

生活サービスの実態により定義される「平成の大合併」の合併タイプ  
—人口減少と市町村合併に伴う生活圏域と生活サービス手法の再編 その1—

正会員 ○丸林 美香 \*1  
同 田中 翔子 \*1  
同 花原 裕美子 \*1  
同 友清 貴和 \*2

生活サービス 市町村合併 合併タイプ  
人口減少 生活圏域 人口・財政規模

1. 研究の背景・目的

少子高齢・人口減少社会に突入した現在、人口構成の変化に伴う既存インフラの不適合や行政サービスの縮小・低下、市町村合併の推進によって、社会システム全体が変化し始めている。人口密度が不均一で疎な地方圏では、公的なサービスや、地域福祉サービス、近所づきあい等も含めた生活サービス<sup>※1</sup>を見直す必要がある。

本研究では、平成の大合併で合併する市町村は、周辺併合型と過疎防衛型という2つのタイプに大別できるとの仮説(表1)のもと、合併した市町村の生活サービスを調査分析し、サービス等の在り方を検討している。

本原稿は、2つの合併タイプに該当する市町村の人口・財政・居住形態等に関する指標と、生活サービス等の実態から、2つの合併タイプに明らかな差異が認められることを示した上で、仮説としていた合併タイプを改めて定義することが目的である。

2. 「平成の大合併」の特徴

地方圏における厳しい財政状況や、都市圏との地域格差を是正する手段として平成の大合併が進められた。経済効率を優先した平成の大合併は、人口増加のもと中央集権を進めた明治・昭和の大合併と異なり、自治体の財政基盤を強化させることにより拡大し切った財政支出を縮小させ、人口減少にも耐えうる自治体を形成しようとするものである。一方で、行政区域の拡大に伴い、同一

行政区域内での格差拡大や、地域の実情に応じたサービスの提供が難しくなる等の懸念もある。

3. 2つの合併タイプに該当する市町村の特徴

ここでは、周辺併合型に該当する自治体として鹿児島市と霧島市、過疎防衛型に該当する自治体として薩摩川内市とさつま町を取り上げる。

3-1. 人口・財政・居住形態等に関する指標

各自治体の合併前後の人口・財政・居住形態等に関するデータ[人口規模(人口総数)、人口動態、人口密度、高齢化率、財政規模(自主財源<sup>※2</sup>)、財政力指数<sup>※3</sup>、面積、過疎指定<sup>※4</sup>、産業構造]を比較する(表2)。

鹿児島市：旧鹿児島市と周辺旧町では人口・財政規模、人口密度ともに大きな差がある。

霧島市：旧国分市と旧隼人町に人口・財政規模、人口密度が集中している。

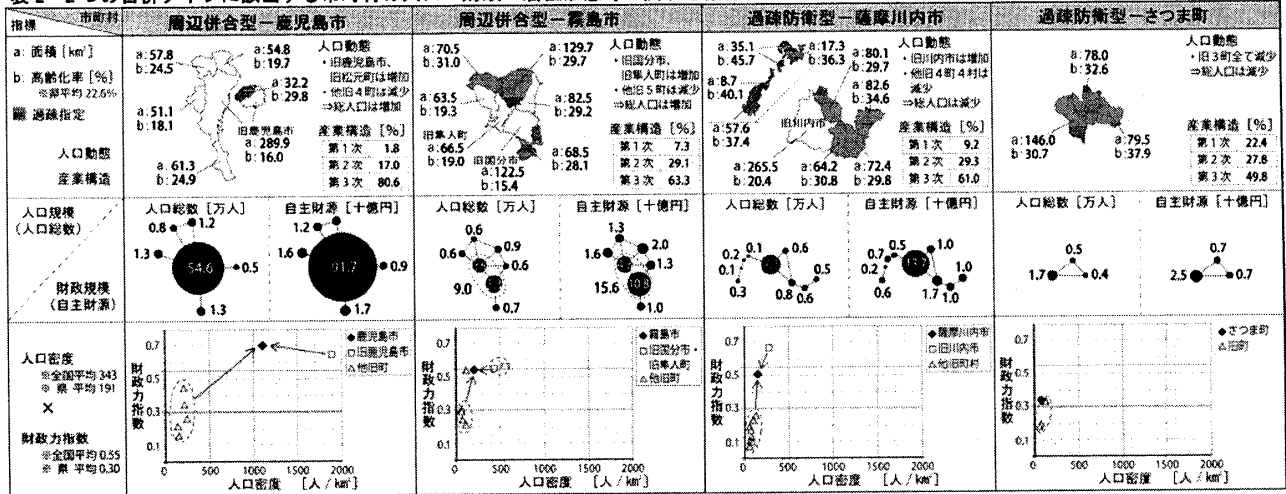
薩摩川内市：旧市町村のほとんどが中山間地や離島の過疎地域であり、旧川内市以外の人口・財政規模は小さい。

さつま町：第1次産業が盛んな山間部の過疎地域であり、旧3町は同程度の小さな人口・財政規模を持つ。

表1 「平成の大合併」の合併タイプの仮説

周辺併合型 (奇らば大樹の陰型)	一定の財政と人口規模の自治体を中核に周辺の弱小町村が聚合する。
過疎防衛型 (似たもの同士型)	人口と財政規模の拡大を求めて弱小町村が合併する。

表2 2つの合併タイプに該当する市町村の人口・財政・居住形態等に関する指標



The Consolidation Type in the Heisei Era Defined by the Actual Conditions of Life Service  
-Reorganization of living sphere and life service method corresponding to population decrease and consolidation of municipalities-  
MARUBAYASHI mika, TANAKA shoko, HANABARA yumiko and TOMOKIYO takakazu

表3 2つの合併タイプに該当する市町村の合併時または合併後に変化した生活サービス事例

市町村	周辺併合型—鹿児島市	周辺併合型—霧島市	過疎防衛型—薩摩川内市	過疎防衛型—さつま町
事例	旧町独自の見守り活動制度の廃止	旧町域を越えた小学校の再編	地区コミュニティ協議会の新設	行政サービス(補助金)の廃止・削減
概要	旧郡山町では1996年に始まった「在宅福祉アドバイザー制度」により、高齢者等の見守り活動を行っていた。自治会ごとに3人1組で高齢者宅を訪問する事業で、行政から1組当たり年間5千円の活動費が支給されていた。 しかし、合併時に制度の統一化が行われ、「在宅福祉アドバイザー制度」は旧鹿児島市で行われているボランティア活動で対応できるとして、廃止された。今も自主的に見守り活動を継続しているのは29自治会のうち3自治体だけである。	霧島市の中心部に位置する国分西小学校(国分)、富隈小学校(隼人)は児童数が多く、学級数は文部科学省の定める適正規模(12~18学級)を超えている。そこで、この2小学校の児童数を600人規模に調整するため、旧国分市域に天降川小学校が新設された。それに伴い、旧国分市と旧隼人町の旧行政圏域を越えた学区再編が行われた。 一方、山間部の旧町域を中心に児童数が減少しており、35小学校中、9校が特認校制度を導入している。	行政だけに頼らず地域住民の力で町づくりをすることを目的として、合併時に新設した薩摩川内市独自の制度。小学校単位の48地区に設置されている。従来各地区にあった地域住民組織(自治会、婦人会等)、小中学校、民間組織で構成され、社会学級や清掃美化活動、防犯点検等、各地区に応じた活動を行う。運営費は市からの補助金と地域住民から集めた自治会費・寄付金で成り立っている。さらに、事業申請が受諾されればその分の補助金が支給される。	合併後に統廃合された行政サービスは、32件全てが補助金関係である。廃止された補助金は11件、削減された補助金は21件で、総額約875万円が削減された。公共施設や職員を介して提供されるサービスは雇用の問題等、調整が難しいため、特に地域産業やイベント等に関する補助金が廃止・削減の対象となった。 【廃止】 海の子山の子交流事業 チャイルドシート購入補助 等 【削減】 農林業祭り事業費 農林水産研修事業補助 進学費補助金 等

3-2. 生活サービス等の実態

各自治体の合併時または合併後に変化した生活サービス等の事例を取り上げ、実態を明らかにする。事例内容の詳細を表3に示す。

**鹿児島市**：合併時にほぼ全ての制度を旧鹿児島市の基準へ統一することになった。周辺旧町では独自の制度が廃止され、条件の異なる旧市と一律に扱われることで、地域の実情に応じたサービスの提供が難しくなっている。

**霧島市**：合併後、人口増加が進む旧国分市と旧隼人町の平野部では、小学校新設に伴う旧行政圏域を越えた学区再編が行われた。一方、山間部では特認校制度<sup>註5</sup>を導入している小学校もあり、中心部との2極化が見られる。

**薩摩川内市**：行政と協働して町づくりを進める担い手として、地区コミュニティ協議会が合併時に新設された。行政から一方的に補助金が支給されるだけでなく、自ら支給を申請して新たなサービスを始めることもできる。

**さつま町**：合併後に統廃合された行政サービスは全て補助金の廃止・削減に関わるものであった。財政効率化を優先し、特に地域産業やイベントを対象とした比較的手続きしやすいサービスから見直しが行われたと考えられる。

4. 合併形態の類型化

仮説としていた2つの合併タイプは、人口・財政・居住形態等に関する指標を比較しても、生活サービスの実態を比較しても、その特徴に差異が見られる。市町村合併は、薩摩川内市のように離島等の飛地と合併する例もあるが、基本的には隣接する市町村との間で、人口・財政等の指標からその勢力関係が図られ、合併する市町村の組み合わせが決まっていく。そのため、平成の大合併は、人口・財政等のいずれかの指標が突出した市町村が大きな勢力で周辺町村を巻き込んでいく周辺併合型と、単独では生き残れない弱小町村が周辺町村と結託して生き抜こうとする過疎防衛型に大きく分かれる。

ここでは、人口・財政・居住形態等に関する指標の中から、人口規模を指標として合併形態を類型化したものを示す(図1)。定義した2つの合併タイプは、それぞれ2パターンに分かれ、「平成の大合併」で合併する市町村は、2合併タイプ-4パターンに類型化することができる。

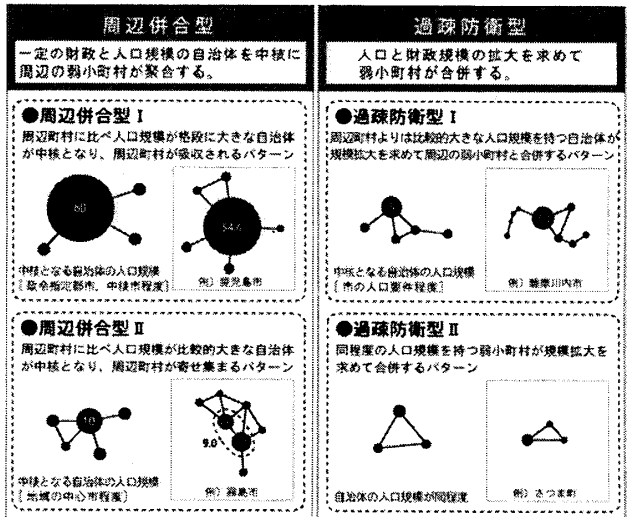


図1 2合併タイプ-4パターン ※○の大きさは自治体の人口総数(数字の単位は万人)を表す。

5. 結論

人口・財政・居住形態等の指標においても、生活サービスの実態においても、2合併タイプ-4パターンの市町村では異なる傾向が見られる。合併時の勢力争いと綱引きが、旧自治体の住民生活サービスの在り方を決定付けると思われる。

【付記】

本研究は、平成20~22年度科学研究費基盤研究(C)(課題番号20560574)の補助を受けたものである。

【註記】

- 1) 本研究における生活サービスとは、行政が担ってきた社会資本の整備や福祉サービスなどの公的なものに加えて、ソーシャル・キャピタルを活用した地域福祉サービス、あるいは近所づきあいなども含めた、人間活動をベースとするサービスのことである。
- 2) 自主財源とは、自治体が国に依存せず、自ら調達できる財源のことである。具体的には、地方税、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入金、繰越金、諸収入がこれに該当する。
- 3) 財政力指数とは、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調達力でどの程度まで達成できるかを表したものである。この値が低いほど国への依存度が高く、財政収支上の抵抗力に乏しい。H19年度の全国平均は0.55、鹿児島県平均は0.30。
- 4) 過疎指定とは、過疎地域自立促進特別措置法(新過疎法)により指定された市町村を指す。新過疎法で掲げられた人口要件と財政力要件の2つを満たすことが過疎地域の要件である。
- 5) 特認校制度とは、公立小学校において、通常の学区とは異なり通学区域を広げて児童の募集を行うことができる制度のことである。

\*1 鹿児島大学大学院理工学研究科 修士課程

\*1 Graduate Student, Graduate school of Science and Engineering, Kagoshima Univ.

\*2 鹿児島大学大学院理工学研究科 教授・工博

\*2 Prof., Dr. Eng., Graduate school of Science and Engineering, Kagoshima Univ.