

人口減少と市町村合併に伴うコミュニティ施設再編のための指標抽出(その1)

正会員 ○長谷部裕子*
同 友清 貴和**
同 徳田 光弘***
同 本間 俊雄**

市町村合併 人口減少 施設再編
生活サービス コミュニティ施設

1. 研究の背景

我が国は近代国家になった明治期以降、3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、平成の(市町村)大合併と言われるものである。明治の大合併は明治21年^{注1)}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。昭和の大合併はシャープの経済勧告^{注2)}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。平成の大合併も前2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)を目論んだ前両合併とは逆に、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体を形成しようとしているものである。

2. 研究の目的

行政圏域の拡大を図り、人口規模の維持または拡大による、経済効率を求めた平成の大合併は、住民の生活サービスという目線で見れば、必ずしも納得できる手法とは言えない。平成の市町村合併は、「過疎防衛型」と「一の自治体を中核に周辺併合型」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類似の公共施設が重複している。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。また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。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生活サービス構成論」が必要であろう。

3. 本論文の研究手法とモデル施設・地域の選定

3-1. 本論文の研究手法

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(図1)。具体的には合併が終了した2地域を選定して、仮の指標を抽出して検討を行った。

3-2. モデル施設の選定

コミュニティ施設は、学校や病院などに比べて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。しかし、文化度を測る尺度とも言える。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。

3-3. 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^{注2)}の合併類型に当てはめると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)。本稿では両タイプの事例として霧島市と

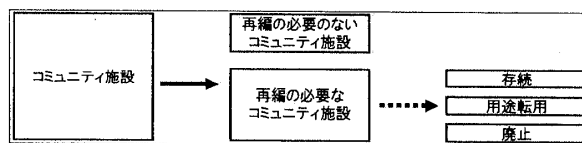


図1 再編の必要な施設を分類するまでの流れ

表1 鹿児島県のコミュニティ施設の内訳^{注1)}

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	166	23
スポーツ施設	体育館、屋内外プール、武道場、弓道場など	134	19
厚生施設	保健センター、児童館、福祉施設、母子館など	87	12
文化施設	郷土資料館、美術館、博物館、劇場など	29	4
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	25	3
休養・宿泊施設	国民宿舎、ユースホステル、休憩施設など	19	3
産業・商業施設	購買施設、飲食施設、その他	26	4
その他	温泉センター、交流施設など		

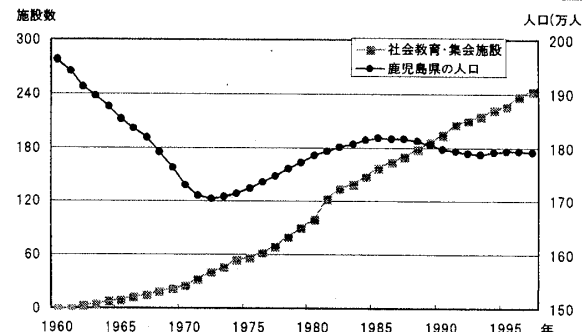


図2 社会教育施設数の変化と鹿児島県の人口推移^{注1)}

The Extract of indices for reorganization of Local Community Institutions incidental to Consolidation of Municipalities performed and Population decrease

HASEBE Yuko ,TOMOKIYO Takakazu ,TOKUDA Mitsuhiro ,HONMA Toshio

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を計画しており、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^{文6)}。

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)。第一次産業の特性が根強く、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。

4. 合併した自治体の特徴と問題

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3), 4), 5)}

	旧市町村	合併前(平成16年度)		合併後(平成18年度)	合併類型	人口集中度	財政力指数
		人口集中度 ^{注3)}	財政力指数 ^{注4)}				
さつま町	宮之城町	324.3	0.31	町+町	84.7	0.24	過疎化・高齢化が進んでいる。
	鶴田町	209.6	0.21				
	薩摩町	153.4	0.18				
霧島市	隼人町	1171.4	0.59	市+町	211.9	0.48	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。
	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				過疎化が進行している。活性化対策を行っている。
	福山町	281.0	0.22				

※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。

4-1. 「周辺併合型」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、周辺の旧市町村によっては人口減少がさらに加速する場合もある。逆に、合併したことで広域的に施設が利用できる、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が必要がある。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4)。

4-2. 「過疎防衛型」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4)。また、多くの地域がいわゆる中山間部で、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収縮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やすい環境に近づけることが重要である。

4-3. 市や町を補足するシステムの必要性

合併後、住民自治の基礎単位となる行政圏が広域化し、まちづくりが進みにくくなったと言う声もある^{文7)}。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り、自治単位は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。

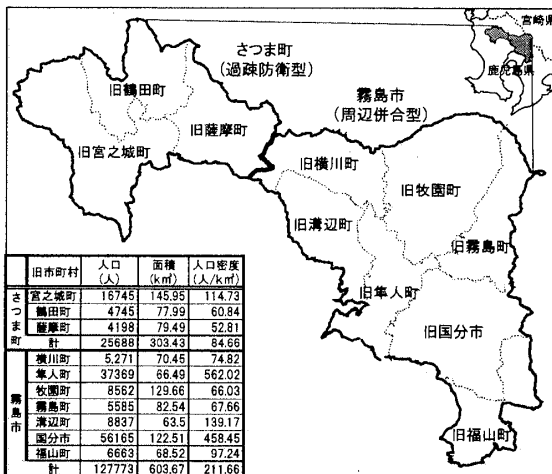


図3 さつま町と霧島市の位置^{文3), 4)}

表4 合併後の自治体の問題点^{文3), 4), 6)}

問題点	理由
地域衰退を促進する可能性が	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、産業就業者が減少する。	教育施設の衰退は過疎化の原因となる可能性もある。
教育施設が衰退する可能性がある。	中心部と周辺の格差拡大の可能性もある。
中心部と周辺の格差拡大の可能性もある。	周辺部が寂れる。合併したが一体的になれない。

*1 鹿児島大学大学院修士課程

*2 鹿児島大学 教授・工学

*3 鹿児島大学 助教・博士(芸術工学)

Graduate Student of Architecture, Kagoshima University
 Professor., Faculty of Engineering, Kagoshima University., Dr .Eng
 Research Associate., Faculty of Engineering, Kagoshima University., Dr .Eng