

## 九州における「平成の大合併」の比較考察（中）

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 2012年5月号)
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	(以上 本号)
VII	宮崎県の市町村合併	(以下 次号)
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】	

※ 本稿記載の表1～4、6、7および図1～4については、本誌5月号（上）に掲載されていますので、ご参照ください。

### IV 長崎県の市町村合併

#### 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、長崎県の通勤圏では長崎市、佐世保市、諫早市、島原市が通勤中心といえるくらいで、対馬や島原半島の先端部分には明瞭な通勤中心が現れない地域があり、島嶼部のほかでは大瀬戸町が通勤圏外地域となる。諫早市では、東部2町や島原半島の町村はもちろん、多良見町や飯盛町もその通勤圏に含まれるが、諫早市自身の就業者の10.3%は長崎市に通勤しており、長崎市の半従属中心地とみることができる。大村市には長崎空港が立地し人口も増加しているが、東彼杵町（19.5%）が大村市の通勤圏に含まれるだけで、大村市から8.2%の通勤者が諫早市に流出しており、通勤中心と

はいえない。離島のなかでは、対馬市（市役所は厳原町）のように通勤中心を形成しないところもあるが、五島市では福江市、新上五島町では上五島町、壱岐市では郷ノ浦町がそれぞれ小規模な通勤中心をなしている。

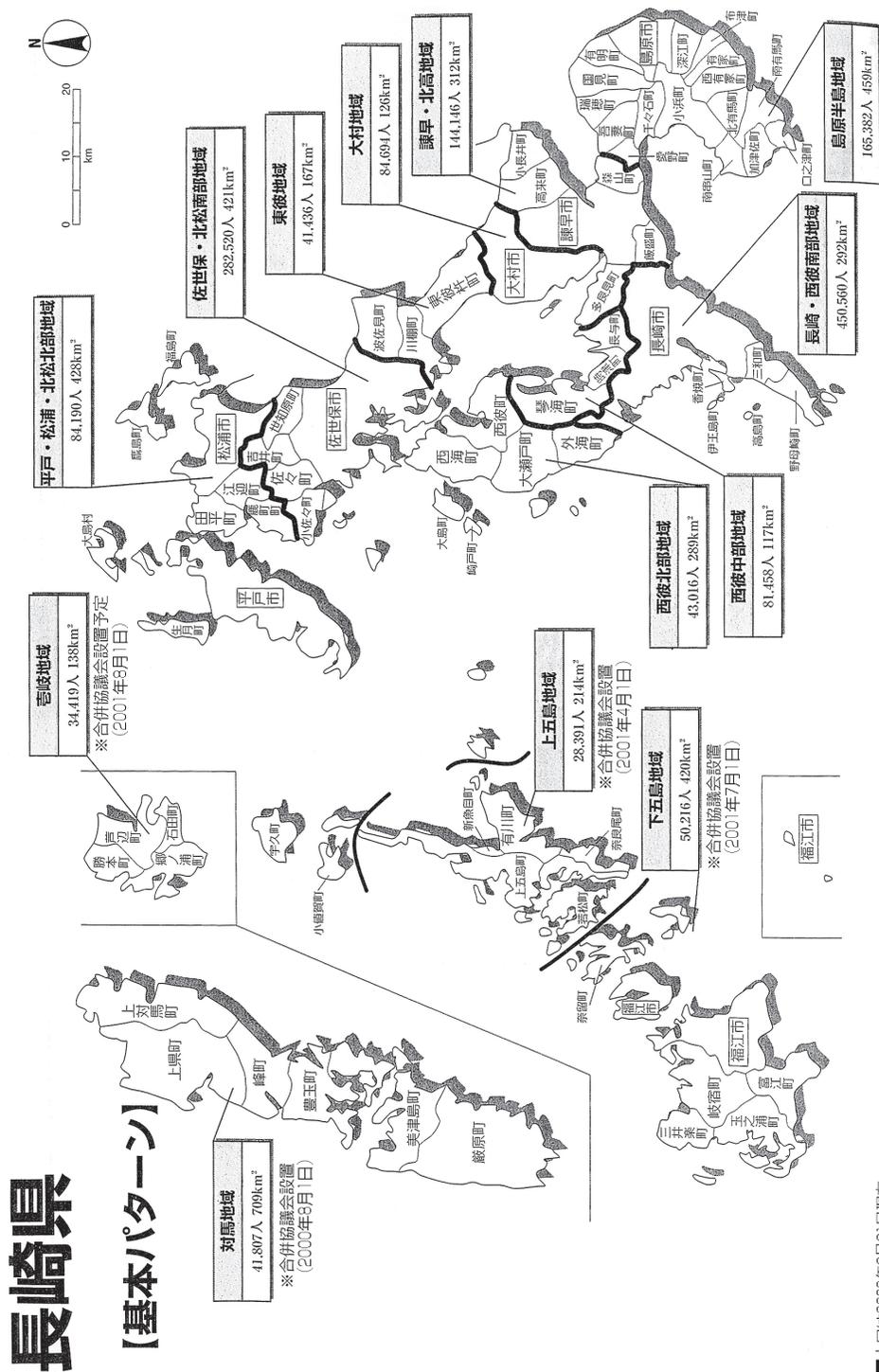
表1～3に示すように、人口減少や過疎化が激しい長崎県では、「昭和の大合併」が進まなかったこともあって<sup>(16)</sup>、当時の知事は小規模町村が将来財政破綻することを恐れ、1999年4月には全国に先駆けて合併推進室を設置したし<sup>(17)</sup>、後述するように多額の合併交付金を交付するなどして、市町村合併をきわめて積極的に推進してきた。10指標のクラスター分析によって作成された合併推進要綱の基本的パターンでは、合併を免除された大村市を含めると12地区に分割された。それは広域行政圏とは異なった圏域で、各圏域の人口規模は上五島地域（5町）の28,391人を除くと、図8に示すように、いずれも3万人を超えるものであった。なお、こうした基本的パターンのほかに、市町村長の意見を考慮してもう1つのパターンを準備したところもあった。

この基本的パターンを上記の通勤圏と比較した場合には、10の指標のなかに通勤圏が含まれているにもかかわらず、島嶼部を除くと両者が一致する地域は存在しない。諫早市の通勤圏が北高地域（北高来郡）に伸びる点では一致するが、島原半島の小浜町（通勤率5%）まで達する諫早市の通勤圏は無視されて、小浜町などは島原半島地域に含まれた。島原半島は、一部事務組合などの広域行政において諫早市から独立した圏域を形成しており、合併推進要綱においては島原半島の全域が島原半島地域として扱われるが、島原市が16市町すべてを統括する中心都市とは考えにくい。長崎市の通勤圏では、島嶼部や半島部の町は長崎・西彼南部地域として基本的パターンに含まれたが、ベッドタウンとして発展を遂げた長与町や時津町は独立の西彼中部地域を形成した。佐世保市の通勤圏も切断されて、北部は平戸・松浦・北松浦地域に、西の半島部分は西彼北部地域に、南は東彼地域に加入した。

長崎県の市町村は79から21へと減少し、市町村減少率（73.4%）は全国第1位（第2位は広島県の73.3%）である（表4参照）。県内には8つの未合併市町を含むにもかかわらず市町村減少率が高いのは、雲仙市や南島原市のように多数の町村が合併した新市が誕生したためである。79の市町村の合併状況をみると、表7に示すように、合併したのは71（89.9%）であり、7市町村（8.9%）は協議会解散や離脱によって未合併となり、大村市（1.2%）だけが協議会不参加であった。合併市町村が89.9%という数値は大分県の89.7%をわずかに超えて、愛媛県の97.1%、広島県の93.0%に次ぐものである。

長崎県では、旧合併特例法のもとで2006年3月末までに13の新市・新町の誕生によっ

図8 長崎県の合併推進要綱における基本的パターン（基本パターン）



■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. 196による。

て市町村数は23（減少率70.9%）に減少していたが、合併推進構想も作成された。具体的な対象地域として県が提示したのは、小値賀町、江迎町、鹿町町、佐々町の佐世保市への合併と東彼杵町、川棚町、波佐見町3町の合併であった。その他大村市と長与町、時津町については人口が3～4万人で、財政力指数などの各種財政指標が比較的安定しているため現時点では対象外とするが、他県でもみられるように、今後の状況変化により地域に合併の気運が醸成されるなど、合併新法のもとで合併の推進が必要と認められる場合には、新たに対象地域に加えることにしている。

このうち、小値賀町については消防・救急業務を佐世保市に委託しているし、人口が1万人未満の小規模自治体で2020年には高齢者率が約50%に達すること、財政力指数が0.10で今後も厳しい財政状況が予想されること、本土と結ぶ公共交通機関が佐世保市への日帰り圏内にあること、隣接の宇久町がすでに佐世保市に編入合併していることをあげて合併を勧めている<sup>(18)</sup>。一方、東彼杵地域については東彼杵町の人口が2005年の国勢調査では1万人未満となったこと、3町で一部事務組合（ゴミ処理、し尿処理、火葬場、養護老人ホーム、介護認定審査会の設置など）を設立して運営しており、消防・救急業務を佐世保市に委託していることなど、住民サービスが同じ内容・水準にあることをあげている。このように、合併推進構想では合併推進要綱よりも細かく指示された。

## 2. 合併の経過

合併推進要綱では、上記のように基本的パターンは12地区に区分されたが、合併研究会の設置は必ずしも12地域にこだわることなく、より広い範囲でもって行われた。しかも、市町村合併の過程は、**図2**に示すように、最初の合併協議会でもって順調に進み早期に完了した島嶼部と、きわめて複雑な合併経過をたどる長崎・佐世保両市周辺地域や島原半島とが著しく対照的なものとなった。

長崎市の周辺地域では、15町村でもって西彼杵郡市町村合併調査研究会による最初の合併協議が行われ、2001年には11の市町村からなる長崎地域任意協議会が設置されたが、長崎市への合併は香焼、伊王島、高島、野母崎、三和、外海の6町の編入の後、旧合併特例法失効の直前の2006年1月になって、任意協議会の時期に離脱していた琴海町が長与町、時津町との合併を断念して長崎市に編入した。長崎市のベッドタウンをなす長与町（人口40,356人、財政力指数0.51）と時津町（28,065人、0.54）は任意協議会の段階から離脱し、単独存続の道を選んだ。長崎市は、富裕で人口増加がみられる両町との合併を希望し、長与町や多良見町の側でも一部分村合併の動きがみられたが、これらの町

との合併は実現せず、実際に編入したのは香焼町（財政力指数0.77）を除くと貧しい町であった。

西彼杵半島では西海町、西彼町、大瀬戸町、大島町、崎戸町の5町が合併して西海市（市役所は大瀬戸町）が誕生したが、外海町は西彼北部地域合併（法定）協議会を離脱して長崎市と合併した。長崎市よりもやや諫早市に近く、諫早市の通勤圏に属する多良見町（17,056人、0.47）の場合には、2002年7月の時点では上記の長崎地域任意協議会（長崎市と合併）と西彼中部任意協議会（西海市を形成）、県央地区任意協議会（諫早市と合併）に同時に加入していたが、県央地区任意協議会から発展を遂げた県央地区1市5町合併協議会（法定）に加入して諫早市と合併した。

諫早・北高地域では、この多良見町を加えた5町が比較的順調な経過をたどって諫早市と対等合併したが、島原半島地域の市町村合併はきわめて複雑な経緯をたどった。島原半島西岸地域は、前述のように通勤圏では諫早市に属し、広域市町村圏でも諫早市を中心とする県央地域に属していた地域である。しかしながら、1999年7月には合併推進要綱の基礎的パターンにより17の全市町でもって島原半島市町村合併調査検討委員会が発足した。しかし2002年9月までに細分して、①島原市を中心とする島原地域1市5町合併協議会（6市町）、②南高北西部合併協議会（5町）、③南高南部地域合併協議会（2町）などが設置された<sup>19)</sup>。このなかには、国見町などのように2つの合併協議会に同時に加入していた町もあった。

その後もこの地域の合併協議会は離合集散を繰り返して、最終的には島原市（1市1町）、雲仙市（7町）、南島原市（8町）が形成された。雲仙市の合併に向けた法定協議会では、瑞穂町は住民投票の反対が多いとの理由で離脱し、瑞穂町を除く6町でもって新雲仙合併協議会（2004年11月～2005年3月）が設置されたが、瑞穂町も単独存続の厳しさを認識して合併協議会に復帰したので、新市が誕生した。また、南島原市と合併した加津佐町や北有馬町も一時雲仙市側の合併協議会に参加したり、深江町、布津町、有家町の通勤中心をなす島原市の合併協議会に加入したこともあった。したがって、島原半島における市町村合併は広い範囲に設置された合併協議会が分裂していくつかの新市町が誕生する通常の合併方式とは異なり、協議の途中では細かく分裂していた合併協議会が最終的に大きく統合して3市が形成されたことになる。島原市を中心とする大規模合併が実現せず、その他の地区が大きく合併したのは島原市（39,605人、財政力指数0.47）の力不足によるものと考えられる。南島原市や雲仙市には明確な中心集落がなく、南島原市の市庁舎は地理的中心に近い西有家町に置かれ、雲仙市の市庁舎は交通の便利

な愛野町が選ばれたが、現庁舎は吾妻町にある。

大村・東彼杵地域では大村市が協議会不参加のため、その他3町でもって法定協議会が設置され、合併推進構想でも上記のように合併対象地域に指定されたが、合併には至らず、3町はすべて単独存続となった。人口は東彼杵町（10,026人）、川棚町（15,325人）、波佐見町（15,462人）といずれも1万人を超え、東彼杵町だけが大村市の通勤圏に属し、他の2町は佐世保市の圏内にあつて生活圏の一体性が乏しいことも非合併の要因となったものと推測される。

佐世保・北松南部地域の合併も複雑な経緯をたどった。ここでは、平戸・松浦・北松北部地域をも含めた16市町村でもって、1999年10月に北松地域地方分権・市町村合併等調査研究会が設置された。その後、佐世保市と吉井町、佐世保市と世知原町の間でそれぞれ任意協議会を設置し、法定協議会に移行した後、統合して3市町の法定協議会を設置して2005年4月に佐世保市に編入した。佐世保市・宇久町・小値賀町の任意協議会では小値賀町の離脱後、佐世保市・宇久町の法定協議会で旧法失効直前の2006年3月末日に編入合併し、佐世保市・小佐々町でも同様に2市町間の法定協議会でもって合併が成立した。

小値賀町（3,765人、財政力指数0.10）と宇久町（4,010人、0.11）は地理的に隣接するだけでなく、人口規模や財政力指数においても類似するが、「平成の大合併」においては態度を異にした。本土から約60km離れて高速船で2時間25分を要する宇久町が佐世保市と合併したのは、鹿児島県の甑島4町村が薩摩川内市と合併したのと類似する。それに対して、小値賀町は住民投票（2004年）において合併反対が1,297票、賛成が1,243票（投票率85.42%）の僅差でもって合併反対が多数を占め、2008年1月と4月に佐世保市長が小値賀町を訪問して合併協議を申し入れた際にも<sup>(20)</sup>、町長は合併を拒否した。小値賀町は漁業が中心の島で、体験民宿事業が盛んであり、合衆国などからも漁業の観光客があり、宇久町とは対照的に活気があるといわれる。

なお、佐々、小佐々、吉井、世知原の4町間では佐々谷4町任意協議会が設置され、さらに佐々町・小佐々町と佐々町・小佐々町・吉井町においてそれぞれ法定協議会が設置されたこともあったが、佐々町を除く3町は佐世保市と合併した。佐々町の人口（13,335人）は1万人を超えており、佐世保市のベッドタウンとして人口増加もみられ、財政力指数も0.32で周辺の町に比べればやや高く、3度にわたる合併の誘いを断って単独存続を貫いている。北松浦1市5町合併協議会が2004年3月に解散以後沈黙を続けていた江迎町と鹿町町は、合併新法のもとで佐世保市に編入した。佐世保市周辺の町は佐

世保市への編入か自立した衛星都市を形成するかで迷ったものと推測される。

一方、平戸・松浦・北松北部地域では北松地域地方分権・市町村合併等調査研究会の後、2001年に7町村によって県北地域任意合併協議会が設置された。しかし、2002年12月の時点では小値賀町と宇久町を除いて平戸町、大島村、生月町と松浦市、田平町、福島町、鷹島町、江迎町、鹿島町の合併協議会とに分裂し、平戸市と松浦市がそれぞれ市域を拡大する予定であったが、上記のように、江迎町と鹿島町は佐世保市と合併した。

このほかの島嶼部は、上述のように、すべて任意協議会から法定協議会へと進み、早い時期にそのまま合併した。壱岐市では市役所は郷ノ浦町に置かれるが、3庁舎もそれぞれ一部の業務を担当し、分庁方式に近いものといえる。

以上が長崎県における市町村合併の経緯である。表7によって長崎県と福岡県とを比べると、長崎県では人口が小規模で財政力指数も低い市町村が多かったことが市町村合併を促進したようにみえる。島嶼部（五島列島、対馬、壱岐）以外の地域では、実際の合併市町村域が合併推進要綱の基本的パターンと一致するのは諫早市だけであり、通勤圏と一致するものはない。上記のように、島嶼部以外の地域では最初に設置された合併協議会の市町村をもってそのまま合併したケースは皆無であった。最初の合併研究会や協議会が多数の市町村からなる大規模なものであったこともあって、島原半島や県北部地域のように複雑な経緯をたどるケースが多かった。

## V 熊本県の市町村合併

### 1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

図3によって熊本県の通勤圏分布をみると、熊本市の通勤圏がとくに大きく、その他では八代市や人吉市、本渡市、水俣市、多良木町が独立の通勤圏をもつだけで、玉名市や山鹿市、菊池市は熊本市の通勤圏の半従属中心地である。一の宮町は波野村（8.8%）、産山村（5.9%）、阿蘇町（9.3%）からの第1位通勤先であるが、阿蘇町（18,667人）の方が人口が大きいこともあって、一の宮町（10,054人）から阿蘇町に対しては13.8%が通勤しており、阿蘇町・一の宮町の共同通勤圏に近い存在である。しかも、この地域の通勤率は総じて低く、各町村間の関係が緊密とはいえない。上述のように、小国町や南小国町では相互に通勤し合う相互依存型通勤圏を形成しており、両町は緊密な関係にある。一方、荒尾市や南関町からは大牟田市に対する通勤者が多く、荒尾

市は県を超えて大牟田市との合併を模索してきた<sup>(21)</sup>。九州山地にある高森町、蘇陽町、矢部町、五木村や島嶼部の龍ヶ岳町、御所浦町は通勤圏外地域に含まれる。

熊本県では合併以前に94あった市町村が「平成の大合併」によって45（旧合併特例法48、合併新法3）に減少しており、減少率は52.1%で全国平均（46.6%）よりもやや高い程度である。表7に示すように、94のうち合併したのは67（71.3%）、協議会から離脱または解散して非合併にとどまるものは21（22.3%）、合併協議会にまったく参加しなかったものは荒尾市、高森町、西原村、嘉島町、水俣市、津奈木町の6市町村（6.4%）である。しかし、これら6市町村も合併に対してまったく無関心であったわけではない。西原村（5,728人、財政力指数0.34）は阿蘇郡に属するが、阿蘇郡の町村とは生活圏を異にし、大津町（28,021人、0.78）や益城町（32,160人、0.48）との合併を模索したが、いずれも成功しなかった。大津町は西原村と合併すれば、合志市の場合のように市制を敷くことはできたが、とくに強い希望はなかったといわれる<sup>(22)</sup>。津奈木町では水俣市との合併の動きはあったが、住民投票では58.6%が反対し、町長が非合併を決断した。

県内全体では財政力指数が低いなかにあつて、熊本市周辺には富裕な市町が多く、嘉島町の場合にはサントリー工場の立地によって財政的に恵まれ、町長は「企業進出も期待でき、税収も伸びる見通しがあり、町単独も1つの選択肢」と述べている。

上述したように、熊本県の市町村減少率はとくに高いわけではないが、全国では徳島県に次いで2番目に総合マニュアル策定の手引きを作成し、上述（注17）したように、研究会の設置では全国でも最も早くから市町村合併の準備をしてきた。1994年には第24次地方制度調査会の「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」が出されたが、熊本県では合併特例法改正（1995年）以前からその動きに対応するかたちで合併構想を検討してきた。とくに1994年4月から2年にわたって、15地区52市町村を選定して委託調査「市町村合併基礎調査及び研究」を実施し、1996年3月には住民等の意識調査や市町村長等の意向把握につとめた「市町村の自主的な合併に関する調査研究報告書」をまとめ、地域政策課題としての市町村合併の必要性、合併構想の研究を深めてきた。こうした背景には、全国平均の10年先を行く高齢化や地方財政の深刻化などを受け、市町村やその議会、経済団体や住民などの間に自主的な合併推進の動きがあったことがあげられる<sup>(23)</sup>。

かくして、熊本県の合併推進要綱は上記の「第1次調査」の結果と1998年に実施した基礎調査、さらには1999年8月に示された国の指針を踏まえて作成された<sup>(24)</sup>。上記の「第1次調査」では合併の目的別類型を①行財政効率化型、②市制移行型、③地方中核

都市形成型の3類型に区分したなかで、行財政効率化型のモデル地域として中球磨5カ町村が選定され、合併した場合の影響予測や他地域への適用可能性などが分析された。これ以降、協議を重ねるとともに県の支援や指導もあって1999年には早くも法定協議会が設置された。中球磨地域5町村は、通勤においては人吉市や多良木町を指向するものもあるが<sup>(25)</sup>、かつて「昭和の大合併」の際に合併の動きがあったところで、中球磨地域としての意識も強く、熊本県における「平成の大合併」のモデル地区に指定された<sup>(26)</sup>。同様に、地方中核都市形成型のモデル地区として本渡市周辺地域（5市町）も選定され、1999年には天草地域市町合併研究会も設置された。

熊本県の合併推進要綱においては、2つの合併パターンが示された。図9に示すパターンAは郡市の区域を越えないことを基本として一体性が認められる地域で、19地域（74市町村）からなり、パターンBは郡市区域を越える場合も含む一体性を重視した場合であり、18地域（74市町村）からなる。パターンAよりもBにおいて地域数が1つ減少するのは、玉名地区の南関町、三加和村、菊水町が3分割して消滅したためである。これらの計画が実現すれば、94市町村はおおむね1/4に再編されることになる。ただし、パターンAの人口規模では3万人未満のものが5町を数え、最も小さい矢部町・清和村の合併では15,665人となる。表6によると、熊本県の基本的パターンの平均人口規模は九州7県のなかで最も小さい。

パターンA、Bともに、熊本市は非合併のままにとどまるものであった。合併推進要綱には、熊本市と一体性が認められる周辺町を含めた1市6町（熊本市、植木町、菊陽町、合志町、西合志町、嘉島町、益城町）が合併した場合に人口79.3万人、面積505.2km<sup>2</sup>となることが参考資料として記されていたが、当時は市域拡大よりも市内部の行政を充実させることを重視するスタンスであった。周辺地域との合併への気運も盛り上がらなかったため、合併推進要綱のなかでは単独存続として扱われていた。しかしその後、2001年8月に決定した国の「市町村合併支援プラン」に「政令指定都市の指定弾力化」が盛り込まれたため、全国で政令指定都市移行を目指す市町村合併の動きが加速したのを受けて、2001年9月定例会市議会では市長が「政令指定都市への移行を視野に入れ、市町村合併に向けた準備組織を設置する」と表明した。翌2002年には熊本市役所に合併推進班が設置され、本格的な検討が始まった。

旧合併特例法による市町村合併が終了した2006年3月末の時点では48市町村（51.1%）への減少にとどまっていたため、合併新法での積極的な合併に向けて合併推進構想も作成された。合併推進構想では人口1万人未満の小規模町村（西原村、嘉島町、



玉東町、南小国町、小国町、産山村、高森町、津奈木町、湯前町、水上村、相良村、五木村、山江村、球磨村、苓北町) や将来1万人未満になる可能性のある南関町や甲佐町などの合併を促しているが、「具体的な市町村の組合せ」としてあげたのは熊本市周辺の3町(富合町、植木町、城南町) だけであった。この3町はいずれも合併新法のもとで熊本市に編入した。

## 2. 合併の経緯

熊本県市町村行政課の「県内各地域における市町村合併の経緯等」によると、合併問題検討会は各地域振興局の全市町村ごとに行われる場合が多かったが、実際の合併協議会の段階になると、生活圏を考慮してより小範囲で検討されたとみることができる。パターンBの案と一致するのは、2003年に最も早く合併が成立したあさぎり町(5町村合併) のほかには菊池市(4)と山都町(3)だけである。あさぎり町と天草市はモデル地区として合併推進要綱にその地域が明記されているが、天草市の場合には苓北町の離脱により合併パターンどおりには進まなかった。山都町では阿蘇郡に属する蘇陽町と上益城郡に属する矢部町・清和村とが一体的な観光振興を強調して合併したため、ゴミ処理や消防・二次医療圏も移動した。蘇陽町の住民アンケート(2002年)では、矢部町・清和村との合併が44%、高森町との合併が43%であったため、矢部町、清和村、高森町に対し合同検討会の開催を申し入れたが、高森町(7,300人、財政力指数0.20)は参加しなかった。

最初に設置された合併協議会の範囲をもってそのまま合併したのは、菊池市(4市町村)、山鹿市(5)、宇城市(5)、南阿蘇村(3)、山都町(3)、美里町(2)、あさぎり町(5)、芦北町(2)、上天草市(4)であり、他県に比べると多い方である。しかし、**図3**に示す通勤圏との関係からみると、すべてが一体性の強い地域の合併というわけではない。上記のように、菊池市と山鹿市は熊本圏の半従属中心地であり、両市の通勤圏を旧郡域まで拡大したものであるが、宇城市(市役所は松橋町)や美里町(分庁方式)も熊本市の通勤圏の一部である。

一方、南阿蘇村(長陽村と白水村の分庁方式)、山都町(町役場は矢部町)、上天草市(市役所は大矢野町)は山間部や島嶼部で通勤圏の未発達な地域であり、あさぎり町と芦北町は通勤圏には対応しない合併といえる。あさぎり町(町役場は免田町)の場合には一体性の強い人吉盆地が生活圏の単位であり、人吉盆地内部での通勤率の差はそれほど問題ではないといわれる。芦北町(町役場は旧芦北町)の場合には田浦町は八代市の通勤圏に属し、旧芦北町は水俣市を指向する。

そのほかの合併では、合併協議会を2分したり、1～2の町村が離脱したことが多い。玉名地域では玉名市の市域拡大と和水町の誕生がみられ、玉東町、長洲町、南関町は単独存続となった。阿蘇地域では産山村（1,824人、0.15）が離脱して残りの3町村でもって阿蘇市（市役所は一宮町）が誕生した。産山村の村民アンケートでは「合併が必要」45%、「必要ない」約35%の結果をもって合併推進の協議を進めてきたが、1年間の協議後には4町村合併よりも単独存続を含めたそれ以外を選択する住民が多くなり、阿蘇中部4町村の枠組みから離脱した方がよいと結論に達したといわれる<sup>(27)</sup>。菊池郡南部では2002年に3町による任意協議会が設置された後、菊陽町を加えた4町法定協議会が設置されたが、「東熊本市」の名称と事務所の位置（現合志町役場）まで決定した後、大津町が離脱し、菊陽町にも合併反対が多く、合志・西合志2町だけの合併によって合志市（分庁方式）が誕生した。

八代地域では2001年に設置された八代地域市町村合併任意協議会が分解して、新・八代市と氷川町（町役場は竜北町）が成立した。天草地域の場合には、法定協議会において苓北町が「住民サービス低下の穴埋め措置の受け皿として、苓北発電所に係わる税收の一部を合併後も苓北地域に何らかの形で交付していただきたい」との要求をもち出したため離脱することになり、苓北町を除く10市町でもって天草市が誕生した。ちなみに、苓北町の財政力指数は0.77で熊本市の0.63よりも高く、県下最高を示す。天草市の大部分は本渡市の通勤圏に属するが、上記の苓北町が離脱し、通勤圏外地域の牛深市と御所浦町が加わる。

和水町（町役場は菊水町）を形成した2町はともに玉名郡に属する町であるが、通勤圏では山鹿市を指向する三加和町と玉名市を指向する菊水町とに分かれる。2004年12月に開かれた2町の議会では法定協議会案はいずれも1票差で可決し、法定協議会を設置し、合併したものである。

合併協議会が解散して単独存続となった地域には、宇土市・富合町、小国町・南小国町、御船町・甲佐町のほかに、広い面積をもった人吉下球磨地域（6市町村）と奥球磨地域（3町村）がある。このうち、宇土市・富合町と御船町・甲佐町は熊本市の通勤圏内にあり、財政的には比較的豊かな市町村といえる（図4参照）。宇土市と富合町との合併では、2003年12月に副知事臨席のもとで合併協定調印式を済ませた後富合町議会で否決され、白紙に戻った。一方、小国町・南小国町は、上述したように一体性が強い生活圈をもつはずであるが、南小国町では住民アンケート（2003年）でも住民投票（2004年）でも反対が過半数を占め、合併には至らなかった。人吉下球磨地域と奥球磨地域は

それぞれ人吉市と多良木町を中心とする通勤圏を形成しながらも、合併が不成立に終わった地域である。人吉下球磨地域では人吉市と相良村で設置された任意協議会に錦町、五木村、山江村、球磨村が加わり拡大したが、人吉市・相良村で法定協議会を設置した後相良村から電算機システムの取り扱いをめぐる不信が生じ、協議会の解散に追い込まれたものである。

結局、熊本市の広い通勤圏では、玉名市や山鹿市、菊池市のような半従属中心地を除くと、その周辺部に宇城市と美里町（分庁方式）が誕生し、隣接3町が熊本市に合併して政令市への昇格を助けたが、残りの7市町は非合併のままにとどまった。九州の大都市のなかでは、熊本市は福岡・北九州両市に次いで都市周辺に非合併市町村を多く残した都市とみることができる（図1参照）。

以上のような合併経緯のなかで最も注目されるのは、熊本市の合併である。熊本市は1991年に周辺4町（北部町・河内町・飽田町・天明町）を編入して市域と人口を拡大したが、上記のように、合併推進要綱ではパターンA、Bともに熊本市は単独のままに定められ、旧合併特例法下では財政力が豊かな周辺町すべてから反対され、合併は進捗しなかった。しかし、2002年4月にすでに「熊本市議会は政令市を目指す合併対象として6町を視野に入れること」を明言しており、2003年には政令市問題を考えるシンポジウムが開催された。2007年2月に熊本市とその周辺15市町村による「熊本都市圏及び政令指定都市についての研究会」によって「都市圏ビジョン」が策定された。それは、熊本市が中心となって周辺16市町村とともに策定したもので、旧合併特例法の期限までには合併が成就しなかった周辺町に対して、将来九州中央部の拠点として政令指定都市の建設を目標とする「熊本都市圏ビジョン」を再構築したものであった。

その前年の2006年5月に策定された第1次構想のなかでも、県は「熊本市の政令市移行は地方分権や拠点性向上の観点から必要」という認識を示して支援してきたが、「熊本市の発展は県全体の発展を促進する」として積極的に支援し、加速的に政令指定都市移行に向けた取り組みを推進してきたのは、マニフェストとそれに基づく「くまもとの夢4カ年戦略」<sup>(28)</sup>を明記した蒲島郁夫知事の2008年における就任以後である。その結果、合併新法のもとで植木、富合、城南の3町が編入し、2010年には熊本市の人口は73万人となり要件を満たしたので、2012年4月に第20番目の政令指定都市となった。

以上のように、熊本県では任意協議会・法定協議会の設置や解散をみる限り比較的単純で、何度も合併協議会設置と解散を繰り返したところは少ないようにみえる。もちろん、それぞれの合併協議会では問題もあり、八代地域のように合併協議会が一時休止す

るところまで進んだり、和水町のようにわずか1票差で合併が実現したり、合併市町村の間でも合併の意欲が異なるなどの問題はあったが、合併協議会がメンバーを変えて何度も設置・解散を繰り返すようなことはなかった。合併推進要綱のパターンBと一致するのはあさぎり町のほかには菊池市があるだけで、通勤圏と一致するものは皆無である。

## VI 大分県の市町村合併

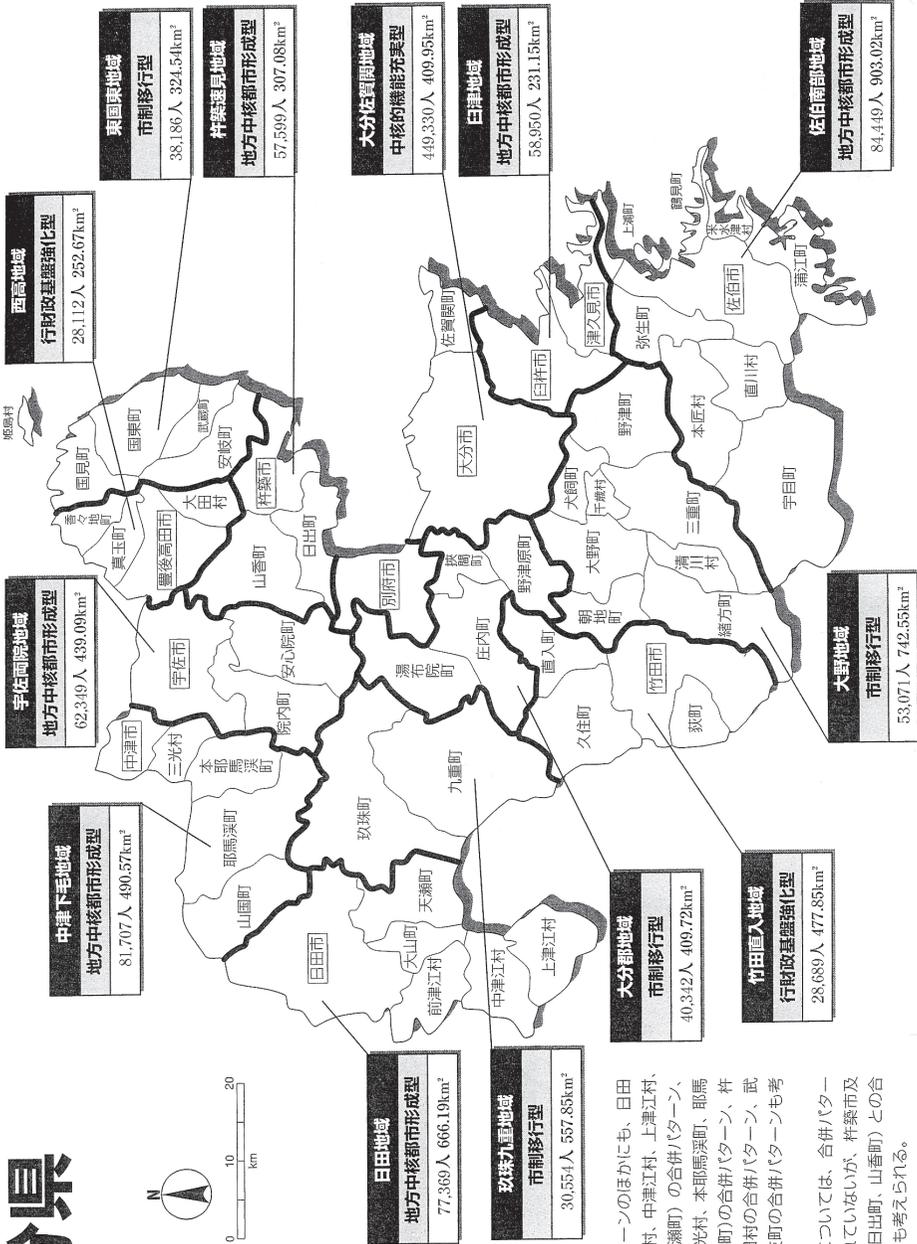
### 1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

図3に示すように、大分県では大分市、中津市、日田市、佐伯市のほかに、宇佐市、竹田市が小規模な通勤中心を形成する。中津市の通勤圏には福岡県の豊前市などが含まれ、同じく日田市の通勤圏には宝珠山村が加入する。豊後高田市は宇佐市の通勤圏に属し、三重町は大分市の通勤圏に属する半従属中心地である。そのほかでは、玖珠町と九重町は相互依存型通勤圏を形成し、国東半島では国見町から別府市・大分市までに至る広大な玉突型通勤圏が形成される。津久見市の就業者の8%は臼杵市に通勤するので、津久見市、臼杵市、大分市の間にも玉突型の通勤圏が成り立つ。通勤圏外地域にあるのは姫島村と湯布院町、中津江村である。ただし、中津江村の場合には、上津江村から就業者の7%が通勤する。

大分県では1999～2000年に委託調査「市町村の自主的合併などに関する調査」によって生活圏調査（通勤、通学、買物、通院）を実施し、九州経済調査協会（2000）に委託してクラスター分析を用いた分析を行っている。さらに、県民にアンケート調査を実施し、各市町村長の意見も聴取して、2000年12月に合併推進要綱を作成した。合併推進要綱の基本的パターンは図10のみであるが、図の備考欄には別の合併パターンも示されている。基本的パターンによると、非合併のままにとどまる別府市を含めて14市への統合が目標とされ、そのうちの6圏域（中津下毛、東国東、竹田直入、大野、臼杵、佐伯）は広域市町村圏と一致する。13の基本的パターンは人口規模によって中核的機能充実型（人口30万人以上）、地方中核都市型（人口5～10万人程度）、市制移行型（人口3～5万人程度）、行政基盤強化型（人口3万人程度）に区分された。このうち、行政基盤強化型に属するのは豊後高田市（28,112人）と竹田市（28,689人）だけで（図10、表6参照）、いずれも1万人台にまで減少していた市制都市の人口回復を意図したものであった。

図10 大分県の合併推進要綱における基本的パターン

# 大分県



※1 このパターンのほかにも、日田郡(前津江村、中津江村、上津江村、大山町、天瀬町)の合併パターン、下毛郡(三光村、本耶馬溪町、耶馬溪町、山国町の合併パターン、杵築市と大田村の合併パターン、武蔵町と安岐町の合併パターンも考えられる。

※2 別府市については、合併パターンに含まれていないが、杵築市及び速見郡(日出町、山香町)との合併パターンも考えられる。

\*人口数は2000年国勢調査に修正。  
出典：市町村合併問題研究会(2001) p.199の一部修正による。

13の圏域を上述の通勤圏と比較すると、中津市では山国町が日田市の通勤圏に属し、竹田市ではその通勤圏に属する大野郡の朝地町と緒方町を除く代わりに、大分市の通勤圏に属する直入町（直入郡）を取り込んで合併しており、通勤圏や日常生活圏よりも郡域との関係が重視されている。そのほか、大分市の通勤圏に属する野津原町（大分郡）、犬飼町（大野郡）、野津町（同）は、大分市に合併した野津原町、豊後大野市に加わった犬飼町、臼杵市と合併した野津町というように、それぞれ異なる対応をみせた。大分市の通勤圏にある臼杵市も、津久見市との合併を目標としたものであった。大分市の場合に通勤圏と一致した市町村合併が行われないのは、福岡県や熊本県において指摘したのと同様に、通勤圏が広いためである。国東半島や杵築市では強力な通勤中心はなく、通勤率10%以下で連結力の弱い玉突型通勤圏であり、合併推進要綱の基本的パターンと完全には一致しない。しかし、宇佐市、豊後高田市や佐伯市では通勤圏と基本的パターンとの整合が認められる。

大分県では合併研究会の立ち上げの多くは、この基本的パターンのなかで実施された。したがって、広い面積をもって設置された最初の研究会の構成市町村が分割合併したところはなく、協議会離脱によって組み替えした市町村も少なかった。基本的パターンが実際の合併結果と一致するのは、別府市を除いて中津市、日田市、竹田市、佐伯市の計4市であり、他県に比べると一致度が高いといえる。大分県では市町村合併率が高いこともあって、合併新法のもとの市町村合併の強化を目的とする合併推進構想は作成されなかった。

表3にみられるように、過疎市町村が広く分布する大分県では、1999年に実施された県民意識調査（県民回答者2,402人、有識者207人）でも県民の回答の59.4%、有識者の85.5%は市町村合併が必要と答えており<sup>(29)</sup>、早くから合併の気運が高まっていたといえる。

## 2. 合併の経緯

合併前58を数えた市町村は合併によって18に減少（減少率は62.0%）し、新市3つ（豊後大野市、国東市、由布市）が誕生した。非合併市町村は別府市、津久見市、日出町、九重町、玖珠町、姫島村の6市町村であり、姫島村の人口は2,761人で5,000人にも満たない（表8参照）。そのうち、協議会不参加は別府市のみであり、別府市は合併推進要綱においても人口規模などからみて合併は不要とされたが、温泉観光都市としての特異な性格も考慮されたものとみられる。

大分県では2001年6月に市町村合併支援本部が設置され、合併推進要綱の基本的パ

表8 九州各県における合併後の市町村規模（2010年）

県	市町村合計		0.5万人未満		0.5~1.0万人		1~3万人		3~10万人		10~30万人		30~50万人		50万人以上		
	A		A		A		A		A		A		A		A		
福岡県	60	18	2	1	6	1	17	4	28	10	4	1	1	1	1	2	
佐賀県	20	10			5		7	5	6	3	2	2					
長崎県	21	13	1		1		6	3	10	7	2	2	1	1			
熊本県	45	17	8		7		16	9	12	6	1	1			1	1	
大分県	18	12	1				6	2	9	9	1		1	1			
宮崎県	26	7	5		3	1	11		4	3	2	2	1	1			
鹿児島県	43	22	4		13	2	12	6	11	11	2	2			1	1	
合計	233	99	21	1	35	4	75	29	80	49	14	10	4	4	4	4	2

A：そのうち合併によって形成された市町村を示す。

資料：国勢調査報告（2010年）による。

ターンに基づいて2001年に研究会が発足したところが多かった。図2にみられるように、合併協議会からの離脱はあっても協議会の解散は少なく、全体的にみて市町村合併は比較的順調に進展したといえる。最初の合併協議会（任意・法定）の設置からそのまま合併したものには、日田市、宇佐市、豊後高田市、由布市、竹田市、大分市、佐伯市の7市がある。

日田市では2002年に日田市郡の合併協議会準備委員会（任意協議会）が設置され、2003年には法定協議会に移行し、2005年に編入合併が成立した。宇佐市では2002年に宇佐両院地域合併任意協議会が設置され、2005年に新設合併した。豊後高田市では基本的パターンには含まれていた大田村を除く西高地域1市2町（豊後高田市、真玉町、香々地町）でもって2002年に任意協議会が設置され、翌年法定協議会に移行し、2005年に新設合併した。由布市の場合には、合併推進要綱の基本的パターンとは違って、野津原町を除く大分郡3町（挾間町、庄内町、湯布院町）でもって2003年に任意協議会を設置し、年内には法定協議会へ移行して、2005年に由布市が誕生した。ただし、挾間町は1978年に国立大分医科大学（現大分大学医学部）の建設以来大分市のベッドタウンとして発展し、庄内町は農村であり、湯布院町は有名な温泉観光地として知られるという具合にそれぞれ性格を異にしており、庄内役場を本庁としながらも、分庁方式+総合支所が採用されている。

竹田市でも2002年には竹田直入地域市町村合併任意協議会が発足し、2005年には新設合併が成立した。佐伯市周辺では2000年に佐伯市・南海部郡5町3村任意協議会が発足し、2002年には法定協議会に移行した後、2003年に弥生町での住民投票の結果、賛成

54%で合併を推進することになり、2005年に新設合併が成立した。

しかし、協議の過程においてなんら問題がなかったわけではない。上記の由布市の場合には、市名を「由布市」と定めたのを契機として、湯布院町内の旧由布院町や由布院温泉観光協会を中心として合併反対の気運が高まった。湯布院町の名称は「昭和の大合併」によって旧由布院町と湯平村が合併してできたもので、湯布院町内でも由布院温泉に含まれない湯平地区においては、由布市の名称に対する受け止め方は湯布院温泉地区とは異なるものであった。合併反対派の住民らは合併推進派の町長のリコールを呼びかけ、合併推進派の町長は辞表を提出したが、出直し町長選挙の結果前町長が再選されたため、「由布市」は当初の予定どおりに誕生することになった。

大分市の場合には、2003年に大分市・野津原町および大分市・佐賀関町の任意協議会が発足した。大分市の水源のダムをもつ野津原町は希望をかなえられて大分市へ合併したが、大分市への通勤率が27.4%と高く、大分市への合併を希望していた犬飼町は、下水道整備が遅れているとの理由で任意協議会設置以前の段階で合併を拒否され、大野郡内の町村とともに豊後大野市に加入した。一方、佐賀関町の場合には、佐賀関町立病院の運営が問題となった。市立病院や市立図書館をもたない大分市は佐賀関町立病院の民営化を要求して協議は一時中断したが、佐賀関町は大分市の要求を受け入れ、2005年の編入合併以後町立病院は勤務医らが経営する民間病院に移行した。

その他の市町村合併においても比較的順調に進行したものもある。中津市の場合には、2001年に三光村、本耶馬溪町、山国町、耶馬溪町でもって下毛郡町村任意合併協議会が設置され、2003年には中津市・下毛郡町村法定協議会が設置された。しかし、2004年になって耶馬溪町が協議を凍結したため、耶馬溪町を除いた4市町村でもって任意協議会を設置し法定協議会に移行した後、耶馬溪町の住民アンケートにおいて賛成が51.9%を占めたため合併を推進することになり、2005年には一括して中津市に編入した。

合併協議会の設置以後1～2町村の離脱の後合併が成立した場合もある。国東半島では2002年に5町村でもって東国東地域町村任意協議会が設立され、翌年法定協議会まで進んだが、2005年になって姫島村が離脱し、2006年に残りの4町でもって国東市が誕生した。市役所は東国東郡の中心町・国東町に置かれた。産業が乏しい姫島村では行政ワークシェアリングによって村役場には給与の低い多くの職員が勤務しており、他町との調整が困難なためやむなく協議会を離脱したといわれる。

杵築市では、2002年に杵築速見地域市町村合併任意協議会が設置され、2003年には杵築市、日出町、山香町、大田村の4市町村でもって法定協議会を設置したが、ベッドタ

ウンとして人口も多く、比較的富裕な日出町（26,142人、財政力指数0.54で県内第4位）は、「新市の名称を速見市とし、市庁舎を日出町に設置する」という条件を主張して譲らず、日出町臨時議会で法定協議会の離脱案を12対9で可決し、2004年に日出町が離脱した後、残りの3市町は2005年に新設合併した。日出町には単独存続の自信があり、合併のメリットが少ないとの判断によるものと考えられる。

豊後大野市は東国東広域連合や竹田直入広域連合とともに、広域連合を廃して合併によって新市を形成したケースである。2002年には大野郡8町村でもって任意協議会が発足したが、2003年に野津町では住民アンケートの結果臼杵市との合併希望が56%もあったため、離脱して臼杵市と合併し、その後7町村による法定協議会を設置した。朝地町の住民投票では大野郡での合併希望が56.5%であったが、犬飼町の住民投票では大分市との合併が56.8%を占めた。しかし、犬飼町議会は法定協議会離脱案を否決し、犬飼町も法定協議会に加わった。一方、三重町は郡内町村の混乱や財政状況の情報公開が進まないことを理由に法定協議会からの離脱を表明したが、その後三重町は離脱を撤回した。三重町は病院問題でも紛糾したが、合併関連議案を可決して2005年に豊後大野市が誕生した。市役所は大野郡の中心町・三重町に置かれ、その他の町役場は支所となった。大野郡の各町村は、財政状況を勘案すると市町村合併はやむを得ないとの結論に至っており、合併せずにこれまでの広域連合のままにとどまるとの発想はなかったといわれる<sup>(30)</sup>。

そのほか、合併協議会が解散または休止して未合併のままにとどまるものには、臼杵市・津久見市と玖珠町・九重町がある。津久見市は以前セメント製造の工業都市として活気があり、当時は職員数も公共施設も多く、財政負担が大きく — 今日では行政改革に熱心であるが — 財政改革が遅れていたため、津久見市と臼杵市の合併は2009年に任意協議会を設置したまま休止して今日に至る。一方、玖珠町・九重町の合併では2003年に法定協議会が設置されたが、両町間には合併に関する温度差があり、その後玖珠町から再開を申し入れたが、変化なしの状態である。

以上のように、大分県は長崎県などとともに市町村合併の進捗度の高い県であり、合併推進構想が作成されず、合併新法のもとでの市町村合併が実施されなかった九州唯一の県である。通勤圏と完全に一致した合併地域は見当たらないが、通勤圏を大きく外れたものもない。合併推進要綱の基本的パターンと一致したものには、中津市、日田市、宇佐市、佐伯市、竹田市がある。姫島村が離脱したのを除くと国東市もほぼ一致したものといえる。しかも上述したように、合併協議会の最初の設置のままで合併が成立した

ケースが多いのも本県の特徴といえる。

(もりかわ ひろし 広島大学名誉教授)

【注】

- (16) 長崎県の1950～60年の市町村減少率は47.5%で、北海道（18.4%）や鹿児島県（19.0%）ほど低くはなかったが、全国平均の66.3%に比べれば低いものであった（森川2012：129）。
- (17) 市町村合併問題研究会（2001：215－232）によると、2001年7月の時点で「合併に関する研究会などが設置されていた市町村」の比率は、熊本県の87市町村（92.6%）が全国で最も高く、長崎県の62市町村（78.5%）がそれに次ぎ、第3位が滋賀県の74.0%であった。ちなみに、宮崎県は九州では唯一の0%の県であった。
- (18) 長崎県（2007）：「長崎縣市町村合併推進構想」p.34による。
- (19) この地域では、このほかにも南高北東部合併推進協議会（3町、有明町は離脱）や南高南西部合併推進協議会（3町、南串山町は離脱）、南高南部合併推進協議会（5町）など合併推進協議会と名付けられた協議会があり、長崎縣市町村課ではこれらも任意協議会の一種とみられているが、任意協議会とは区別して命名されているので、合併推進協議会は含めないことにする。
- (20) 佐世保市が小値賀町との合併を希望したのは、佐世保市が中核市への昇格を意図し、人口増加を求めていたためといわれる（佐世保市企画課の説明による）。
- (21) 2002年9月には大牟田市長が熊本県3市町（荒尾市、長洲町、南関町）に合併研究会を呼びかけたことがあった（熊本開発研究センター（2005）：「資料編IV県内各地域における市町村合併の経緯等」p.25）。
- (22) 大津町役場企画課の説明による。
- (23) 熊本縣市町村行政課小牧裕明氏の説明による。
- (24) 熊本県（2000）：「熊本縣市町村合併推進要綱」p.10による。
- (25) 通勤においては、人吉市を指向しても多良木町を指向しても人吉盆地のなかであり、生活圏の違いにはそれほど影響しない。消防では5町村すべてが上球磨消防組合に属する。
- (26) あさぎり町役場企画課の説明による。
- (27) 「合併すれば周辺化される」や「村の結束が失われる」などが反対理由であるが、合併賛成も40%以上あったといわれる。しかし、今日では合併希望はなく、学校は小中各1校に統合され、福祉サービスにおいてもとくに問題はないとのことである（産山村総務課早田吉秀氏の説明による）。
- (28) 熊本市の政令市移行は、戦略的には九州の中央に位置する地理的優位性を生かして都市基盤や交通ネットワークなどの充実により、経済・文化などの交流拠点としてさらなる成長が期待されるため、県は熊本市の政令市実現を支援するという内容である。
- (29) 大分県（2000）：「大分縣市町村合併推進要綱」p.19による。
- (30) 大分縣市町村振興課小野賢治氏の説明による。