

市町村合併に関する熊本県の主な取組み

平成八年 三月	平成六く七年度にかけて、県内市町村の現状分析や地域課題に即して合併を目的別に三つに類型化した「自主的合併に関する調査研究」を実施し、「合併パターン」を例示した。
平成九年 三月	「市町村合併検討マニュアル」を発行し、合併問題の検討段階から基本合意の形成に至るまでの段階において必要な事務の提示や、合併に係る特例・支援措置等についての解説を行った。
平成九年 四月一日	市町村課に分権・合併班が設置され、地方分権、市町村合併の推進に向けた庁内体制の強化が図られた。
平成一〇年 四月一日	「中球磨五か町村合併問題協議会（任意協議会）」が県内で最初に発足した。
平成一〇年 六月二五日	庁内に「市町村合併連絡調整会議」を設置（会長は総務部次長）
平成一一年 三月	平成六く七年度にかけて実施した「自主的合併に関する調査研究」を踏まえ、合併パターンを内容とする合併推進要綱作成のためのフォローアップ調査として、アンケート・ヒアリング調査等を実施した。
平成一二年 三月一六日	全国で二番目となる「熊本県市町村合併推進要綱」を策定。
平成一二年 三月	平成一一年度に熊本県立大学総合管理学部と県市町村課で組織した「熊本県町村合併研究会」が報告書をまとめた。

平成一二年 四月一日	市町村課に広域行政推進室が設置され、市町村合併等、広域行政推進への取組みが強化された。 県事務所に代わって、地域振興局が新設され、振興調整室が設置された。 各地域振興局管内における住民（住民団体）に対する説明会の開催。
平成一二年 十一月二二日	市町村合併シンポジウム開催。（平成一三年二月一三日にも開催）
平成一二年 一二月	知事から各市町村長及び議長に対し、市町村合併への更なる取組みを促すべく、知事親書を送付した。
平成一二年 一二月二二日	「市町村合併連絡調整会議」を改組拡充する形で、知事を本部長とする「熊本県市町村合併推進本部」を設置、県下一〇箇所の地域振興局に地域推進本部を設置
平成一三年 一〇月	合併に向けた関係市町村における取組み状況等を踏まえ、指定指針に基づき、関係市町村を合併重点支援地域を指定し、重点的な支援を行うこととした。
平成一三年 四月一日	市町村総室内に市町村合併推進室が設置され、市町村の自主的な合併を積極的に推進していくこととされた。 合併準備のための事業や合併に伴う新市町村のまちづくりを支援するために、一合併五億円を基礎として、上限一〇億円の本県独自の「熊本県市町村合併特別交付金」制度を創設。
平成一三年 六月四日	市町村合併の実現に向けた早期の取り組みを促すため、市町村合併トップセミナーの開催。

平成一三年 八月 九日	市町村合併の推進方策について、県内の各界各層の有識者から御意見を頂く場として、「熊本県市町村合併支援会議」を設置し、初回が開催された。
平成一三年 九月 二日	地域振興局リレーシンポジウムを順次開催。（計一〇か所）
平成一四年 三月	中球磨五か町村や全国の具体的先進事例を踏まえ、「市町村合併総合マニュアル」を作成し、市町村合併の検討が効率的かつ円滑に進むよう支援した。本編、検討実務編、参考資料編及びデータ編の四編構成で、利活用できるCD-ROMで配布した。（六一一頁に実物画像）
平成一四年 三月二九日	「熊本県市町村合併支援会議」が知事に対し、「地方分権に対応し地域住民の行政サービスの維持向上を図るための自主的な市町村合併の推進についての提言」を提出。
平成一四年 五月二二日	地域住民を対象とした「地域合併塾」開催の他、「市町村議会研修会」、「市町村職員研修会」実施の働きかけ及び支援を行った。
平成一四年 七月 四日	本県独自の支援等を取りまとめた「熊本県市町村合併支援プラン」の策定。
平成一四年 七月二一日	片山総務大臣を講師に、「地方分権推進トップセミナー」の開催。
平成一五年 四月 一日	市町村合併推進室内に市町村合併推進班と新市町村づくり支援班が設置され、2班体制となった。
平成一五年 七月	自立した行政体制の整備や時代の環境変化や地域の特性を踏まえた政策の重点化を図る「質の高い合併」を推進するため、「市町村建設計画策定の手引き」を策定。

平成一五年
九月 五日

最終的、統括的啓発を企図した「地方制度改革特別セミナー（今後の市町村再編の姿と地方財政の将来展望）」の開催。

〔資料〕

地方自治研究機構が発行する月刊自治フォーラム（平成一四年一月号）に特集された「市町村合併と地方分権」に掲載された熊本県総務部市町村総室小嶋市町村合併推進室長の論説から当時の本県の取組みや合併推進担当者の認識の一端を知ることが出来る。

市町村合併への取組みについて

（一）市町村合併の経緯

分権型社会に対応するために地方行政体制も滔々たる見直しの渦中にあるが、分権の主体となる市町村の基盤を強化し、行政サービスの質の充実を図り、住民の期待に応えていくためには、市町村合併を推進することが極めて効果的な手段であり喫緊の課題とされている。侃々諤々の市町村合併問題を考えるに当たり、既に語り尽くされた感もあるが、明治・昭和の合併について改めて若干の整理を試みたい。

1 明治の大合併

幕藩体制以降、初めて行政区画としての区を設けた明治四年の戸籍法、同一年の郡区町村編成法、同一三年の区町村会法など、江戸時代の自然集落的な生活共同体から行政的自治体への脱皮を図る基礎法制的集約点が帝国憲法発布（明治二二年）に先立ち導入された市制・町村制（明治二二年四月）であったと言われているが、当時は、全く住民のいない町村もあるなど弱小町村が全体の過半数を占め、新制度導入に際して、当時の内務大臣山縣有朋は「今之二対シテ新町村制ヲ適用スルトモ、其ノ実効ヲ奏スルハ、炭火ヲ擁シテ涼風ヲ求ムルノ類」と述べて、制度施行までの一年足らずの間に全国一斉に町村合併が実施された。

この結果、明治二二年末の七万一、三四町村が、同二二年末には約五分の一の一万五、八二〇町村となり、自然発生的な「地縁町村」は法人格を有する「行政町村」に変貌し、近代的自治行政の基礎的条件が整備された。熊本県において

は、この合併により一、四一九町村が三八〇町村に収斂したところである。

当時の町村の事務は、戸籍、徴税、徴兵、小学校、防疫等の国政事務が中心であり、昭和二年当時の本県一勝地村（現在の球磨村）では、総務（村長、庶務兵事（助役）、会計（収入役、教育・勸業・土木・衛生（書記一）、財務（書記二）、戸籍・土地（書記一）、農事（技手一）の八名と記録されている。

明治における合併を人々がどのように受けとめていたのか、市制町村制施行間もない明治三四年当時、町村合併の動きがあつた本県内の町村の記録が、当時の様子を克明に描写している。すなわち、町村の置かれた環境に関して「今日の急は、進まんか民力に伴わず、退くか時勢の許さざるを如何せん、之を処するの道は、付近の町村、相合して資力を強固ならしめ民力を豊かにして住民の福祉の増進を計るの外なし」との認識を示し「世は断々に複雑に趣き、唯簿昼の間に在つて当務を処理するに過ぎず、永の事業を起こし民福を計るが如きは思い至らざるにあらざるも手を着け得べき余地なく」と寥々たる人材と財源の現状を慨嘆し、「合併により資力を蓄え人を得て、教育、衛生、勸業、土木等の諸般の事業を着々と整理すべし」と合併の目的を見事に表現している。

2 昭和の大合併

明治の大合併以後も、逐次合併が進み市町村数は減少したが、戦後の昭和二二年に施行された地方自治法を基礎に教育、警察、保健衛生等の分野で市町村の事務が拡大し、新たに導入された六・三制教育の実施は、財政難に喘ぐ多くの市町村にとって過重な負担となり市町村の規模能力の拡大充実が喫緊の課題となり昭和の大合併が推進された。

具体的には、人口約八、〇〇〇人程度を標準として、昭和二七年八月地方自治法の改正（自治体に規模適正化義務を課し知事の勧告権等を新設）を契機に、翌二八年に時限法として制定した町村合併促進法により大規模な町村合併が全国一斉に進められ、三年後の昭和三二年九月末迄に全国で六千余の町村が減少し、再編後の町村規模は、平均人口一万六、〇〇〇人、平均面積一〇四平方キロと再編前の三倍近くに拡大され、行財政能力も飛躍的に向上した。なお、熊本県の場合、

当時三二〇を数えた市町村が一市四町四九村の合計一〇一市町村となり、平均人口一万四、六九六人、平均面積七九平方キロと三倍強に拡大し市町村の行財政基盤の強化が図られた。

昭和の合併の目的は、本県編纂の「熊本県市町村合併史」によれば、合併進捗後の自治庁長官談話「三年間に亘った町村合併の歴史的大事業は、全国的な運動として全国津々浦々に亘って展開され、概ねその目標を達成した。思うに今回の町村合併は、国政の基本理念である民主政治の基盤を強化し、真に住民の福祉を増進することを狙いとするもので、実に明治二十一年の市制町村制以来の大事業であり住民自らによって行われた静かなる大改革である。この輝かしい合併の進捗の影には全国約一〇万余人の町村議会議員、約一万八、〇〇〇人の町村三役が町村将来の発展のために進んで職を退いたということを忘れてはならない。」と記されている。

3 市町村合併の意義

今日、「明治の合併・昭和の合併はどうだった」と一括りに論じられる向きもあるが、その実情は、多くの人々が自分の足で用を足していた時代の明治の合併、そして電話や自転車がよく一般の家庭に普及しかかった時代に取り組まれた昭和の合併も、その時代における環境に対応できる町村を創造するために、或いは、子供達の将来のために、興さん哉、創らん哉の理想に立って町村の足腰を強化するために情熱を持って取り組まれたものである。

当時の合併は、日常生活圏が狭い地域に限定され帰属意識の根強い自然村の再編統合であり、且つ全ての面で今日とは比較にならないほど生活が苦しかった時代における合併であったことから、実行の困難は想像に難くなく、合併の衝に当たった首長や議員達の命がけて自らの保身を顧みることなく取り組まれた不退転の決意が偲ばれる。現在の市町村は、まさにこうした厳しい環境の中で難産の末に誕生したもので、今日の発展は、先輩達の苦勞の結晶すなわち黙示録であると言える。

昭和の合併時、地方自治庁が作成したパンフレットが現存するが、自主合併の

理念と合併促進の意義や利点がユーモア溢れる解説で紹介されており、今日的に見ても些かの違和感もなく内容的にも色褪せていないのには驚きを禁じ得ない。

歴史を紐解けば、町の将来のために立ち上がった当時のリーダー達の見識と情熱は、今日の我々と比較しても何等遜色のないものであり、「過去の合併は強制合併だった」等と安易な評価を行う前に、先人の功績にまずは素直に頭を垂れて、その教訓を学ぶ必要があると思う。

(二) 今回の市町村合併に向けた本県の取組

1 平成六年度～平成七年度における取組

さて、次に本県における平成の市町村合併への取組をご紹介します。本県では、平成六～七年度の事業（以下「第一次調査」という。）として、熊本県市町村合併研究会（熊本県立大学総合管理学部を中心とした組織）が平成八年三月にまとめた「市町村の自主的合併に関する調査研究報告書（A四版二一〇頁）」を嚆矢とする。

まだ全国的にも例の少ないこの時期における調査研究は、その背景として、第二次臨調の勧告（地方自治の実現を図るために基礎自治体である市町村の基盤を強化する。このため地域の自主性を尊重しつつ市町村合併を推進）や平成五年の衆参両議院での憲政史上初めてとなる地方分権推進に関する国会決議、さらには、平成五年一〇月の第三次行革審最終答申（分権型行政システムの推進方策として自立的な行政体制の確立そしてその手段としての市町村合併の推進）等を踏まえ、二一世紀における新しい地域社会を担うに十分な基盤を有する活力ある市町村の創造を視野に入れた画期的なものであった。

この研究会委員長を務められた熊本県立大学手島元学長は、巻頭言の中で、「市町村のサイズの問題をめぐっては、地方自治の本旨対行政の需要充足能力と効率性、いずれ劣らぬ現代の政治社会に死活の重要性を持つこれら両つの規範的要請が綱引きを演ずる。」「あちらを立てれば、こちらが立たず。二律背反の関係の中で、結局その時代、その社会で、最適の調和点を見いだすことが課題となる。」と述べられ合併問題に内在する課題、そして現実的な最適解を求めるための基本的

な視座が示されている。

この第一次調査は、平成の合併議論の背景となつている社会経済環境の変化、国内外における基礎自治体の合併の動向をはじめ市町村合併に関する学術的、客観的な研究であるが、特筆されるべきは、現代日本における市町村合併を「行政効率化型」「市制移行型」「地方中核都市形成型」の三つの類型に分類しその三類型毎に市町村合併のモデルパターン（類型順に「中球磨五か町村」「菊陽町・大津町」及び「本渡市周辺地域」の三パターン）を示したことにあつた。

さらに、現在の市町村の境界が形成された沿革や地理的な条件、文化的な背景等に関する大規模な現地調査等を実施するとともに、各市町村の財政状況、及び将来の市町村振興計画、ゴールドプランの内容等各種データに基づき広域的生活圏として今後一体的に発展する方向が認められる地域に関する分析と地域アイデンティティ形成の観点から、地域住民の意識の中で一体性が認識されている地域に関する分析等を行うことによつて、地域の一体性に関して一定の蓋然性が認められる一五パターン（県下九四市町村の内五二市町村が対象を参考例示したが、合併の枠組みに関する具体的な提案は、昭和の大合併以降、県レベルとしては、これが最初の試みではなかつたかと思う。

2 平成一〇年度以降の取組

第一次調査の後、国における平成七年五月の地方分権推進法の制定、同法に基づく地方分権推進委員会の発足、同時期に制定以来初めて自主的市町村合併を推進する観点から抜本改正された市町村合併特例法の成立等地方分権の具体化と相俟つて、その実施主体となる市町村の行政体制整備の必要性が指摘され、地方分権推進委員会の第二次勧告（地方公共団体自らが行政能力の向上と行政体制の確立を図ることを求め、市町村合併の推進の必要性が指摘される）、第二五次地方制度調査会の平成一〇年四月の答申（住民に最も身近な市町村には、地域の総合的な行政主体として、分権型社会における新たな役割を担うことができるよう体質の強化を図ることが求められ、一層の自主的な市町村の合併を推進する）、さらに、こうした動きを総括して平成一〇年五月の地方分権推進計画において、市

町村の合併等の推進を求めるとともに、自主的な合併を推進するため、「市町村の合併パターン」等を内容とする市町村合併推進要綱を都道府県が作成するよう要請する」ことが閣議決定された。

その後、平成一二年七月に制定された地方分権推進一括法は、二一世紀を迎えるに当たつて新しい時代にふさわしい我が国の基本的な行政システムを再構築するため、中央集権型の行政システムを見直し、国は国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り住民に身近な地方公共団体とりわけ市町村にゆだねることを基本理念とし、市町村では、分権が目指す社会の基本的ルールである自己決定と自己責任の原則に基づき、住民の負託に応えられる行政主体として行政体制の整備・確立を早急に図ることが求められたところである。

さらに、地方分権推進一括法の中で「市町村の合併の特例に関する法律」も改正され、市町村合併の推進に向けた行政上の支援策等が充実されるとともに、同年八月には自治省（当時）から、前述の指針が示されたところである。

このように地方分権に対応できる市町村の行政体制を確立するために合併を手段とする市町村再編の動きが強まる中で、県においては、再度、県立大学総合管理学部と連携して「第二次市町村合併調査研究事業（以下「第二次調査」という。）に着手し、市町村合併に関する調査研究をさらに深化することとなつた。

第二次調査では、県民（約六、〇〇〇人）、オピニオンリーダー（約一、〇〇〇人）、市町村長（九四人）を対象としたアンケート調査及び全市町村長及び課長等へのヒアリング調査並びに日常生活圏における環境変化に関する調査、一部事務組合の状況調査等、先に述べた第一次調査を大きく上回る規模でフォローアップを実施した。

3 本県の市町村合併推進要綱

その結果、平成一二年三月には、全国二番目となる市町村合併推進要綱を策定公表した。合併類型については、第一次調査の三類型を準用したが、合併パターンについては、市町村が合併の検討に着手する際の参考や目安となるものとの位置付けで、改めて地域の結びつきの実情を示す各種データ（通勤通学圏・商圏等

の住民の日常生活圏、事務の共同処理の状況などを統計学的な観点からも検証）並びに郡の区域、自然条件・地理的条件、歴史的・文化的要素、市町村及び住民の意識などを総合的に検討したうえで、郡市の区域を超えないことを基本として一体性が認められる地域として一九箇所（七四市町村）、また、郡市の区域を超えて一体性が認められる地域としてさらに四つの枠組みを示したところである。なお、既にこの時点で主体的な検討が行われていた二地域（中球磨五町村及び天草地域一五市町）については合併パターンの作成は行わなかった。

（三）まとめ

今回の合併問題の背景や本県の取組をこれまで延々と述べてきたのも、最近頓に「市町村合併を進める理念や目的が分からない」とか、「検討の時間がない」など様々な議論が喧しいからである。

静かに振り返れば、この一〇年に限っても地方分権や合併に関する世の中の動きは大要叙上のおりであり、また、地方自治法上も規模の適正化を図ることを不断の行政課題と位置付けて既に久しいものがある中で、果たして今日の合併問題が地方行政関係者にとって晴天の霹靂であろうか。

市町村を取り巻く環境変化に至っては、少子・高齢化を要因とする人口構造の変化だけでも労働力人口の減少、企業の立地や経済成長の低下、医療、福祉等の社会保障関係経費及び財政需要の増大要因となる他、地域活力の低下、コミュニティ活動の停滞、税収の伸び悩み、将来世代の負担増大、子供達の健全成長への影響、医療保険や介護保険等各種のセーフティネットの機能不全等をもたらし、高齢化がさらなる少子化を引き起こすスパイラル構造を有することから、特に過疎中山間地域においては、さらに深刻な事態を招来すると予測されている。

こうした時代環境の変化は、平成の時代を迎え、さらに大きな流れとなって加速しており国・地方を通じた財政の悪化等他にも枚挙に暇がない。立場の違いはあっても現在の市町村のままでは、やがて全ての面で硬直化は避けられず、適者生存の原則を引くまでもなく早晚対応できなくなるとする意見も杞憂とは言えない。

将来、「平成の大合併」と呼称されるであろう今日の合併問題は、過去に実証済みの合併の意義や利点に加え、住民にとっても分権型社会そしてその水平線にある住民（地域）主権型社会に向けて歩を進める視点からも極めて重要な意味を有するとともに、市町村の再編にとどまらず国・地方を通じた行政システム全体の再構築につながるものであり、今まさに人々の時代認識と見識そして対処如何が問われている。

本県では、既に法定協議会一、任意協議会二及び首長等による研究会が各地域に立ち上がる等全ての市町村が何らかの形で合併に関する調査研究に着手しており、さらに来年には複数の任意協議会が立ち上がる見込みとなっている等合併気運が盛り上がりつつある。県としても合併問題を自らの問題として捉えており、市町村における自主的・主体的な取組がなお一層進捗するよう適切な支援を行うとともに、県民に対して積極的な情報提供を図る等できる限りの取組を進めているところである。（なお、文中意見に亘る部分は筆者の私見である。）

平成一五年五月の総務省主催全国市町村合併担当課長会議において、当時熊本県の小嶋市町村合併推進室長が事例発表した概要を掲載する。

「平成一五年度における市町村合併への取り組みについて」

Ⅰ 熊本県の取組等について

・本県では、これまで地方分権や市町村を取り巻く環境変化に対応出来る市町村の行政体制の整備を目指して、市町村合併推進に向けた様々な取り組みを行っており、本年四月に誕生したあさぎり町の他にも県下一七地域で任意又は法定協議会が設置され、真剣な検討が進みつつある。

・市町村合併を推進する上で平成一五年度の最重要課題は、これらの地域の合併検討が円滑に進むよう適切な助言等を行うとともに『あの時に合併して良かった』と将来言えるような志の高い合併の成就に向けて、県としても主体的な立場で参画し、いかに適切な助言を市町村に対してなすかと言う点にあると認識している。

・県としては、昨年七月に策定した熊本県市町村合併支援プランに基づき、合併に向けた準備や合併後の市町村建設計画策定を積極的に支援することとしている。

・平成一五年度の市町村合併推進にあたり、その基本的な考え方や主な事業の概要並びに県のこれまでの取り組みの経緯や基本的な考え方を説明する。

1 県の取組みの経緯等

(1) 市町村合併への取り組み経緯

本県の取組は、平成六～七年度の県立大学と共同して実施した市町村合併に関する調査研究（平成八年三月に全国で初めて地図上で合併パターンを作成）から始まっており、関係方面で合併推進の手法として全国的に注目を集め、平成一〇年には、自治省主催の市町村合併研究会に参画し、国の要綱指針のモデルともなる。その後、国の合併推進方策の策定を睨みながら、平成一〇～一一年にかけて本格的な合併パターン策定のための第二次基礎調査研究に着手する等市町村合併

への取り組みを計画的に実施してきた。

平成一〇年度以降は、平成八年三月に策定した第一次調査研究の成果とその後実施した第二次基礎調査研究の成果をベースに、平成一一年八月に出された国の要綱（都道府県に合併パターン等の内容とする合併推進要綱を策定するよう要請）も踏まえて、平成一二年三月に、全国で二番目となる熊本県市町村合併推進要綱（県の合併推進の基本的な考え方や支援方策等とともに県下九四市町村を二〇箇所前後の合併パターンで示した）を策定公表した。

平成一二年度以降は、県の合併推進要綱をもとに、県下一〇箇所の地域振興局を中心として、首長・議員・各種団体等に対して、あらゆる機会を通じて働きかけた結果（平成一二年及び平成一三年とも全県下で毎年三〇〇回近くの説明会等を開催）、任意協議会や市町村合併に関する首長勉強会等が平成二二年度中には、概ね全県的に設置され具体的な検討が始まった。

その後、平成一二年一二月には、知事を本部長とし、副知事及び出納長を副本部長に、各部署局長を本部長とする熊本県市町村合併推進本部を県庁内に設置、また、県下一〇箇所の地域振興局には、局長を本部長とする地域推進本部を設置し、本庁及び地域振興局毎にリレーシンポジウムを開催するなど、合併気運の醸成や枠組みづくりに向けた積極的な取り組みが継続してなされ、徐々に首長レベルの勉強会から、任意協議会、そして法定協議会への移行が進むなど県下各地域での検討が深化した。

さらに平成一三年度には、先行していた中球磨五町村の合併協議が山場を迎え、平成一四年一月には、廃置分合議決がなされたこと等もあって、各地の合併の検討にも緊迫感が高まった。また、県においても中球磨地域の合併検討の詳細をマニュアル化した市町村合併総合マニュアルを作成する等積極的な取り組みを進めた結果、中球磨に続いて、天草、宇城、玉名、八代などの動きが顕在化し、平成一四年度末には、県下一八地域で任意又は法定協議会が実動する状況となる。

(2) 取り組み方針（自主合併を基本として推進）

本県の市町村合併推進の基本大綱である平成一二年三月策定した熊本県市町村

合併推進要綱の中で、県としては、市町村合併問題は、市町村を取り巻く環境変化及び地方分権への対応を図る上で避けては通れない課題であると言う認識を示すと同時に、市町村合併は、将来の熊本県の姿をどのようにすべきかと言う課題とも密接に関連しており、県自らの課題であるとの認識を当初から公表した。

このことは、市町村の行政関係者間に合併問題は、国や県が主導又は、強制するものではなく、市町村自身が、自らを取り巻く環境変化をきちんと受け止めて、平成一二年四月の地方分権推進一括法により具体化した分権の試金石として、市町村合併問題は、市町村自らが、将来のありようを自主的・主体的に選択しなくてはならない課題であるとの認識を深めるとともに、県としても市町村合併を推進することが、本県の発展や県民の幸せにつながるとの認識を持って、主体的に推進すると言う立場を明確に打ち出したものと言える。

この趣旨については、市町村長や議長等を対象とした「熊本県市町村合併推進要綱」並びに市町村合併の必要性等に関するあらゆる説明会などの機会に浸透を図ってきたが、特に全国リレーシンポジウム等の機会には、知事又は副知事が積極的に出席し周知に努めて頂いた。

こうした本県の自主合併推進の基本方針は、終始一貫したものであり、県民の合併問題に関する正しい認識（合併問題は地域住民にとっても自らの問題でありひとり一人が責任を持ってより良い選択を行う必要がある。）の理解と、市町村行政関係者が、合併の背景及び目的をきちんと理解して、まさに自らの問題として捉えて行くことにつながったと考える。

本県としては、今日の国や地方を取り巻く環境変化と国民の行政に対する期待を考慮すれば、現在の国や地方の行政システムでは引き続き有効な対応を行うことは難しい状況を迎えており、市町村合併の検討を通じて、まずは基礎自治体の行政体制を整備し、地方分権の実施主体となすことは不可避と考える。

その上で、都道府県のあり方、国と地方の内政システムの改革へとつないでいく内政上の構造改革を緒につかせることが出来ると考えており、二一世紀における分権型社会を構築するうえで重要課題と認識している。

特に、本県のように過疎や中山間地域を多く抱え、比較的規模の小さい市町村

が基礎自治体のほとんどを占めている県にとっては、自らの行財政運営の基幹的な部分を国の制度に大きく依存していることから、環境変化や国における制度改正の影響は、直接市町村行政の屋台骨に影響を与えるだけでなく、地域住民へのサービスにも根本的な影響をもたらしかねない脆弱な構造の問題を抱えており、そうした観点からも市町村合併問題は、他の地域と比較してより喫緊の課題であり、県としては、そうした問題意識も持ちつつ出来るだけ早く法定協議会の立ち上げ、市町村の行政体制整備に向けた取り組みを急ぐように積極的な助言を行ってきた。

(3) 取り組み手法

県では、地方分権推進一括法の平成一二年四月の施行を睨んで、地方出先機関の従来の方を見直し、縦割り行政の見直し、組織内分権の徹底、及び市町村や住民に身近な地方出先機関において出来るだけ自己完結的な総合行政を執行すべく、県事務所（併福祉事務所）、土木事務所及び保健所に三分割されていた県の出先機関を新たに総合事務所としての権限機能を強化した一〇箇所の地域振興局（市郡を所管）に再編した。

地域振興局には、新たに企画調整部門として局長直属の振興調整室を設置し、その当面する重要課題として、市町村合併の推進を所管させ、市町村に身近な現場から、地域の実情を踏まえながら、積極的な支援を図ることとし、県庁においては、平成一三年四月に市町村総室に市町村合併推進室を設置し、より専門的な立場から一〇箇所の地域振興局や市町村を支援する体制を確立した。

この結果、各地域で地域振興局を中心に積極的な取り組みがなされ、市町村合併に関する検討機運が高まり、首長、市町村議会を中心に、合併についての熱心な調査研究が深まった。

(4) 中球磨五町村での取り組み

平成八年三月に県が公表した研究報告書は、近年における合併の類型を三通り示したが、その内の行財政効率化型のモデルとされた中球磨五町村（上村・免田

町・須恵村・岡原村・深田村)では、平成八年一〇月頃から、五町村長による懇談会が開催され、平成一〇年四月には任意協議会が設置、平成一一年四月には法定協議会に移行し、過疎中山間地域における小規模複数団体の合併検討のパイオニアとして、文字通り手探りの検討が始まったが、この先駆的取り組みが、近年における本県の合併検討のパイロットケースとして、あらゆる面で県下各地の合併の検討に参考事例を提供することとなった。

市町村合併問題は、基本的にその検討のプロセスや協議項目及び課題等ほとんどが類似性が有り、先行事例のノウハウを参考に進む後発組にとつて、中球磨の取り組みがモデルとして効率的かつ円滑な検討に大きく寄与した。

県においても全県下の合併検討に中球磨のノウハウを活用すべく、平成一三年度末に、合併検討の法制度やポイントを網羅した市町村合併総合マニュアルとしてとりまとめ、全国各都道府県にもCDにより配布したことも全国の合併の検討が進捗した原因のひとつと評価している。

(5) 市町村合併の背景(環境変化)

平成の市町村合併の潮流の底を流れるトレンドは、市町村を取り巻く環境変化、とりわけ少子高齢化等人口構造のドラスティックな変化、そして経済のグローバル化、特にバブル崩壊後の我国経済の低迷等構造変化が挙げられるが、こうした環境変化の中でこれまで十分機能してきた中央集権システムの制度疲労が顕在化し始めていることは、既に国民レベルにおいても周知の事実であり、市町村行政関係者や地域住民をして、全ての分野で何らかの構造改革は避けては通れないとのコンセンサスを醸成する素因となっていた。

(6) 合併の意義(合併を通じて何を目指すのか。)

平成の市町村合併を推進する意義に関しては、これらの環境変化に積極的に対応できる市町村の行政体制を整備することに尽きるが、合併という改革を契機として、当初から様々な目標を掲げて取り組むことが重要。

2 市町村合併推進にあたっての基本的な考え方等

(1) 平成一五年度の重点取組み課題

① 取り組みの重点目標

平成一二年度は合併機運の盛り上げ・研究会設置の山場、平成一三年度は枠組みづくりの山場であり、平成一四年度は任意協議会・法定協議会設置の正念場と位置付け、地域住民が将来合併して良かったと言える合併の内容充実のための取り組みを集中的に実施することとしている。そうした観点から来年度以降の各ステージについても併せて概観すれば、平成一六年度は、合併準備と手続きの山場、平成一七年度は、合併市町村のスタート台との位置付けを行っている。(合併はゴールではなく、あくまでスタートとの位置付け)

② 平成一五年度の推進体制

特に、平成一五年度は、合併特例法の期限(平成一七年三月)から、逆算すると残り二年となり、合併の手続きに要する期間を考慮すると、具体的な枠組みを定め法定協議会を設置し検討の具体化を図る年度となることから、合併推進体制をさらに充実強化し各地域の取り組みを積極的に支援する

③ 平成一五年度の重点取組みのポイント

具体的には、合併の段階毎に以下に例示するような切り口からポイントを踏まえた取り組みを実施する。

☆円滑な合併協議の推進支援

※合併市町村や協議会からの質問へのきめ細やかでの確な対応

※法定協議会への広報支援

☆合併後のまちづくりへの適切な支援(新市町村の建設計画)

※魅力有る就業空間、魅力有る時間空間整備推進

※地域資源を活かした個性有るわがまちづくり支援
※都市農村交流の拡大、地方都市再生への取り組み

※国、県、市町村の政策連携の強化

☆合併市町村の住民サービス向上への検討支援

※県からの権限移譲（パッケージ方式で権限移譲）

※合併市町村の自立した行政体制整備支援

※財政支援を活用した生活環境基盤整備促進

※新しい住民自治組織の育成強化

☆合併市町村の行政体制整備への支援

※定員、組織、事務事業見直しなど合併後の行政システムの整備

※職員研修、人材確保、人事交流など合併市町村の担い手育成

④地域の熟度に応じた取り組みの考え方

合併の適否を判断する人々において、合併推進の意義を正しく認識することが全ての前提となるため県民に対しては、市町村合併を推進する目的、背景、そして住民参加の方法等を含めて出前講座や市町村広報誌の活用、ホームページの活用など年間を通じての広報を実施する。

（任意・法定協議会設置地域）

任意又は法定協議会等が設置される等合併の気運が高まっている地域については、速やかに合併重点支援地域に指定し、住民が合併問題を身近な課題としてとらえ、合併の適否を考える有力な材料とすべく、合併を通じて実現を目指す地域の将来ビジョンの作成等を積極的に推奨する。

その際、検討の中核となる合併推進協議会事務局には、地域の要請を前提に県職員を派遣し、日常的に積極的な助言などを実施するとともに、将来ビジョンの策定（実施施策や実施予定事業等）に関しては、国の「合併支援プラン」

と本県独自の「市町村合併支援プラン」等の活用を助言する。

（気運醸成が必要な地域）

合併に向けた気運が盛り上がり上がらない地域は、合併特例法の期限も迫ってきていることから、首長のみならず市町村議会や地域住民にも将来の町のあり方に関して最終的な選択の局面を迎えつつあるとの認識を持って頂くよう助言する。

（合併に慎重な市町村）

合併に慎重な市町村に対しては、単独を選択されるとしても、単独市町村のままで行政運営が続けた場合、現下の環境変化や各種の行政課題にどのように対処して行くことが出来るのかその見通しなどについて、地域住民に対して説明されるよう助言する。