

## 九州における「平成の大合併」の比較考察（下）

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 2012年6月号)
VII	宮崎県の市町村合併	(以下 本号)
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1～7および図3については、本誌5月号（上）に、表8については、本誌6月号（中）に掲載されていますので、ご参照ください。

### VII 宮崎県の市町村合併

#### 1. 通勤圏の形状と県の市町村合併への対応

図3によると、宮崎県の主な通勤中心には宮崎市のほかには都城市、延岡市、日向市、小林市がある。宮崎市の通勤圏人口は47.7万人で圧倒的に大きく、第2位の都城市（DID人口6.4万人）の通勤圏人口は、県内5町村に鹿児島県の2町（財部町、末吉町）を加えると、22.7万人となる。一方、延岡市（同9.1万人）の通勤圏は意外に狭く、13.9万人にとどまる。小林市（同0.9万人）はえびの市（DID欠）に対して6.2%が通勤し、えびの市からは7.4%が通勤するのでえびの市を通勤圏に含めると、小林市の通勤圏人口は8.8万人となる。日南市や高鍋町、高千穂町も2町村から第1位通勤先とな

り、小さな通勤圏を形成する。そのほか、都農町の就業者の13.1%は川南町に通勤し、川南町の8.5%と木城町の13.2%は高鍋町に通勤し、高鍋町からは新富町へ8.9%、宮崎市へ8.7%が通勤するので、高鍋町（DID人口1.0万人）は玉突型を伴った半従属中心地とみることができる。宮崎県では串間市をはじめ、諸塚村、北郷村、椎葉村、南郷村、西米良村など通勤圏外地域が広い面積を占めるのが特徴といえる。

宮崎県では1999年度に広域行政意識調査<sup>(31)</sup>を実施し、医療圏、通勤圏、通学圏、商圏などを調査して生活圏の一体性を把握するとともに、行政サービスの一体性、各種計画などの一体性、経済面の一体性など25の指標を用いてクラスター分析を行い、2000年12月に合併推進要綱を策定した。目標人口によって分類すると、広域連携発展型、地域拠点充実型、市制移行型、行財政基盤強化型に区分されるが<sup>(32)</sup>、結びつきの強い市町村同士が合併することによって行政サービスの充実や行財政基盤の強化を目指す広域連携発展型の大規模合併が基本的パターンと考えられる。それは図11や表6に示すように、他県に比べると人口規模においても面積規模においても非常に大きいものであった。

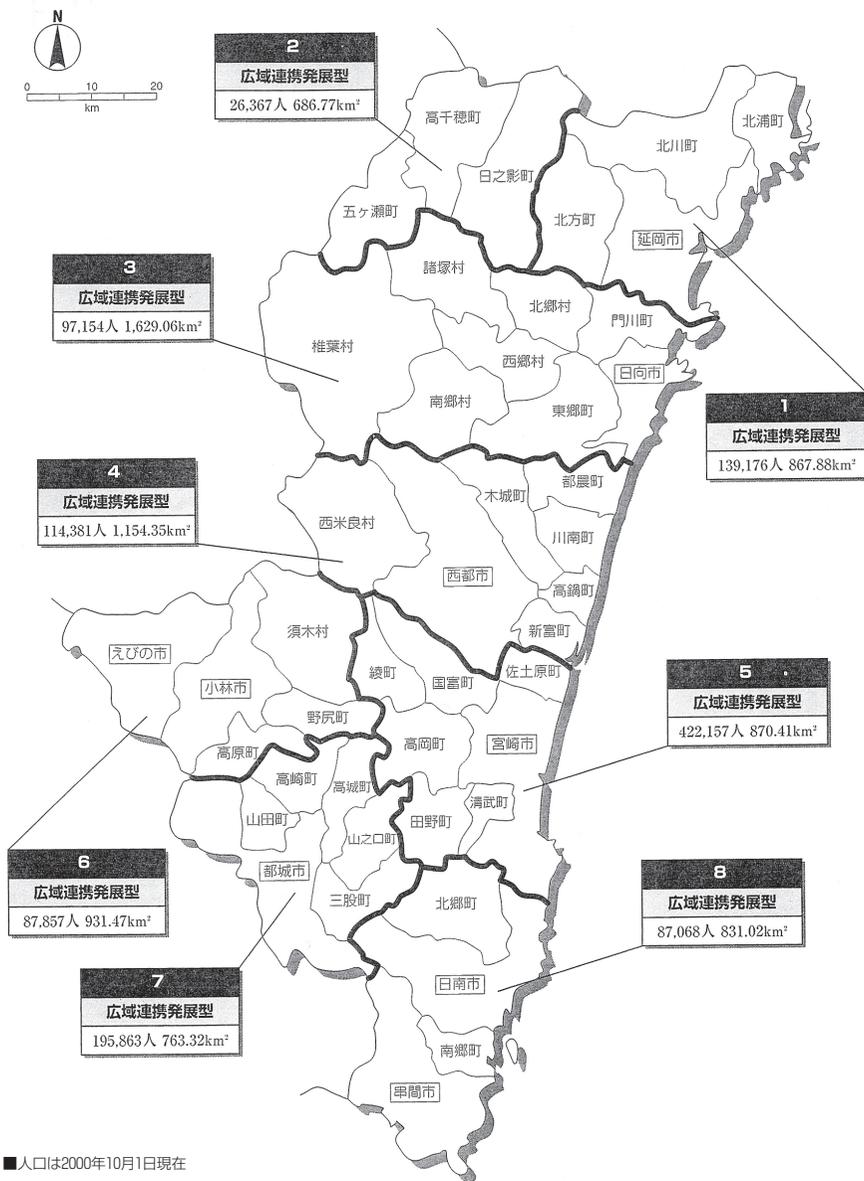
「昭和の大合併」直前の1950年に人口1万人未満の町村をみると、鹿児島県48.8%、北海道57.4%、宮崎県62.8%の順で低く（森川2012：129）、表2に示すように、「昭和の大合併」以後においても1万人未満の町村は少なく、宮崎県は町村の人口規模の大きい県であった。したがって、宮崎県では「昭和の大合併」において大規模な町村が形成された上に、今回の合併においても大規模合併を目標としたことになる。それは、人口規模の最大は宮崎市を含む1市6町の42.2万人から、最小は高千穂町など3町からなる2.6万人まで8圏域からなり、土木、農林、県税などの県の出先機関の圏域とほぼ一致するものであった。

とはいえ、図11に示す8圏域のなかには細分されたところもある。地域拠点充実型は、広域連携発展型のパターンを考慮しながら、大規模都市とその周辺町村とを合わせたものである。延岡市や都城市、高千穂町については広域連携発展型以外の組み合わせは考えられないが、その他の地域についてはいくつかの組み合わせがある。たとえば、日向市など1市2町5村からなる圏域は、地域拠点充実型の合併を考えれば、日向市、門川町、東郷町の合併もあり得るし、日向市と門川町との合併も考えられる。同様に、西都市を中心とした1市5町1村の合併は地域拠点充実型の合併を考えると、佐土原町を取り込んだ西都市、佐土原町、新富町、西米良村の圏域（人口8.8万人）や新富町を含めた高鍋町、川南町、都農町、木城町の圏域（7.7万人）、さらには西都市、西米良村（3.7万人）や新富町・佐土原町（5.2万人）の合併も考えられている。宮崎市を中心と

図11 宮崎県の合併推進要綱における基本的パターン

# 宮崎県

【宮崎①】



出典：市町村合併問題研究会（2001）p. 200による。

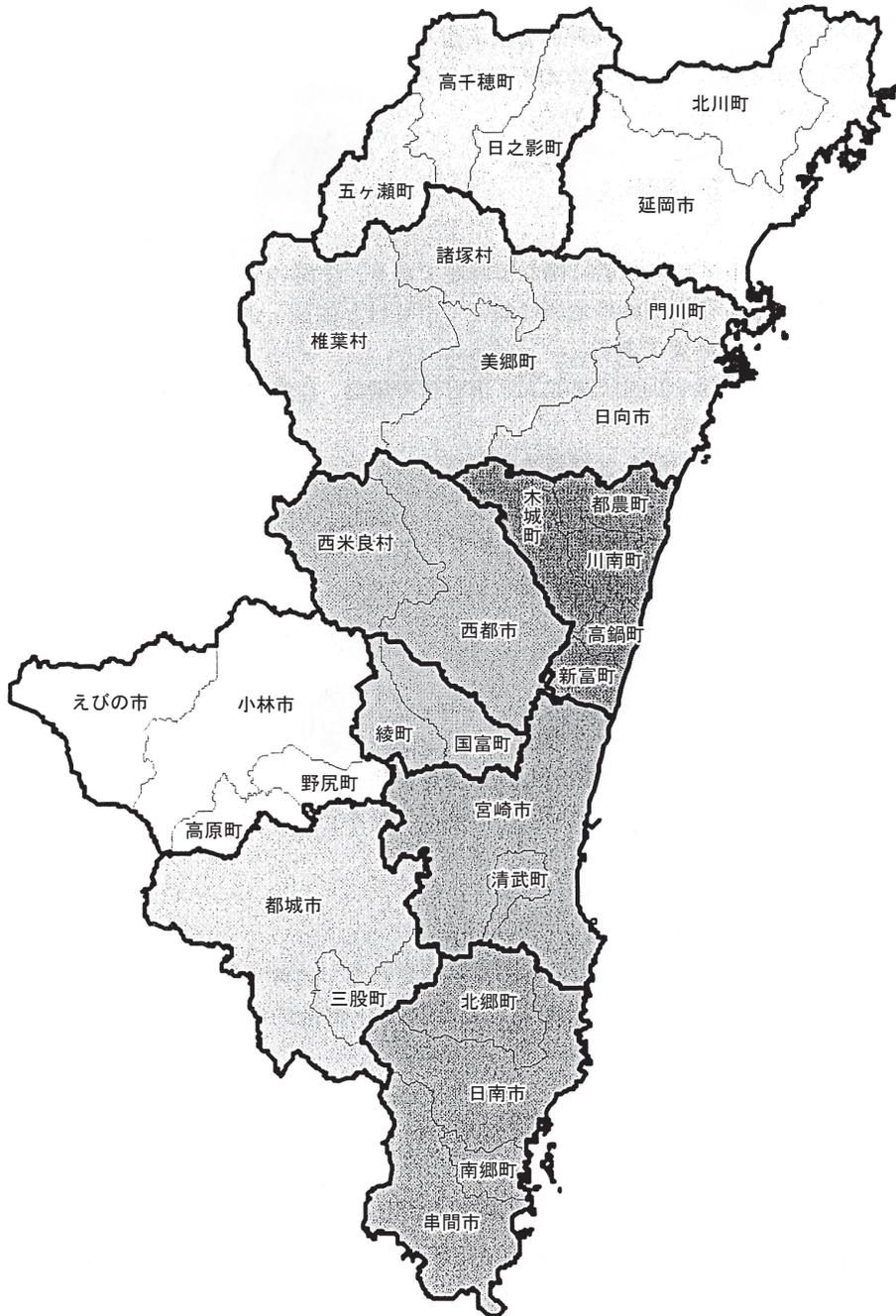
する1市6町の圏域では、宮崎市、清武町、田野町、佐土原町の圏域（人口37.9万人）と綾町、国富町、高岡町の圏域（4.3万人）に分かれるし、清武町・田野町（4.1万人）による市制移行型を考えることもできるという。さらに、小林市と日南市の圏域では、えびの市や串間市を除いた合併もあり得るとする。行財政基盤強化型は人口が市制移行型に達しない場合であるが、それを目標とする合併パターンは高千穂町地区など少数であった。

このように、合併推進要綱に示された多様な合併パターンを通勤圏と比較した場合には、延岡市、高千穂町、高鍋町、都城市、小林市、日南市などの通勤圏との一致がみられるし、宮崎圏の場合にもほぼ一致したものと見える。しかし、実際に実現した市町村合併が合併推進要綱に示す基本的パターン（広域連携発展型パターン）と一致したのは意外に少なく、延岡市と日南市だけであった。

宮崎県では合併前の市町村の人口規模が相対的に大きかったため、表4に示すように、「平成の大合併」以前44あった市町村が26に減少しただけで、市町村減少率は九州では福岡県に次いで低い状態にとどまった。旧合併特例法が失効した時点では合併の進捗状況は遅れがちであったので、合併推進構想が作成された。合併推進構想では国からの市町村合併に対する圧力が増大し、合併協議会の設置勧告や合併協議会推進の勧告などの県知事の権限が強化された<sup>(33)</sup>。「将来の望ましい市町村」の組み合わせとしては、合併推進要綱の延岡地域と高千穂町地域を統合した合計7市町が考えられたが、構想対象市町村として図12に示す10地域が提示された。これは、合併推進要綱における広域連携発展型のパターンのうちの西都市地域と宮崎市地域をそれぞれ2分したものであり、県全域を構想対象市町村に指定するのは九州では他にみられないものである。合併新法のもとでは、合併協議会の継続中のものを推進するのは当然であるが、選挙で推進派の首長が当選したために合併新法のもとで合併が進行したところもあった。

かくして、旧合併特例法のもとで6市町が誕生したのに対して、合併新法のもとで4地域が合併し、宮崎県では合併新法下での合併比率が高いものとなった。しかし、4地域のうちでは延岡市や宮崎市のように、旧合併特例法で合併した市町村域の上に合併新法のもとでさらに追加されたところもあるため合計10の合併市町が成立したわけではなく、合併によって7市町が新たにたっただけである。表7に示すように、44市町村のうち25で合併が成立し、協議会の離脱や解散によって単独存続の市町村は18、協議会不参加は綾町の1町だけであった。この数値からみると、九州のなかでは協議会解散によって単独存続を続ける市町村が最も多く、全国的にみても奈良県（53.2%）に次ぐものではな

図12 宮崎県の合併推進構想における構想対象市町村の組み合わせ



出典：宮崎県（2006）：宮崎縣市町村合併推進構想、p. 31による。

いかと推測される。しかもそのなかには、人口規模からすると単独でも十分に運営できる人口1～3万人の町村が11（61.1%）を数える。

繰り返し述べるように、宮崎県では「昭和の大合併」において大規模な町村が形成された結果、九州のなかでは町村人口や面積が大きいものが多く、その結果が「平成の大合併」にも反映されることになったといえる。単独存続を続ける市町村は合併した町村よりも人口が多く、そのために財政力指数が低い市町村が比較的少ないのである。

## 2. 合併の経緯

宮崎県における合併の経緯をみると、最初に設置された合併協議会でもってそのまま合併が成立したケースは皆無であり、比較的複雑な経緯をたどる場合が多い。合併の最初においては広い範囲で研究会を立ち上げ、合併協議会が設置され、その一部をもって合併が成立するのが本県の特徴といえる。日向市の場合には、2001年に8市町村で合併研究会をつくり、2003年に日向市、門川町、東郷町でもって任意協議会を設置した。2003年3月に任意協議会を設置していた山間部の南郷村、西郷村、北郷村、諸塚村、椎葉村は、沿岸部3市町との合併の検討を申し入れたが、拒否された。翌2004年には沿岸部3市町のうちでも門川町が単独存続を表明したので、日向市と東郷町でもって法定協議会を設置した。東郷町の住民アンケートでは合併賛成（賛成59.6%、反対40.4%）が多く、2006年に日向市への編入が成立した。

一方、合併検討を拒否された山間部5村では椎葉村が任意協議会を離脱した後、2003年12月に4村でもって法定協議会を設置したが、翌年11月には諸塚村（人口2,402人、財政力指数0.13）が協議会を離脱した。諸塚村の住民説明会や住民との意見交換会における住民の意見では、①今後の自治公民館組織の行方、②林業振興施策の方向性、③行政サービスの低下などの懸念を含めて、自立を選択すべきとの意見が大多数を占めたといわれる<sup>(34)</sup>。そのため、残りの南郷村、西郷村、北郷村でもって2006年に美郷町が誕生し、中央に位置する西郷村に町役場が置かれた。したがって、最初の研究会の範囲からいえば二分して設置された合併協議会のうち、それぞれその一部でもって合併が成立したことになる。

類似した例は日南市と都城市、小林市にもみられる。日南市周辺では2003年に合併推進要綱の基本的パターンに示す4市町でもって任意協議会が設置されたが、串間市と南郷町、北郷町が相次いで協議会を離脱した。串間市の議会議事録によると、合併は、①住民の「暮らしの組織」である自治体に悪影響を与える、②合併すれば面積は現在の

2.8倍となり、共同意識が成り立つのか、自治が機能するかどうか疑問が生じ、③合併の目的は国の地方への支出削減であり、合併しても国の財政危機の影響は避けられない、④地域の投資主体をなくするので地域経済は衰退する、⑤「昭和の大合併」後の地域の諸問題に関する行政不信の経験から、住民の理解と合意が必要である、などの理由から合併に反対したといわれる<sup>(35)</sup>。その後2004年に日南市、北郷町、南郷町でもって法定協議会を設置したが、翌年になって北郷町・南郷町が離脱した。しかし、北郷町長が辞職し、次の選挙では合併推進派の町長が当選したので、2007年に3市町で再び法定協議会を設置し、2009年に合併新法のもとで合併が成立した。

北諸県郡の山之口町、高城町、山田町、高崎町、三股町では、2003年に任意協議会を設置した後都城市との合併を検討したが、都城市のベッドタウンとして人口も増加傾向にある三股町（人口24,056人、財政力指数0.34）では住民アンケートで賛成（39.7%）が反対（34.4%）をやや上回ったにもかかわらず<sup>(36)</sup>、北諸県地域任意協議会から離脱し、都城市と残りの4町でもって法定協議会を設置し、2006年に合併した。

小林市周辺では2003年に5市町村でもって任意協議会を設置したが、えびの市では、①住民アンケート（全世帯対象）、②財政シミュレーションと地域将来構想をもとにした住民説明会、③市議会「合併問題調査特別委員会」報告の3つの判断材料をもとに検討し、市長が法定協議会不参加を決定した。住民アンケートでは合併賛成32.7%、反対32.5%、どちらともいえない31.6%であり、賛成理由では、「国、地方の財政状況からやむを得ない」が60.6%あり、反対理由では「合併しなくても市として運営できるのではないか」が45.6%、「えびの市が寂れる」31.5%が主なものであった。また財政シミュレーションでは、投資的経費は将来大幅に減少するものの、単独でも十分に運営できることが判明し、他市町村よりも行政基盤の整備が進んでいること、新市の庁舎の位置と建設費にも問題があるとした<sup>(37)</sup>。

続いて高原町も単独存続の意思を示した後、翌年になって小林市、野尻町、須木村の3市町村でもって法定協議会が設置された。これには高原町も加入したが、野尻町が議会の電算システム関連議案の否決をめぐる協議が難航して協議会を離脱し、その後の3市町村の合併協議のなかで高原町も離脱した。そのため、同年に小林市と須木村で法定協議会を設置し、2006年に合併が成立した。一方、合併協議会を離脱した野尻・高原両町は2005年に法定協議会を設置したが、高原町の一部に小林市との合併を求める動きがあり、小林市への合併を希望して2町の合併協議会を解散した。その後2008年になって合併新法のもとで小林市、野尻町、高原町の間に法定協議会が設置されたが、小林市は

高原町立病院の「公設民営化」を要望して対立したので、小林市と野尻町でもって法定協議会を設置し、野尻町は2010年に編入した。高原町は単独存続にとどまった。

延岡市の合併も類似した経過をたどった。2001年に合併推進要綱の基本的パターンに沿って4市町で合併検討を始め、2003年に任意協議会を設置した。翌年、延岡市、北方町、北浦町の3市町でもって法定協議会を設置した後に北川町も遅れて参加したが、北川町議会が反対したため離脱した。そのため、2005年には3市町で法定協議会を設置して2006年に編入合併が成立した。この前年7月には、北川町長がリコールによって辞職し、次の選挙では合併派の人が当選したので、2005年11月に延岡市に合併を申し入れた。しかし、3市町との同時合併は不可能となり、北川町は2007年になって編入した。

西都市周辺では2001年に8市町村でもって研究会を設立した後、分裂して合併協議会が設置され、めまぐるしく変化した。2003年に西都市、新富町、佐土原町、西米良村の4市町村でもって任意協議会を設置したが、西米良村（1,480人、財政力指数0.10）の住民アンケートでは78.3%が合併反対の意思を示し、同年12月に協議会は解散となった。西米良村の住民の多くは合併により独自の村づくりや政策の継続が困難になることを懸念し、「昭和の大合併」による隣村の疲弊した現実をみてきたこともあって、合併反対の意思を強固なものにしたし、法定協議会への進行は膨大な時間と費用の浪費となると考えた。また、自主財源に乏しい西米良村では地方交付税の削減傾向などを踏まえて、従前から自主的に財源健全化に取り組んできたことも住民・職員間の結束意識を高め、単独指向を強めてきたといわれる<sup>(38)</sup>。

宮崎市周辺では、2003年には田野町と清武町が任意協議会を設置し<sup>(39)</sup>、高岡町と国富町も宮崎市からの合併申し入れを拒否して任意協議会を設置した。しかし、宮崎市と高岡町では法定協議会が設置され、2004年には宮崎市と佐土原町、宮崎市と清武町の間でもそれぞれ法定協議会が設置され、それに田野町も加入した。その後、高岡町に続いて清武町も離脱したが、2006年1月には佐土原町、田野町、高岡町が宮崎市に編入した。2007年には清武町でも合併推進派の町長が当選したので、2010年に編入合併した。したがって、宮崎市は周辺の町を次々と合併してゆき、町同士の合併による衛星都市の形成は阻止されることとなった。

そのほかでは、高鍋町や高千穂町の周辺地域において合併協議会が設置された。高千穂町と五ヶ瀬町、日之影町の合併協議会では五ヶ瀬町と日之影町の町議会が否決したため解散して合併には至らなかった。高鍋町、川南町、都農町、木城町の4町によって2002年に設置された東児湯任意協議会は新庁舎問題で対立して解散し、その後の協議も

結実しなかった。とくに地理的位置にも恵まれ、古い歴史とある程度の中心性をもつ高鍋町で市制施行の機会を逸することになったことには、残念に思う町民も多いであろう。

協議会不参加の市町村は宮崎県では綾町（人口7,596人、財政力指数0.21）だけである。綾町は2001年に設置された宮崎東諸県合併研究会（7市町）と2002年の東諸県合併研究会（3町）には参加していたが、2003年6月には単独町制継続を表明し、任意協議会にも参加しなかった。綾町は町長の強い指導のもとで有機農業において特色ある町づくりを行っており、県外からのIターンもある。森林面積が約90%で、照葉樹林が存続し、「自然と共存できるまちづくり」を目標としており、合併すればブランドのある地名が消滅するし、面積の拡大による住民サービスの低下を恐れたといわれる。

以上のように、宮崎県は九州では福岡県に次いで市町村合併の進捗度の低かった県であるが、福岡県とは違って「昭和の大合併」のときに広い面積をもつ大規模な町村が形成され、小規模自治体が少なかったためと考えられる。そのため、市町村合併の必要度に対する認識が相対的に低く、注(17)でも示したように合併への取りかかりが遅く、合併推進構想により合併新法のもとで行われた合併が多かったのも宮崎県の特色といえる。合併推進要綱においても大規模な合併を目標としたが、その基本的パターンや通勤圏と一致した合併が実施されたのは延岡市と日向市だけであった。合併の経緯においては、最初に設置された合併協議会でもってそのまま合併が成立したケースは皆無であり、最初広い範囲で研究会を立ち上げ、合併協議会が設置された後、分裂によって比較的複雑な経緯をたどり、その一部をもって合併が成立した場合が多い。合併推進要綱の基本的パターンと一致する合併が実施されたのも、延岡市だけである。

## VIII 鹿児島県の市町村合併

### 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、鹿児島県では通勤圏が最も大きいのは鹿児島市で、川内市、国分市、鹿屋市、名瀬市がそれに次ぎ、出水市と志布志町、徳之島町も独立の通勤中心を形成する。それに対して、阿久根市、宮之城町、加世田市、指宿市、大根占町は2町村以上を通勤圏とする半従属中心地である。また、枕崎市は鹿児島市の通勤圏に属するが、坊津町のほか川辺町を競合通勤圏にもつ半従属中心地といえる。大口市は菱刈1町を通勤圏にもつだけであり、上屋久町や南種子町、和泊町もこのタイプに属する。財部町と

末吉町は上述のように、都城市（宮崎県）の通勤圏に属しているが、大隅町から末吉町への通勤率が5%あり、松山町から大隅町への通勤率は25%となる。吉松町は栗野町を指向し、栗野町は横川町を指向し、横川町は国分市の通勤圏に含まれるので、吉松町・国分市間には玉突型通勤圏が形成される。第1位通勤先への通勤率5%未満の通勤圏外地域には、島嶼部の十島村、三島村、喜界町をはじめ西之表市、宇検村、瀬戸内町のほか、九州本土でも頰娃町、輝北町、佐多町がある。

鹿児島県では96市町村のうち「平成の大合併」によって75が合併し、非合併は21であるが、このうち、合併協議会不参加は阿久根市、三島村、十島村の3市村だけである（表7参照）。これら3市村も合併研究会には参加しており、市町村合併に対してまったく無関心であったわけではない。

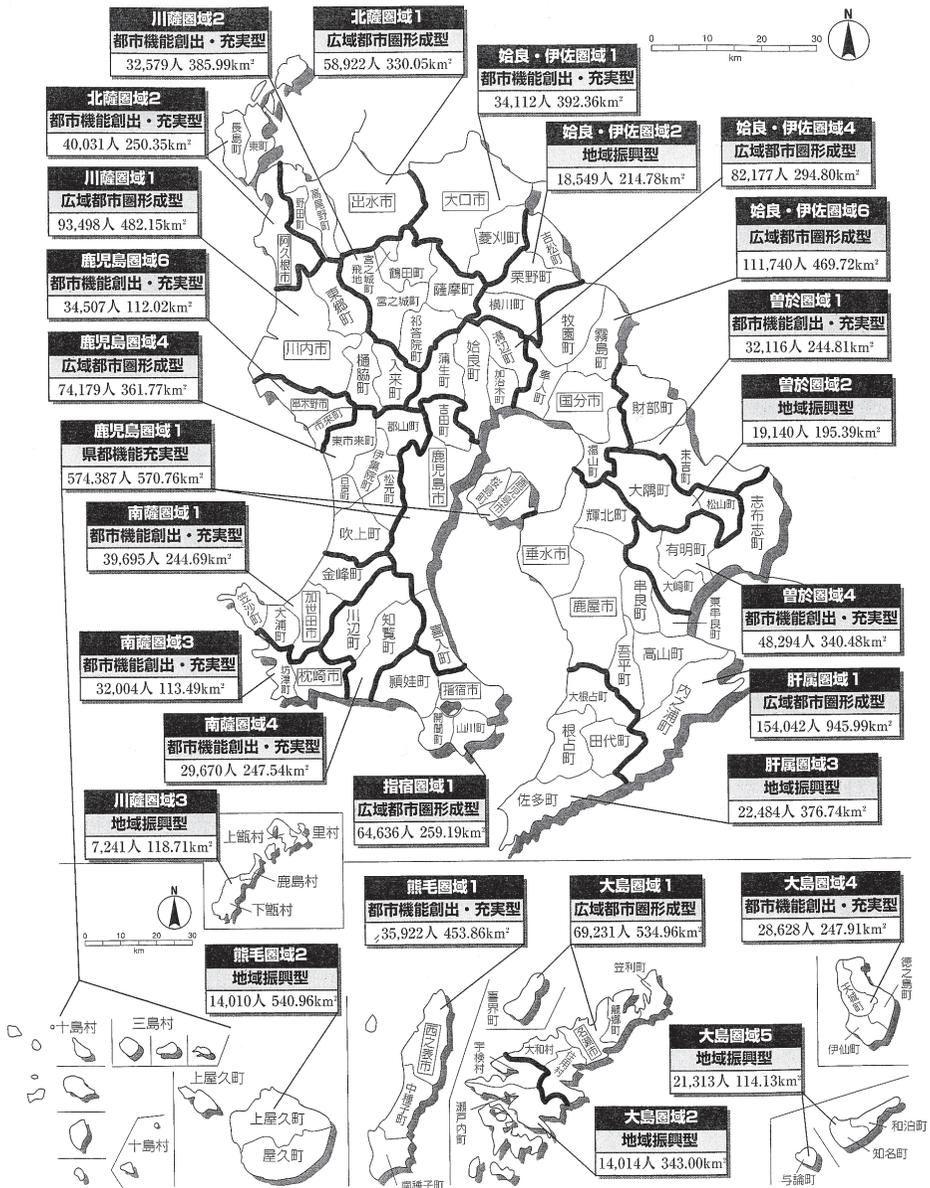
2000年12月に作成された合併推進要綱では、日常的な市町村間のつながりをクラスター分析の結果をもとに市郡の区域や広域市町村圏を加味して、A～Eの5つの合併パターンが提示された。Aパターンは図13に示す日常生活圏の結びつきが一定以上の強さをもつ27の基礎的な組み合わせであり、Bパターンはそれを基本として郡市の区分や各種の政策的圏域の状況を勘案した同じく27の基礎的な組み合わせである。C・Dパターンはこれらを基礎とした広域的組み合わせであり、Eパターンはそれら以外の組み合わせを考慮したものである。したがって、AパターンかBパターンが基礎的なパターンとみることができる。Aパターン27地区の人口規模では甌島4村が独立の圏域を形成しており、表6に示すように、合併後も1万人未満の町の誕生が考えられていた。実際の市町村合併に当たってはこれらのパターンが考慮されたが、合併結果がA・Bパターンと完全に一致したのは出水市、伊佐市、いちき串木野市の3つだけであり、より広域的なC～Eパターンと一致するものは皆無であった。

2006年には市町村数は96から49（51.0%）にまで減少したが、合併推進構想は作成された。合併推進構想では、①旧法のもとで合併した市町村の一体性の確立を優先し、②奄美・離島地域については当面、1島1自治体を目指す、③今後、地域の状況変化に応じ段階的に構想対象市町村の追加・変更を行うとして、7つの地区が対象となった。そのうち合併新法のもとで合併したのは、屋久島町、南九州市、伊佐市、始良市の4市町であり、種子島、徳之島、沖永良部島では不成立に終わった。始良市は2003年に任意協議会が解散していた加治木、始良、蒲生3町が、「平成の大合併」終了間際の2010年3月になって合併したものである。

図13 鹿児島県の合併推進要綱における基本的パターン（Aパターン）

# 鹿児島県 【Aパターン】

日常生活生活圏の結びつきなどが一定以上の強さを持つ基礎的な組合せ



■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. 203による。

## 2. 合併の経緯

市・郡の区域や広域市町村圏の圏域などを加味して区分された10の基礎圏域のうちでは、鹿児島、始良・伊佐、肝属の3地区の市町村数が多いため、鹿児島地区（2地区）、南薩地区（2）、始良・伊佐地区（3）、大隅地区（3）、大島地区（2）のように複数の研究会を立ち上げ、合計17の研究会が設置された。しかし、その数はAパターンの27地区に比べると少なく、Aパターンよりも面積の広い研究会が設置されたことになる。各地域の市町村合併誌をまとめると次のようになる。

合併研究会として設置された地域が合併協議会に移行してそのまま合併したのは、始良中央地区7市町（国分市、溝辺町、横川町、牧園町、霧島町、隼人町、福山町）によって形成された霧島市だけである。その圏域は中心都市・国分市の通勤圏とも完全に一致する。鹿児島地区は2001年に立ち上げた合併研究会の段階では8市町村が関係していたが、三島村と十島村を除いて法定協議会が設置され、その5町（吉田町、桜島町、喜入町、松元町、郡山町）はすべて鹿児島市に編入された。もちろん、鹿児島市の通勤圏はより広いので、その全域を含めることは不可能であり、周辺には始良市や日置市などが衛星都市として誕生した。

県西北部では、長島町（合併市町村数2）、出水市（3）、伊佐市（2）、湧水町（2）、さつま町（3）など、狭い範囲で設置された研究会が合併協議会に移行して合併したものが多く、長島町は阿久根市の通勤圏に属する島嶼部の2町が合併して分庁方式を採用したもので、出水市の通勤圏では阿久根市を除く2町と合併して新・出水市となった。阿久根市は出水地区行財政問題研究会には参加したが、任意協議会には加入していない。湧水町は上記の玉突型通勤圏の一部であり、町役場は栗野町にあるが、一部の業務は吉松町で行う分庁方式である。さつま町は半従属中心地をなす宮之城町の通勤圏であるが、祁答院町はさつま町側からの誘いを辞退して薩摩川内市と合併した。伊佐市が誕生したのは合併新法下においてであった。

これに対して、川西薩地区の合併は大規模なものとなった。2002年に川内市、串木野市、樋脇町、入来町、東郷町、里村、上甑村、下甑村、鹿島村、祁答院町の10の市町村によって川西薩地区任意協議会が設置され、下甑村を除く9市町村でもって法定協議会を設置した後、串木野市が離脱し、下甑村が加入して薩摩川内市が誕生した。川内市の通勤圏に属する串木野市は、市来町と合併していちき串木野市が誕生した。

串木野新港から38kmのところにある甑島4村が薩摩川内市に合併したのは佐世保市に合併した宇久町の場合と類似するが、合併事情は異なる。甑島4村の合併は九州新幹線

の開通によって観光地としての発展を期待したものである。川内市側でもその期待は大きい、今後の道州制の動向も見据えて地域中核都市として「10万都市」の実現という意図もあったといわれる。総合計画下期基本計画の策定時に実施した市民向けアンケート調査をみると、市町村合併については「よかったかどうかわからない」との回答が過半数に達した<sup>(40)</sup>。

合併協議会メンバーの一部が離脱して一度解散した例はほかにも多い。鹿児島圏域の西部に設置された日置合併協議会では、最初2001年の日置地区広域合併問題研究会の段階では9市町からなっていたが、串木野市は川薩地区へ加入し、松元・郡山2町も鹿児島地区に去り、2002年に6町でもって任意協議会が設置され、翌年には法定協議会に移行した。しかし住民アンケートの結果市来町が離脱し、東市来町も電算システムやゴミ処理の問題で離脱の意向を示した。その後、東市来、伊集院、日吉、吹上4町でもって合併協議会を設置して合併し、日置市が誕生した。離脱した金峰町は2004年に加世田市を中心とする川辺地区の合併協議会に加わり、南さつま市と合併した。金峰町は鹿児島市の通勤圏に属するが、日置市（市役所は伊集院町）よりもやや近い距離にある南さつま市（市役所は加世田市）を選んだのは肯首できることである。

南さつま市の場合にも、最初の協議会のまま合併したわけではない。2002年に加世田市、笠沙町、大浦町、金峰町でもって任意協議会が設置されたが、金峰町が離脱し解散した。その後、2003年には坊津町とともに金峰町も加わり、5市町でもって法定協議会を設置し、南さつま市が誕生した。加世田市は鹿児島市に対して5%の通勤者があるが、笠沙・大浦2町を通勤圏とする半従属中心地であり、南さつま市はその圏域に金峰町と坊津町を加えて誕生したことになる。坊津町は枕崎市の通勤圏に属し、枕崎市と共通した南薩中央地区任意協議会に属したこともあったが、枕崎市との緊密な関係を絶って南さつま市に加入した。したがって、日置市ではその通勤圏から市来町と金峰町が離脱したのに対して、南さつま市は金峰町と坊津町を得て生活（通勤）圏を広げるかたちで合併したことになる。

南さつま市の南側では、2002年に枕崎市、穎娃町、坊津町、知覧町、川辺町の1市4町でもって南薩中央地区任意協議会が設置されたが、穎娃町は住民アンケートによる反対多数でもって離脱し、任意協議会は解散した。その後2004年には枕崎市・知覧町合併協議会（法定）を設置したが解散し、枕崎市は単独存続となった。その結果、枕崎市のほかにも川辺、知覧、穎娃の3町も未合併にとどまることになった。財政状況が厳しいこれら3町は、財政改革を推進するために連携して「穎娃町、知覧町、川辺町行政改革

検討会」を設置し、電算システムの統合に成功した。その後、合併による効率的な行政運営に対する認識を深め、2005年に合併協議会を設置した。2006年には枕崎市からの参加要求を断り、合併新法のもとで知覧町に本庁舎を置く南九州市が誕生した。揖宿郡にあって指宿地区に属する穎娃町は、反対多数でもって指宿地区の任意協議会を離脱し、南薩中央地区任意協議会に参加していた。

残されたもの同士で合併した南九州市に合併した3町は、ゴミ処理の一部事務組合においても単独実施の川辺町と、枕崎市・坊津町の一部事務組合に加入していた知覧町、指宿広域市町村圏組合に加入していた穎娃町とに分かれており、現在も知覧・川辺両町と穎娃町は別の衛生組合に属するが、通勤圏においては川辺町は枕崎市に8%、鹿児島市に7%通勤する競合地域であり、知覧町は5%が鹿児島市に通勤しており、穎娃町は通勤圏外の地域であった。したがって、3町ともに通勤率が低く、都市の日常生活圏の周辺部を形成する地域であるといえる。このようにとり残されたもの同士が努力して合併するのはきわめて希なケースといえる。一方、坊津町も離反し、南九州市との合併を拒否された枕崎市（人口2.6万人、財政力指数0.34）は単独存続となった。財政状況が悪く合併を拒否された例は、垂水市（2.0万人、0.29）にも妥当する。

県東部においても、最初の任意協議会がそのまま合併したのは曾於郡北部だけである。ここでは財部、末吉、大隅の3町でもって任意協議会を設置し、法定協議会に移行して曾於市（市役所は末吉町）が誕生した。ただし、松山町は大隅町への通勤率（25%）が高いので曾於市に加入するのが順当であるが、松山町の重要産業である畜産業は志布志町との関係が強く、財政状況も志布志町の方がよいため、曾於市への合併を断念したといわれる<sup>(41)</sup>。なお、曾於南部法定協議会では2003年に「法定合併協議会の設置を求める住民の会」が県内初の住民発議による協議会（志布志町、有明町、大崎町）を設置し、松山町も加わったが、大崎町が離脱したため<sup>(42)</sup>残りの3町でもう一度法定協議会を設置し、志布志市が誕生した。

鹿屋市を中心とする大隅中央法定協議会では一旦解散した後、財政力の低い垂水市（財政力指数0.27）を除く1市3町（鹿屋市、輝北町、串良町、吾平町）でもって新しい法定協議会を設置し、新・鹿屋市を形成し、垂水市は単独存続となった。鹿屋市の通勤圏は広い面積を占め、東串良町や肝付町（高山、内之浦）や大根占町にまで広がるが、輝北町は通勤圏外地域であり、大隅中央合併協議会（法定）の圏域とは一致しない。中心的な都市を欠く肝属東部合併協議会では串良町が鹿屋市と合併し、東串良町も離脱したので、高山・内之浦の2町によって肝付町（町役場は高山町）を形成した。東串良町

は大崎町とともに非合併のままである。南隅地域合併協議会4町でも、錦江町（大根占町、田代町）と南大隅町（根占町、佐多町）に分かれて合併し、町役場はそれぞれ大根占町と根占町に置かれた。

島嶼部の合併も単純ではない。屋久島では合併新法のもとで2町の合併によって屋久島町（町役場は上尾久島町）が誕生したが、種子島では2003年に1市2町の任意協議会が本庁舎の位置をめぐる対立し、協議会を解散し、翌2004年には中種子・南種子2町の法定協議会が設置されたが、合併には至らなかった。奄美大島地区では2002年に奄美大島7市町村に喜界町を加えて任意協議会が設置されたが、名瀬市、住用村と飛地の笠利町をもって奄美市が誕生した。徳之島3町と沖永良部3町はともに最初3町で、その後は2町をもって法定協議会を設置したが、いずれも合併には至らなかった。

合併新法のもとで合併したのは、屋久島町、南九州市、伊佐市と始良市である。これまで2003年に任意協議会が解散していた加治木、始良、蒲生3町が2010年3月になって最後に合併し、始良市（市役所は始良町）が誕生した。

以上が鹿児島県における市町村合併の経緯である。最初の合併協議会の市町村がそのまま合併したのは、霧島市をはじめ長島町、出水市、伊佐市、湧水町、さつま町である。通勤圏と一致するのは霧島市だけであるが、合併推進要綱の基本的パターンと一致した合併には伊佐市、いちき串木野市、屋久町がある。基本的パターンと一致しないのは、横川町が霧島市に、松元町と郡山町が鹿児島市に、祁答院町が薩摩川内市に、松山町が志布志市にそれぞれ加入するなど、これまでの緊密な生活圏よりも経済的に豊かな近隣市町と合併したために生じた場合が多い。表7に示すように、鹿児島県においては財政力指数が著しく低いにもかかわらず未合併の小規模町村が多いのは、離島が多いためである。市町村合併が行われた長崎県の島嶼部とは違って、本県の離島には人口が少なく（人口が1万人未満の町村は14）財政力も乏しいにもかかわらず（財政力指数0.2未満が13）、未合併のものが多いためである。

## IX 九州における市町村合併の特徴

### 1. 市町村合併の地理的特徴および合併推進要綱・合併推進構想との関係

九州は福岡市を中心として主要都市間の連結関係が強く（森川2006）、全国的にみれば一体性の強い地域であるが（森川2010c）、人口増加率は市町村によって異なるし、

過疎市町村の分布にも地域差がある。市町村の財政状況においても、エネルギー産業や近代工業をもつ市町村、観光地、一部のベッドタウンなどを除くと良好なのは県庁都市とその周辺地域であり、九州山地や離島ではきわめて劣悪な状況にあり、過疎地域も広く分布する（表3参照）。県別にみると、広域中心都市をもち都市化が発達した福岡県、過疎地域の少ない福岡県と佐賀県、小規模町村の少ない福岡県と宮崎県というような地域的特徴があり、福岡県は九州の先進地域とみることができる（表1～3参照）。

図3に示すように、各県庁都市が広い通勤圏をもち、周辺部には小規模な通勤圏や玉突型通勤圏などもみられるが、通勤圏外地域は離島を除くときわめて少ない。通勤圏にはさまざまな規模があり、合併市町村域が通勤圏と一致する例は少ない。

とくに県庁都市の広い通勤圏全域を単一の自治体に合併することは困難であり、県庁都市の周辺には衛星都市が形成される。福岡市周辺では非合併のベッドタウンが広く分布し、周辺部には福津市や宗像市、糸島市などの衛星都市が誕生したが、佐賀県では小城市や神埼市が現れ、長崎県では時津町や長与町が非合併のままどまり、熊本県でも熊本市周辺にいくつかの衛星都市が形成された。熊本市自身は、基本的パターンにおいては非合併にとどまることになっていたが、その後政令市を目指して周辺市町との合併を積極的に進め、73万人（2010年）の人口を得て政令市の指定にこぎ着けた。大分県でも大分市の通勤圏から豊後大野市や由布市が形成されたが、宮崎県では宮崎市が市域拡大に努め、合併による衛星都市の誕生はみられなかった。鹿児島県でも鹿児島市周辺はいくつかの圏域に分かれ、そのなかから日置市や始良市が誕生した。

自治（現総務）省の通達を受けて2000年に発表された各県の合併推進要綱では、生活圏や広域行政圏<sup>(43)</sup>などを考慮して基本的パターンが策定された。基本的パターンの作成は都道府県によってさまざまであるが、九州各県ではクラスター分析などを用いて市町村間の客観的な緊密度が示され、市町村合併の指針としてその影響は大きかったものと考えられる。

基本的パターンにおいては、福岡市や北九州市、久留米市、伊万里市、多久市、大村市、熊本市、別府市が非合併として除去された以外は、県庁都市でも合併対象に組み入れられた。各圏域は人口規模によって通常中核的機能充実型（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、圏域の多くは3万人以上からなり、大規模な合併を予定したものが多かった。とりわけ宮崎県の場合には、表6に示すように、基本的パターンの平均人口が大きいものとなった。

しかし、九州各県ではクラスター分析などを駆使して市町村間の緊密度を客観的に考慮して基本的パターンを作成したにもかかわらず、基本的パターンと合致した市町村合併が成立したのはきわめて少数であった。新市町村の数を1,000に近づけるといふ国の方針を踏まえて各県では大規模な合併を目標としたが、現実の市町村合併では多数の市町村間の合意は得られず、多くは小規模な合併にとどまったからである。市町村のなかには合併を拒否するものや何らかの理由で合併協議会が解散した場合もあったし、従来からの市町村間の緊密な関係よりも将来性を考えて合併相手を選択した場合もあった。表面には現れにくいだが、財政状況の厳しい市町村との合併は敬遠される傾向もみられた。

旧合併特例法の失効後、合併新法のもとで市町村合併を促進するために合併推進構想が作成された。その際には、未合併市町村を対象として「将来の望ましい市町村」がとりあげられたほか、直接的な「合併対象市町村」が指定され、合併への積極的な努力がなされた。九州7県では市町村合併がすでに大きく進展していた大分県を除くすべての県において合併推進構想が作成された。「平成の大合併」への取り組みが遅れていた宮崎県のように、旧合併特例法のもとで6つの新市町が成立したのに対して、合併新法のもとで4市町が形成された県もある。

市町村合併においては、表7に示すように、財政力の劣る小規模町村の方が協議会解散や離脱によって単独存続を続ける市町村よりも多く合併したのは、一般的に認められる現象である。協議会不参加の市町村の場合には、さらに財政力が良好な大規模市町が多い。しかし、鹿児島県では財政力指数が低い小規模町村に未合併町村が多く含まれている。財政力指数0.2未満の町村41（42.7%）のうち、合併町村は28に対して、未合併町村は11となり、その多くは島嶼部の町村である。

表7に示すもう1つの特徴的なことは、県によって合併市町村の人口規模や財政力指数が異なることである。福岡県で合併市町村が卓越するのは人口1～3万人クラスであるが、佐賀県や長崎県、熊本県、鹿児島県では0.5～1万人クラスであり、大分県と宮崎県では0.5万人未満の町村である。財政力指数においても、福岡、佐賀、熊本、宮崎、鹿児島各県では0.2～0.4クラスが最も多く、長崎県や大分県では0.2未満クラスに多い。ただし、熊本県と宮崎県は0.2～0.4クラスと0.2未満クラスの町村が同数である。

## 2. 合併の経緯に関する一般的特徴

市町村合併への取りかかりも県による差異がある。上述したように、熊本県では1999年には早くも合併協議会が設置されたのに対して、宮崎県では「昭和の大合併」におい

て大規模な市町村が形成されたこともあってか、ゆっくりと進行した。最初に設置された合併協議会でもってそのまま合併が成立するケースが多いのは大分県や鹿児島県であり、合併協議会が分割した例はあっても、それほど複雑な経緯をたどる場合は少なかった（図2参照）。それに対して、長崎県では島嶼部を除くと合併協議会の設置と解散の複雑な経緯が多かった。福岡県では久留米市周辺において複雑な動きがみられ、福岡市や北九州市の周辺においては合併協議会が解散して単独存続となった市町村が多い。なお、最初の研究会や合併協議会の段階では多くの市町村によって構成されていたのが、分裂して新たに合併協議会をつくり、小規模な合併が成立したケースが多い。しかし、島原半島のように、多数の小規模な合併協議会が最終的に3つの合併協議会に統合された例もある。

なかには、合併協議会から一旦離脱した市町村が再び加入して合併したケースもある。瑞穂町（長崎県）や北浦町、清武町（宮崎県）のように住民投票や住民アンケートにおいて僅差であった場合や、七山村（佐賀県）や北郷町、北川町（宮崎県）のように、首長の選挙の結果首長の意向が変化した場合もある。上峰町（佐賀県）のように、みやき町地域の要求を受け入れないで吉野ヶ里町地域との合併を目指したが不成功に終わり、元に戻って、みやき町地域との合併を要求したときには、合併直後という理由もあって、みやき町からも断られたという場合もある。大崎町（鹿児島県）でも類いの経緯がみられる。

島根県などでみられるように（森川2011b）、「平成の大合併」終了後において新たな合併の動きは今のところみられないが、時間的制約のなかでの市町村合併には偶然的要素が含まれ、すべてが「納得のゆく合併」として終了したとは思えない。

表8に示すように、各県によって合併後の市町村の人口規模には大きな差異が認められる。人口1万人未満の小規模町村が多いのは熊本県と鹿児島県であるが、その多くは小規模町村が未合併のまま存続するためである。両県では合併によって人口1～3万人の町が誕生したケースも多い。その一方では、長崎県のように、かつて多かった小規模町村が合併によってほぼ消滅した県もある。人口10万人以上の非合併都市（福岡市、北九州市、大牟田市）は福岡県にみられるだけで、その他の県では県庁都市もすべて合併しているのが特徴といえる。熊本市では政令指定都市を目指して積極的な合併がみられたが、鹿児島市ではそのような動きはなかったといわれる。

当然のことながら、市町村合併は市町村行政にとって最重要課題であっただけに、合併の意思のない一部の市町村を除けば、どこでも真剣に検討されてきた。上記のように、

合併問題をめぐって首長が交替したり議会が解散した例も少なくない。上述のえびの市や串間市の例のように、住民や議員による十分な検討や財政シミュレーションなどを通じて将来を決定した例もある。合併問題がすべて市町村の財政事情や合併後の周辺部衰退、役場への距離の遠隔化だけでなく、大規模合併を行った場合、共同意識の崩壊や地域の投資主体を失う結果生ずる地域経済の活力の喪失などまで論議して、協議会離脱を考えた市町村もある。合併後数年を経た今日、合併による市町村行政の合理化によるメリットは報告されているが、市町村行政のメリットと住民サイドの利害との間には大きな隔りがある。住民へのサービスや旧町村単位の地域発展を犠牲にして、市町村の行財政が改善されたとみることができる。

### 3. 特記すべき事例

以上は九州地方における市町村合併の一般的な特徴である。このほかに特記すべきものの1つとして、広域連合の存廃がある。本来広域連合は、より強い権限をもち、多機能をもった一部事務組合として1994年に設置され（九州経済調査協会2000：7）、介護保険などを中心として機能してきたが、大野や竹田直入、屋久島のように、広域連合の圏域でもってそのまま合併したケースや、西彼杵、北松南部、日置の広域連合のように、複数の市町に分割合併して広域連合が廃止された例がある。東国東広域連合のように、姫島村を除く4町でもって国東市が誕生したため、広域連合は廃止され、単独存続となった姫島村では広域連合が消滅したため、常備消防だけを国東市に委託し、国東市に負担金を納入している例もある。そのほか、佐賀中部、宇城、菊池、上益城、天草、臼杵、日向東臼杵、徳之島愛ランドの広域連合のように、構成市町村の一部が合併しただけで、今日でも存続しているものもあるが<sup>(44)</sup>、長野県におけるように、広域連合が積極的に利用され、市町村合併を抑制する方向に作用した例はない（森川2010b）。

姫島村の合併不成立は、上述のように、特異な例であるが、そのほかにも、特記すべきいくつかの事例がある。合併を拒否した例として小値賀町や綾町をあげることができる。町村運営にとくに力を注いできたところでは、市町村合併によってこれまでの独自のまちづくり・むらづくりの努力が失われることが問題と考える。小値賀町は財政力は劣るが観光漁業に力を入れて活気ある町であり、綾町は有機農業の発展に努力している町であり、合併によるブランド名の消滅や住民サービスの低下を恐れたからである。

財政的理由から合併を拒んだ例もある。火力発電所が立地する荅北町は、表5に示すように、周辺町村に比べて著しく富裕であり、周辺市町との合併協議は法定協議会まで

進んだが、新市成立以後においても発電所交付金を苓北町のために活用してほしいと要求したため、合併協議会の反対を受け、協議会を離脱して単独存続となった。天草広域連合は天草市、上天草市、苓北町の間で今も継続しており、介護認定や電算処理、消防、ゴミ処理などは従来どおり行われている。そのほかにも富裕な町が非合併にとどまった例としては、合併協議会にも参加しなかった苅田町や協議会の途中で離脱した玄海町がある。

市町村合併において新しい市町村名や役場の選定が問題になることは多いが、そのほかにも、電算機システムや病院の取り扱いも問題になった。大分市は市民病院をもたない方針から、佐賀関町との合併において佐賀関町立病院の民営化を要求したため、合併後は勤務医らの経営による民間病院に移行している。高原町と小林市との合併では病院の取り扱いをめぐる紛糾し、合併が成立しなかった。同じく人吉市・相良村との合併協議では電算機システムの問題により協議会が解散した。

そのほかにも、特異な合併の事例としていくつかをあげることができる。上述のように、南九州市は合併協議会を離脱してとり残された3町が、厳しい財政状況の財政改革を推進するために連携して行政改革検討会を設置し、その検討会のなかで合併の効率的な行政運営に気づき、合併新法のもとで合併に至ったものである。湯布院、庄内、狭間の3町の合併によって誕生した由布市は、3町の性格が著しく異なることで特異な例といえよう。湯布院町は通勤圏外地域にある有名な観光地であり、庄内町と狭間町は大分市の通勤圏内にあつて庄内町は一般農村、狭間町は大分市のベッドタウンである。小石原村と宝珠山村の合併によって誕生した東峰村(2,948人)は、神流町(群馬県)や豊根村(愛知県)などととも人口が少ない点で全国的にも珍しいケースである。

生活圏や通勤圏を異にする2町が合併した例もある。和水町(熊本県)や新・芦北町(同)は別々の通勤圏に属する2町が合併した例である。ただし、いずれも同郡(玉名郡、芦北郡)の2町の合併であり、同一の広域市町村圏や一部事務組合に属し、通勤圏(日常生活圏)の差異はそれほど問題にはならないものと思われる。

#### 4. 合併市町村に対する支援

最後に、各県が合併市町村に交付した合併交付金について触れておきたい。市町村合併のために交付される合併交付金は府県によって異なり、長野県や兵庫県のよう交付しないところもある(森川2010b)。しかし、九州では合併交付金交付要綱に従ってすべての県で交付されており、その金額は表9のようになる。

交付金額は旧合併特例法のもとでは合併1件につき5億円を限度とし、それに合併関係市町村が1増えるごとに1億円を加えた額、すなわち、〔5億円＋（合併関係市町村数－2）×1億円〕とする県が多い。福岡県と長崎県以外の県では、これに総額の上限を10億円と定めている。福岡県ではこの条件に加えて、増加人口（合併後の人口と合併前の市町村の最大人口との差）が考慮される。たとえば、合併によってその人口が1～3万人増加したときには1億円、5～10万人増加したときには3億円を限度として加算される。長崎県では、〔5億円＋（合併関係市町村数－2）×2億円〕とされ、上限総額が20億円を超えないと規定されている。合併によって形成された1市町村が受け取る平均交付金額が、表9に示すように長崎県だけ飛び抜けて高額となるのは、この基準によって交付されたためと理解される。

なお、合併新法のもとでの合併交付金は、上記の旧合併特例法の場合よりも減額される。たとえば福岡県の場合には、〔5億円＋（合併関係市町村数－2）×1億円〕の基本額5億円のところが1億円に改定され、合併年度<sup>(45)</sup>による交付金の縮減も加わる。ただし、1万人未満の小規模町村の合併促進を目的として〔1億円×小規模町村数〕からなる小規模団体合併支援額が新たに設けられている。鹿児島県では1億円のところが0.5億円とされ、上限総額を半分の5億円としている。

合併交付金の目的は合併に伴い緊急に発生する財政需要を軽減することにあるが、交付金対象事業に関する表現が異なり、その内容も県によって異なるものと推測される。

表9 九州各県における合併交付金

県	市町村計		合併市町村	合併交付金（億円）			合併市町村 当たり平均
	2000年	2010年		旧法	新法	合計	
福岡県	97	60	18	101.5	16.9	118.4	6.6
佐賀県	49	20	10	64.0	0	64.0	6.4
長崎県	79	21	13	157.0	3.5	160.5	12.3
熊本県	94	45	17	110.0	6.0	116.0	6.8
大分県	58	18	12	86.2	—	86.2	7.2
宮崎県	44	26	7	37.0	9.0	46.0	6.6
鹿児島県	96	43	22	117.0	11.0	128.0	5.8
合計	517	233	99	672.7	46.4	719.1	7.3

\*宮崎県では新法下での合併交付金の最終金額は9億円だが、まだ支給されていない部分がある。

資料：各県の合併協議会補助金交付要綱、合併特例交付金要綱などの資料、各県市町村課の説明および国勢調査報告2010年による。

たとえば宮崎県では、①合併により一時的・臨時的に必要な事業、②市町村建設計画に基づいて実施する事業、③その他合併後の一体的なまちづくりのために知事が必要と認めたものであるが、福岡県では、①庁舎改修事業、②電算システムの統合事業、③看板などの名称書き換え事業、④合併市町村基本計画に基づく事業、⑤その他合併により必要な事業など、具体的な説明がある。一方佐賀県では、①地域コミュニティ活動の推進事業、②合併関係市町村の交流や連携を円滑に促進する事業、③住民の一体感を醸成する事業、④行政サービス・住民負担水準の均等を図る事業、⑤行政の一体化推進の事業、⑥その他知事がとくに必要とする事業、とされており、福岡県が行政サイドの事業に重点を置くのに対して、佐賀県では住民サイドの事業への使用が中心をなしている。

なお、大分県の対象事業は、①合併推進の調査研究・啓発などの事業、②市町村建設計画の策定事業、③合併協議会の運営、④合併市町村が行う保健・福祉など行政サービスの格差是正、⑤合併市町村・合併協議会が行う電算システムの広域サービスシステムの整備や庁舎改修、⑥市町村建設計画による各種施設整備があげられ、合併に関連して幅広く使用することが規定されている。「合併協議会の運営」にも使用されるので、合併協議会が解散し合併が成立しなかった市町村にも合併交付金が給付される。その他の県では合併交付金とは別に合併協議会運営費等補助金が合併協議会参加費として支給されており、合併協議会に対する支援額も県によって異なる。

さらに、市町村合併に対する県の支援は合併交付金の交付のほかにも人的支援がある。長崎県では長崎・佐世保両市を除く法定協議会に12名の県職員が参事の立場で事務局に派遣されたし、熊本県でも合併協議会に22名の県職員が派遣され、大分県でも大分市を除く12の法定協議会に対して各1名の県職員が派遣されたといわれる。

## X むすびにかえて

九州における「平成の大合併」に関する調査結果は、IX章のように整理される。最後に強調しておきたいのは、「平成の大合併」は国の政策であったとはいえ、各県の地理的条件においても県の対応においてもそれぞれ個性があり、特徴ある市町村合併が実施されたことである。表7に示すように、合併が多いのは、一般的には財政力の乏しい小規模町村であるが、政令指定都市や中核市など都市の資格を目指した市町村合併もみられた。「平成の大合併」後の今日の市町村は表8に示すように、人口3万人以上の市が増大したのは

当然であるが、小規模町村1万人未満の未合併の小規模町村が鹿児島県や熊本県にはなお多く残存しているのに対して、大分県や長崎県では皆無に近い状態である。

合併後数年を経た今日、行政改革は次第に効果を発揮しつつあるが、上述したように、住民側にとっての利益は行政の効率化とは異なるものである。エネルギー産業の立地でもって利益をもつ市町村は例外として、大都市圏における財政力豊かな市町村の多くが合併しなかったのは、住民サービスの低下や地域の自治能力の低下を恐れたためである。したがって、市町村合併のメリットをいくら強調しても、合併した地方の市町村と合併しなかった大都市圏の市町村とが存在する以上、「平成の大合併」が全国全市町村の活性化や自治能力の向上に向けた優れた地域政策であったとみることはできない。もちろん、大都市圏と地方の市町村の間には人口の規模や増加率に差があり、地方の市町村では人口減少や財政窮乏に対する措置として——他に方法がなかったとすれば——合併が必要であったことはたしかである。地方の市町村は合併によって行財政の改善に努めたが、人口や面積規模の拡大によって、住民自治や住民サービスが低下したケースが多く、市町村合併が全国の地域格差を改善する方向に作用したとは思えない（森川2012：154）。

筆者は先の論文（森川2011d）で、都市周辺の市町村においては住民自治重視の観点から単独存続が最善の策であり、合併するのならば町村同士の合併が適当であり、都市への編入合併がそれに次ぎ、活力をもたない都市との合併が最悪であると述べたが、九州の市町村合併についてみると、その原則は必ずしも常に妥当するとはいえないように思われる。問題は、都市への編入合併か町村同士の自立した衛星都市の形成かについてである。一般的には、都市に編入して周辺化されるよりも衛星都市として自立する方が優れていると考えられるが、自立した衛星都市の形成の場合にも町村間には財政状況や施設整備において差があるし、都市への編入合併によって行政サービスに大きな利益が得られる場合もあるので、現実にはさまざまな場合がある。九州7県の場合には、福岡市や北九州市の周辺では非合併地域が広くみられるし、宮崎市周辺のように県庁都市などの中心都市がその市域を拡大したところもあり、周辺町村同士が合併して衛星都市を形成したところもある。

その一方では、未合併のまま小規模町村がとり残されたところもある。「明治の大合併」でも「昭和の大合併」でも未合併の小規模町村がとり残されたが、「平成の大合併」においては市町村規模が大規模化しただけに、市町村の規模的格差は一層顕著なものとなった。小規模町村でも存続不可能ではないという話はよく聞くが、将来住民の受ける行政サービスにおいても何ら問題がないのであろうか。ないとすれば、あれだけ騒がれた「平成の大合併」は一体何だったのだろうかと思われる。将来の人口減少や道州制の導入

の場合に何ら支障はないだろうか。県や近隣市町に対する業務委託の必要はないだろうか<sup>(46)</sup>。総務省は2008年に定住自立圏構想を導入したが、人口5万人以上 — 少なくとも4万人以上 — の都市を中心とする圏域の振興を目的としたもので、支援を必要とする過疎地域の多くの小規模町村は圏外に置かれたままである（森川2012：155-167）。

とにかく、2010年3月をもって「平成の大合併」は終了した。合併の期間が制限されていたため、合併への意図を残したままで合併期間が終了した例もある。住民投票や住民アンケートの結果は重要であるが、賛成と反対との票数が僅差の場合が多く、70%：30%のように明確な結果が得られた場合はきわめて少ない。首長の交替によって合併が左右された例も多く、市町村合併においては偶有性（contingency）が強く作用しているとみることができる。意図した結果に終わらなかった市町村でも、すぐには合併活動を起こしてはいないが、やがて広域連携など市町村間の新たな動きが起こるだろう。

（もりかわ ひろし 広島大学名誉教授）

#### 【謝辞】

本研究に当たりご協力いただいた稲富靖治氏（福岡県）、古賀健太郎氏（佐賀県）、下釜則光氏（長崎県）、小牧裕明氏（熊本県）、小野賢治氏、岩戸孝仁氏（大分県）、佐藤彰宣氏、西野修司氏（宮崎県）、本多公明氏（鹿児島県）、大谷友男氏（九州経済調査協会）をはじめ多くの方々のご厚意に感謝したい。なお本研究には科学研究費補助金（B）「平成の大合併政策終了後の合併・非合併市町村の現状・行政課題の解明と合併政策の総括」（代表：西原 純教授）を使用した。

#### 【注】

- (31) 県内2,405人を対象として「合併の組み合わせ」などに関するアンケート調査を実施したもので、住民の帰属意識、連帯意識など主観的な要素を示した（「宮崎縣市町村合併推進要綱」p. 86）。
- (32) 図11は「宮崎縣市町村合併推進構想」p. 90の図と一致するが、市町村合併問題研究会（2001：201、202）の宮崎②、③の図の表現は適当とはいえない。
- (33) 宮崎県（2006）：「宮崎縣市町村合併推進構想」p. 4による。
- (34) 宮崎縣市町村課佐藤彰宣氏・西野修司氏の説明による。
- (35) 宮崎縣市町村課佐藤彰宣氏・西野修司氏の説明による。
- (36) 財政シミュレーションの結果、単独存続にも大きな支障はないと判断されるのに対して、都城市と合併すれば、町の自立性を喪失する危険性があると判断された。
- (37) 宮崎縣市町村課佐藤彰宣氏・西野修司氏の説明による。
- (38) 宮崎縣市町村課佐藤彰宣氏・西野修司氏の説明による。
- (39) 2004年11月の清武町の住民投票、田野町の住民アンケートでは、清武町は「合併しない」48.5%、「宮崎市・田野町との合併」41.3%、田野町は「宮崎市・清武町との合併」58%、

「清武町との合併」23.6%であった。2009年2月の清武町の住民投票でも「宮崎市との合併賛成」51.5%、「反対」48.5%という僅差であった。

- (40) 薩摩川内市行政改革推進課仮屋真之氏の説明による。
- (41) 志布志市企画課の説明による。
- (42) 大崎町では2004年に大崎町議会が協議会離脱の陳情を採択し、合併の是非を問う住民投票を実施した結果、単独を支持する票が上回ったが、2006年に合併の枠組みに関する住民アンケートの結果志布志市との合併を望む意見が多数を占めた。2008年には合併協議再開の申し入れを行ったが、2009年に大崎町長が合併新法下での合併断念を表明した（鹿児島県市町村課本多公明氏の説明による）。
- (43) 広域市町村圏の圏域を跨ぐ形の合併パターンが提示されたのは長崎県の西彼杵郡と島原半島においてみられるだけであった。
- (44) 広域連合にはこのほかにも、全県全市町村を対象とした後期高齢者医療広域連合や福岡県介護保険広域連合のように広域の市町村を対象としたものがある。
- (45) 2007・8年度の合併では交付金額の縮減率が0.8となり、2009年度の合併では0.6となる（福岡県市町村合併推進特例交付金交付要綱）。
- (46) ドイツのいくつかの州では業務受託自治体（erfüllte Gemeinde）の制度が採用されている（森川2012：22）。

#### 【引用文献】

- 九州経済調査協会（2000）：大分県における市町村の自主的合併等に関する調査報告書、九州経済調査協会
- 市町村合併問題研究会編（2001）：『全国市町村合併地図』ぎょうせい
- 森川洋（2006）：主要都市間の人口移動からみたわが国の都市システムの構造と変化、地理科学61：243-257
- 森川洋（2010a）：北海道における「平成の大合併」の特色、北海道自治研究503：2-11
- 森川洋（2010b）：長野県の市町村合併、信州自治研226：10-17
- 森川洋（2010c）：道州制改革の地域区分と地域格差、経済地理学年報56：115-135
- 森川洋（2011a）：中国地方5県における「平成の大合併」の比較考察、自治総研387：32-61
- 森川洋（2011b）：愛知県における「平成の大合併」、愛知教育大学地理学研究報告112：1-13
- 森川洋（2011c）：大都市圏における「平成の大合併」、自治総研390：26-46
- 森川洋（2011d）：通勤圏との関係からみた「平成の大合併」、地理学評論84-5：421-441
- 森川洋（2012）：『地域格差と地域政策 — ドイツとの比較において —』古今書院