

人口減少と市町村合併に伴う生活サービス施設 再編検討のための指標抽出

友清 貴和* 長谷部裕子**

The Extract of indices for reorganization of Life service Institutions incidental to a population decline and Consolidation of Municipalities performed

TOMOKIYO Takakazu* and HASEBE yuko**

This research aims to examine the note when "Community facilities necessary to defend high-quality resident life" is paid to attention in communal facilities, and "A necessary index for the usage judgment of existing facilities" is extracted.

Keywords: Consolidation of Municipalities performed, a population decline, Institution reorganization Life service, Local Community Institutions

1. はじめに

1-1. 研究の背景

我が国は近代国家になった明治期以降、数回に涉って行政区画の整理統合を行ってきた。いわゆる明治の(市町村)大合併、昭和の(市町村)大合併、高度経済成長期の(市町村)大合併、平成の(市町村)大合併と言われるものである。明治の大合併は市制、町制が施行された明治 21 年以降、近代中央集権国

家に対応した地方自治体制を確立するために、小規模町村を合併し経済的にも自立できる町村を形成(300 戸~500 戸)しようとした。昭和の大合併は戦後シャープの経済勧告を受け、昭和 28 年以降、人口(町は 7,000 人~8,000 人)と面積に十分配慮して町村合併と市(5 万人~)の増加政策を進めた。さらに、高度経済成長期の大合併では都心への人口流出や山間部の過疎化への対策として自治体再編がなされた。平成の大合併も前者と同じく、自治体の財政基盤を強化する目的で進められているものであるが、人口増加の中で経済規模拡大(税収増加)を目論んだ前 3 合併とは異なり、拡大しきった財政支出を縮小させ、急激に迫る人口減少にも耐えうる自治

2008 年 8 月 18 日受理

* 建築学科

**博士前期課程建築学専攻

体を形成しようとしているものである。

1-2. 一連の研究の目的

平成の市町村合併は、「過疎防衛型」と「周辺併合型」に大別できる(詳しくは後述)と同時に、両タイプとも合併後の市町村には、各自で建設した類似の公共施設が存在している。これらの施設をそのまま維持すれば、合併の経済効果はプラスどころかマイナスになる。逆に経済効率の論理だけで施設を統廃合すると住民の利便性は低下する。

すなわち、行政圏域の拡大を図り、人口規模の維持や拡大による、経済効率を求めた平成の大合併は、住民の生活サービスから見れば、施設の整理統合は、必ずしも納得できる手法とは言えない。

このため、人口減少下の合併では、単なる施設の統廃合やコンバージョンの実行以前に、施設整備計画理論の再構築が必要である。またこれには、従来の近隣住区論のサービス施設整備「段階構成論」とは異なり、「段階構成論」に「並列構成論」を組み合わせた、新しい「生活サービス構成論」が必要であろう。

1-3. 本論文の研究目的

本論文は研究の第一段階として、公共施設の中でも「質の高い住民生活を守るために必要なコミュニティ施設」に注目し、存続・用途転用・廃止といった、「既存施設の今後の用途判定に必要な指標」を抽出する際の留意点を検討することを目的とする(図1)。具体的には、①合併が終了した2地域を選定し、②平成の大合併の特徴と問題を明らかにした上で、③両者に生じている問題を把握する。また、④今後の地域社会を見据えた施設再編を行うため、既存施設の用途判定に必要な仮の指標を抽出して検討を行う。

2. モデル施設・地域の選定

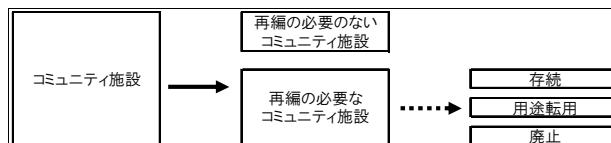


図1 再編の必要な施設を分類するまでの流れ

表1 鹿児島県のコミュニティ施設の内訳

各コミュニティ施設	例	総数	割合 (%)
社会教育施設	公民館、図書館、青年の家、婦人の家など	229	32
集会施設	農村研修施設、農村集会施設、集会施設など		
スポーツ施設	体育館、屋内外プール、武道場、弓道場など	166	23
厚生施設	保健センター、児童館、福祉施設、母子館など	134	19
文化施設	郷土資料館、美術館、博物館、劇場など	87	12
レジャー・観光施設	キャンプ施設、遊戯施設、観光センターなど	29	4
休養・宿泊施設	国民宿舎、ユースホステル、休憩施設など	25	3
産業・商業施設	購買施設、飲食施設、その他	19	3
その他	温泉センター、交流施設など	26	4

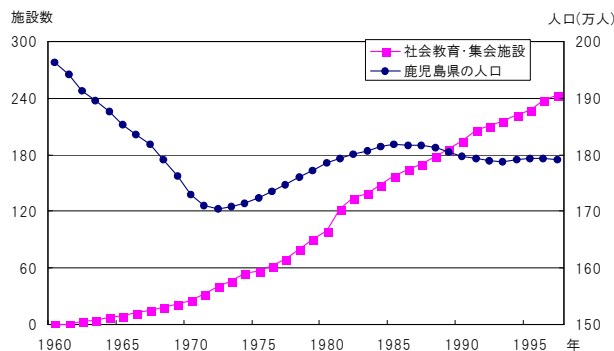


図2 社会教育施設数の変化と鹿児島県の人口推移^{※1)}

2-1. モデル施設の選定

文化度を測る尺度となるコミュニティ施設は、多くの場合必ずしも生活に必需の施設ではないため、統廃合の標的にされやすい。本稿では、コミュニティ施設の中でも設置数の増加が著しく、類似機能を持つ社会教育施設と集会施設を対象にする(表1)。これらの施設は、鹿児島県でも高度経済成長期以降、生涯学習や農村整備事業などの政策の推進に伴い量的な整備が行われ、人口が減少に転じた1985年以降も年々増加している(図2)。

2-2. モデル地域の選定

地域格差や人口変動などの違いから、佐保ら^{※2)}の合併類型をもとに、様々な形態で合併した自治体を2つに大別できる。一定の財政力と人口規模の自治体を中核に周辺の弱小町村が集合する「周辺併合型」自治体と、人口や経済規模の拡大を求めて弱小

町村が合併する「過疎防衛型」自治体である(表2)。

本論文では両タイプの事例として鹿児島県の霧島市とさつま町をモデル地域とした。

霧島市は広域圏で連携し、旧国分市と周辺の旧6町で1つの生活圏を構成している「周辺併合型」自治体である。旧国分市と旧隼人町に人口が集中しており、他の旧町の人口密度はさつま町とほぼ変わらない(図3)。財政力指数は旧1市2町が県平均以上であり、鹿児島県の中でも財政的に余裕のある自治体である(表3)。また、交通手段が発達したことで、その地理的好条件を生かし、ハイテク産業が発展した他、観光都市としても知られている。

霧島市では合併後10年間は分庁方式を維持することが合併協議会で合意されていた。しかし、合併効果を活かしたい同市は行政改革の一環として職員削減や本庁へ業務集約を必要としている。このため高齢者など交通弱者にとっては不便であり、中心部だけが便利になるという声もある。

さつま町は町同士で合併し、広域圏で連携した「過疎防衛型」自治体である。人口減少が著しく高齢化が進行しており、財政力指数は県平均もしくは平均以下である(図3、表3)。第一次産業型の地域特性が根強く、農林業や観光、歴史・文化遺産を活かしたまちづくりを展開しようとしている。しかし、2006年に襲った大水害が大きな傷跡を残し、復興に大きな課題を抱えている。

3. 合併した自治体の特徴と問題

3-1. 平成の大合併の一般的な特徴と問題

全国的にみて、平成の大合併の特徴として①町村数の大幅な減少、②中小都市の大幅な増加(表4)、③合併により生まれた新市町村の過半が町村、と小自治体(図5)であることが挙げられる。

国の財政再建を地方財政との関連で考えた場合、地方交付税が最も問題視される。地方交付税は、財

源不足の自治体に財源を保証するため、その多くが

表2 合併の類型^{文2)}

大分類	合併類型	特徴
周辺併合型	中心都市拡張型	合併前に周辺に比べて格段に大きな人口規模を持った中心都市が周辺の小さな町村へ行政機能を拡張する。
	中心都市集約型	地方の中心機能を持った都市が規模の大きな合併によって飛躍的に人口を増加させる。
過疎防衛型	複数小都市連合型	複数の都市が合併して1つの都市を形成する。
	同規模都市連結型	比較的に人口規模の等しい都市が連結して1つの都市を形成する。

表3 合併前後のさつま町と霧島市の特徴^{文1),3),4)}

	旧市町村	合併前(平成16年度)		市町村の特徴	合併後(平成18年度)		
		人口 ^{注3)} 集中度	財政力 ^{注4)} 指数		合併 類型	人口 集中度	財政力 指数
さつま町	宮之城町	324.3	0.31	過疎化・高齢化が進んでいる。 農業、林業、伝統工芸、畜産業などが盛んである。	町+町	84.7	0.24
	鶴田町	209.6	0.21				
	薩摩町	153.4	0.18				
霧島市	隼人町	1171.4	0.59	法人による納税が多いため財政力指数が高く、人口規模も比較的多い地方中小都市。 空港があるため事業費が得られる。	市+町	211.9	0.48
	国分市	1244.0	0.58				
	溝辺町	350.6	0.59				
	牧園町	296.2	0.31				
	霧島町	349.2	0.31				
	横川町	273.0	0.25				
福山町	281.0	0.22	過疎化が進行している。 活性化対策を行っている。				

※合併前の鹿児島県の平均：人口集中度(420.7)、財政力指数(0.26)

※表中の下線部は、鹿児島県の平均以上の地域である。

注3) 可住地面積に対する人口の割合。この値が高いほど人口の集中率といった都市型の要素が強い。(k m²/千人)

注4) 国が設定した行政水準の維持に必要な財政需要を自治体の収入調達力でどの程度まで達成できるかを表したもの。この値が低いほど、国に依存する程度が大きくなり、財政収支上の抵抗力に乏しいことになる。

A/B A=各市町村の地方税、B=各市町村の(地方税+地方交付税+国庫支出金)

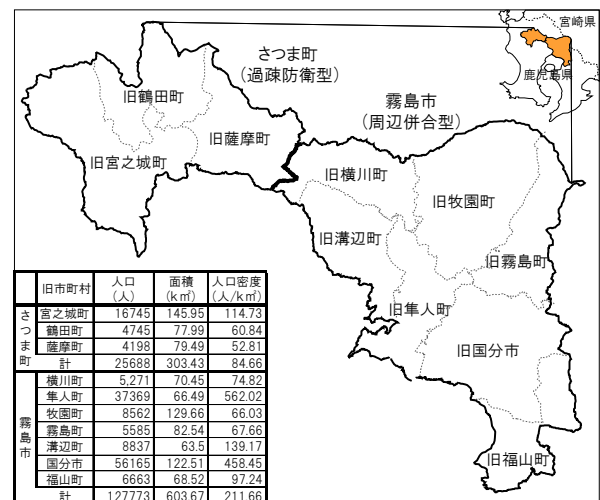


図3 さつま町と霧島市の位置^{文3),4)}

財政力の弱い小規模自治体に使用されている。そのため地方交付税の削減目標として、それらの小規模自治体に目が向けられており、合併するか否かという大きな選択を迫られている。

また、2001～2003 年にかけて地方交付税の減額が始まり、合併後の自治体において人口規模によっても減額割合に差がみられる。地方交付税の減額は自治体の財政運営を厳しくするものであり、これが自治体間の格差を生み出している。このことから、地方税制度の変更によって、良い影響が見られるのは、本来財源に富む都市自治体であり、財政力の弱い中山間地や漁村地域の自治体では良いとは言えない場合が多い。

3-2. 「周辺併合型」霧島市の特徴と問題

中心部に人口が流入し、周辺の人口が減少する傾向があり、周辺の旧市町村では人口減少がさらに加速する例もある。逆に合併したことで広域的に施設が利用でき、利用者数が増加した施設も見られる。このことから、中心部と周辺部との格差が拡大しないように注意する必要がある。また、周辺部では「過疎防衛型」と似たような問題点も見られる(表5)。

3-3. 「過疎防衛型」さつま町の特徴と問題

人口減少が著しく、過疎化・高齢化による影響が顕著である(表5)。多くの地域が中山間部で、集落ごとに寄合や自治会などで使用する施設が多く存在する。こうした地域では、地域を支えてきた施設の縮小や集約を発端として生活サービスの質の低下が見られる。このような集落では、狭域の範囲内できめ細かいサービスを提供するなど、高齢者にとって生活し易い環境に近づけることが重要である。

4. 施設の有効性を評価する指標の抽出

4-1. 従来の施設評価指標

表4 自治体の変化^{※5)}

	1999.3			2006.3		
	市	町村	計	市	町村	計
自治体数	670	2562	3232	777	1045	1822
自治体の構成比(%)	20.7	79.3	100	42.6	57.4	100
地方交付税の配分比(%)	20	80	100	40	60	100

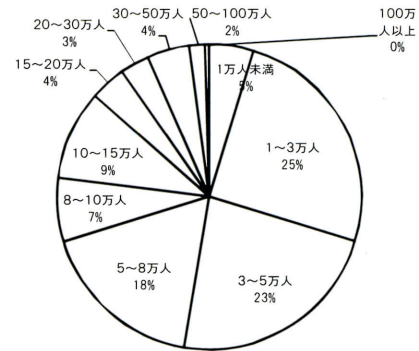


図5 新市町村の人口規模別内訳(2005年度)^{※5)}

表5 合併後の自治体の問題点^{※2),3),4)}

問題点	理由
地域衰退を促進する可能性がある。	人口流出を促し、高齢化する。高齢者にとって住みにくくなる。
福祉・介護サービスが縮小する。	人口減少により隣近所との助け合いや交通手段の確保が難しくなった。
個人向けサービスが縮小する。	他地域へ働きに行く人や利便性を求めて他地域へ移る人が増加する。
産業の衰退により、産業就業者数が減少する。	他地域へ働きに行く人や利便性を求めて他地域へ移る人が増加する。
教育施設が衰退する可能性がある。	教育施設の衰退は過疎化の原因となる可能性もある。
中心部と周辺の格差拡大の可能性はある。	周辺部が寂れる。合併したが一体的になれない。

合併後の地域に対応した施設再編を行う、施設評価指標抽出に対する考え方は、以下の通りである。

施設の今後の用途判定に必要と思われる指標を、既往研究や文献、合併関連資料などを参考に挙げる。中でも、合併後の自治体に重複して存在する公共施設を再編する際に、特に重要な「指標」を示す(表6)。この「指標」を分類すると、「地理的状況」・「人」・「財政」・「施設」の4つに大別できる。これらの4指標の問題点と留意点を以下にまとめる。

4-2. 施設を再編する際の留意点

(1) 地理的状況

生活圏域の広がりや、合併後の広域圏(Ex. 大規模・機能限定サービス)だけではなく、最も住民に密着した町丁字区などの狭域圏で再構築するもの(Ex. 小規模・多機能サービス)や小学校区・中学校

区などの中域圏で再構築するものなど、複眼的思考を持つことが重要である。

(2) 人

都市計画における施設整備論で最もよく使われる指標が人口である。特に人口密度の高い都市部では、人口フレームが最強の論理である場合も多い。しかし平成の大合併では、多くの対象地域が少子高齢人口減少の市町村であるため、年齢別・男女別など各種の人口指標をどのように取り扱うか悩ましいところである。

しかし、生活サービスに対しては、従来の近隣住区論の段階構成論とは異なる「段階構成論に並列構成論を組み合わせた、新しい生活サービス構成論」のモデル構築を試みる必要がある。

(3) 財政

多くの市町村が、財政赤字を幾分でも解消するため合併に踏み切っている。一方、施設の廃止や再編にはそれなりの経済的負担が伴う。施設の統廃合には、財政力指数や産業依存度などの指標で、自治体独自の方針を検討する必要がある。

(4) 施設

老朽化の度合いや管理コスト、利用率は数値で表現でき、説得力のある指標である。しかし、人口密度の低い地域では、そもそもの利用圏域が広いため、施設整備に対する、段階構成論は通用しにくい。

表 6 施設の重要度選定基準の作成に向けた指標

大分類	分野	指標	詳細	
地理的状況	地形	地形	特徴のある地形かを把握する。	
		旧町の面積	旧町の面積を把握する。	
		可住地面積	実際に人が住める面積を把握する。	
	集落内状況	集落分布	集落が散在しているのか、密集しているのかを把握する。	
農村集落の種類		中心部に近いか孤立しているかを把握する。		
人	人口	人口数	人口当たりに必要な施設面積を求める。	
		人口推移	今後の地域に合った配置を推測する。	
		人口集中度		
		世代別人口推移		
		人口密度	人口の密集具合を把握する。	
財政	経済活動量	(産業依存度)	鹿児島県の平均の財政力指数と比較してみる。現状が分かる。	
		財政力指数		
施設	利用目的別サイクル	日常サイクル	都市	施設までの到達性が優先される。
			農村	施設までの到達性が優先される。利用者の利用頻度と施設までの距離との関連で配置を考えると望ましい。
		年サイクル	都市	内容選択が優先される。
			農村	施設までの到達性が優先される。利用者の利用頻度と施設までの距離との関連で配置を考えると望ましい。
	圏域	施設の利用圏域	都市	施設の利用内容によって狭域にないといけないものや広域に利用されるものなどがある。
			農村	
		時間距離・利用距離	都市	対人口比や最大距離概念を用いると、居住地の人々にほぼ同等の施設利用便益を享受できる。
			農村	私的交通手段の有無により、施設利用便益は制約を受け、弱者が生じるため利用距離や所要時間によって利用便益を考慮する。
	老朽化具合 ^{注5)}	耐用年数	施設の老朽化具合を把握する。	
		経過年数		
	利用状況	利用者数	施設の利用状況を把握する。	
		利用率	施設の利用者が地域人口の何%占めているかを把握する。	
		稼働率	施設が頻繁に利用されているか、そうではないかを把握する。	
	管理コスト	運営コスト	施設を運営していく際に、負担となるコストを把握する。	
受益者負担率		管理コストの中でどのくらい住民負担となっているかを把握する。		
施設状況	施設面積	施設の総面積を把握する。		
	諸室の種類	諸室の種類が豊富か、数はどのくらいあるのかを把握する。		
	施設数	地域にどのくらいの施設があるのかを把握する。		

注 5) (老朽化具合) = (経過年数) / (耐用年数)

5. 施設の再編に伴う影響と課題

5-1. 合併後の施設への影響

合併によって行政圏域は広域化し、料金や諸制度などは統一されつつある。一方、身近に施設があった利用者には、多くの条件が旧来のままである。また、1960 年以降に建てられた施設は物理的に更新時期に差し掛かっているものもある。しかし、コスト面で制限があり、簡単に整備できない状況である。

さつま町や霧島市では財源削減のため、施設によ

っては行政が住民に委託する動きが進んでおり、今まで利用者側だった住民が管理・運営を担うなどの変化が見られる。特にさつま町では合併後、公共施設の管理運営に指定管理者制度を導入し始めている。

5-2. 合併後の住民への影響

合併後、住民自治の基礎単位となる行政圏が広域化し、細かなまちづくりが進みにくくなったと言う声もある。地方分権による分権型社会を確立するた

めには、地方の多様な価値観や地域の個性などの狭域圏の強化が重要である。そのためには地域住民同士のネットワーク形成が第一に必要である。住民に身近な自治単位は、旧集落などのように小規模の方がネットワーク形成を構築しやすい。

5-3. 今後の生活サービス施設と住民との関係

地方財政が厳しい中で住民生活のセーフティ・ネットを保障するためには、住民に最も密着した集落や町丁字区などの狭域的な圏域から小中学校区などの中域圏域、複数の市町村が集合した広域圏域まで、住民生活をカバーするネットワークの構築が求められている。さらにサービスの内容や提供・受け入れ関係など、サービスのあり方そのものを根本的に見直す必要がある。

従来の施設整備の評価に用いられる指標は、基礎人口や利用頻度など数量化されるものが多く、生活の質を維持するなどの定性的な指標に対する評価が難しい。そのため、合併後の変化や今後の社会のニーズに対して住民生活を保障するという点が十分に対応できない。施設は住民の生活向上や利便性をもたらすが、財政難の中で全ての施設の維持・管理を行うことは難しい。

このため、住民間のネットワーク構築、情報技術などによる生活サービスの補完による施設の代替など多面的な視野から、新しい施設やサービスの提言で施設再編の方策を導くことが重要であろう。

6. まとめ

本稿では合併の特徴を明らかにし、合併後の自治体の現状や問題点を把握した。また、合併後の市町村内に重複して存在する施設に対して今後の「施設の今後の用途判定に必要な指標」を抽出する際の留意点を探った。得られた知見を以下に述べる。

- (1) 合併後の自治体は「周辺併合型」と「過疎防衛型」の2つに大別でき、両者は域内で生活サービスの地域格差の進行や人口流動も起き始めている。
- (2) 平成の大合併の特徴として町村の大幅な削減と中小都市の増加が挙げられる。また地方交付税の変更により財政運営が厳しくなる自治体もある。「周辺併合型」自治体は人口流動が中心部と周辺部の間で生じ、両者の格差が拡大している。「過疎防衛型」自治体は過疎化・高齢化が進行している。また、施設の利用圏域が広いため、施設再編には細かい配慮が必要である。
- (3) 従来の施設評価に用いられる指標の多くは数量化しやすく、住民生活のセーフティ・ネット確保などの定性的な指標を評価することが難しい。そのため合併後の変化や今後の社会のニーズに対して住民生活の質を維持・向上するという点で十分に対応できない。
- (4) 厳しい財政状況の中で住民生活の質を維持・向上しながら施設の再編を行うには、住民間のネットワーク構築や情報技術などで生活サービスを補う、といった施設の代替を行う必要がある。

謝辞

本研究は平成20年度の基盤研究(C) 課題番号20560574の研究助成によるものである。記して感謝の意を表します。

参考文献

- 1) 前原由佳：地域コミュニティ施設の歴史的変容に関する研究，1997年度鹿児島大学卒業論文，1997.
- 2) 佐保肇、福田雅仁：市町村合併と都市の構造的性及び施設立地に関する研究，日本建築学会学術講演梗概集.F-1，pp557-558，1999.
- 3) さつま町ホームページ： <http://www.satsuma-net.jp>. (2007. 12. 10確認)
- 4) 霧島市ホームページ：寄せられた意見とその回答， <http://www.city-kirishima.jp/modules/page005/index.php?id=10>. (2007. 12. 10確認)
- 5) 町田俊彦：平成大合併の財政学，公人社，2006. 4