際に、合併協議会の設置や解散がどのような理由によってなされたかを究明することが必要であるが、理由を示した記録は少ないし、住民アンケートや住民投票による決定の場合には、賛成・反対の票数は把握できてもその具体的な理由を理解することは困難である。そのような制約はあるとしても、合併の実態が自治体職員や住民の記憶から次第に遠のきつつある今日、平成時代に実施された行政地域改革の壮大なドラマを合併の経緯だけでも整理して残しておくのは無意味なことではないと考える。

本稿では、筆者がこれまで調査してきたように（森川2010ab、2011abc）、生活圏（通勤圏）や人口規模、財政状況からみた市町村の実態を重視しながら、県の策定した市町村合併推進要綱（以下、合併推進要綱と略記）や合併推進構想（以下、合併推進構想と略記）の合併パターンについて考察する。各県の市町村合併の特色を理解するためには、生活圏の実態とともに、県の対応が市町村合併に多大の影響を与えたと考えられる合併推進要綱の合併パターン、さらには合併推進構想との関係をみておく必要があると考えられるからである。これに次いで、市町村合併の経緯について考察する。任意・法定の合併協議会がいつどのような範囲でもって設置され、いかにして市町村合併が成立したのか、または合併に至らなかったのかを詳細に記述する。この順序に従って九州7県について検討した後、各県の個性的特徴や全域の共通性について考察する。市町村合併の影響については紙数の余裕がなく、調査も不十分なので、今後の研究に待つことにする。

ところで、九州各県はそれぞれ地理的特徴を異にし、まったく等質な地域とはいえない。県単位でみた場合には、**表1**に示すように、第2次・第3次産業の就業者構成においては大きな差があるとはいえないが、福岡県は都市密度やDID都市化密度が高く、将来の人口増加率（2000～35年）においても減少率が低い。「昭和の大合併」以後の1960～2000年における人口1万人未満市町村比率においては、**表2**に示すように、鹿児島県が33.9ポイント

図2 九州における市町村合併の状況



- * 合併協議会を一旦離脱した市町村が再び復帰して合併した場合には図が煩雑になるので、一時離脱は図に表現しないことにする。
 - * 解散した合併協議会に含まれる市町村よりも合併市町村が広い場合は、合併新法のもとで追加合併したためである。
 - * 2度・3度に分かれて合併した場合には最終的な合併地域だけを示す。佐世保市のように、周辺町村と別々に合併協議会を設置したものはまとめて示す。
 - * 糸島市・始良市は合併協議会を一旦休止した後合併新法により合併したので、解散と合併地域とが重複する。
 - * 上峰町の合併協議会は複雑で、一部省略する。
- 資料：各県の市町村合併関係の資料による。

表1 九州各県の主要指標（2000年）

県	人口 (万人)	DID人口 (万人)	都市密度 km ²	DID 都市化率	人口 増加率	第2次産業 %	第3次産業 %	県民所得 万円	病床数 2001年
福岡県	501.6	348.0	171	69.4	-11.5	24.4	70.6	266.0	1,791
佐賀県	87.7	25.0	305	28.5	-18.8	27.5	60.8	258.0	1,755
長崎県	151.7	71.4	409	47.1	-26.3	23.6	66.4	234.5	1,913
熊本県	185.9	78.7	673	42.3	-18.8	24.6	62.6	264.6	1,975
大分県	122.1	53.7	905	44.0	-20.5	26.8	62.9	276.5	1,717
宮崎県	117.0	51.1	703	43.7	-22.1	25.3	61.3	244.0	1,699
鹿児島県	178.6	68.9	656	38.6	-22.2	24.2	63.5	232.5	2,046
全国	12,692.6	8,101.7	533	63.8	-13.0	29.5	64.3	310.1	1,294

*都市密度：面積/DID、DID都市化率：DID人口/全人口（％）、人口増加率：2000～35年間の推計人口増加率、第2次・第3次産業（％）：第2次・第3次産業就業者率（％）、県民所得（万円）：人口1人当たり県民所得（2000年度、万円）、病床数（2001年）：人口10万人当たり病床数（2001年10月）

資料：国勢調査報告2000年、日本国勢図会2003年による。

表2 1960～2000年間にける市町村数とその比率の変化

県	市町村数			1万人未満町村比率		
	1960年	2000年	増減率 %	1960年 %	2000年 %	増減率 (ポイント)
福岡県	111	97	-12.6	23.4	24.7	1.3
佐賀県	49	49	0.0	38.8	53.1	14.3
長崎県	84	79	-6.0	38.1	70.9	32.8
熊本県	104	94	-9.6	51.0	61.7	10.7
大分県	66	58	-12.1	47.0	65.5	18.5
宮崎県	52	44	-15.4	34.6	43.2	8.6
鹿児島県	98	96	-2.0	26.5	60.4	33.9
全国	3,511	3,232	-8.5	41.2	48.2	7.0

資料：国勢調査1960年および2000年による。

増、長崎県が32.8ポイント増に対して、福岡県は1.3ポイント、宮崎県は8.6ポイントの増に過ぎない状態である。町村の人口規模が大きい宮崎県では、人口減少によって小規模自治体がそれほど増加しなかったのに対して、福岡県では都市化によって人口増加した小規模自治体が多かったためと考えられる。

しかし、1人当たり県民所得が最も高いのは大分県で、福岡県は熊本県よりもやや高く、第2位である。表3によって過疎市町村をみると、福岡県（19.6%）と佐賀県（24.5%）では著しく低く、旧合併特例法による「平成の大合併」では、未合併市町村（2006年）は宮崎県（54.5%）、福岡県（50.5%）が多く、表4に示すように、合併による市町村減少

表3 過疎地域との関係からみた九州各県の合併状況

県	市町村数 (2000年)	過疎市町村 (2001年)		未合併市町村（2006年）				合併により形成された市町村（2008年）				
		過疎市町村 (2001年)	%	過疎地域外	過疎市町村	合計	比率	過疎地域外 市町村	過疎地 市町村	過疎域 みなし 市町村	過疎 のある 市町村	合計
福岡県	97	19	19.6	44	5	49	50.5	8	2	2	3	15
佐賀県	49	12	24.5	6	3	9	18.4	6	0	0	4	10
長崎県	79	49	62.0	6	3	9	11.4	2	6	2	3	13
熊本県	94	49	52.1	17	14	31	33.0	4	6	4	2	16
大分県	58	44	75.9	2	4	6	10.3	0	3	5	4	12
宮崎県	44	21	47.7	13	11	24	54.5	1	1	1	3	6
鹿児島県	96	68	70.8	4	27	31	32.3	2	8	3	5	18

*市町村数は2000年国勢調査、過疎地域市町村数は2001年4月1日現在による。合併期間は2000年（篠山市誕生後）から2006年3月末（旧合併特例法失効時）までとする。

資料：総務省：平成11年4月1日以降の都道府県別合併実績及び今後の合併予定市町村（<http://www.soumu.go.jp/gappei/shinchoku01.html>）、総務省自治行政局『過疎対策の現況』平成15年度版、過疎地域市町村等一覧（平成20年4月1日）（<http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/2001/kaso/h14kasoichiran.htm>）、国勢調査2000年による。

表4 「平成の大合併」前後における市町村数の変化

県	合併前	合併後	減少率	全国順位
福岡県	97	60	38.1	34
佐賀県	49	20	59.2	12
長崎県	79	21	73.4	1
熊本県	94	45	52.1	21
大分県	58	18	69.0	5
宮崎県	44	26	40.9	31
鹿児島県	96	43	55.2	17

*合併前：1999年3月31日、合併後：2010年3月31日。

資料：長崎県地域振興課の資料による。

率も低い。このようにして、福岡県だけでなく佐賀県や宮崎県でも、その他4県とは異なった特徴がみられる。

筆者は通勤圏をもって生活圏の代表と考え、これまでのように（森川2011d）、5%以上の第1位通勤先となる2以上の市町村を通勤圏にもつ市町村を通勤中心とする。図3において通勤圏の分布を示すと、各県の県庁都市が広い通勤圏をもつ。佐賀市を除く県庁都市の通勤圏には半従属中心地が含まれ、重層的構造をもつものが多い。その一方で、県庁都市などの中心都市から離れるにつれて、小規模な通勤圏や玉突型通勤圏や相互依存型通勤圏が発生し、山間僻地や離島では通勤圏外地域が現れる。玉突型通勤圏とはA村の第1位通勤先がB町で、B町の就業者はC市を指向するもので、山間部に多く現れる。相互依存型通勤圏は小国町と南小国町の関係のように、相互に通勤率が5%を超える場合であり、山間部などの孤立した地域によく現れる。

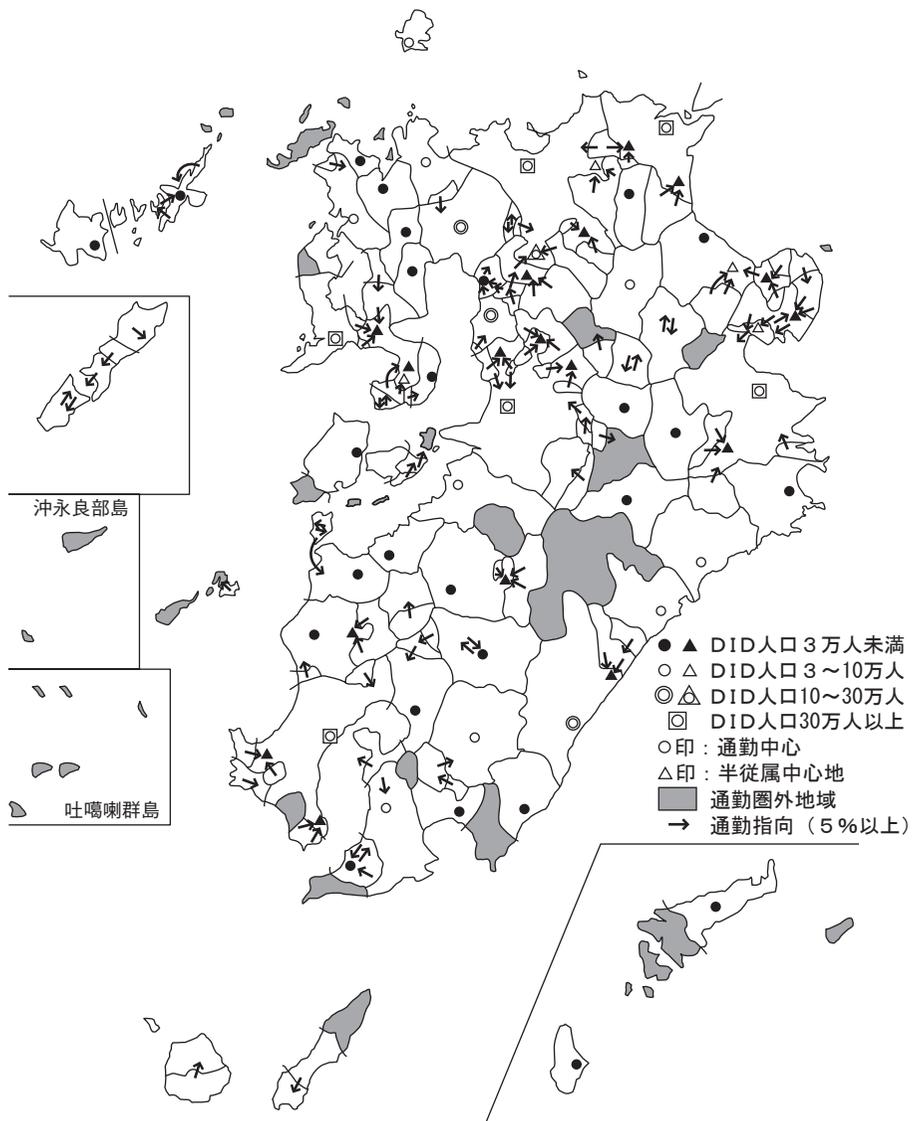
通勤条件は農村地域における住民生活に強く関係する。通勤条件が住民の所得に影響を与え、市町村の税収に反映するので、その財政にも影響を与える。財政力指数の分布を示した図4によると、隣接する市町村でも財政力指数は大きく変動する場合もなくはないが、通勤状況と財政力指数との間には緊密な関係がある。

県庁都市の財政力指数が0.60未満の都市は長崎市⁽¹⁾ (0.58) だけであり、0.60以上の市町村をあげると、表5のようになる。県庁都市や北九州市、久留米市以外で財政力指数が高いのはエネルギー産業の町（玄海町、川内市、松浦市、苓北町）や近代工業都市（荻田町、大津町、香焼町、新宮町、甘木市、宮田町）、ベッドタウン（粕屋町、筑紫野市、志免町、大野城市、清武町）、物資流通の拠点（鳥栖市）、観光地（湯布院町）などである。近代工業都市の多くは県庁都市に近く、ベッドタウンの特性を兼ね備えた市町である。

財政力指数0.60以上のベッドタウンをもつのは福岡市と宮崎市だけであるが、0.40以上の市町村は福岡市、久留米市、佐賀市、北九州市にかけて広い面積を占める。その他の県庁都市周辺の通勤圏でも0.40以上の市町村がみられるが、面積的にはそれほど広くない。その一方で、山間僻地や離島では0.20未満の財政的に貧しい町村が多く、広い面積を占める。九州山地に当たる熊本県南部から宮崎県中北部、大分県の山間部に広がるが、福岡県田川市周辺にまで広がるのは旧産炭地との関係によるものと思われる。

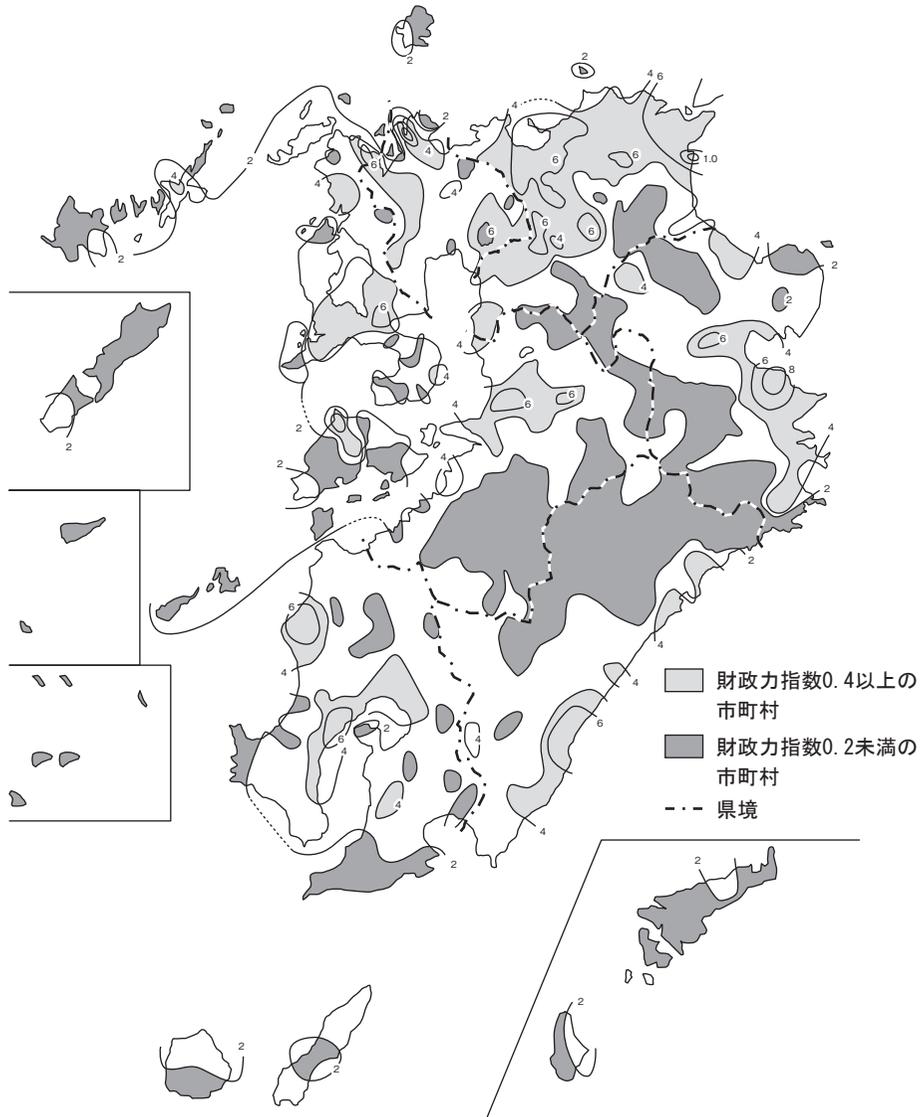
このようにして、通勤圏と市町村の財政力指数との間には密接な関係があり、人口増加率（1995～2000年）の分布にも反映されるが（ $r = 0.512$ 、 $n = 517$ ）、紙数の都合で省略する。

図3 九州における通勤圏分布（2000年）



資料：国勢調査2000年による。

図4 九州における市町村の財政力指数の分布（2000年度）



*等値線の数字は小数点以下の指数を示す（例：6は0.6）。

資料：総務省自治財務調査課：平成12年度財政指数表による。

表5 九州における財政力指数0.6以上の市町村

人 口	財 政 力 指 数				
	0.6~0.7	0.7~0.8	0.8~1.0	1.0~2.0	2.0以上
50万人以上	鹿児島市、熊本市、北九州市	福岡市			
10~50万人	佐賀市、宮崎市	久留米市	大分市		
3~10万人	甘木市、筑紫野市、志免町、川内市 大野城市、古賀市、諫早市	鳥栖市、粕屋町		苅田町	
1~3万人	宮田町、湯布院町、清武町	大津町、松浦市、新宮町			
0.5~1万人		荏北町			玄海町
0.5万人未満		香焼町			

資料：国勢調査2000年、総務省自治財務調査課：平成12年度財政指数表による。

II 福岡県の市町村合併

1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

図3によると、福岡県では福岡・北九州両市のほかにも久留米市や飯塚市が比較的広い通勤圏をもつが、久留米市と飯塚市は福岡市に対して就業者の5%以上が通勤する半従属中心地である。しかも、久留米市自身は八女市を半従属中心地として従える。行橋市や直方市は北九州市に対する半従属中心地である。したがって、福岡県中北部は他の大都市圏地域と同様に重層的な通勤圏構造の発達した地域といえる。これに対して、大牟田市や甘木市、田川市は2大都市から離れた位置にあるため、独立した通勤中心の地位を得ているが、柳川市付近では柳川・大川両市が一種の共同通勤圏を形成する。佐賀県の基山町や鳥栖市は福岡圏に入り、北茂安町と三根町は久留米圏に属するが、大分県との境界付近では中津市や日田市の通勤圏に属する町村もある。通勤圏外地域にあるのは大島村と矢部村、小石原村だけである。

福岡県の合併推進要綱は各市町村長の意見を聴取して⁽²⁾2000年12月に策定されたもので、AとBの2つのパターンが発表された。基本的パターンとしてのパターンAは旧郡を基本的単位として、社会生活指標や行政サービス指標を中心にクラスター分析⁽³⁾を行い、一定規模の都市が形成されるように人口のバランスをも考慮して、「県土全体の均衡ある都市づくり」を目標としたものである。一方、パターンBは一部の地域について一部事務組合などによる現在の広域連携の延長線上にある合併が現実的な場合もあることを考慮して、もう1つの案を示したといわれる⁽⁴⁾。

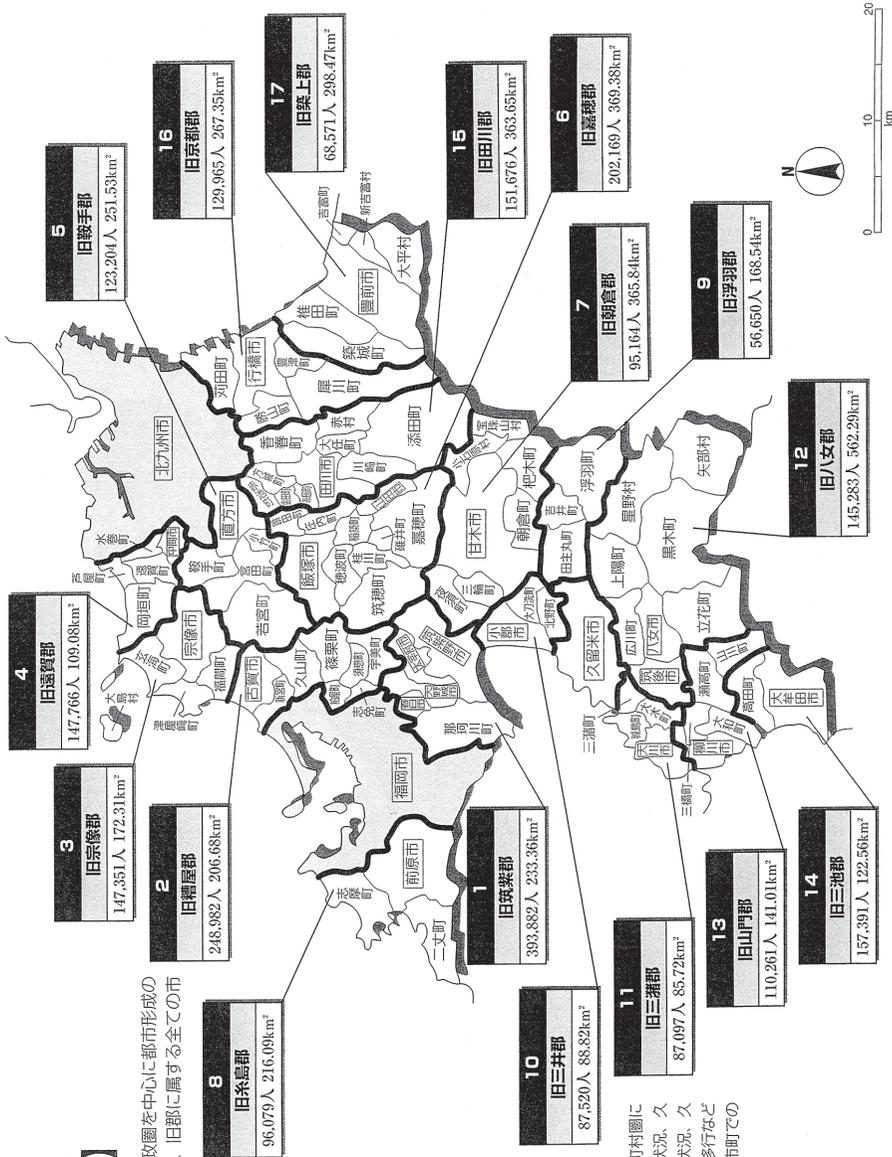
パターンAでは、図5に示すように、17市が形成される。これに合併予定のない福岡、

図5 福岡県の合併推進要綱における基本的パターン（パターンA）

福岡県

【パターンA】

広域性を備えた生活圈、行政圏を中心に都市形成の観点を重視したものであり、旧郡に属する全ての市町村の組合せによる。



※久留米地頭は、久留米広域市町村圏におけるこれまでの広域連携の状況、久留米経済圏としての一体性の状況、久留米市の将来における中核市移行などを踏まえ、久留米市及び近隣市町でのパターンが考えられる。

■人口は2000年3月31日現在

出典：市町村合併問題研究会（2001）p.191による。

北九州、久留米の3市を加えると20の圏域からなるので、このとおりに合併するならば、市町村数は97から20へと減少し、減少率は79.4%となる。3市を除く17の圏域のうち、飯塚、田川、甘木、八女、大牟田、行橋など6市の圏域は通勤圏とほぼ一致する。福岡通勤圏内では5つの圏域（パターンA）が提示されたが、糸島市以外に衛星都市が新たに誕生することはなかった。なお、その人口は旧浮羽郡3町の56,650人から旧筑紫郡5市町の393,882人まで大きな幅があり、大規模な市町村合併を目標としたものであった。表6に示すように、合併市町村の平均面積は佐賀県に次いで小さいが、平均人口は宮崎県に次いで大きく、3万人未満を目標とした市町村がまったくないのが特徴といえる。

表7に示すように、福岡県では合併前97あった市町村のうち55（56.7%）が合併し、29（29.9%）が合併協議会を解散した後単独のまま存続しており、13⁽⁵⁾（13.4%）は合併協議会に一度も参加しなかった。合併協議会不参加の13市町はそのほとんどが福岡通勤圏内にあり、ほかには北九州通勤圏に属する苅田町（人口35,604人、財政力指数は1.09で県内最高）と大牟田市があるだけである。しかも、福岡市と大牟田市を除く不参加市町のうち人口1万人未満は久山町だけで、1～3万人クラスのものも篠栗町（29,359人）と新宮町（22,431人）の2町であり、他のすべてが3万人を超え、図4に示すように、財政的にも豊かな自治体である。表7からも明らかなように、合併した市町村には人口が小規模で財政的に貧しい市町村が多く、協議会解散、協議会不参加の順に人口が大きく、財政的にも豊かなものが増える傾向がある。

表6 九州各県の合併推進要綱の基本的パターンにみられる平均人口と平均面積

県	地域数		平均人口	平均面積
	1万人未満	1～3万人		
福岡県	17		144,060	236.6
佐賀県	11	4	72,640	188.8
長崎県	12	1	117,864	314.8
熊本県	20	5	59,867	339.0
大分県	13	2	83,901	477.9
宮崎県	8	1	146,253	967.0
鹿児島県	27	1	66,190	340.0
合計	108	1	91,737	392.1

*福岡県では合併の対象としない福岡、北九州、久留米の3市を除く。同様に、長崎県では大村市、佐賀県では伊万里市、多久市、熊本県では熊本市、大分県では別府市を除く。

*宮崎県では広い面積をもつ広域連携発展型をもって基本的パターンとした。

*人口は2000年3月末または2000年10月1日に修正。

資料：市町村合併問題研究会（2001）および国勢調査2000年による。

表7 九州各県における合併状況と人口規模、財政力指数

県	市町村数		人口規模 (2000年)								財政力指数 (2000年度)									
	市	町	0.5万人未満	0.5-1万人	1-3万人	3-10万人	10万人以上	0.2未満	0.2-0.4	0.4-0.6	0.6-1.0	1.0以上								
福岡県	A	55	56.7	8	14.5	11	20.0	28	50.9	7	12.7	1	12	21.8	26	47.3	14	25.5	3	
	B	29	29.9	1	3.4	3	10.3	13	44.8	11	37.9	1	3	10.3	8	27.6	16	55.2	2	
	C	13	13.4			1	7.7	2	15.4	7	53.8	3					6	46.2	6	1
	計	97	100.0	9	9.3	15	15.5	43	44.3	25	25.8	5	15	15.5	34	35.1	36	37.1	11	1
佐賀県	A	39	79.6	4	10.3	18	46.2	14	35.9	2	5.1	1	7	17.9	20	51.3	11	28.2	1	
	B	9	18.4			4	44.4	2	22.2	3	33.3				4	44.4	3	33.3	1	1
	C	1	2.0					1									1			
	計	49	100.0	4	8.2	22	44.9	17	34.7	5	10.2	1	7	14.3	24	49.0	15	30.6	2	1
長崎県	A	71	89.9	23	32.4	32	45.1	12	16.9	2	2.8	2	34	47.9	29	40.8	5	7.0	3	
	B	7	8.9	1	14.3	5	71.4	1	14.3				1	14.3	4	57.1	2	28.6		
	C	1	1.2														1			
	計	79	100.0	24	30.4	37	46.8	13	16.5	3	3.8	2	35	44.3	33	41.8	8	10.1	3	
熊本県	A	67	71.3	16	23.9	27	40.3	17	25.4	5	7.5	2	29	43.3	29	43.3	8	11.9	1	
	B	21	22.3	5	23.8	6	28.6	8	38.1	2	9.5		8	38.1	7	33.3	4	19.0	2	
	C	6	6.4					4		2			1		4		1			
	計	94	100.0	21	22.3	33	35.1	29	30.9	9	9.6	2	38	40.4	40	42.6	13	13.8	3	
大分県	A	52	89.7	22	42.3	15	28.8	9	17.3	5	9.6	1	28	53.8	17	32.7	5	9.6	2	
	B	5	8.6	1	20.0			4	80.0				1	20.0	2	40.0	2	20.0		
	C	1	1.7									1					1			
	計	58	100.0	23	39.7	15	25.9	13	22.4	5	8.6	2	29	50.0	19	32.8	8	13.8	2	
宮崎県	A	25	56.8	7	28.0	5	20.0	6	24.0	4	16.0	3	9	36.0	9	36.0	5	20.0	2	
	B	18	40.9	3	16.7	3	16.7	11	61.1	1	5.6		5	27.8	12	66.7	1	5.6		
	C	1	2.3			1									1					
	計	44	100.0	10	22.7	9	20.5	17	38.6	5	11.4	3	14	31.8	22	50.0	6	13.6	2	
鹿児島県	A	75	78.1	19	25.3	25	33.3	22	29.3	8	10.7	1	28	37.3	35	46.7	10	13.3	2	
	B	18	18.7	2	11.1	10	55.6	6	33.3				11	61.1	6	33.3	1	5.6		
	C	3	3.2	2				1					2		1					
	計	96	100.0	23	24.0	35	36.5	29	30.2	8	8.3	1	41	42.7	42	43.8	11	11.5	2	
合計	A	384	74.3	99	25.8	133	34.6	108	28.1	33	8.6	11	147	38.3	165	43.0	58	15.1	14	0
	B	107	20.7	13	12.1	31	29.0	45	45.1	17	15.9	1	29	27.1	43	40.2	29	27.1	5	1
	C	26	5.0	2	8.0	1	4.0	8	32.0	10	40.0	4	3	12.0	5	20.0	10	40.0	6	1
	計	517	100.0	114	22.1	166	32.1	161	31.1	60	11.6	16	179	34.6	214	41.4	97	18.8	25	2

A：合併成立、B：合併協議会解散または離脱、C：合併協議会不参加

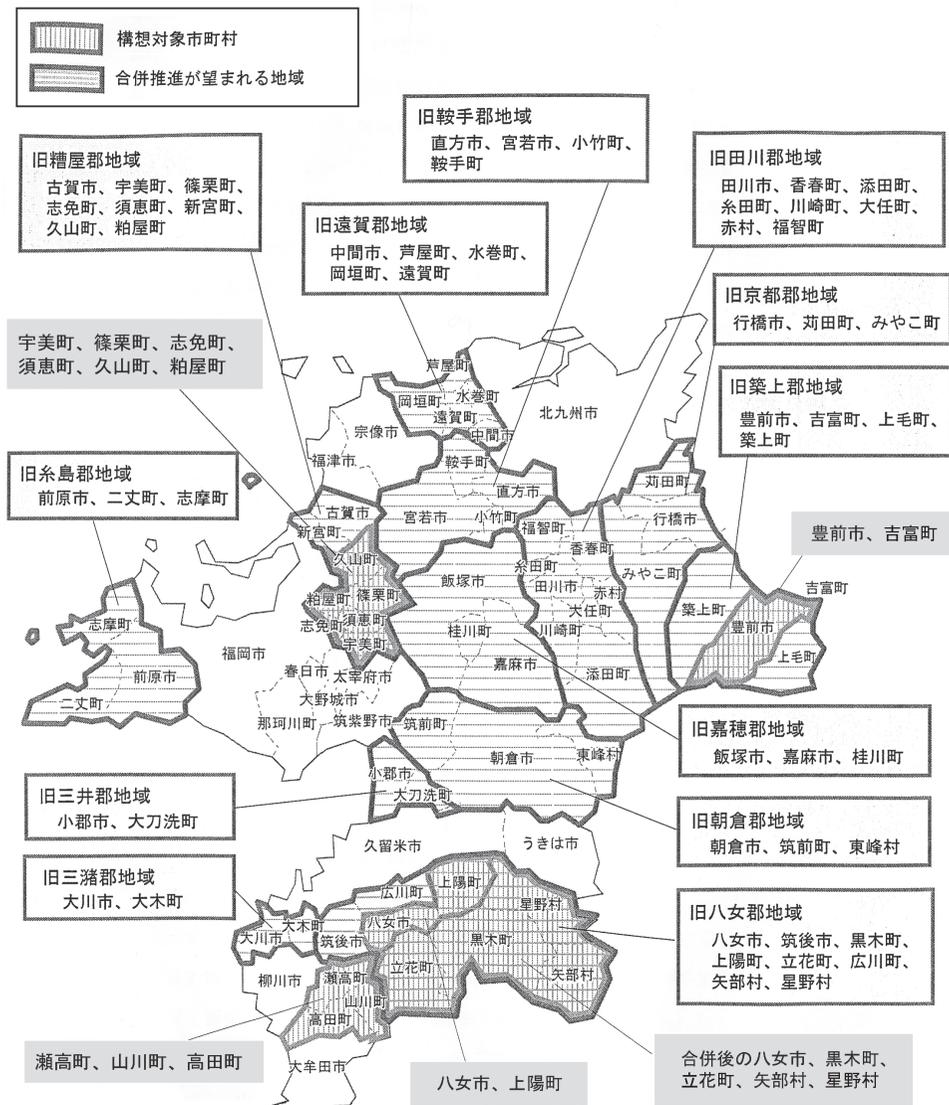
資料：国勢調査2000年、総務省自治財務調査課：平成12年度財政指数表、および筆者の調査による。

市町村合併の研究会（勉強会）は、郡や広域市町村圏、一部事務組合などの広域的な行政範囲をなす4地域（福岡、北九州、筑豊、筑後）に分かれて行われたが、任意・法定協議会に進むにつれて分裂して小規模なものとなった。合併協議会の設置の多くは2002年に始まるが、合併成立へと順調に進行したものだけでなく、設置と解散を繰り返す場合もあり、なかには、住民発議によって合併協議会が設置された場合もあった。

旧合併特例法のもとで市町村合併が進捗した県のなかでは、大分県のように合併推進構想を作成しなかったところもあるが、福岡県においては2006年3月末までの旧法下での市町村合併は69市町村にとどまり（減少率28.9%）、合併の進捗度に地域差もみられたため、合併推進構想が作成された。その際には、合併推進構想は総務省の「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針（2005年5月）」や「市町村の現況、生活

圏域に関する調査（2006年3月）」が基礎資料として利用され、図6に示すように、「合併推進が望まれる地域」と「構想対象市町村」とに区別された。対象市町村は6地区からなり、4地区（みやま市、糸島市、八女市は2回合併）は合併新法のもとで合併が成立した（図1参照）。

図6 福岡県の合併推進構想における「構想対象市町村」と「合併推進が望まれる地域」



出典：福岡県（2006）：福岡縣市町村合併推進構想、p.28による。

2. 合併の経緯

上記のように、福岡県では市町村合併が4地域に分かれて実施されたので、この地域単位にみていくことにする。まず福岡地域においては、宗像市と玄海町は2000年に早くも法定協議会を設置して合併した後、大島村もこれに加わった。そのほかにも、2002・03年に4つの合併協議会が設置された。①福岡町と津屋崎町は法定協議会を設置してそのまま合併して福津市（分庁方式）となった⁽⁶⁾。②前原市、二丈町、志摩町も2002年に法定協議会を設置し、一旦解散した後、合併新法のもとで同一の市町でもって合併して糸島市となった。③甘木・朝倉地区では7市町村からなる任意協議会を設置したが、そのうちの5市町村でもって翌年法定協議会を設置した後解散した。残された三輪・夜須両町は2003年に合併して筑前町（町役場は夜須町）となり、解散した5市町村のうち小石原村、宝珠山村は合併して東峰村（村役場は宝珠山村）となり、残りの3市町（甘木市、杷木町、朝倉町）も2004年に合併して朝倉市となった。結局、最初の甘木・朝倉市町村合併協議会は3つに分裂してそれぞれ合併したことになる。新設の東峰村の人口はわずかに2,948人で、全国的にも珍しい例である（森川2011d）。東峰村では地方交付税も10年間は増加しており、合併交付金や合併特例債を受け取ることにより財政的利益を得ることができ、当面朝倉市との合併は考えられていないとのことである⁽⁷⁾。

④志免町、宇美町、須恵町は2003年に任意協議会を設置したが、翌年解散し、2006年には合併推進構想の指定を受けて、3町（粕屋町、篠栗町、久山町）を加えて粕屋郡6町合併研究会を立ち上げたが、粕屋町と久山町の議会が否決したため、それ以上進展しなかった。財政的に豊かな粕屋町（34,811人、財政力指数0.70）は自立できるし、人口の少ない久山町（7,640人、財政力指数0.48）は合併すると周辺部に押しやられることを恐れたといわれる。

北九州地域では、2002・03年に4つの合併協議会が設置された。①京築1市5町合併任意協議会（行橋市、犀川町、勝山町、豊津町、椎田町、築城町）は翌年解散したが、6市町のうち犀川町、勝山町、豊津町の3町が合併してみやこ町（町役場は勝山町）が誕生した。②築上東部3町（吉富町、新吉富町、大平村）は法定協議会を設置したが役場の位置をめぐる対立し、解散した。しかしその後、新吉富町・大平村が合併して上毛町（町役場は新吉富町）が誕生した。③豊前市、椎田町、築城町も2002年に法定協議会移行後に解散した。そのうち、椎田町、築城町が2005年に法定協議会を設置して合併し、築上町（町役場は椎田町）が誕生した。豊前市は2007年に合併推進構想の指定を受けて上記の吉富町と法定協議会を設置したが（図6参照）、休止状態のまま「平成の大

合併」が終了した。④そのほか、2003年に設置された芦屋町、水巻町、岡垣町、遠賀町の法定協議会や、2004年に設置された北九州市と中間町の法定協議会はいずれも解散した。

筑豊地域では、2001年に5市町からなる直轄合併研究会（直方市、小竹町、鞍手町、宮田町、若宮町）が設置され、2003年に法定協議会へ移行後解散した。その後、直方市、小竹町、鞍手町は法定協議会を設置したが解散し、残りの宮田町と若宮町が合併して宮若市（市役所は宮田町）が誕生した。田川市を中心とした地域では、2002年に田川市・川崎町の間法定協議会が設置されたが、翌年解散した。2003年に設置された田川市、香春町、添田町、金田町、糸田町、川崎町、大任町、赤村の8市町村からなる任意協議会も翌年には解散したが、田川市などと勉強会をともにしてきた金田町、赤池町、方城町は2006年に合併して福智町（町役場は金田町）となった。

一方、飯塚市を中心とした地域では、2002年に嘉飯山2市8町合併任意協議会を設置したが、翌年には解散した。しかし2004年にはそのうちの飯塚市、筑穂町、穂波町、庄内町、穎田町でもって法定協議会を設置し、合併して新・飯塚市となり、残りの山田市、稲筑町、碓井町、嘉穂町でもって嘉麻市（市役所は碓井町）が誕生した。その結果、桂川町だけがとり残されて単独存続となった。桂川町の財政力指数は0.31と高くないが、人口は1万人を超える町である。

筑後地域では、2002年には4つの合併協議会が設置された。①小郡市、北野町、大刀洗町でもって設置された任意協議会では、2つの任意協議会に参加していた北野町が久留米市の法定合併協議会に加入（2003年1月）した。その後残りの小郡市と大刀洗町でもって法定協議会を設置（2003年5月）したが、解散して合併には至らなかった。②吉井町、田主丸町、浮羽町からなる浮羽郡三町任意合併協議会のうちでは、吉井町と浮羽町は翌年法定協議会を設置し、2005年にうきは市（市役所は吉井町）が誕生した。③8市町でもって設置された久留米広域合併任意協議会（久留米市、八女市、田主丸町、北野町、城島町、三潴町、上陽町、広川町）の場合には、そのうちの4町を編入して新・久留米市が形成された。小郡市、北野町、大刀洗町でもって任意協議会を設置していた北野町と、浮羽郡三町任意合併協議会に属していた田主丸町とは、当初の合併協議会を離れて久留米市に編入した。したがって、残された小郡市（54,583人、財政力指数0.52）と大刀洗町（15,227人、0.40）それぞれ単独存続となった。

④8市町村からなる八女市・筑後市・八女郡任意合併協議会は設置の翌年には解散し、2004年に新たに設置された八女市、筑後市、広川町の任意協議会もその年のうちに解散

した。しかし、2005年になって八女市と上陽町は合併協議会を設置し、2006年10月に合併新法のもとで上陽町は八女市に編入した。その後、筑後市と広川町を除く4町村は2010年に合併新法のもとで八女市に編入した（図6参照）。三潞郡3町合併協議会（城島町、大木町、三潞町）の場合には協議会設置の翌2003年に解散した。その後、大川市と大木町は2004年に法定協議会を設置したが、翌年解散した。三潞町が上記の久留米市の合併協議会に加入し合併したのはその後のことであり、大川市は2004年の法定協議会の設置までいずれの合併協議会にも属さなかった。柳川山門三池任意合併協議会（6市町）のうち、柳川市、大和町、三橋町は2005年に対等合併して新・柳川市となった。残りの瀬高町、山川町、高田町はやや先に法定協議会を設置していたが一旦解散し、その後合併推進構想の指定を受けて2007年に合併してみやま市（市役所は瀬高町）が誕生した。

以上が福岡県における「平成の大合併」の実態であり、図1に示すように、福岡市と北九州市の周辺には未合併地域が広がる。福岡県では、協議会不参加の13以外の市町村のほとんどは2002年に合併協議会を設置していずれかの協議会に加入していたが、そのまま合併が成立したのは宗像市、福岡町、福智町などわずかにとどまる⁽⁸⁾。それよりも、協議会を解散してより小規模な合併を行うかそのまま単独存続となる場合が多く、久留米市周辺のように、一部の構成市町村を変更しながらなんども協議会の設置と解散を繰り返すのは希であった（図2参照）。先の合併協議会に不満をもって解散・離脱したものの、単独存続には財政的に自信がなく、改めて協議会を設置して合併した場合が多いものと推測される。

福岡市や北九州市の近くでは協議会解散のケース（粕屋町、芦屋町、直方市など）が多いのは、人口が多く富裕な市町が多く、市町村合併に対する意欲が低いためと考えられる。同様に表7においても、協議会解散により単独存続になった市町村は合併した市町村に比べると、人口規模も大きく、財政的にも富裕な場合が多いことが明らかとなる。

なお上述のように、合併推進要綱のAパターンに一致するのは糸島市だけであるが、通勤圏の形状とほぼ一致する合併市町村は6を数える。合併推進要綱策定の段階では福岡市と北九州市を除く全市町村が合併対象地域とされAパターンに含められたが、大都市周辺のベッドタウンが協議会に参加しないのはよくある例といえる。

Ⅲ 佐賀県の市町村合併

1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

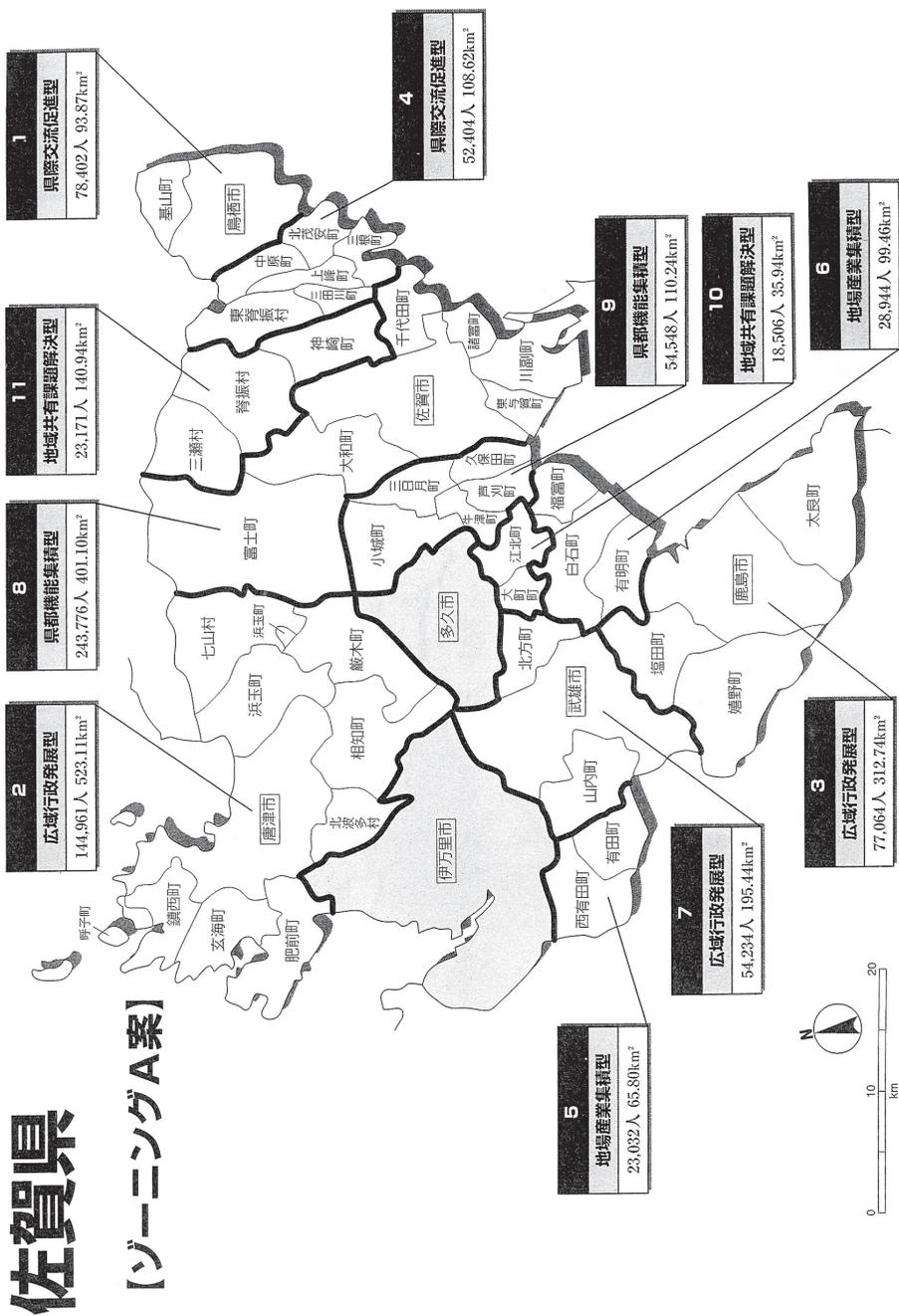
図3に示すように、佐賀県では佐賀市のほかに唐津市が広い通勤圏をもち、武雄市や伊万里市、鹿島市は2・3の町村を圏域とする小規模な通勤圏を形成する。多久市の就業者の12%は佐賀市に通勤しており、厳木町の12%が多久市に通勤するので、厳木町と佐賀市の間には玉突型通勤圏が形成されることになる。佐賀県では鳥栖市と基山町が福岡市の通勤圏に属し、北茂安町と三根町が久留米市の通勤圏に属する。しかし、平野が広く分布し交通に障害の少ない佐賀県では、通勤圏外地域に属する町村は皆無である。

佐賀県の合併推進要綱では、ゾーニングの名で呼ばれるパターンA、B、Cが示されている⁽⁹⁾（市町村合併問題研究会2001：193-195）。合併パターンに名付けられた名称も広域行政発展型（唐津市、武雄市、鹿島市）のほかに、県際交流促進型（鳥栖市）や地場産業集積型（有田町、白石町）、地域共通課題解決型（大町・江北町、神埼市）、県都機能集積型（佐賀市、小城市）などであり、通常使用される市制移行型などとは別の目標が定められている。図7に示すように、パターンAでは11の合併地域に区分されており、広域市町村圏を細分したところはあるが、圏域を跨がる合併パターンはみられない。パターンBとパターンCは、その一部の地域に別の区分を加えた修正案であり、鳥栖市、唐津市、鹿島市の3地域については3パターンとも共通するが、パターンAが基本的パターンと考えられる。パターンAでは広い面積をもつ伊万里市と多久市は非合併のままに留め置くとして、3万人未満の合併が4地域を数える。パターンBでも3万人未満の合併は2地域あるが、パターンCでは皆無となり、とくにパターンCでは広域合併がみられる。表6に示すように、基本的パターンの平均面積は九州7県のうちでは最も小さい。

通勤圏が現実の市町村合併にいかに関与しているかをみると、図3に示すように、佐賀県では佐賀市や唐津市、伊万里市などの通勤圏が広い面積を占めるため、通勤圏と現実の合併地域とが完全に整合する例は皆無である。その一方で、図7に示すように、合併推進要綱のパターンAと一致するものには新・有田町と新・白石町がある。唐津市の場合にも法定協議会を離脱した玄海町を含めれば、合併パターンと一致する。

表7によると、佐賀県の市町村では39（79.6%）が合併し、9（18.4%）が合併協議会の解散や自らの離脱によって単独存続となり、合併協議会に一度も参加しなかったの

図7 佐賀県の合併推進要綱における基本的パターン（ゾーニングA案）



出典：市町村合併問題研究会（2001）p.193による。

は多久市だけである⁽¹⁰⁾。多久市の場合にも合併の意思がなかったわけではなく、小城市との合併研究会には加入したが、多久市を除いて小城市を形成することになり、厳木町との話し合いも十分には盛り上がり、任意協議会まで到達しなかったといわれており、現在市町村合併の動きはないとしても、将来においても合併を拒否する意向はないとのことである⁽¹¹⁾。

なお、佐賀県では旧合併特例法の終了した段階で12市町（24.5%）が未合併であったので、2006年11月に合併推進構想が策定された。しかしそのなかで、構想対象市町村としてとりあげられたのは佐賀市南部3町だけであり、それらは合併新法のもとで佐賀市に編入した。その他の地域でも法定協議会が設置され合併の意思が確認されるならば、県は支援する体勢にあったが、そのような地域は現れなかった⁽¹²⁾。

2. 合併の経緯

佐賀県では、最初の合併協議会を形成した市町村がそのまま合併したのは小城市だけである。小城市4町（小城市、三日月町、牛津町、芦刈町）では2001年に小城市町村合併研究協議会が設置され、翌年には任意協議会「小城市合併協議準備会」に移行した。その後、先に触れたように、多久市からも参加の申し入れがあり、多久市を含めた合併も検討されたが、多久市とは佐賀広域圏のなかで将来的な合併を考えることとし、2005年には4町によって小城市が誕生した。この4町ではいずれも佐賀市に対して20%以上の通勤者があるので、佐賀市の衛星都市が誕生したことになる。

小城市の場合と類似して比較的単純な経緯をたどったのは、唐津市の合併である。唐津市では、1999年11月という早い時期に合併推進要綱の基本的パターンと同一範囲の10市町村でもって唐津・東松浦任意合併協議会が設置され、2002年には法定協議会に移行したが、玄海町（人口6,986人）の住民アンケートでは「合併の必要ない」18.4%、「今は必要ない」40.9%の回答を得て、2003年8月に協議会を離脱して単独存続となった。原子力発電所の立地する玄海町では、表5に示すように、財政力指数が2.14と全国的にみても異常に高く、合併を拒否したのも無理からぬことと思われる。2004年には9市町村でもって合併調印式を行ったが、合併関連議案について七山村議会が否決し、七山村（2,698人、財政力指数0.17）が協議会を離脱したので、2005年に七山村を除いて対等合併が行われた。その1年後に、七山村は唐津市に編入した⁽¹³⁾。

佐賀県の合併推進要綱によると、伊万里市は多久市とともに、パターンAでは合併不参加都市として扱われているが、2002年には伊万里市と西有田町、有田町との間で伊万

里・西松浦地区任意協議会が設置された。それとともに、福島町（長崎県）との合併が検討されたが、進展しなかった。2004年には西有田町が合併協議会から離脱し、伊万里市・有田町の飛地合併も検討されたが、有田町も離脱して協議会は解散した。その後、有田町と西有田町との間で合併協議が成立し、2町の合併によって新・有田町が誕生し、伊万里市は単独存続となった。西有田町の合併の是非を問う住民アンケート（2003年7月）では、合併賛成26.5%、合併反対31.9%に対して、有田町の住民アンケート（2004年7月）では「西有田町との合併」56.4%、「伊万里市との合併」20.5%、「合併しない」は23.2%であった。

佐賀県においても、合併研究会の最初の取り組みの多くは広域でもって行われた。2000年9月に設置された佐賀中部地域市町村合併研究会は18市町村からなっていたし、2001年12月には武雄市は鹿島市や藤津郡、杵島郡の12市町に合併協議を提案した。しかし、他県でもみられるように、合併協議会はそれよりも狭い範囲で設置され、合併協議会を解散してその一部でもって市町村合併が成立したことが多い。佐賀市⁽¹⁴⁾と佐賀郡6町村の間では、2002年に法定協議会が設置されたが、翌年になって大和町、富士町、久保田町、川副町が相次いで離脱し、法定協議会は解散した。その後、2004年には神埼郡の三瀬村を加えて佐賀市、諸富町、大和町、富士町との合併が成立した。構想対象市町村に指定された川副町、東与賀町、久保田町では、合併新法のもとで市町村合併が実現した。

武雄市の場合にも、上記の広域合併の提案は受け入れられなかった。2002年に北方町、大町町、江北町、白石町、福富町、有明町の6町でもって任意協議会が設置され、法定協議会へと進んだが、白石町が離脱し、法定協議会は解散した。その後2004年4月には北方町、大町町、江北町で任意協議会を設置したが、役場の位置の問題から北方町が離脱し、任意協議会は解散した。その後2004年12月になって、武雄市、山内町、北方町の3市町でもって法定協議会が設置され、2006年3月に合併した。武雄市の合併に関する住民アンケート（世帯対象）では、「合併すべき」27%、「どちらかといえば合併すべき」33%で、合併賛成が多かったが、合併の枠組みでは「隣接する1～2町」25%、「山内町、北方町、大町町、江北町、白石町、福富町、有明町」25%、「隣接する3～4町」24%、「武雄市、鹿島市、杵島郡、藤津郡12市町」19%であり、住民の意見は大きく分かれていた。

これに対して、白石町、有明町、福留町3町は2005年1月になって合併して新・白石町となったが、大町町（人口8,503人、財政力指数0.33）と江北町（9,584人、0.39）は、

住民アンケートでは合併賛成がいずれも過半数を占めながらも、単独存続にとどまった。これとは別に、2002年には杵藤西部地区市町村合併任意協議会（鹿島市、太良町、塩田町、嬉野町、武雄市、山内町）が設置されたが、翌年には解散して、武雄市、山内町、塩田町、嬉野町の合併も検討された。上述のように、武雄市は山内町、北方町と合併し、塩田町と嬉野町が合併して嬉野市が誕生したが、鹿島市と太良町（11,140人、0.24）は単独存続にとどまった。

県東部の市町村合併では、2002年6月に鳥栖市を中心に6市町をもって鳥栖三養基地区任意協議会が設置された。同年12月には、鳥栖市、中原町、三根町、北茂安町4市町でもって佐賀東部合併協議会（法定）が設置され、旧合併特例法の期限内にまず4市町が先行合併した後、基山町や上峰町と合併する予定であった。しかし、上峰町（8,672人、財政力指数0.58）は神埼郡の三田川町、東脊振村に3町村での合併協議を申し入れ、基山町議会は「強制的な市町村合併に反対し、地方自治の確立を求める意見書」を可決し、鳥栖市も佐賀東部合併協議会から離脱したので、2004年には6市町での合併は断念され、合併協議会は解散した。その後2005年になって中原町、三根町、北茂安町の3町が合併してみやき町（町役場は北茂安町）が誕生し、鳥栖市（60,726人、0.75）と基山町（19,176人、0.59）は、将来的には合併を検討するとして単独存続にとどまった。

上記のように、上峰町は2004年8月になって三田川町、東脊振村との3町村で任意協議会を設置したが、東脊振村が三田川町との2町村合併を希望して吉野ヶ里町（分庁方式）が誕生した。2004年12月に上峰町・上峰町議会は総務省に「3町村での合併」を陳情し、その後も上峰町は吉野ヶ里町との合併協議の再開を申し入れたが、現時点での合併協議は困難との回答を受けた。したがって、上峰町は以前合併の誘いのあったみやき町との合併を希望し、2町でもって合併勉強会を設置したが、合併直後のみやき町は現時点での任意協議会設置は時期尚早として上峰町の申し入れを延期したので、上峰町は単独存続となった。上峰町には強い合併要望があり、吉野ヶ里町にしてもみやき町にしても、上峰町と合併すれば市制を敷くことができるにもかかわらず、合併できなかったことに対して残念に思う人もあるだろう⁽¹⁵⁾。

一方、神埼郡では上記の佐賀中部地域市町村合併研究会の設置の後、2002年に神埼地区任意合併協議会が設置され、法定協議会へと進んだ。しかし、三田川町と東脊振村が協議会から離脱を表明し、三瀬村も佐賀市への合併を申し入れて協議会を離脱し、千代田町も離脱したため、6町村の合併を断念し、協議会を解散した。2005年4月には6町村での合併協議再開の可能性を検討したこともあったが成功せず、三田川町と東脊振村

による吉野ヶ里町と神埼町、千代田町、脊振村による神埼市がそれぞれ誕生した。

以上が佐賀県の合併の経緯である。表7に示すように、佐賀県では九州の平均に比べると財政力指数においては富裕な市町村が多いが、人口規模においては差異は少なく、市町村の合併率も低い方ではない。武雄市や有田町、白石町では合併推進要綱の基本的パターンと一致した合併がみられたが、図2に示すように、設置と解散、分裂を経験した合併協議会が多く、最初の合併協議会のまま合併したのは小城市だけであった。玄海町と厳木町を除くと唐津市の合併区域は通勤圏と一致するが、完全に一致する場合は皆無である。玄海町をはじめ、鳥栖市や基山町、伊万里市などでは市町村合併を急がないが、上峰町や大町町、江北町などでは合併への希望が強いことが窺える。

(もりかわ ひろし 広島大学名誉教授)

【注】

- (1) 以下、市町村名は断りのない限り「平成の大合併」以前の2000年当時のものを用いる。また、人口や財政力指数もとくに断りのない限り2000年の国勢調査報告や総務省自治財務調査課：平成12年度財政指数表を使用する。
- (2) 福岡県市町村支援課稲富靖治氏の説明による。
- (3) 多くの県で市町村間の緊密度の測定のためにクラスター分析を用いているが、大分県では比率尺度の指標（社会経済指標29）とつながりを示す名目尺度（行政サービス政策指標21）のすべてを含めた分析があり（九州経済調査協会2000：131-159）、統計学的にやや疑問に思われる。なお、クラスター分析ではどの段階の緊密度（情報損失量）でもって区分するかが明確に定められているわけではない。
- (4) 福岡県（2000）：「福岡県市町村合併推進要綱の概要」による。
- (5) 福岡市、古賀市、新宮町、粕屋町、篠栗町、久山町、春日市、大野城市、那珂川町、太宰府市、筑紫野市、荻田町、大牟田市の13市町を指す。
- (6) 福津市誕生後に未合併の古賀市から合併を誘われたことはあったが、合併数年後のため辞退した。分庁方式は解消の動きはあるが、実現していない。救急医療や消防のほか、最近水道事業でも宗像市と共同事業を始めた。大阪府や神奈川県のものと同種のものかどうかは別として（森川2011c）、共同事業によって行政の効率化を図る方向は福岡県でもみられるようである（福津市企画課の説明による）。
- (7) 東峰村役場の説明による。
- (8) 糸島市は法定協議会を一旦解散した後合併新法のもとで合併したもので、合併が順調に進行したケースには含まれない。
- (9) 佐賀県（2000）：「佐賀県市町村合併推進要綱、概要版」による。
- (10) 佐賀県の市町村合併については、主にグリグリ氏の「市区町村変遷情報 詳細データ (<http://upd.uub.jp/>)」による。
- (11) 多久市企画課の説明による。

- (12) 佐賀県（2006）：「佐賀県市町村合併推進構想」による。
- (13) 七山村では当時第三セクターの温泉や農産物直売所がある程度活気をもっており、自立の道を選ぼうとしたが、その後村議会は解散し、全集落での合併説明会も開催され、村長もリコールによって合併賛成派と交替したため、唐津市と合併したとのことである（唐津市役所七山支所の説明による）。
- (14) 2003年11月の佐賀市の合併に関する住民アンケート（住民約5,000人対象）では、「諸富町、大和町、富士町との4市町以内の合併」41.8%、「諸富町、川副町、東与賀町、久保田町、大和町、富士町」18%、「合併しない」17.6%、「わからない」17.9%であり、大規模合併を希望していたわけではなかった。
- (15) みやき町役場企画課の説明によると、上峰町の合併はタイミングが悪かったといわれるが、上峰町のかかえる高い実質公債費比率の影響もあったであろう。