

政令指定都市「熊本」の合併の歴史的変遷と現在

太江田 真宏¹、蓑茂 寿太郎²

熊本市都市政策研究所 ¹ 研究員 ² 所長

キーワード：熊本市、合併、歴史的変遷、政令指定都市

1. 結論

熊本市都市政策研究所は、平成 24 年 10 月 1 日の発足と同時にスタート研究として「熊本市域の地域認識共有化に関する体系化研究」と「熊本市の歴史認識共有化に向けた政策史研究」の 2 つをテーマに掲げ、以降、各種の調査研究に着手している。

都市政策研究所は、その目的の一つに政策立案能力の向上を掲げているが、行政の現場においてそれまでなかった新たな政策を検討立案する際に採られる常套手段は、類似都市の範に学び先進事例を参考にして自地域に持ち込むというものである。果たしてこれでよいのであろうか。そうした疑問が上記スタート研究を構想した背景にはある。基礎自治体の役割が大きく変わろうとしている今日、特に求められるのは、地域の実情に即した独自の政策を導き出すことである。基礎自治体の数が 1700 台に減少した今、それらの各自治体には、自地域の地理的空間を認識すると同時に、その地域がこれまで歩んできた歴史を詳細に把握し、それを踏まえた上で地域の実情に即し創造的な政策を立案することが求められる。

スタート研究の目的は、創造的な政策立案に結びつく、もしくはその発想の素となる基礎資料を提示することであり、具体的には、地図情報化技術を用いて地理的・地勢的状况の可視化を図り、また熊本市のまちづくりの歴史が一目で分かるような資料の整理を進め、必要に応じた科学的分析に繋がるようにしておくことである。

そこで本報告では、その手始めとして、熊本市の合併の歴史的変遷に焦点をあて、熊本市の誕生から現在に至るまでの期間における市域の拡大や人口増加の推移を可視化することを目的とした。あわせて国の政策や市の取組みなど、その時々時代の背景を探りながら全国的な合併の動きと熊

本市のそれとの違いについても強い関心を払い考察を試みた。なお、本報告で使用している地図情報については、市で作成した校区単位の GIS マップを用い、人口・面積の数値については「新熊本市史」、及び総務省公表の統計データを使用した。

なお、市町村等の基礎自治体の合併にかかる研究は、関連学会等において夥しい数みられ、学術的研究としても進んでいるところである。今後、本報告で可視化ないしは整理したデータ、ならびに得られた知見を元に、さらに発展させて次なる研究に進むようまとめについては留意した。

2. 合併の歴史的変遷

熊本市は、明治 21 (1888) 年の市制・町村制施行に伴い、翌明治 22 年 4 月 1 日に全国 31 の市の一つとして発足した。そして、それから数えて 124 年目の平成 24 年 4 月 1 日に政令指定都市へ移行したことになるが、この間、実に 17 回の合併を繰り返してきている (表-1)。表-1 において、昭和 31 年 4 月 1 日の 1 村一部編入とあるのは、託麻村と熊本市の境界変更に伴うもので、託麻村の一部が熊本市に編入されたものであり、合併特例法における合併の定義「二以上の市町村の区域の全部若しくは一部をもって市町村を置き、又は市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うものをいう」(平成十六年五月二十六日法律第五十九号「市町村の合併の特例に関する法律」抜粋) に属さないことから、ここでは合併の回数には含まないこととした。

これら一連の合併により、熊本市の人口は熊本市誕生、すなわち市制施行時の 42,725 人から 734,474 人と約 17 倍に増え、面積は 5.55 km² から 389.53 km² と実に約 70 倍に拡大している。この面積の拡大を別の表現で述べるなら一辺が 2

キロメートル四方に収まっていた都市が、20キロメートル四方にまで広がったといえる拡大である。都市規模を全国の政令指定都市20市と比較すると、平成24年4月1日現在で人口は17位、面積と人口密度は12位である。

市域拡大の推移を図-1で、人口と面積の増加推移を表-2に示した。熊本市は、表-2において、中括弧で表示

の時点もしくは期間、4つの時期に面積とそれに伴う人口の顕著な変化が見られた。このことからこれらの時期に合併の大きな動きがあったことがわかり、本報では、特にこの4つの時期に着目して合併の経緯を考察することにした。

■	明治22年4月1日	熊本市誕生	10	昭和29年10月1日	1村合併
1	大正10年6月1日	1町10村合併	11	30年4月1日	1村合併
2	14年4月1日	1村合併	■	31年4月1日	1村一部編入
3	昭和6年6月1日	1村合併	12	32年1月1日	1町1村合併
4	7年12月5日	1村合併	13	33年4月1日	1村合併
5	11年10月1日	1村合併	14	45年11月1日	1村合併
6	14年8月1日	1村合併	15	平成3年2月1日	4町合併
7	15年12月1日	1町2村合併	16	20年10月6日	1町合併
8	28年4月1日	2村合併	17	22年3月23日	2町合併
9	28年7月1日	3村合併	■	平成24年4月1日	政令指定都市移行

表-1 熊本市の合併の年表



図-1 熊本市誕生から現在までの市域拡大の推移

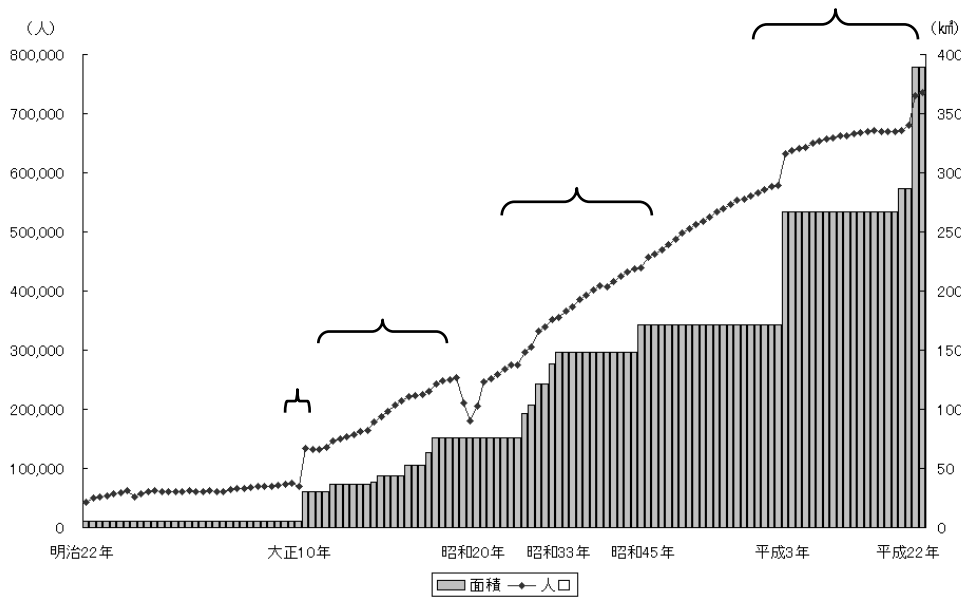


表-2 市誕生から現在までの人口・面積

3. 各時期における合併の経緯

(1) 熊本市発足時の合併議論

熊本市の発足は、地方自治制が成立したことに伴い、明治22年4月1日である。図-2に示すとおり、現在の市域と比べるととても狭い区域で、現在の熊本市中央区のまさに一角である。面積5.55 km²の中に42,725人が居住していたわけであるから、1キロメートル四方に約7千7百人が住まうという、近隣住区の理論値に少し足りない程度の密度であったことになる。

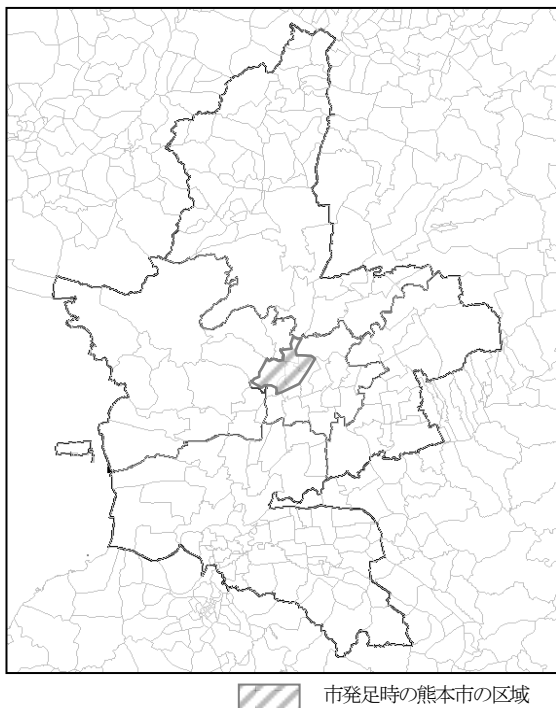


図-2 明治22年の市発足時の区域

この時期、全国的には多くの市町村ですでに合併の動きがあった。「市制・町村制」の施行に伴い、行政上の目的に合った規模と、江戸時代から引き継がれてきた自然集落としての町村の単位との間に大きな隔たりがあり、これをなくすために国主導で合併が進められていた。これがいわゆる「明治の大合併」である。この合併の具体は次のようである。当時、全国的に戸数が100以下の小規模町村が多く、小規模な町村では、その後ますます増大すると見込まれた行政需要に対応することが困難であることから、国は、教育・徴税・土木・救済及び戸籍等の事務処理を行うに適用「300~500戸」を一自治体の規模の標準とすることが適当と考え、合併を推進した。その結果、全国の町村数は、明治21年12月末の71,314から同22年12月末には15,820と、わずか1年の間に約1/5に減少した。このような国の動きに従い、熊本県でも町村合併を推進し、熊本市については当時の熊本区だけでなく、これと一体的に市街化していた周辺の大江村や坪井村など12村を熊本市域へ編入させるよう計画した。しかしながら関係町村の反対が強く、結果として熊本区のみで市制を発足させることになった。

なお、明治22年4月1日の市制施行に伴い、この時点で発足した市は全国で31市であり、九州では熊本市のほか福岡市、久留米市、長崎市、佐賀市、鹿児島市の計6市であった。

(2) 大正期

明治22年の市発足時に合併が実現しなかった熊本市が最初に合併に踏み切ったのは、大正10年になってのことであ

る（図-3、4）。熊本市最初の合併である大正10年の合併は、大江村や池田村、花園村など熊本市を取り囲む形で隣接していた1町10村で、これはきわめて大きな合併であり、次いで大正14年の1村合併がみられた。この二つの合併により、人口は123,011人と10万都市となり、全国第12位、九州では、長崎市に次ぐ第2の都市となった。

熊本市においては市の誕生から約30年間は、合併がなかったことになる。しかし、明治から大正にかけてのこの期間に、市の中心部にあった軍施設を郊外に移転させる市区改正事業が進められ、新市街の建設で中心市街地を作る動

きが活発になされ、と同時に軽便鉄道の整備を進めるなどして、近代都市づくりを進めるなかで近隣町村への市域拡張を考えるようになってきていた。そこで大正9年に熊本市の市区拡張や市電の敷設促進、都市的文化施設の充実を目指すことを目的に、国・県・市・商業会議所などによる「大熊本期成会」が結成され、これを推進母体として近隣町村との合併を具体化することになり、ここにきて大正の大合併による「大熊本市建設」が現実味を帯びてきたわけである。

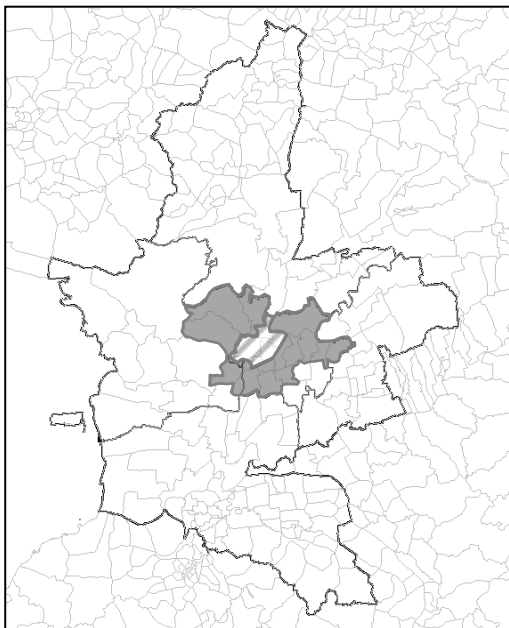


図-3 大正10年の合併区域

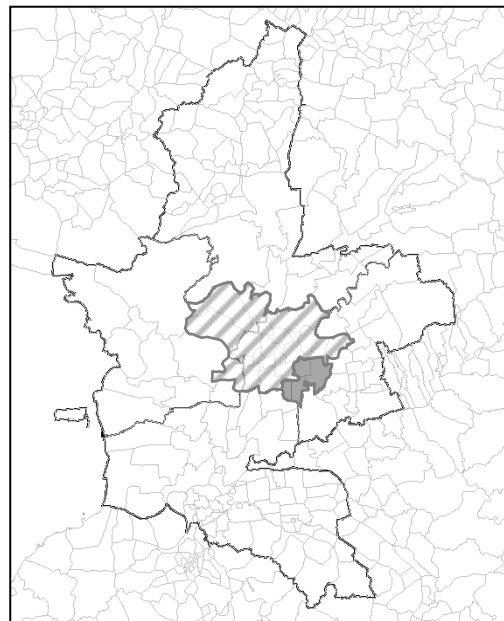


図-4 大正14年の合併区域

※灰色で塗りつぶした部分が合併町村の区域

(3) 昭和戦前期

昭和戦前期においても大正期と同様、全国的には市町村の数の減少はさほど激しくなく、合併の動きは緩やかなものであった。しかし熊本市においては、「大熊本市」が誕生した後も引き続き合併が行われ、昭和6年に白坪村、同7年に画図村、同11年に健軍村、同14年に清水村、同15年に川尻町、日吉村、力合村と次々と続き、全国的な傾向とは異なる動きを示した（図-5、6、7、8、9）。

その理由はどこにあったのであろうか。考えられるのは、大正8年制定の都市計画法、及び市街地建築物法との関係である。都市計画法の適用が熊本市および周辺町村に対してなされたのは大正12年である。これによりまちづくりの根幹である都市計画法が順次実施されていくことになる

が、事業費の負担は原則事業を行う自治体となっていた。すなわち経費の負担は熊本市だけでなく周辺町村にも求められたわけで、熊本都市計画の影響が周辺町村に及んでいたということである。また、都市計画法と同時に施行された市街地建築物法の適用が熊本市については大正15年になされたが、熊本市と一緒に都市計画法の適用を受けていた周辺町村にはこれが適用されず、都市計画区域を構成する周辺町村は都市化が進む中で建物を規制することができなかった。このことから周辺町村にとっては市域への編入が必要で、また好都合であったわけである。そのようなことで、大正14年の熊本都市計画区域の決定直後から、熊本市と同じく都市計画区域を構成する町村との合併が次々と進むことになった。このように昭和戦前期の合併は、都市計画法

業の推進と密接不可分であることがよくわかる。
これら昭和戦前期の合併により昭和15年12月1日時点

で、熊本市の人口は210,038人、市域の面積は75.65km²と
なった。

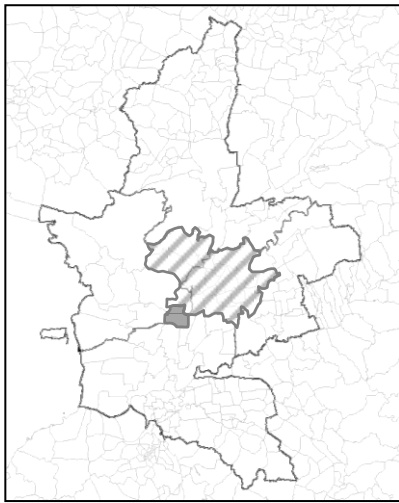


図-5 昭和6年の合併区域

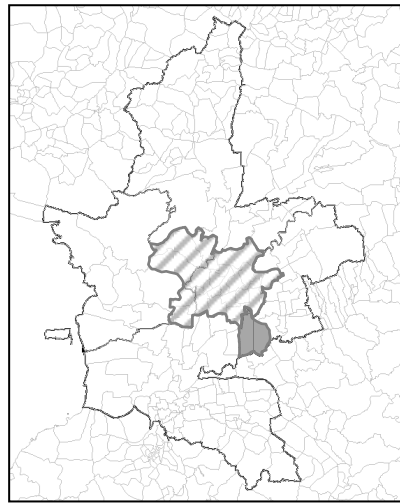


図-6 昭和7年の合併区域

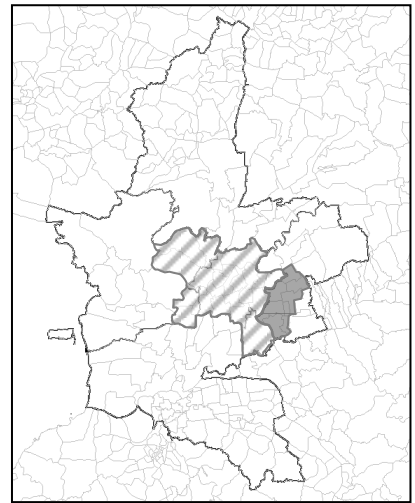


図-7 昭和11年の合併区域

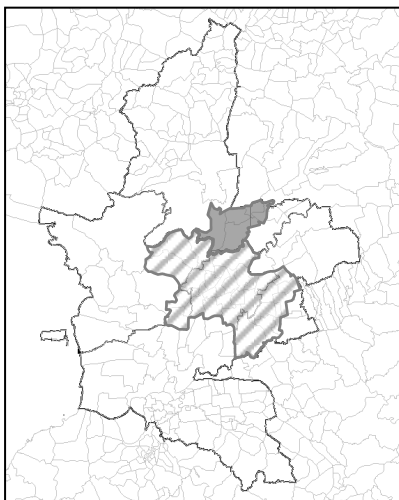


図-8 昭和14年の合併区域

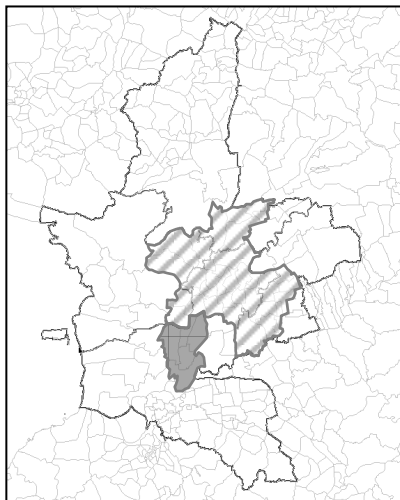




図-9 昭和15年の合併区域

 熊本市域
 合併した町村区域

(4) 昭和戦後期

戦後の合併は、昭和28年4月の田迎村と御幸村、7月の高橋村、池ノ上村、城山村、同29年の秋津村、同30年の松尾村、合併の回数には含んでない昭和31年の境界変更に伴う託麻村の一部編入、同32年の小島町と龍田村、同33年の中島村、同45年の託麻村まで、合計6回、1町10村との合併がなされたことになる(図10～図16)。

昭和戦後期における合併に関する国の動きとしては、昭和28年の「町村合併促進法」、また、昭和31年には、町村合併促進法をさらに発展・補完しての「新市町村建設促進法」が施行され、この2つの法律の下で全国的に合併が進められ、いわゆる「昭和の大合併」となった。この背景には、新憲法の下での国の地方自治の確立に向けた動きがあ

る。国は、第2次世界大戦後に制定された日本国憲法における「事務や権限をできるだけ地方公共団体に、とくに住民に身近な基礎自治体に分配すべきである」という考えに基づき、新たな事務を受け入れ、権限を行使できる市町村の体制整備を推進する必要があった。そのことから戦後の合併の方針は、中学校1校を効率的に設置運営していくための人口規模を念頭に、全国一律に人口8,000人を一自治体の標準として、町村の合併を進めたのである。この合併により、昭和28年10月に9,868あった自治体は、昭和36年6月時点で3,472となり、約1/3に減少した。

このような中で熊本市の場合は、昭和27年7月、市議会に「隣接町村合併特別調査委員会」が設置され、御幸村、田迎村、池上村、城山村、高橋村、松尾村、小島村

の7村との合併を視野に『港を持つ熊本市を目指そう』をスローガンに掲げて合併に向けた取り組みを展開した。

その結果、合併の機運も高まり、周辺町村もこの構想に賛同し熊本市の昭和の大合併が実現することになった。

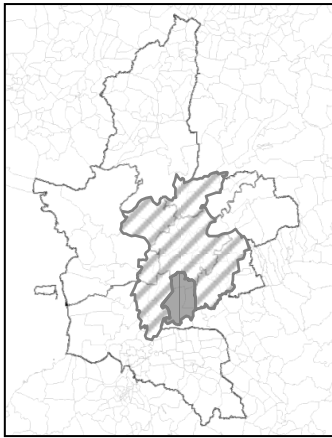


図-10 昭和28年4月の合併区域

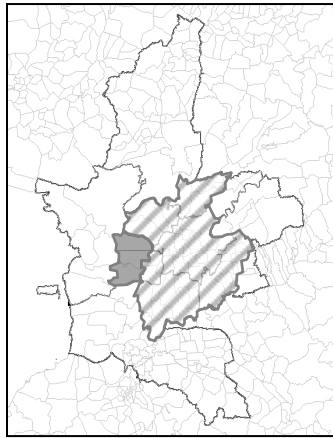


図-11 昭和28年7月の合併区域

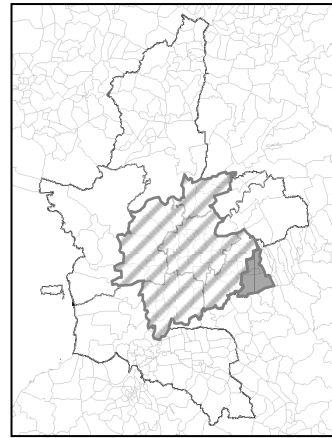


図-12 昭和29年の合併区域

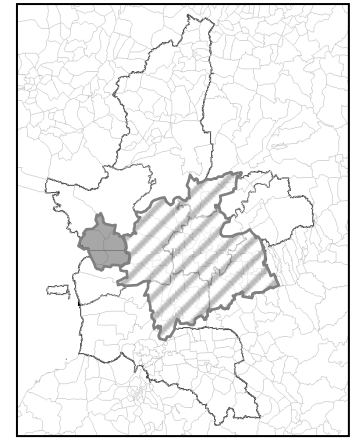


図-13 昭和30年の合併区域

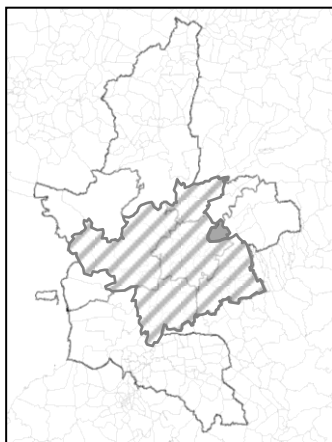


図-14 昭和31年の編入区域

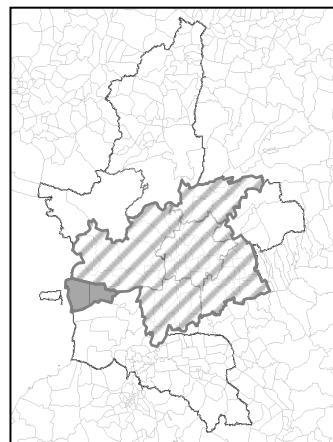


図-15 昭和33年の合併区域

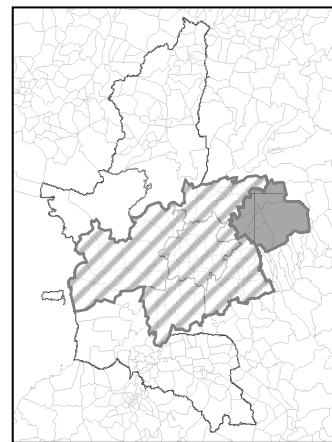




図-16 昭和45年の合併区域

 熊本市域
 合併した町村区域

(5) 平成期

平成になってからは、平成3年の北部町、河内町、飽田町、天明町の飽託郡4町との合併、同20年の富合町、同22年の城南町及び植木町との合併と計3回、全部合わせると7町との合併が実現し、これにより平成24年4月1日に全国で20番目の政令指定都市へと移行することになった(図17、18、19、20)。

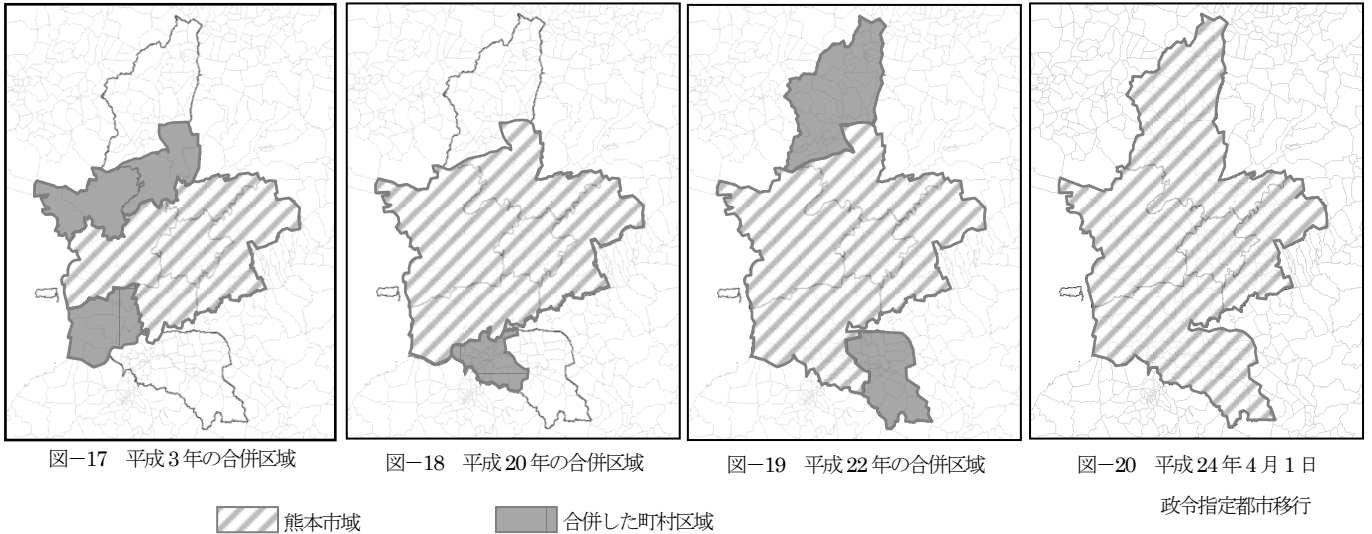
平成になってからの全国的な合併の動きは、平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の一部施行、平成17年に「市町村の合併の特例に関する法律」が施行され、全国各地で合併が進められることになった。いわゆる「平成の大合併」は、地方分権を推進していく中で、「市町村合併後の自治体数1,000を目標とする」という国の方針を踏まえ、自主的な市町村合併の推進を促したものである。また、合併支援プランに「大規模な市町村合併が行われ、かつ合併関係市町村及び関係都道府

県の要望がある場合には、政令指定都市の弾力的な指定を検討する」という政令指定都市指定の弾力化が盛り込まれ、当時合併して人口70万で政令指定都市に移行した静岡市の例から、事実上政令指定都市の人口要件が人口70万にまで引き下げられることになった。これにより、平成11年4月に3,229あった自治体の数は、大幅に減少して平成25年1月時点で1,719になった。

熊本市の場合は、県都としての充実を図り、市や飽託郡4町それぞれの地域の発展を目的に、平成3年にまずは平成最初の合併が成立したわけである。そしてさらに、熊本市およびその周辺からなる熊本都市圏が中核となって県域全体を牽引することが求められ、加えて九州圏で見た場合、九州の中央に位置する拠点地域として成長戦略から熊本市及び近隣市町村で、平成19年2月に「熊本都市圏ビジョン」を策定しているが、その中の基本戦略の一つに、「政令指定都市の実現による拠点性の向上」が盛り込まれた。このこ

とによりその後の政令市に向けた一連の合併が進んだと理解できる。平成 24 年 4 月 1 日現在の熊本市の人口は

734,474 人、面積は 389.53 km²である。



4 まとめ

今回は本市の誕生から現在に至るまでを、合併という観点から市域の拡大や人口増加をトレースし、その経緯及び背景を整理した。

全国的な合併の動きを時代の推移の中で簡単に整理してみると、まずは、自治体の適正規模という観点から、次に地方分権の推進に伴い権限を与えるにふさわしい自治体をつくるという観点から、さらには人口減社会を見越した地域経営の観点から等々と、国の合併に係る政策は、明治、大正、昭和、平成とおおの違った目的と特徴を持っていることがわかる。その間、自治体の数は明治 21 年 12 月の 71,314 から平成 25 年 1 月時点では 1,719 まで、約 40 分の 1 に減少している。

そのような全国的な傾向の中で、熊本市の合併は、主に大正期、昭和戦前期、昭和戦後期、平成期と分けて特徴を見ることができる。いずれも、都市の拡張、大都市化、指定都市など、より高次の都市づくりを目指し、国の方針や政策に対応しつつ、しかし各時期にそれぞれ熊本固有の目的を持って合併を行ってきたことがわかる。たとえば、大正期の「大熊本市建設」を目標とした合併は、地方都市としては必ずしも一般的でなかった市区改正事業の推進を前提として行われており、都心の枢要部を占めていた軍用地の郊外移転が背景にあったことなど、都心部の再デザインが市域の再編を促す結果となった。これなどは、現在の都

市計画にも参考になるところがあり、今後の政策研究の一対象として興味あるところである。また、昭和戦前期の都市計画法や市街地建築物法の適用に伴う問題に絡んでなされたであろう合併にも興味湧いてくる。戦前の昭和初期は、日本社会が農村社会から次第に都市社会に移行し始めた時期であり、都市計画行政への関心が大きくなり始めた頃で、都市計画法の適用を受ける市域であるのか、その外なのかにより土地利用上に大きな違いがみられた時期である。そうした中で周辺の町村がどのような意思決定の下で合併に踏み切り、その後の地域の都市化にどう影響したかについても政策研究の余地がたくさんあるように思う。都市施設の整備が進んだというプラスの面だけでなく、スプロール現象に見られる無秩序な土地利用などについて研究成果を得ておくことは重要である。さらに、戦後の「大熊本市建設構想」や平成の「政令指定都市」など、日本の復興と経済成長とともに進んできた「大都市」を目指す合併の動きについては、大都市の魅力とその弊害を常に並置して、しかも国全体が人口減社会を迎えていることを踏まえて議論されなければならない。その議論の素材をつくるのも政策研究の使命である。

わが国 20 番目の政令指定都市は、これまでの政令市とは違った歩き方を持つように思われる。品格のある都市づくりや選ばれる都市づくりなどが都市づくりビジョンとして掲げられるのはそうした表れである。

本報では、スタート研究のまさに手始めとして熊本市の合併の変遷について整理してきたが、ここに触れたように、各時期における合併の特徴とその影響については、各々個別に研究する価値と十分な内容を持っている。今後、これらの研究に果敢に取り組む政策研究者が登場し、そうした成果が熊本市のこれからの都市政策に有効に機能することを願いたい。

参考文献

- (1) 熊本市『新熊本市史 通史編 第5巻 近代Ⅰ』平成13年3月
- (2) 熊本市『新熊本市史 通史編 第6巻 近代Ⅱ』平成13年3月
- (3) 熊本市『新熊本市史 通史編 第7巻 近代Ⅲ』平成15年3月
- (4) 熊本市『新熊本市史 通史編 第8巻 現代Ⅰ』平成9年3月
- (5) 熊本市『新熊本市史 通史編 第9巻 現代Ⅱ』平成12年3月
- (6) 熊本都市圏協議会『熊本都市圏ビジョン』平成19年2月
- (7) 国勢調査資料