

## I 検証の目的、方法及び視点

### 1 目的

本検証は、「市町村合併の特例に関する法律」の下で、平成15年から平成18年にかけて行われた市町村合併から10年の節目を迎えるにあたり、県内における合併以後の経緯を振り返り、合併の効果、残された課題等を明らかにするため、合併以後の推移や変化について検証することを目的としている。

熊本県と熊本県立大学は、平成6年度と平成7年度の2か年度にわたって実施した第1次調査以来、市町村合併の研究に共同して取り組んできた。第1次調査では、全国の自治体の事例なども参考としながら、合併の類型化に関する研究に取り組んでいる。その後、平成10年度の第2次調査では、市町村長の意識を把握するための市町村長アンケート、さらには各界のオピニオンリーダーに対するアンケートを実施している。これらの調査は、市町村合併が未だ現実のものとなっていない時点において実施された事情を反映しているため、これから市町村合併を推進することを前提として、全国の動向や関係者の意識を把握することを通じて、県内の市町村合併を推進するうえで想定される課題を抽出し、その対応策を提言することに主眼が置かれていた。

今回の検証は、これまでと異なり、合併後10年を経過した時点において、その実績に基づいて評価・検証を行う事後検証型の調査研究となっている。一般に評価のプロセスには事前評価、中間評価、事後評価という3段階の評価の時点が考えられるが、市町村合併のように多くの要素が複合的に関わる複雑な社会現象については、一定の期間が経過した後でなければ、的確な評価を加えることは難しい。10年という歳月の積み重ねによって、意味のある評価・検証ができるようになったといえる。また、検証の結果をフィードバックして、現実の行政運営に反映させるうえからも、合併後10年という節目の年に実施する検証作業には大きな意味があると考えられる。

本検証の大きな目的は、市町村合併の前後比較、また非合併市町村との対比などを通して、合併によってもたらされた効果、変化、課題などを明らかにすることによって、合併プロセスの全体像を正しく把握し、今後の市町村や県の政策展開に役立てることにある。

そして、地方自治や財政などを専門とする6名の県立大学教員と県がそれぞれ専門の視点から、合併を契機として市町村の内部マネジメントと外部マネジメントの両面において生じた変化等を描き出し、全国的に展開された市町村合併の一環として進められた本県における市町村合併の特徴や独自性などについて考察を加え、理論的な整理を進めるとともに、今後の市町村行政の運営に資する提言を行うことを目指している。

なお、検証にあたっては、主に①行政体制・組織マネジメントの視点、②財政の視点、③住民参加と協働の視点、④地域振興・地域の活気の視点から、各市町村における変化及び市町村合併の効果と課題について整理した。具体的な考察と分析については、それぞれの分野の論考において詳述する。

## 2 検証方針、方法及び体制

今回の検証は、市町村合併に対する様々な評価がある中、合併前後や合併後 10 年の変化について各種データを用いて分析し、客観的に合併の効果や課題を整理することにある。また、行政の視点だけでなく、住民の視点を加えることで、合併の効果や課題をより総合的に捉えようとするものである。

そのため、検証の方針、方法及び体制を以下のとおりとし、県と熊本県立大学が連携し、有識者からの意見聴取を適宜行いながら、客観的かつ総合的な合併の検証を目指すべく作業を進めた。

方針	① 客観性の確保 ② 住民の声の反映 ③ データに基づく分析
方法	(1) 市町村、住民、地域団体へのアンケート・ヒアリング調査 (2) 各種データ（人口・面積等、職員数・歳入歳出等）に基づく分析
体制	<p>① 熊本県立大学と連携した検証の実施 ② 学識経験者や住民代表等による有識者会議の設置</p> <pre> graph TD     KumamotoPref[熊本県 調整、公表等] &lt;--&gt; 連携  Municipalities[市町村]     KumamotoPref --&gt; 選任  ExpertConf[有識者会議]     ExpertConf --&gt; 意見・助言  KumamotoPref     Municipalities --&gt; アンケート及び ヒアリング実施  KumamotoUniv[熊本県立大学 ・分析、とりまとめ]     KumamotoUniv --&gt; 連携  KumamotoPref     KumamotoUniv --&gt; アンケート 及びヒアリ ング実施  ResidentOrgs[住民 地域団体 (自治会、地 域審議会、 地域経済団 体等)]     ResidentOrgs --&gt; アンケート 及びヒアリ ング実施  KumamotoUniv     </pre>

## 3 検証の視点

市町村合併の影響は多岐に渡るため、合併の検証にあたっては、最初にどういった視点で検証を行うのかを明らかにしておく必要がある。結論を端的に言えば、市町村合併の当初に想定されていた効果や懸念事項が、合併後実際に生じたのかどうか、また、それらの変化に影響を与えた重要な要素は何かを明らかにすることが本検証の主な目的である。具体的には、以下のとおり。

【視点①】 熊本縣市町村合併推進要綱に記載の合併の効果や懸念事項を踏まえた検証

市町村合併の推進に関する基本的な考え方を整理した熊本縣市町村合併推進要綱（平成 12 年 3 月 16 日策定）では、①住民サービスの向上、②広域的観点からの地域づくり・まちづくり、③行財政の運営の効率化と基盤強化、④少子高齢化への対応、の 4 点が合併の効果として挙げられている。他方、懸念事項としては、①中心部と周辺部の地域格差の拡大、②住民意見の反映やきめ細かなサービスの提供が困難となること、③歴史文化への愛着や地

域の連帯感が薄れること、④住民サービスの低下、の4点が挙げられていた。今回の調査では、これらの視点を踏まえた検証ができるように、住民及び地域団体アンケートや一部地域団体へのヒアリングを行った。

#### 【効果】

- 住民サービスの向上
- 広域的観点からの地域づくり・まちづくり
- 行財政の運営の効率化と基盤強化
- 少子高齢化への対応

#### 【懸念事項】

- 中心部と周辺部の地域格差の拡大
- 住民意見の反映やきめ細かなサービスの提供ができなくなる
- 歴史文化への愛着や地域の連帯感が薄れる懸念
- 住民サービスの低下

【視点②】 熊本県市町村合併推進要綱に記載の合併類型（合併パターン）毎の検証  
（比較対象である非合併市町村についても、人口規模で類型化）

合併の効果や課題は、合併市町村毎に異なる部分もあるが、共通の部分もあると思われる。県が行う検証の意義を考えると、多くの合併市町村に共通する合併の効果や課題を抽出し、その効果を継続させるとともに、課題への対処法を示すことにあろう。

ただし、合併の目的や規模が大きく異なる団体が混在している。そこで、今回の検証では、合併推進要綱で定めた合併類型毎に、合併の効果や課題を整理することで、より具体的な効果や課題の抽出を行うこととした。

#### 《合併市町村の類型》

合併市町村については、熊本県市町村合併推進要綱に盛り込まれた合併パターンを踏襲して、①政令市移行型、②地方中核都市形成型、③市制移行型、④行財政基盤強化型の四つの類型に従って分類整理を行った。

①政令市移行型の合併とは、熊本市の政令市移行を目指して進められた合併のパターンであり、②地方中核都市形成型の合併とは、これまでの比較的大きな中心都市に周辺市町村が合併するパターンである。また、③市制移行型の合併とは、町村が新たに市制に移行することを目指す合併パターンであり、最後の④行財政基盤強化型の合併とは、町村同士の合併により、行財政基盤の強化を図るための合併パターンである。具体的な分類は、図表 I-3-1 に示すとおりである。

図表 I-3-1：合併市町村（17 団体）の類型化

類型	団体数	市町村
① 政令市移行型 （市町→政令市）	1	熊本市
② 地方中核都市形成型 （市町村→市）	5	八代市、玉名市、天草市、山鹿市、菊池市
③ 市制移行型 （町村→市）	4	上天草市、宇城市、阿蘇市、合志市
④ 行財政基盤強化型 （町村→町村）	7	美里町、和水町、南阿蘇村、山都町、 氷川町、芦北町、あさぎり町

《非合併市町村との対比》

合併市町村と非合併市町村の対比も行いながら検証を進めるため、非合併市町村についても、基本的には人口規模による類型化を行った（図表 I-3-2）。しかし、非合併市町村の中には、大津町や菊陽町等のように熊本都市圏に存する団体が含まれている。熊本都市圏は非常に大きなポテンシャルを有し、市町村合併とは別次元の多様な要素が存在しており、これらの団体と熊本都市圏外の合併市町村を単純に横並びで比較することはできないことも踏まえつつ検証を行った。

図表 I-3-2：非合併市町村（28 団体）の類型化

類型	団体数	市町村
① 単独市維持型	4	人吉市、荒尾市、水俣市、宇土市
② 町村（人口3万人超）	3	大津町、菊陽町、益城町
③ 町村（人口1万～3万人）	6	御船町、甲佐町、長洲町、南関町、 錦町、多良木町
④ 町村（人口1万人未満）	15	玉東町、嘉島町、西原村、小国町、南小国町、 高森町、湯前町、津奈木町、苓北町、産山村、 五木村、相良村、水上村、山江村、球磨村

## Ⅱ 市町村を取り巻く環境の変化

### 1 市町村合併の進展

平成の合併は、平成11年に始まった。国は、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・地方の厳しい財政状況等の環境変化に対応すべく市町村合併を推進するため、平成11年に「市町村の合併の特例に関する法律」を改正するとともに、同年8月に「市町村合併の推進についての指針」を策定。都道府県に対し、合併のパターン等を内容とする「市町村合併の推進についての要綱」を平成12年中に策定するよう要請したことで、全国各地での合併推進の動きが本格化した。

熊本県においても、国の合併推進の指針等を受けて、平成12年3月に「熊本縣市町村合併推進要綱」を、平成18年5月には「熊本縣市町村合併推進構想」を策定して、県内市町村の合併協議を支援してきた。

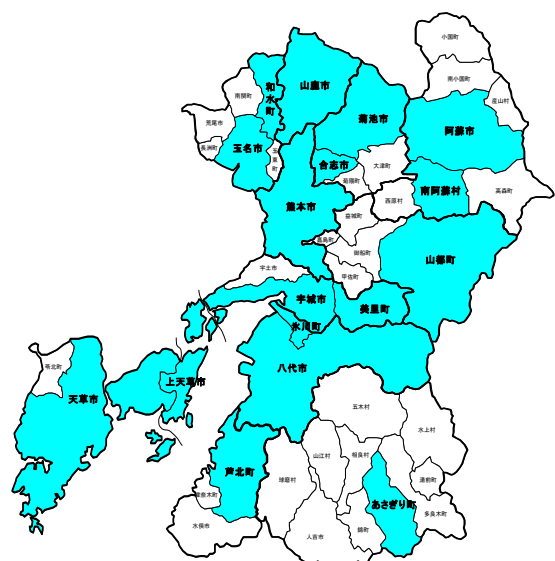
この結果、合併旧法下で、平成15年4月1日のあさぎり町誕生をはじめ、16の新たな市町村が誕生した。また、合併新法下では熊本市と旧富合町、旧城南町及び旧植木町との合併が実現し、平成14年4月1日に「94」あった市町村が、平成21年度末には「45」に再編され、平成24年4月には熊本市が政令指定都市へ移行した。

平成の合併を経て、本県における人口1万人未満の町村数は「58」から「15」に減少し、一市町村あたりの平均人口は「19,780人」から「40,387人」へ、平均面積は「78.8km<sup>2</sup>」から「164.5km<sup>2</sup>」へ、それぞれ2倍程度に拡大した。しかし一方で、合併を選択しなかった市町村の人口や面積に変化がないことを考慮すると、個々の市町村の人口や面積の規模の格差は広がったことになり、県内市町村の状況を把握する際には、個別市町村の状況をより丁寧に把握する必要性が高まったと言える。

図表Ⅱ-1-1：熊本県内における平成の合併の状況

1	H15. 4. 1	あさぎり町	上村・免田町・岡原村・須恵村・深田村
2	H16. 3. 31	上天草市	大矢野町・松島町・姫戸町・龍ヶ岳町
3	H16. 11. 1	美里町	中央町・砥用町
4	H17. 1. 1	芦北町	田浦町・芦北町
5	H17. 1. 15	山鹿市	山鹿市・鹿北町・菊鹿町・鹿本町・鹿央町
6	H17. 1. 15	宇城市	三角町・不知火町・松橋町・小川町・豊野町
7	H17. 2. 11	阿蘇市	一の宮町・阿蘇町・波野村
8	H17. 2. 11	山都町	蘇陽町・矢部町・清和村
9	H17. 2. 13	南阿蘇村	白水村・久木野村・長陽村
10	H17. 3. 22	菊池市	菊池市・七城町・旭志村・泗水町
11	H17. 8. 1	八代市	八代市・坂本村・千丁町・鏡町・東陽村・泉村
12	H17. 10. 1	氷川町	竜北町・宮原町
13	H17. 10. 3	玉名市	玉名市・岱明町・横島町・天水町
14	H18. 2. 27	合志市	合志町・西合志町
15	H18. 3. 1	和水町	菊水町・三加和町
16	H18. 3. 27	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
17	H20. 10. 6	熊本市	熊本市・富合町
18	H22. 3. 23	熊本市	熊本市・城南町
19	H22. 3. 23	熊本市	熊本市・植木町

図表Ⅱ-1-2：平成の合併後の市町村地図



青色部分が合併により誕生した市町村

図表Ⅱ-1-3：人口規模別の市町村数の変化

区分	合併前(H15.3.31)		合併後(H22.3.31)			
	団体数	割合	団体数	割合	合併	非合併
					市町村数	市町村数
50万人以上	1	1.1%	1	2.2%	1	0
10万人以上 20万人未満	1	1.1%	1	2.2%	1	0
5万人以上 10万人未満	1	1.1%	7	15.6%	6	1
3万人以上 5万人未満	8	8.5%	5	11.1%	0	5
1万人以上 3万人未満	25	26.6%	16	35.6%	9	7
1万人未満	58	61.7%	15	33.3%	0	15
合計	94	100.0%	45	100.0%	17	28

図表Ⅱ-1-4：面積規模別の市町村数の変化

区分	合併前(H15.3.31)		合併後(H22.3.31)			
	団体数	割合	団体数	割合	合併	非合併
					市町村数	市町村数
500km <sup>2</sup> 以上	0	0.0%	3	6.7%	3	0
300km <sup>2</sup> 以上 400km <sup>2</sup> 未満	0	0.0%	2	4.4%	2	0
200km <sup>2</sup> 以上 300km <sup>2</sup> 未満	7	7.4%	6	13.3%	3	3
100km <sup>2</sup> 以上 200km <sup>2</sup> 未満	17	18.1%	13	28.9%	6	7
50km <sup>2</sup> 以上 100km <sup>2</sup> 未満	28	29.8%	14	31.1%	2	12
50km <sup>2</sup> 未満	42	44.7%	7	15.6%	1	6
合計	94	100.0%	45	100.0%	17	28

## 2 人口動態・経済情勢の変化

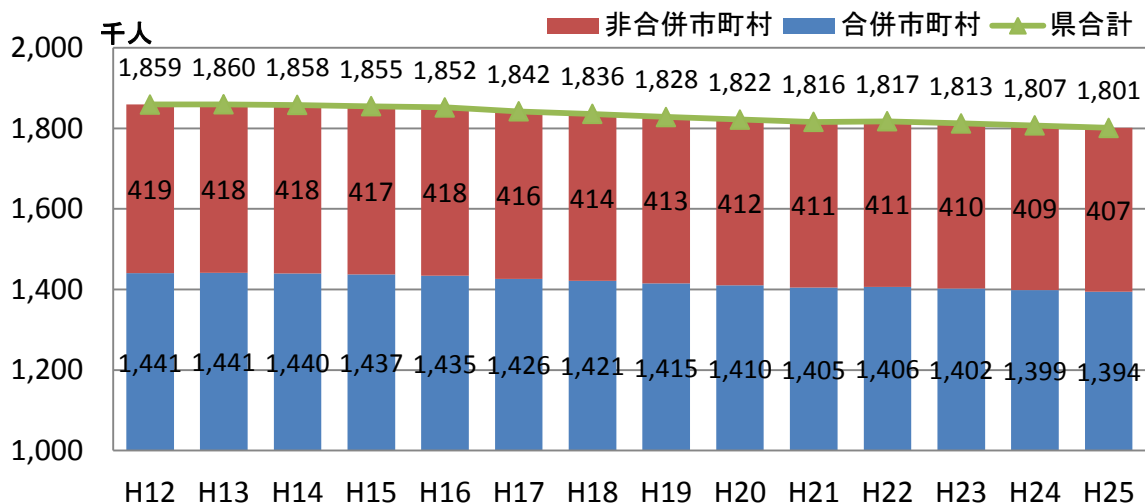
### (1) 平成の合併前後の環境変化

平成の合併後10年の環境変化を見ると、人口減少や少子高齢化が進展し、地域経済も厳しい状況が続いた。各市町村では、地域振興や福祉サービスの充実に取り組みながらも、国の三位一体の改革の影響を受け、行財政改革が恒常的に求められる大変厳しい状況にあったと言える。

補足的に個々の要因を考察すると、まず人口減少については、県全体では、平成の合併前から人口減少が始まっており、合併市町村、非合併市町村ともに、全体的には人口減少が引

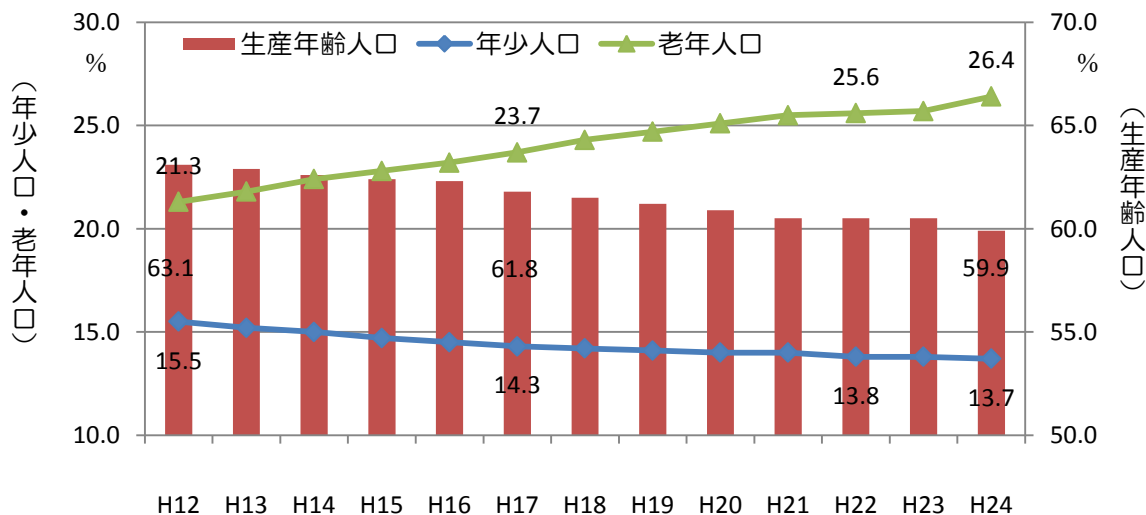
き続き進んでいる（図表Ⅱ-2-1）。また、少子高齢化も同様に進行している（図表Ⅱ-2-2）。個別市町村の状況を見てみると、特に中山間地域での人口減少が進んでおり、少子高齢化と相まって地域活動の維持が困難になっている地域も出始めている。一方で、熊本市、合志市、大津町、菊陽町、益城町及び西原村では人口が増加している。合併市町村、非合併市町村の区別とは関係なく、熊本市及びその近隣市町村で人口が増加しており、人口の増減は地理的条件に最も影響を受けていることが推測される（図表Ⅱ-2-3、Ⅱ-2-4）。

図表Ⅱ-2-1：熊本県における人口の変化



出所：国勢調査・熊本県推計人口調査

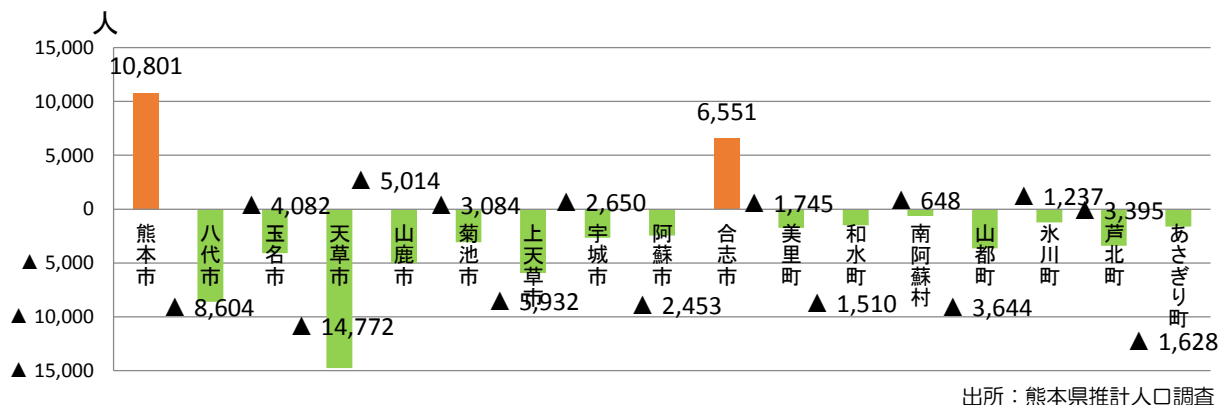
図表Ⅱ-2-2：熊本県における人口構造の変化（各人口の総人口に占める割合）



出所：国勢調査・熊本県推計人口調査

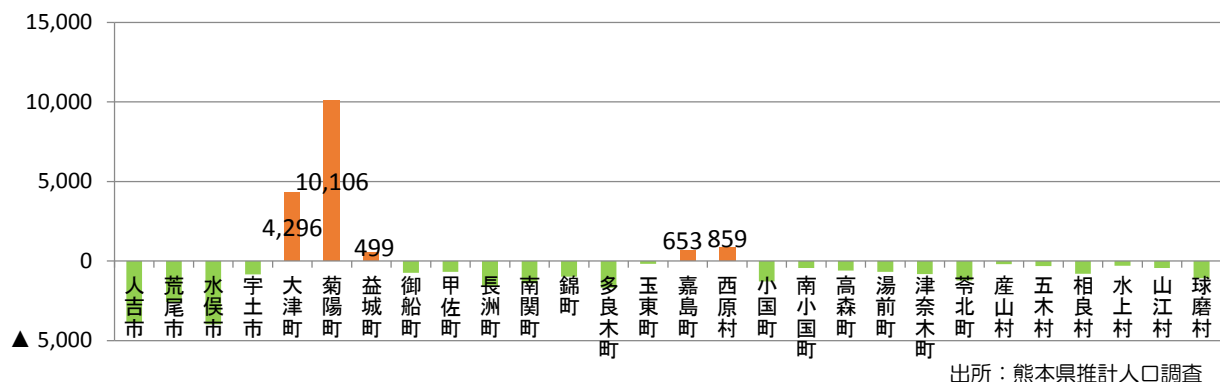
図表Ⅱ-2-3：直近10年の合併市町村における人口変化（合併市町村）

※合併市町村それぞれのH15年10月1日現在の人口とH25年10月1日現在の人口を比較したもの



図表Ⅱ-2-4：直近10年の合併市町村における人口変化（非合併市町村）

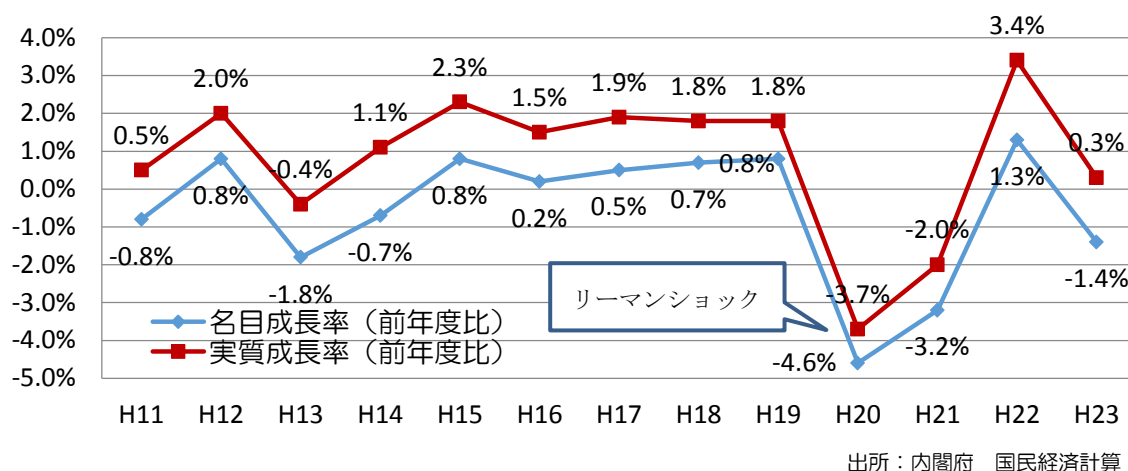
※合併市町村それぞれのH15年10月1日現在の人口とH25年10月1日現在の人口を比較したもの



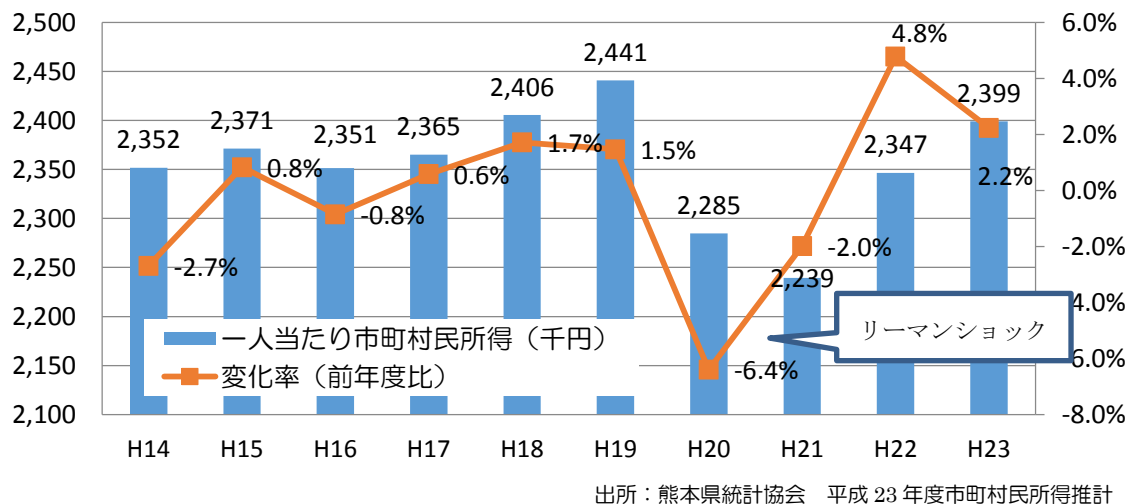
次に、地域経済の状況を見ると、この10年間は、いわゆるバブル経済崩壊後の失われた20年の真っ只中にあり、平成20年に起こったリーマンショックの影響で、国内総生産（GDP）が大きく落ち込むなど、国内外問わず、厳しい経済情勢が続いた（図表Ⅱ-2-5）。こうした動きに連動し、県内でも市町村民所得は大きく下がり、雇用情勢についても、完全失業率の上昇、有効求人倍率の低下によって、地域の将来を担う若者が地元で就職しにくい状況が続いた（図表Ⅱ-2-6、Ⅱ-2-7）。まさに閉塞感が漂い、市町村合併の影響を上回るような大きな社会環境の変化があった10年と言える。



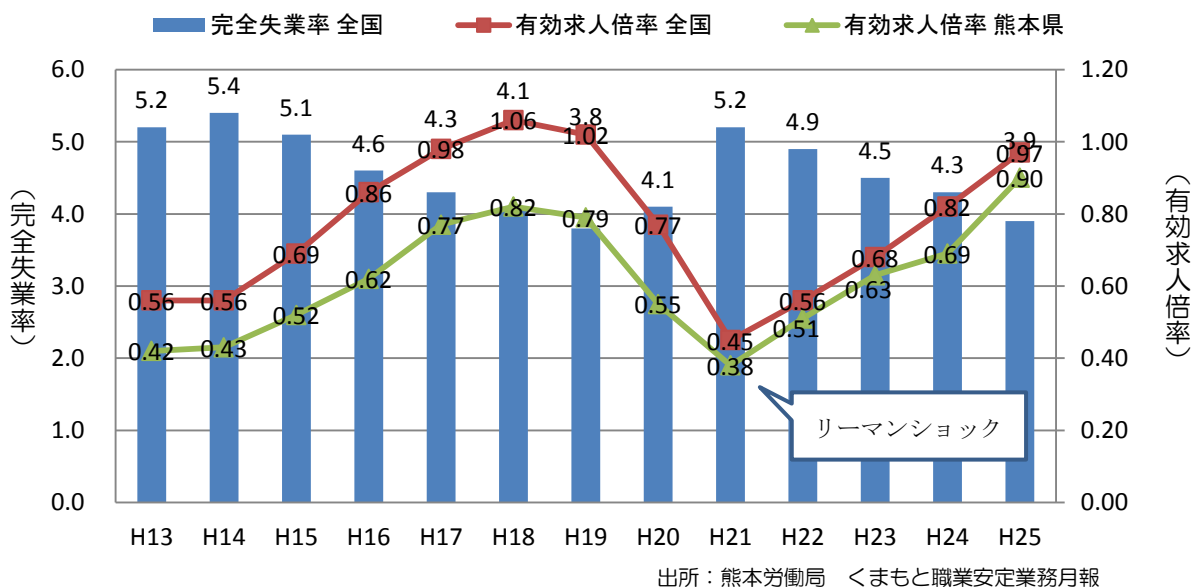
図表Ⅱ-2-5：国内総生産（GDP）変化率（対前年度比）



図表Ⅱ-2-6：熊本県内一人当たり市町村民所得の推移



図表Ⅱ-2-7：完全失業率・有効求人倍率の推移



## (2) 人口推計データから見た市町村の将来像

それでは、今後の人口動態はどうなるのだろうか。先述のとおり市町村毎に違いがあるため、類型毎の市町村の推計人口の平均像を整理したのが、図表Ⅱ-2-8及びⅡ-2-9である（出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月）」）。大津町、菊陽町及び益城町で構成される非合併町村（人口3万人超）以外では、人口が減少する。行財政基盤強化型でも人口1万人を下回ることになるものの、平均で9千人程度の規模を維持できるが、非合併町村（人口1万人未満）では、平均で3,500人程度の人口規模となる。

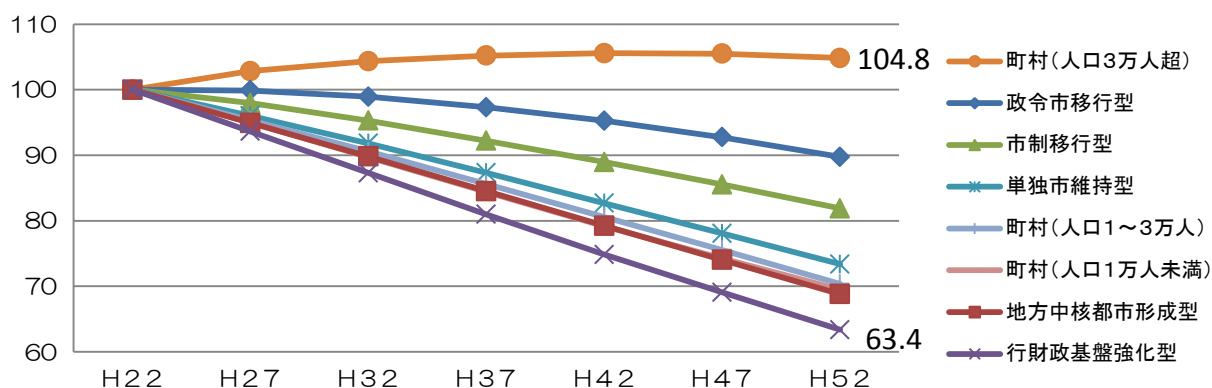
図表Ⅱ-2-8：類型別 市町村の平均的な将来像（総人口）

単位：人

合併市町村	H22	H37	H52	非合併市町村	H22	H37	H52
政令市移行型	734,474	714,761	659,133	単独市維持型	38,909	33,975	28,548
地方中核都市形成型	79,291	67,006	54,561	町村（人口3万人超）	33,881	35,642	35,516
市制移行型	43,807	40,392	35,867	町村（人口1～3万人）	12,976	11,107	9,130
行財政基盤強化型	14,322	11,598	9,075	町村（人口1万人未満）	5,058	4,267	3,513

出所：国立社会保障・人口問題研究所 日本の地域別将来推計人口（平成25年3月）

図表Ⅱ-2-9：類型別 市町村総人口推計（平均値推移/H22=100）



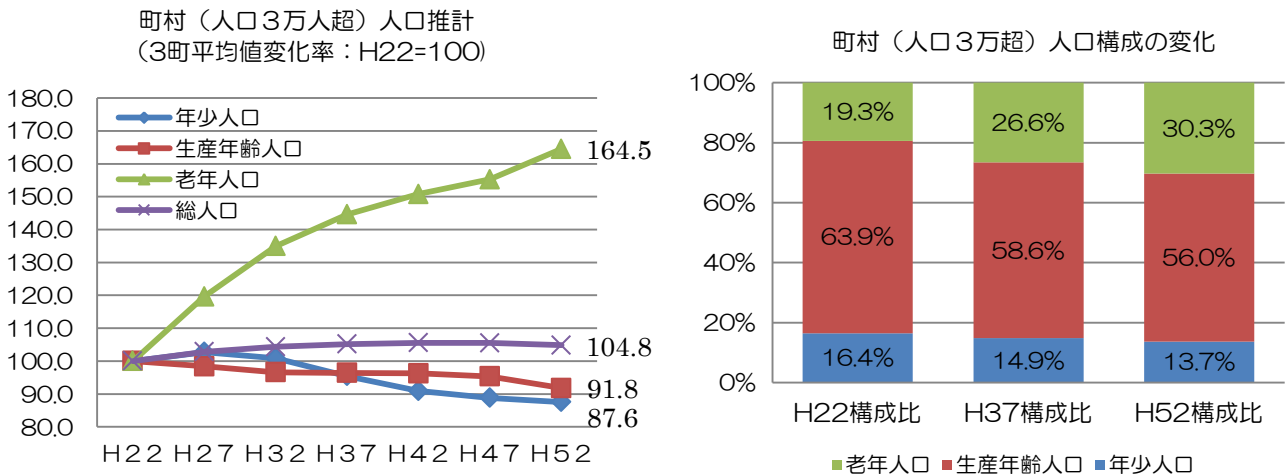
出所：国立社会保障・人口問題研究所 日本の地域別将来推計人口（平成25年3月）

他の類型と異なり特徴的な動きが示しているのが、政令市である熊本市と人口3万人超の非合併町村（菊陽町、大津町、益城町）である。非合併町村（人口3万人超）を見てみると、図表Ⅱ-2-10のとおり、総人口はしばらく微増を続けることが予測され、平成22年を100とすると、平成52年には104.8%の水準になるものと見込まれている。反面、生産年齢人口と若年人口は微減に転じるため、高齢化率は平成22年の19.3%から平成52年には30.3%に大きく上昇することが予測されている。

熊本市についても、平成52年には、総人口は微減であるが老年人口が大幅に増加する。熊本市と非合併町村（人口3万人超）という二つのパターンは、総人口が微減又は微増し、ある程度の規模を維持できるものの、若い世代の人口増加がなければ、高齢化が急激に進む

ことが示されており、生産年齢人口と若年人口の増加策を講じることの重要性が浮かび上がってくる。

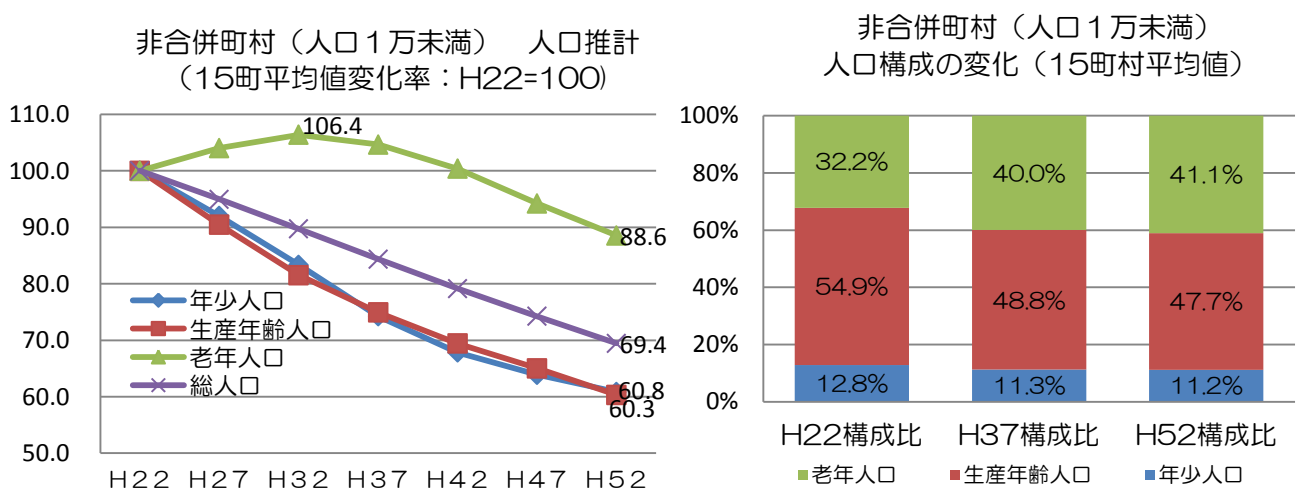
図表Ⅱ-2-10：非合併町村（人口3万人超）における人口推計結果



出所：国立社会保障・人口問題研究所 日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月）

他の類型では、総人口の減少が進むとともに、老年人口も平成 40 年前後から減少に転じ、総人口減少に拍車がかかる状況が予測されている。特に人口 1 万人未満の団体では、図表Ⅱ-2-11 のとおり、平成 22 年を 100 とすると、平成 52 年には 69.4% の水準になることが予測されている。しかも、老年人口の減少よりも生産年齢人口及び若年人口の減少率が大きいいため、平成 52 年の高齢化率は 41.1% に達すると予測されている。さらに、平成 52 年から先の 20 年ほどの間には老年人口の減少が急激に進み、総人口の減少も加速することが予想される。このため、人口減少・少子高齢化対策を講じることの必要性が他の類型より大きい。

図表Ⅱ-2-11：非合併町村（人口1万人未満）における人口推計結果



出所：国立社会保障・人口問題研究所 日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月）