

# 人口減少時代における集中・集住化政策 —行政施策の成否と住民自治—

島田 恵司

## Centralization policy in the era of population decline

Keiji SHIMADA

### 1. はじめに

人口減少論が花盛りである。すでに 21 世紀初頭から日本は人口減少期に入っており、社会保障や社会資本整備を含め、今後数十年に及ぶ社会全体のあり方が問われていたところではある。人口減少によって「消滅する市町村」が全国各地に多数生じる、との衝撃的な論文<sup>(1)</sup>が 2013 年末に発表され、続いて、国も人口減少に関わる方針を次々に発表<sup>(2)</sup>したことから、一気に社会問題化しつつある。

国は、地域拠点都市への集中投資と自治体間連携を提唱しており、これをもって大都市への人口集中を食い止めるダムの機能を担わせるという内容となっている。

これらとは、少し別の脈絡であるが、まちづくりや都市計画の分野においても、人口密集地域への都市施設の集約化（コンパクトシティ）が提唱されており、いくつかの地域で実際に施策が始まっている。

これらの背景にある理由付けは、「選択と集中」にあると言ってよいであろう。人口減少によって乏しくなる財源等の社会資源を使うに当たり、短期間に投資効果の高い場所を選定し、集中して行うというものである。ただ、「選択」というと、その他の地域の切り捨てを意味するし、「集中」というと公平性に欠けるとの批判を招きかねない。そのため、「集約とネットワーク」もしくは「コンパクト＋ネットワーク」との言い替えが行われている。集中する極点的な地域以外にも残存する地域が許容されるニュアンスである。しかしながら個別地域で見ると、資源・財源を中央部に集めるということであって本質的に変わらない。言外に、周辺部となる町村部、あるいは農村地域や山間地などの地域は、集約の対象から外すことを意味している。日本全国を面的にフォローすることを止め、点と線で結んでいこうというのである。これまで日本は「均衡ある国土の発展」を標榜して国土計画を進めてきた。そのことからすると、国土政策の大きな曲がり角に来ているといえるだろう。果たして、このような対策、地域施策しか、道はないのだろうか。

筆者は、2013 年度の一年間、全国各地の自治体を訪問し取材を行った<sup>(3)</sup>。本稿は、その調査結

果を踏まえながら、行政機能や人口の集約化が地域にどのような結果をもたらすかを検証するものである。

## 2. 国の施策 1－総務省の定住自立圏構想

この間、国が検討してきた施策内容をみてみることにしよう。

総務省は、平成の大合併<sup>(4)</sup>が一段落した後の2008年、東京圏への人口集中と地方圏の人口減少に対応するため、地方における中心的都市が周辺地域を含めて圏域のマネジメントを行うという「定住自立圏構想」を打ち出した。その考え方は、当初、地方における中心的都市を囲む定住自立圏なる圏域が「ダムの機能」をはたして、東京など大都市への人口流出を食い止めるというものであった。ただ、議論の過程で少し内容に変更があり圏域そのものに積極的機能を持たすことになっていく。しかし、「すべての地域に同じように人口の減少を防止しようとすることは現実的ではなく」「重点投資を行う」ということであって「選択と集中」を基本的な考え方としていることに変わりがない<sup>(5)</sup>。

総務省の発想は、平成の大合併の総括からである。平成の大合併は、もともと人口一万未満の小規模町村の解消を目的としていた<sup>(6)</sup>。しかし、結果として人口一万未満の町村は400以上残ることになった<sup>(7)</sup>。こうした地域を含めた広域的な地域施策が必要と考え、組織的合併ができないのであれば、中心都市と周辺自治体を「機能的に合併」させていこう、というのである。

この定住自立圏構想は、国の予算と総務省要綱に基づいて行われ、具体的には、原則人口5万人程度以上で昼夜間人口比率が1以上の市が中心市宣言を行い、周辺自治体と協定を結んで医療や福祉、交通、産業振興などについての取組みを行うというものである<sup>(8)</sup>。取組んだ地域は、2014年5月段階で、中心市宣言を行った自治体が93、協定を結んで圏域を作っているところが79、関係自治体は延べ373だという。人口一万未満自治体の大半が含まれているわけではなく、また全国1718市町村から見ると二割強の取組みということになり、数からみても評価は微妙なところである<sup>(9)</sup>。

各地域の構想内容を見てみると、大半は、医療と公共交通網についての広域連携である。医療に関しては、多くの地域で、比較的大きな都市にある高度医療施設との連携が必要となっており（具体的にはドクターヘリの運航等）、また公共交通網については、現状ではバスと鉄道の接続が悪く待ち時間が長いなどの課題がある。

その後、2011年8月から第30次地方制度調査会が始まり、総務省は定住自立圏構想の制度化を検討課題の一つとする。結果として調査会は、より大規模な都市、すなわち政令指定都市や中核市（ただし、三大都市圏以外）について「地方中枢拠点都市」とすることを答申する（2013年6月）。ここを中心に、地域の都市機能、生活機能を確保し「集約とネットワーク化」を進める、というのである。定住自立圏については、「取組みを一層促進すること」とした<sup>(10)</sup>。

また同答申は、自治体間連携の制度上の課題として、これまであった協議会や一部事務組合など

では不十分だとして、「より弾力的な広域連携の制度を設けるべき」としている。これに従って、2014 年地方自治法改正案が国会に提案され、新たに「連携協約」（地方自治法、新 252 条の 2）なる制度が創設されている（2014 年 5 月 23 日成立）。

この「連携協約」とは、協約を結ぶ自治体が「連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針」及び「役割分担」を定めるものである。当該自治体議会の議決を必要としているが、知事も「公益上必要がある場合」に締結するよう市町村に勧告できる。国会における総務省の説明によれば、この連携協約は、いかなる行政分野でも可能であり、例として医療や福祉などを中心都市と近隣市町村が役割分担することが挙げられている<sup>(11)</sup>。

総務省は、法律改正と並行してすでに 2014 年度から「地方中枢拠点都市事業」を開始しており、その先行的モデルとして国の委託事業を引き受ける地域の募集を行い、9 の都市が応募した<sup>(12)</sup>。かたちの上では総務省の思惑通り、中心的都市と周辺市町村との機能的合併が着々と進められているようにみえる。

### 3. 国の施策 2－国土交通省の都市集住化論

#### (1) 国土計画分野（国土交通省国土政策局）における議論

国土交通省が 2014 年 7 月に発表した「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」(以下、グランドデザインとする) は、国土形成計画（2008 年閣議決定）の見直しを見据えたものである<sup>(13)</sup>。つまり、これまで日本の国土形成の指針として、大きな役割を果たしてきた全国総合開発計画（全総）など国土計画の原案ともいべきもの、といってよいであろう。

このグランドデザインは、「急速に進む人口減少」と「巨大災害の切迫」を直接の問題意識としているところに特徴がある。そして、厳しい財政状況の下、「選択と集中」によって限られた財源で最大効果を得る必要がある、という。その上で「コンパクト＋ネットワーク」を基本的考え方とし、「新しい集積」と「高い効率性」「より大きな付加価値を生み出すような国土構造」「国全体の生産性を高める国土構造を構築していくこと」が必要だという。「多様性」「連携」「小さな拠点」などという用語も使われているが、基調としては、基本戦略に「サービス機能の集約化」と「居住地の集約化」が明確に謳われているように、効率性、高付加価値化、高生産性が強く主張されている<sup>(14)</sup>。

そもそも国土計画は、1990 年代の分権改革によって大きく変容している。第二次大戦後、五次に亘って作られてきた日本の国土計画（全総）は、市町村や都道府県が策定する計画の事実上、最上位計画として君臨してきたといってよいだろう。そうであるがゆえに、新たに全総が作られるたびに、東京など大都市に集中し成長牽引役を期待する効率論と国土の均衡ある発展を標榜する均衡論が、大都市 vs 全地方という図式の中でせめぎ合いを繰り返してきた<sup>(15)</sup>。しかし、90 年代の分権改革によって、国と地方の関係は「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に改めることが求められる。国土計画についても、国から地方への「上からの計画」そのものが批判され、国計画の役割の限定化や自治体参画が必要とされた<sup>(16)</sup>。そして、2005 年、新たに国土形成計画法が制定

され、2008年に国土形成計画（全国計画）が閣議決定され、翌2009年には8つのブロックで広域地方計画が作られた。

今回のグランドデザインについては、国土形成計画を所掌する国土審議会での審議は行われなかった。今回は、国土審議会とは別に有識者懇談会が組織され、2013年秋からわずか6回の審議で決定されており、官僚主導型の計画策定が行われたと言ってもよいだろう<sup>(17)</sup>。

## （2）都市計画分野（国土交通省都市局）における議論

人口減少への対応の必要性は、都市計画分野において早くから指摘されていた。21世紀初頭から人口減少に入ったためである。都市計画行政は、戦後一貫して人口増への対応に追われてきたのであり、人口減という事態は正反対の未知の世界だったのである。2003年に公表された社会資本整備審議会答申「都市再生ビジョン」は、冒頭から「人口の減少をともしつつ、空洞化が進む『市街地縮小の時代』と言うべき、今まで経験したことのない新たな局面に突入しようとしている」<sup>(18)</sup>と危機感をあらわにした。この時すでに、具体的なアクションプランとして「拠点的市街地を核とした生活・活動・交流空間づくり」や「徒歩生活圏の形成」が提案されている。ただ、「集約」や「コンパクト」という用語は使われているものの、「豊かな」「緑とオープンスペース」を求める記述になっていて住生活のクオリティを向上させる意図が感じられる。戦後の急激な人口集中によって、都市は未だ劣悪な住環境にあるのであって、当然といえば当然の指摘ではあった。

「集約型都市構造」という改革方向を正面から打ち出したのは、2006年の社会資本整備審議会答申<sup>(19)</sup>である。都市機能の拡散と中心市街地の空洞化という状況把握を踏まえ、集約型都市構造への転換、広域的都市機能の適正立地という改革方向が示されている。今日の都市計画が抱える課題と方向性を網羅的に示した文書といえるだろう。

90年代は大店法（大規模小売店舗法）が緩和され（2000年廃止）、巨大スーパーが郊外に乱立し中心市街地の商店街が急速に衰退した時期である。都市のスプロール化とモータリゼーションの弊害が噴き出した時期といってよいだろう。その後、まちづくり三法が作られたものの中心市街地の衰退は止まらなかった<sup>(20)</sup>。2006年の答申では、中心市街地の再生を阻む要因として、市町村の取り組みが少ないことや商業者の意欲低下など、当事者の壁が指摘される一方、行政が関与できるはずの病院や役所など「広域的都市機能」（多数の来訪者がある施設など）の多くが郊外に移転していることを問題にしている。これに対応するために、都市機能を集積し、公共交通ネットワークを活用した集約型の都市構造を実現するべきだというのである。そして2007年の答申では郊外市街地からの賢い縮退（スマートシュリンク）の方向が打ち出されていく<sup>(21)</sup>。

しかし、その後の都市計画部会における検討は、環境問題への対応へとシフトし、「エコ・コンパクトシティ」が都市政策の中心課題となっていく。2012年、国交省は「都市の低炭素化の促進に関する法律（略称：エコまち法）」を国会に提案し同法律は成立する。

大きな方針転換が図られたのは、2013年7月都市再構築戦略検討委員会の報告書からである<sup>(22)</sup>。経済活動と都市経営が強調され、自然との共生についての積極的な記述は消える。市街地を中心と

した居住の集積、人口密度の維持が掲げられ、「集住を促進することが何よりも必要」だとし、具体的に集住に向けた戦略まで示している。税制・金融による措置による誘導策と、都市的エリア外での住宅建築を抑制する土地利用計画制度の提案、さらに都市機能を集約するため市町村が計画を策定することや誘導策として事業者向けの税制措置も提案されている。

2014年に制定された都市再生特別措置法などの改正法は、その具体化といってよいだろう<sup>(23)</sup>。内容は、市町村が定める立地適正化計画によって、都市機能と居住を集中化する仕組みである。誘導策として国による予算と税制度があり、区域外への居住は自治体によって規制される。同時に地域公共交通に関する法律も改正され、都市機能へのアクセスのため公共交通の整備ができるようになっている（国の予算）。「コンパクトシティ」施策は、国交省の目標になったか、のようである。

#### 4. 国施策の問題点

##### (1) ダム機能としての地方都市

以上、国による人口減少への対応策について、総務省と国土交通省の施策を見てきた。いずれも、地方都市へのテコ入れを強化し、地方都市の求心力を高める方法を採用している。しかし、これが東京一極集中の抑制策となるかどうかは、別問題である。

今後も当分の間、一極集中が続くと考えられるため、歯止め策は必要である。そのため、地方都市へのテコ入れという施策そのものは、人々の理解を得やすいかもしれない。また、病院や高等教育のような一定の生活関連施設は、ある程度の集中が必要となる。その点からも、それらの都市機能が集まる都市があること自体に反対する者はいないだろう。

しかし、一極集中を阻止するためダム機能を地方都市に求めても成功しない、と筆者は考えている。それは、なぜ東京への一極集中が続いたのか、という根本問題への解決策でないからである。小さな似非東京を造ったところで、社会全体の価値軸が東京にある限り、人の流出は止まらない。

##### (2) 都市機能は集約しても、集住化はすべきでない

人が日常的に集まる施設が郊外にできることは避けるべきである。都市計画として、役場や病院などの都市的機能がまとまって存在していることも望ましいことに違いない。しかし、居住までも集約化することには疑問がある。

そもそも都市がなぜスプロール化したのかについて、認識の相違があるのだろう。人々は多くの場合、仕事のために都会に住むことを選んだ。1970年代半ばくらいまでは、通勤の交通手段は鉄道や公共バスであり、収入のうち家賃など住宅に割ける額から、都会に近く狭い住居に決めるしかなかった。車社会が絶対悪というわけでもなく、ダイヤなど融通のきかない公共交通にも問題はあり、交通手段の選択権が住民の側に移った側面も無視できない。車移動が可能となって、人はより良い住環境を求めて郊外へと移り住んでいったのである。

世界の都市と比べてみると、未だに日本の都市は高密度である<sup>(24)</sup>。ウサギ小屋と揶揄された住宅、

公園の少なさ、道路の狭さ、通勤地獄、木造密集地域等々、多少の改善は見られるが都市の過密問題こそ解消すべきである。もちろん、市街地における空き家（空き室）や空き店舗は問題であり、市街地の活性化は進めるべきだろう。しかし、都市の経済効率の観点から高密度化を再び目指すという計画は、成長信仰に侵された発想と思えてならない。

### (3) 住民参加による判断

もう一つ、重要な問題がある。行政側の判断だけで、政府が住民に集住化を求めるという根本的な問題である。行政効率が悪く行政サービスができない、というのであれば、サービスの質・量を落とすという選択もありうる。住民が受益と負担を理解したなら、自分たちで支え合うなど別の選択をするかもしれない。国や自治体が、住民に対して行政サービスのあり方について議論を投げかけずに、一方的に集住化施策を進めるというのはいかなものか。

都市機能の集約や集住化には、新たに投資先を作るという側面があることも見逃すことができない<sup>(25)</sup>。人口減少と高齢化という状況にあり、財政も縮小の一途である。公共施設の老朽化によって維持管理と取捨選択が問題になっているが、それだけでは業界としては展望がない。そこで新たな天地を求めるというのだろう。しかし、新たな投資は「懸け」であり、失敗すれば大きな負債を負う。そのことも住民に周知すべきである。

## 5. 夕張市にみるコンパクトシティ・最前線

### (1) 各地のコンパクトシティ計画

実際に各地でコンパクトシティの試みが始まっている。有名なのは、富山市と青森市である。富山市の場合、輸送人員が激減した旧 JR 鉄道を路面電車（LRT）化して郊外と市街地を結び、さらに市内の路面電車を存続してこれと融合させ市街地の維持に成功した（富山市 2013 参照）。しかし、まったく新たに軌道を敷設することから比べるとはるかに少ない投資で済んでおり、どの都市でも通用する施策とは言えない。むしろ従来資源を有効に活用した例であり、安易に鉄道を廃止しなかった功績を評価すべきであろう。

青森市は、駅周辺部を再開発して図書館とファッションビルと海産物市場を一体化した複合集合ビルを建て、さらに、郊外への開発抑制を進めたことからコンパクトシティの先進地といわれた。しかし、市長選でコンパクトシティ施策が争点の一つとなり、施策を進めてきた市長が落選してしまう<sup>(26)</sup>。

これらの都市は、コンパクトシティといっても、実際には交通網の整備や拠点地区への集中投資によって、都市のコンパクト化を誘導するものである。しかし、夕張市が立てた都市計画は、正面向から居住をまとめることを目指している。以下、現地取材による情報も含めて紹介することにする。

## (2) 夕張市のコンパクトシティ計画

夕張市まちづくりマスタープランによれば、まちの将来像は、「安心して幸せに暮らすコンパクトシティゆうばり」である<sup>(27)</sup>。夕張市は、763km<sup>2</sup>と東京23区全体(622km<sup>2</sup>)より広いが、住民は周辺部に分散して居住するという特有の状況にある。それはまちがかつて炭鉱で栄えたことと密接に関係していて、住民はそれぞれの炭坑口にあった住宅で暮らし続けている。ある程度住宅がまとまっている地域は5～9地区あって、市役所のある本庁地区から一番遠い地区(滝の上)までは25キロもある。しかも炭鉱の最盛期(1960年)に11万人近くいた人口は、今は1万人しかいない(高齢化率43.8%：2010年国勢調査)。

良く知られているように、夕張市は2007年に財政破たんして市財政は国の管理の下に置かれており、破たん後に転出した住民も多い。職員数も415名(2004年)から144名(2013年)と65.3%も減っている。行政サービスは極限まで下げなければならない状況にある。

夕張市の都市計画は、現在の中心部を移すという大胆なものである。すなわち、市庁舎がある北部の本庁地区から、地理上の真ん中に位置する清水沢地区に都市機能を移動する。その上で、まず地区ごとにコンパクト化し(第一段階)、その後、JRが走っている南北軸に全体を集約化する(第二段階)という二段構えの構想である。人を移住させるという大がかりな計画でありながら、実は迂遠な手法を採用していると言えるかもしれない<sup>(28)</sup>。約20年間のスパンという計画であり、市内交通のためにDMV(Dual Mode Vehicle)を走らせることも想定している。すでに清水沢地区には、統合されて一つずつになった小学校と中学校ができているし、家庭菜園が家の前にある小洒落た造りの市営住宅も、この地区に次々と建設されている。計画は着々と進んでいるかのように見える。

市が、居住を集約したいと考える理由は他にもある。市の総世帯数は、5,558世帯(2010年)であるが、このうち約半数の2,498世帯(2012年2月)は市営住宅に暮らしている。しかも、市営住宅の戸数は、炭鉱住宅(炭住)を引き継いだ関係で4,016戸もあり、その約4割は空き室となっている<sup>(29)</sup>。炭住は共同風呂だったため、空き室になった住宅の大半には浴室がない。それでも浄化槽などの維持費だけで市の負担は相当な金額になり、結果としてベニヤやビニールシートで簡易な修繕をただけのところも少なくない。筆者が見たところでは新たに居住者を求めるような状況ではなく、やがて取り壊すしか方法がないように思えた。

## (3) コンパクト化の実態

客観的にみれば、集住化の条件が揃っているかのように見える夕張市でさえ、実際には、コンパクト化は進んでいない。筆者が市役所にヒアリングした段階で、市内でコンパクト化の話が行われていたのは一地区(真谷地)だけであった<sup>(30)</sup>。12棟ある一団地を6棟に集約するという。しかも、コンパクト化といっても、現在、浴室がなく共同風呂の棟の住人を、近くの浴室のある棟に引越してもらおうというものである。それだけの話なのに、合意はなかなか取れなかった、と担当者は証言する。実際、その地区に行って住民の話を聞くと、住居者がわずか3人の棟すら、引越を渋ったという。炭鉱での生活が長かった人たちは、実は、共同風呂が何よりもの楽しみだというのである。

机上の計画案からは見えてこない、「人々の生の生活」が厳然としてそこにあった。

夕張市の事例は、行政の都合による住民の住居移動が、簡単ではないことを示している。

## 6. 平成の大合併による行政機能の集中化

### (1) 平成の大合併によって何が起きているか

行政の都合による集中化施策は、すでに全国で行われている、というのが筆者の見解である。それは、平成の大合併という手法であった。

平成の大合併は、1999年に始まり2003年秋以降本格化して2009年6月の第29次地方制度調査会答申で、事実上の終息が宣言される<sup>(31)</sup>。今回の人口減少論や集中化論よりも相当前に行われたものであり、しかも当時、合併を進める公式の理由は、「地方分権の推進」「総合行政の推進」であった。地方分権を進めるには、一定の行政規模が必要で、市町村で総合行政を担う専門の職員集団を抱える必要がある、というのである。

しかし、当時、市町村が直面していた課題は、地方分権や総合行政といった抽象的な問題ではなく、人口減少と行政サービスの維持であった。進みつつあった人口減少に加えて、地方交付税など国からの財源が削減され、行政機能の維持が立ちいかなっていたのである。県の合併担当者は、国立社会保障・人口問題研究所が作った「地域別将来推計人口」による人口減少のグラフを市町村の幹部に突きつけ合併を勧めたという。県によっては、財政危機を前提に、将来計画を示すよう市町村に迫った。

2004年から始まった三位一体改革という名の地方財源の大削減があり、地方交付税など国の財源に頼らざるを得ない市町村は、雪崩のように合併へと向かっていく。1999年に3232あった市町村は、2014年8月現在1718(53.2%)と5割強までになっている。三大都市圏の合併が少なかったので影響が小さかったと思われがちだが、全市町村の65.1%、2104が合併しており(それが合併して590市町村になる)、自治制度を揺るがす事態となった。国が合併を強行した理由の一つは、財政効率化にあったといっていよう。実際、総務省が試算した合併による財政削減効果は、約1.8兆円(効率化される費目が約12.4兆円から約10.6兆円と14.2%削減)に上っている<sup>(32)</sup>。

各地域にとって、市町村役場が支所化した意味が大きい。本来なら、地域の政治的代表がこの場所に居て、その指揮の下で職員が働く体制になっている。その重要性は、震災などの災害時にもっとも顕著に表れる<sup>(33)</sup>が、平常時であっても、地域への予算配分権限がここあるように、地域においては重要な「城」である。合併によって首長はいなくなり、職員も(たとえ同じ役場に居たとしても)別の場所にある本庁(の指揮の下で働く)の職員となってしまう。合併前の町村の役場があった1491もの「地域の拠点」が消えてしまった、と考えられる<sup>(34)</sup>。

合併による集中化を考えるにあたり、数値上で明瞭なのは、市町村議員数の減少である。もちろん合併によって首長や職員数も減少するし、体育館やホールなどの公的施設の減少も考えられる。しかし、議員定数は特例期間が限定されているため、検証しやすい。合併によって町村数を減らし



た都道府県のうち、町村減少率が数値上最も高い大分県（91.5% 減）を見てみよう。大分県は 58 市町村を 18 に減らした。町村は 47（町 36、村 11）から、わずか 4（町 3、村 1）となった。

大分県の資料によれば、合併自治体の合併前の議員総数は 777 名（2004 年）であったが、現在は 295 名（38.0%：2013 年 12 月）と 6 割以上も減っている<sup>(35)</sup>。大分県の合併市においては、それだけ少なくなった議員に住民代表としての役割が「集中」したということである。議員は、俗に「地盤、看板、カバン」といわれるように、市町村議員であっても出身地域を地盤としていることが多い。人口が少ない旧町村部から選出される議員はほとんどいなくなっているはずである。

「選択と集中」が地域にどのような影響を及ぼすか。平成の大合併が行われた地域は、その最先端ではないかと筆者は考える。以下、筆者が訪問した地域から報告する。

## （2）合併による集中化の状況

### ①函館市

函館市は、北海道道南の中核市である（人口約 27 万、面積約 678 平方キロ）。2004 年に周辺の戸井町、恵山町、樫法華村、南茅部町（以下、東部 4 地域という）の 3 町 1 村と合併（編入）している。函館市の人口推移を見てみよう。旧函館市の人口が断トツに多いものの旧市域でもすでに減少が見られる。

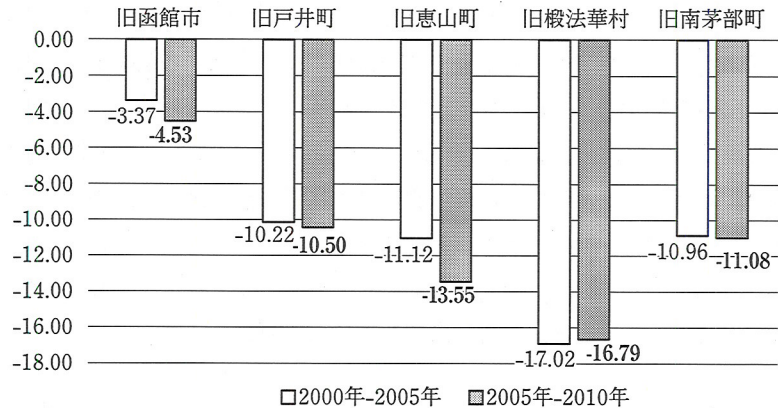
〈図表 1〉函館市（旧市町村）の人口

|       | 2000 年  | 2005 年  | 2010 年  |
|-------|---------|---------|---------|
| 旧函館市  | 287,637 | 277,946 | 265,357 |
| 旧戸井町  | 3,893   | 3,495   | 3,128   |
| 旧恵山町  | 4,624   | 4,110   | 3,553   |
| 旧樫法華村 | 1,586   | 1,316   | 1,095   |
| 旧南茅部町 | 7,571   | 6,741   | 5,994   |

\* 国勢調査より作成

しかし、これを減少率で見ると、顕著な差があることがわかる。旧函館市の人口減少率が、一桁であるのに対して町村部は、20～30% も減少している。合併前から減少していたわけだが、合併によっても減少はまったく止まっていない。

〈図表2〉函館市（旧市町村）人口減少率の推移



・各年の国勢調査より作成

合併によって、役場の職員配置はどのように変化したのでしょうか。

〈図表3〉函館市における支所人員の推移

| 支所    | 2003年<br>(合併前) | 2012年 | 率     |
|-------|----------------|-------|-------|
| 戸井    | 61             | 26    | 42.6% |
| 恵山    | 84             | 31    | 36.9% |
| 榎法華   | 40             | 21    | 52.5% |
| 南茅部   | 96             | 41    | 42.7% |
| 計     | 281            | 119   | 42.3% |
|       |                |       |       |
| 函館市全体 | 2,714          | 2,073 | 76.4% |

\* 2003年は決算カードより、2012年はヒアリング時提供データより

\* 「2012行政改革プラン」の職員数

東部4地域の旧町村で281名いた職員は、支所となって119名（42.3%）と半分以上とになっている。市全体の職員数も76.4%と1/4ほど削減されているが、それより大きな減員率となっていることが分かる。函館市全体の職員数には消防職員が含まれ、またこの間、北海道庁からの権限移譲に伴う事務増もあり単純な比較はできない。しかし、それでも支所の職員減少はあまりに大きいといえよう。

議員数はどうであろうか。合併前の函館市を含めた議員数は全部で83名であったが、現在の函館市議会議員の定数は20名（26.3%）に過ぎない。1/4である。市議会報（2013年6月11日発行）を基に議員の住所を調べてみると旧戸井町1名、旧恵山町2名、旧南茅部町1名（計4名：20%）で旧榎法華村は1人もいない。以前のこの地域の市町村議員総数は83名であり、そのうち42名（59.0%）は東部4町村の議員であった。42名からわずか4名へと1/10になっており、合併によって旧市へのたいへんな集中となった。

合併建設事業の実施状況を聞くと、合併計画上 2,921 億円のところ 2013 年度までに 1,981 億円と 67.8% を実施したという。投入地域を見ると、全地域 867 億円、函館地域 1,026 億円、東部 4 地域 88 億円と、歴然とした差がみられる。別途、合併特例債の利用状況を調べたところ、建設事業発行可能額 309 億円のうち 2012 年度までに 125 億円が使われていた。このうち、旧函館市湯の川地区に建設中の函館アリーナ（5000 人収容可能なスポーツ施設）に約 58 億円、函館港（函館市弁天町）に 2014 年 6 月に建設された国際水産・海洋総合研究センターに約 41 億円、あわせて 99 億円は旧市内に投資されている<sup>(36)</sup>。合併特例債の約 8 割は、中心部に集中的に投入されているのである。

現地の東部 4 地域の旧役場（現支所）を訪ねて印象的だったことがある。一つの役場跡の入り口横の一見工場のような大きな建物が、空き家となり幽霊屋敷のように朽ち果てていた。地域の玄関ともいべき役場の真ん前がこのような状態である。空き家の解体や収用が難しいのはわかる。しかし、役場が地域の城として機能していたら、果たしてこのような状態を放置するであろうか。

## ②浜松市

浜松市は、静岡県西部の中心市である（人口約 81 万人、面積約 1558 平方キロ）。繊維、楽器、オートバイなど製造業が集積していることで知られている。1996 年にすでに中核市（人口約 77 万人）となっていたが、2005 年 7 月に周辺 11 市町村を編入合併して 2007 年に政令指定都市となった<sup>(37)</sup>。浜松市と合併した市町村は、天竜市、浜北市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、龍山村、佐久間町、水窪町の 2 市 8 町 1 村である。このうち北部に位置する春野、龍山、佐久間、水窪の各地区は、合併後なお過疎地域に指定されている<sup>(38)</sup>。

浜松市の合併の特徴は、「環境と共生するクラスター型」（浜松市・新市建設計画 2004 年 10 月）という徹底した都市内分権にあった。まず 2005 年の合併時に、合併市町村のすべてに地方自治法に基づく地域自治区を置き、住民代表で組織する地域協議会と総合事務所（名称、地域自治センター）を配置した。その後、政令市移行段階の 2007 年 4 月に、今度は 7 つの行政区ごとに区協議会を設置する。予算配分についても、当初は地域協議会と区協議会で協議した上で予算化するという「浜松型予算の仕組み」が採用された<sup>(39)</sup>。すなわち、政令市にともなって作られる行政区と旧市町村域にそれぞれ協議会が設置され、住民参加を多段階的に保障しようとしたのである。

ところがこれらは長続きしない。政令市移行直後、2007 年の市長選で市長が交代する。新市長は「ダイエット筋トレ型市政運営」<sup>(40)</sup>を標榜し、地域自治区を廃止（2012 年）、7 つの行政区も再編に向けての議論を進めるなど<sup>(41)</sup>正反対の集中型市政運営が始まる。

地域自治区の廃止とともに市の出先機関は大きく再編され、地域自治区を支えた総合事務所（地域自治センター）は基本的に廃止され、特に北部の町村地域は、「協働センター」という名称の住民窓口・出張所となった。

〈図表4〉浜松市・旧天竜市など北部地域の職員数の推移

| 旧市町村名       | 2004 年 | 2013 年    |       | 2004 年<br>からの比率 |
|-------------|--------|-----------|-------|-----------------|
| 天竜市         | 246    | 天竜区役所     | 152   | 61.8%           |
| 春野町         | 115    | 春野協働センター  | 19    | 16.5%           |
| 龍山村         | 35     | 龍山協働センター  | 14    | 40.0%           |
| 佐久間町        | 111    | 佐久間協働センター | 24    | 21.6%           |
| 水窪町         | 72     | 水窪協働センター  | 16    | 22.2%           |
| 北部1市4町村の職員数 | 579    | 計         | 225   | 38.9%           |
| 浜松市全体       | 6,499  |           | 5,649 | 86.9%           |

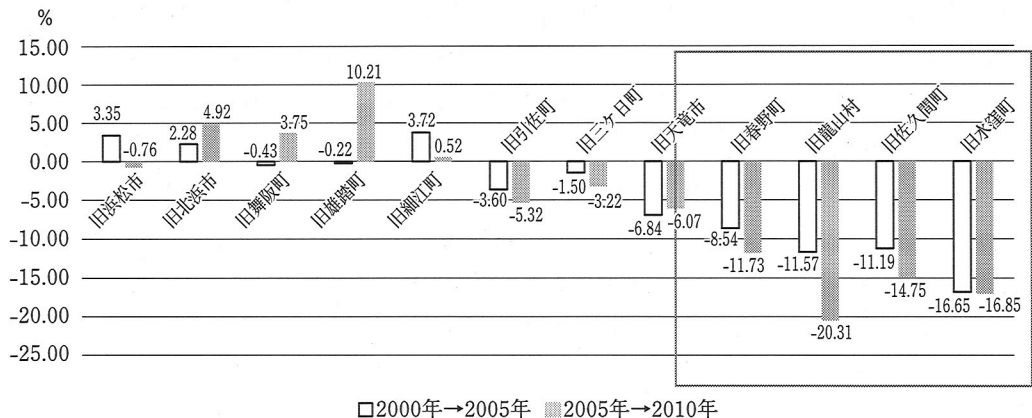
\* 2004 年は、決算カードより。2013 年は統計情報「市職員数」より

\* 浜松市全体は、定員適正化計画（2011）より。2004 年は実績、2013 年は計画数値

浜松市においても、周辺地域の職員減は激しい。ただ浜松市の場合、合併前・後の職員数の比較が難しい。旧役場であった総合事務所が廃止され、さらに政令市となって行政区ごとに新たに区役所を置いたためである。このため比較可能な北部地域（天竜市と4町村：以下北部5市町村という）を見ることにする。

旧天竜市には市役所跡に、北部5市町村の区域を統括する天竜区役所が置かれ、旧天竜市以外の旧4町村には総合事務所の後に協働センターが置かれている。この職員数を合併前と後で調べてみた。表のように北部5市町村、全体で合併前の4割を切っており、旧春野町のように119名だった町職員が19名（16.5%）となったところもある<sup>(42)</sup>。函館市のデータと同様、消防職員や権限移譲に伴う事務増など単純な比較はできない。しかし、市町村に共通する担当部門はすべて本庁に吸収され、特に協働センターは高齢者介護以外、ほとんど窓口だけとなってしまったことは確かである。

〈図表5〉浜松市（旧市町村）の人口増減率の推移



・各年の国勢調査より作成

浜松市でも、周辺部で激しい人口減が起こっている。特にマイナス 12 ～ 30% という人口減少地域は、グラフの右側の過疎地域を中心とする北部 5 市町村である。しかも、春野、龍山、佐久間の三地区については、合併後（2005 年→2010 年）の方がそれ以前より減少率大きい。

何が原因であろう。聞くと、過疎地域であるにも拘らず過疎対策事業を行っていない、という<sup>(43)</sup>。合併前 2000 年の段階では、過疎地域の 4 町村は合わせて 10.3 億円の過疎対策事業を行っていたが、今はまったく行われていない。合併後、浜松市本庁から予算配分は行われているがわずかだという。

〈図表 6〉浜松市・北部 5 市町村の合併前・普通建設事業費と天竜区の事業費の比較（単位、億円）

|                         | 2004 年度決算 | 2013 年度予算 | 2004 年度と<br>2013 年度の比較 |
|-------------------------|-----------|-----------|------------------------|
| 天竜市                     | 15.9      |           |                        |
| 春野町                     | 14.3      |           |                        |
| 龍山村                     | 8.5       |           |                        |
| 佐久間町                    | 9.8       |           |                        |
| 水窪町                     | 8.9       |           |                        |
| 5 市町村計                  | 57.4      |           |                        |
| 浜松市天竜区役所の<br>事業総額（一般会計） |           | 26.2      | 45.6 %                 |

\* 2004 年度は決算カードより、2013 年度は入手資料（区役所費と本庁配当の合計）

図表 6 は、合併前の北部 5 市町村の普通建設事業費と、合併後の天竜区の事業費総額を比較したものである。事業額は 45.6% と半分以下となっている。合併後の天竜区の事業総額には、普通建設事業費だけでなく物品費なども含まれていると考えられ、純粋な事業予算はこれよりはるかに少額と考えてよいだろう。

役場が事業を発注しなければ地元業者は干上がる。仕事がなければ人々は地域から移動しかねない。なぜ、浜松市は過疎債を発行しないのだろうか。市役所に聞くと、浜松市は政令市になってから、地方債については政府資金を極力抑制し、市場から調達する市場公募債に切り替えているという。過疎債は、自治体にとって大変有利な借金である。ほとんどの建設事業に使えるなど利用範囲が広く、事業費全体の全額（100%）に当てることができ、しかも返済金の 70% が後年度の地方交付税に算定される。しかし、浜松市は政府資金なので発行しないという。

浜松市は、国が 2011 年度から始まった「総合特区制度」に応募している<sup>(44)</sup>。市は産業育成と徹底した行政改革を進めることに専念しているようである。過疎である北部地域は、合併して政令指定都市の一部になったことによって、市という自治体の行政機能から切り離されたかのようなようである。

### ③その他、合併自治体における行政機能の集中と人口減

著者が 2013 年度調査した合併自治体は 19 あり、合併して支所となった役場跡も 26 カ所、伺うことができた<sup>(45)</sup>。どこも同じような状況にあって、合併後も賑やかなところは一つもない。各所

を訪れて、もっとも驚いたことは役場跡の状況である。役場の建物内は数人の職員がいるだけで、訪れる市民も少なく閑散としていた。会社や事務所も周辺から消え飲食店はほとんどが潰れていた。合併後、職員が人事異動で代わっていくことに住民の不満がある。かつての職員のように地域事情に精通できるわけではなく、住民の顔も知らない職員が多いというのである。役場の置かれていた地域にとって、役場の存在がいかに大きかったか。そのことを地域の人々は強く感じているはずである。

合併は、人口減少への対応と行政サービスの維持、そして国が作った財政難への対応が目的だった。合併したことで、財政上は合併の特例制度（合併算定替など）で凌ぐことができたといってよいであろう。しかし、行政サービスについては、役場が単なる窓口と化して住民の不便さは相当大きくなった。そして何よりの問題は、肝心の人口減少に対する有効な対策が立てられなくなったことである。地域の人々の生業を維持し、誇れることのできる資源を再発見し、一定の投資を行い、社会にアピールするには、地域を知り尽くした役場とその機能が必要である。人口減少と高齢化が本格化し、そうしたことが一層必要となっていた大切な時期に、全国の市町村は、合併という「地域から撤退する作業」に大半の時間を割いてしまった。

## 7. 対症療法から原因療法へ

### (1) 止まらない東京一極集中

戦後、進められてきた国土政策は、「国土の均衡ある発展」の標語に示されるように、都会と同様に地方が発展していくことを目指すものであった。しかし、結果として全国から東京への人口流入そのものは止めることができなかった。21 世紀に入り三大都市圏への集中は、むしろ高まっている。しかも 2020 年に東京でオリンピックがあり、大量の建設事業が行われ関連する産業が隆盛すると予想されている。高度成長期の東京への人口流入は、1964 年の東京オリンピック直前に頂点に達している。また、東京における今後の高齢化の進展は、その人数において膨大であり、2035 年には高齢者人口 390 万人、後期高齢者人口 211 万人（東京都高齢者保健福祉計画 2012 年）といわれている。そのため高齢者福祉ニーズが高まり、地方から福祉労働者の集中が起こるだろう。さらに近い将来「首都直下地震」が予想されている。こうした東京問題が、地方の都市にダムの機能を持たせようという主張の根拠となっている。しかし、前述したように、地方都市に集住化を進めても東京への集中が止まるとは思えない。それは、なぜ東京に来るのかという根本課題への解答がないからである。

人々が東京を目指したのは、地方に将来展望が見えなかったからである。地方には、給料が安い<sup>(46)</sup>、第一次産業では食えない、という問題が根底にあり、社会的には、都会以外の土地、農村地域を軽んじる風潮がまかり通ってきた。「しがらみ」があるので年寄りや地方から離れにくい、そんな社会では子どもたちや若者が東京を目指すのは当たり前であろう。

## (2) 地方に住むことの価値

人々が、過密な場所に住みたいとする可能性はないとはいえない。実際、東京圏においては都心回帰の傾向が見られ、東京郊外の空き家が急速に増えている<sup>(47)</sup>。人々の居住は、勤務先との関係（通勤距離や業種）、地域における人間関係が密接に関係している。都会の住民は、勤務先によって住む場所を変える。夫婦共働きが増えれば、保育所に早く迎えに行ける都心近くが選択されやすい。都会における地域の人間関係は、挨拶程度の表面的なものにすぎず、子育てなどは行政頼みとなる。高齢者も利便性を求めて都心に移っているといわれているが、地域の人間関係が生活の便利さと無関係なためであろう。こうして都会人の生活は、公的サービスへの依存と社会保障費を高める方向に向かっていく。

これに対し、地方、特に農村部の生活は、地域における人間関係や自然環境と密接に繋がっている。地方の人々が、地域に強い愛着を感じるのには理由がある、と筆者は考えている。

2004年の中越地震で全村避難の被害にあった長岡市旧山古志村で聞いた話である。村の復興は、最初に墓を再建することから行われ、第二に田んぼ、第三に養鯉池（山古志は錦鯉の産地）、第四に神社、最後に住宅だったという。なぜ、最初に墓なのか。それは、住民たちが生きる根拠（レーゾンデートル）だったのだ、と思う。先祖が土地を守り住み続けなかったなら、自分たちはいない。地震でもう住めないとさえ、一時は言われた人たちである。山古志は、太古に海の底にあり地盤が脆く山崩れが頻繁に起こってきた土地でもある。そこへ帰り、住み続ける理由は、先祖への強い思いだったのだろう。

同じようなことを感じたのは、各地で空き家の利用に悩んでいる話を聞いた時である。どこでも空き家に残された大きな仏壇に困っていた。空き家の主は、都会に出ていっても仏壇を取り除こうとせず、結果として誰にも貸すことができない。食っていくために都会に行ったとしても、先祖をないがしろにできないという、その心情は、地域に住み続ける気持ちと繋がっていると思う。

第一次産業に従事してきた人は、土地から離れることができない。しかしこれまでは、山や海や川そのものには、価値が見出されてこなかった。第一次産業は、効率が悪く生産性の低いものと考えられてきた。しかしこれからは、カネには代えられない、そうした価値こそ見直されるべきではないか。地方の価値が見直されることこそ、東京一極集中を止めるカギになるはずである。

## (3) 本当の問題は、東京一極集中である

問題を根治する原因療法を行わなければ、人の流れは止まらない。本当の意味の地方分権を進めて、地域ごとに自己決定・自己責任の世界を造ることこそ、やるべきことだった。ところが、地方分権という施策は、途中で捻じ曲げられ、市町村合併と地方財政圧迫という自治体いじめへと変貌してしまった。地域、特に周辺部は窮乏化し、人々は地域を捨てた。集住化政策は、これをさらに推し進めることになるだろう。国が地方中枢都市に集中投資すれば、建設労働者を中心に集住化が進む。しかし、その永続化は不可能であり、結果として東京一極集中は止まらないだろう。

しかし、東京に限らず、都市が永遠に繁栄する保証はない。世界の人口は70億人を超え、すで

に世界の都市人口は農村人口を上回っている。いずれ世界的な食料不足が起こるに違いない。また、都市のCO<sub>2</sub>削減が課題とされるが、実は、都市化そのものが地球温暖化を進めていることを忘れてはならない。地域、農山村で暮らせる仕組みづくりの重要性は、高まっている。

## 8. おわりに

本来、地域の将来は、地域住民が決めることである。しかし、それができるには、地域が政治的社会的に自立していることが前提となる<sup>(48)</sup>。国など他者に依存していると、自分たちや地域の本当の価値が見えなくなってしまうからである。

地域住民が自ら考え、自ら決定し、自ら責任を取ることによって、はじめて、地域の資源を発見し活かす努力ができるのだと考える。決して夢物語ではない。かつて人々は、そのようにして地域に暮らしていたのだから。

(2014年8月31日記)

### 〈参考文献〉

- 大野秀敏「都市文化の創造としての都市ビジョン」、奥田謁夫「コンパクトシティに対応した今後の施策の方向性について」都市計画 vol.62/No.3 2013年
- 小田切徳美「『農村たたみ』に抗する田園回帰」世界 2014年9月号
- 海道清信「青森市～コンパクトシティのこれまでとこれから～」、中出文平「都市周辺部のあるべき土地利用計画とその実現」、山口邦雄「市町村合併を通して見る都市計画区域のあり方」(川上光彦ほか編著『人口減少時代における土地利用計画』学芸出版社2010年所収)
- 川上征雄『国土計画の変遷—効率と衡平の計画思想』鹿島出版会 2008年
- 北原鉄也「国土計画」(講座行政学第3巻『政策と行政』所収)ぎょうせい 1994年
- 坂本誠「『人口減少社会』の罨」世界 2014年9月号
- 瀬戸口剛、長尾美幸、岡部優希、生沼貴史、松村博文「集約型都市へ向けた市民意向に基づく将来都市像の類型化」日本建築学会計画系論文集、第79巻689号 2014年4月
- 辻琢也「全国の中核拠点都市に集中投資せよ」中央公論 2014年7月号
- 富山市発行「都市整備事業の概要」2013年
- 増田寛也+人口減少問題研究会「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」中央公論 2013年12月号
- 増田寛也「人口減少社会の設計図(上) 地方戦略都市に資源集中」日本経済新聞 2014年4月3日付け「経済教室」(増田2014a)
- 増田寛也+日本創生会議・人口減少問題検討分科会「提言・ストップ『人口急減社会』」中央公論 2014年6月号(増田2014b)
- 三浦展『東京は郊外から消えていく!』光文社新書 2012年



室田好史「中心市街地の衰退と再生」、綿貫伸一郎「人口の都心回帰」(近畿都市学会編『都市構造と都市政策』古今書院 2014 年所収)

室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化』ミネルヴァ書房 2013 年

藻谷浩介、NHK 広島取材班『里山資本主義』角川 one テーマ 21 2013 年

山崎重孝「『定住自立圏構想』について (1)」自治研究 2009 年 5 月号

山崎重孝「新しい『基礎自治体像』について (上・下)」自治研究 2006 年 12 月号、2007 年 1 月号

和田夏子、大野秀敏「都市のコンパクト化の費用評価—長岡市を事例とした都市のコンパクト化の評価に関する研究その 2」日本建築学会環境系論文集第 78 巻第 687 号 2013 年

OECD 「Data Lab: Metropolitan Explorer」

<http://www.oecd.org/statistics/datalab/metro-explorer.htm>

## 注

- 1) 増田 2013。その後、増田 2014a、増田 2014b が発表されている。2014b では、「消滅する市町村 523」として具体的市町村名を記述した。
- 2) 総務省は 2013 年 6 月に第 30 次地方制度調査会が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を出しており、国土交通省は 2014 年 7 月に「国土のグランドデザイン 2050」を出した。
- 3) 筆者が 2013 年度に行った全国自治体調査は、延べ 9 道県、合併町村の支所等を含めた市町村関連 59、ヒアリング箇所は 82、人数は 158 人。
- 4) 市町村合併特例法の抜本改正によって国が合併特例制度を極端に拡充した 1999 年から 2006 年 3 月末までの間、全国の市町村は 3232 から 1821 となり、2014 年 8 月 1 日現在 1718 まで減少した。
- 5) 山崎 2009、11 頁
- 6) 山崎 2006、2007
- 7) 人口 1 万人未満の自治体は、合併後の総務省調査によると 459 (2005 年国勢調査: 2010 年 3 月 31 日現在) ある。
- 8) 総務事務次官通知「定住自立圏構想推進要綱について」(2008 (平成 20) 年 12 月 26 日付け)。人口については、「少なくとも 4 万人を超えていること」とされている。
- 9) 79 圏域のうち 22 圏域は、合併した市が一つで圏域を構成している。
- 10) 定住自立圏構想に対して 2009 年度から予算化されており、中心市に 4 千万円、関係自治体に 1 千万円が特別交付税で交付されていたが、2014 年度からそれぞれ、8 千万円、1.5 千万円に増額された。
- 11) 衆議院総務委員会議事録 16 号 3-4 頁 (平成 26 年 4 月 17 日) 門山泰明総務省自治行政局長・政府参考人答弁
- 12) 「新たな広域連携モデル構築事業・募集要項」(総務省自治行政局市町村課 2014 年 4 月 7 日)。応募した自治体は、盛岡市、姫路市、倉敷市、広島市、福山市、下関市・北九州市、北九州市、熊本市、宮崎市の 9 市。
- 13) 「今後、本グランドデザインなども踏まえ、国土形成計画の見直しに着手していくこととする・・・」グランドデザイン、2 頁
- 14) 「4. 基本戦略 (1) 国土の細胞としての「小さな拠点」と高次地方都市連合等の構築」の項目に「まず、サービス機能の集約化・高度化を進め、交通及びネットワークで住民と結ぶとともに、その後、一定の時間軸で、誘導策等により居住地の集約化を進める」とある (同報告、19 頁)。
- 15) 長年、国土計画を担当してきた官僚によれば一次と三次が衡平 (均衡) 論、二次と四次が効率論であったという (川上征雄 2008、95 頁)。
- 16) 地方分権推進委員会 (諸井虔委員長) の第五次勧告 (1998 年) で「国の策定する計画が地方公共団体の計画機能を阻害することのないよう、今後の全国総合開発計画の内容は、そうした国が本来果たすべき役割に係る事項に重点化する」とし、「策定過程においては・・・地方公共団体の意見を聴取する仕組みを法令上設ける」とされた。
- 17) 「新たな『国土のグランドデザイン』構築に関する有識者懇談会。またこれとは別に、グランドデザイン策定に向け「アイデア出し」のために国交省若手職員による「タスクフォース 2050」が組織されており、報告書には膨大な資料が付いている。

- 18) 正式な答申名は「国際化、情報化、高齢化、人口減少等 21 世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」(2003 年 12 月 24 日)。
- 19) 2006 年 2 月 1 日「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。第一次答申」
- 20) 「特集 中心市街地活性化のこれからーコンパクトシティの新たな目標」地域開発 2013 年 1 月号 vol.580 参照
- 21) 2007 年 7 月 20 日「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。第二次答申」
- 22) 都市再構築戦略検討委員会「中間とりまとめ」2013 (平成 25) 年 7 月
- 23) 都市再生特別措置法と地域公共交通の活性化及び再生に関する法律などを改正する法律。2014 年 5 月 21 日に成立。
- 24) OECD が公開している世界の都市に関するデータ (OECD Metropolitan Explorer) によれば、都市の人口密度上位 100 都市のうち、日本は東京 (第 4 位) など 30 都市が占めている (Population density (2010))。
- 25) 都市のコンパクトが自治体の収支に見合うという研究も行われている (和田、大野 2013)。また、富山市は「まちなか居住促進事業」として、中心市街地の住民に 50 万円、建築業者に 100 万円を補助している。
- 26) 海道 2010, 121 頁
- 27) 以下の記述は、2012 年 3 月策定「夕張市まちづくりマスタープラン」とその資料、及び 2013 年 7 月 5 日に行った市役所に対する筆者のヒアリング結果による。
- 28) 計画立案に関係した研究者によれば、市民の生活意向を十分に反映させつつ、コンパクト化の方向を採用したためのものである (瀬戸口ほか 2014)。
- 29) 夕張市「地域住宅のあり方検討委員会報告書」(2011 年 12 月) 参照。
- 30) 現在なお、「夕張市では一部の集落をまるごと別の集落に移す構想もあるが、めどは立っていない」という(「細る集落 維持難題」朝日新聞 2014 年 8 月 9 日 3 面)。
- 31) 「平成 11 年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成 22 年 3 月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる」(第 29 次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」2009 年 6 月 16 日、6 頁)
- 32) 「市町村合併による効果について」市町村の合併に関する研究会 2006 年 3 月、41 頁
- 33) すでに災害時における市町村合併の弊害については、実証研究が行われている。室崎、幸田 2013
- 34) 筆者の計算では、平成の大合併によって市に吸収された町村が 853、町村同士で市や町を創設したのが 933 あった。
- 35) 大分県の数値は、大分県市町村振興課発行「市町村合併の効果と課題」2010 年 4 月 15 頁、現在の数値は、全国市議会議長会発行「市議会議員定数に関する調査結果 (平成 25 年 12 月 31 日現在)」2014 年 7 月による。
- 36) 第 2 回函館市財政再建推進会議・会議録 (2011 年 10 月 18 日) 6 頁、函館市財務部長の発言より。
- 37) 浜松市が合併による政令指定都市化を目指した背景として、当時、国が政令指定都市の要件を緩和したことがある。それまで、政令指定都市の要件は、人口 100 万 (もしくはそれに達する見込み) とされていたが、平成の大合併の促進策に合わせて合併すれば 70 万でもよいとされた。この結果、平成の大合併終了時まで政令指定都市は、12 から 20 となった。
- 38) 正確には 2010 年に制定された過疎地域自立促進特別措置法によって、「過疎地域とみなされる区域」に指定されている。
- 39) 月刊「地域づくり」2007 年 10 月号 (第 220 号: 特集・合併後のまちづくり) より
- 40) 広報「はままつ」2013 年 4 月号、7 頁
- 41) スズキ自動車会長の鈴木修は、前市長の北脇保之と市政運営の方針を巡って対立し、新市長の鈴木康友を擁立したといわれる。鈴木修は 2009 年 7 月、浜松市行財政改革推進審議会会長として「行政区の廃止または削減」を内容とする意見書を市に提出した。
- 42) 「平成 25 年度 天竜区政運営方針」によると職員数には、49 名もの非常勤職員と再任用職員が含まれているが、センターごとの配置が不明のため、図表 4 には市統計を採用した。この数にも再任用職員などが含まれていると考えられる。
- 43) 筆者が浜松市でヒアリングを行ったのは、2013 年 5 月 20 日。
- 44) 浜松市の総合特区制度への応募内容は、「未来創造『新・ものづくり特区』」というもので、企業による農業参入を当面の目標としている。
- 45) 筆者が、2013 年度に直接訪問した合併自治体は、(北海道) 函館市、せたな町、伊達市、むかわ町、(新潟県) 長岡市、上越市、(静岡県) 浜松市、(島根県) 出雲市、益田市、飯南町、邑南町、(広島県) 安芸高田市、三次市、福山市、神石高原町、(長崎県) 佐世保市、松浦市、さらに電話とメールによる取材、浜田市、長崎市、あわせて 19 市町。合併後支所となった旧町村役場で訪問したところは、(北海道) 戸井町、恵山町、樫法華村、南茅部町、大成町、瀬棚町、大滝村、穂別町、(新潟県) 山古志村、牧村、清里村、(静岡県) 天竜市、水窪町、

佐久間町、(島根県) 多伎町、弥栄村、美都町、邑智町、(広島県) 八千代町、高宮町、作木村、三良坂町、(長崎県) 宇久町、このほか東日本大震災関連で(福島県) 福島市旧飯野町、二本松市旧東和町、(岩手県) 花巻市旧東和町の26旧町村役場。

- 46) 厚労省労働統計要覧の「都道府県別現金給与総額と格差(事業所規模5人以上)」(平成24年平均)によると東京を100とした場合、大阪82.9、愛知と神奈川80.8で最低が沖縄59.8、ほかは、70台が21県、60台が21道府県で、東京が圧倒的に高い。
- 47) 三浦2012、20頁。なお、都心における人口増の原因は、女性比率の増加と高齢者移住と言われるが、必ずしも明らかでない(綿貫2014)。
- 48) 筆者は、合併した地域の分離独立が必要だと考えている。別稿「消された町村ー平成の大合併の結末」(自治総研2014年12月号)参照。

(2014年9月26日受理)