

平成 29 年 6 月 16 日現在

機関番号：13801
 研究種目：基盤研究(C) (一般)
 研究期間：2014～2016
 課題番号：26370920
 研究課題名(和文) 広域合併自治体周辺地区における課題解決の試み 地域維持と集落移転という観点から

 研究課題名(英文) Responses to cope with problems in peripheral areas of merged municipalities with large areas: In terms of the sustainability of settlements and the possibility of settlement relocation plans

 研究代表者
 西原 純(NISHIHARA, Jun)

 静岡大学・情報学部・教授

 研究者番号：30136626
 交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：広域合併自治体周辺地区の地域課題について、地域維持と集落移転との観点から、(1)行政組織配置(庁舎の方式)と人口変化との因果関係の解明、(2)周辺地区での支所行政機能と社会関係資本を活用した生活拠点集落の持続可能性の検討、(3)集落移転の可能性の追究を通じて解決を図ろうとした。最終的に(1)行政組織再編と一致した支所地区での急速で選別的な人口減少、(2)全国22県の合併評価報告書を元にした「行財政効率化による支所縮小と支所地区力の低下」という合併総括、生活拠点集落の発見と社会関係資本の調査に基づく居住誘導政策の必要性、(3)市町村合併と関連した集落移転計画は無、という成果を得た。

研究成果の概要(英文)：The research topics of this project to cope with the problems in the peripheral areas of newly merged municipalities were, 1) examinations on the causal relationship between the types of dispatched municipal institutions and the population changes, 2) investigations on the sustainability of settlements with sufficient service functions, and 3) seeking for the possibility of settlement relocation plans. The results are as follows. 1) The intra-differences in the population changes within the municipalities were expanded in accordance with the types of municipal institutions. 2) Based on the reports on the outcomes of the Heisei municipal pro-merger policy by the 22 prefectural governments, the most serious problem was the decline in the communal powers of the peripheral areas. The municipalities should support pre-planned settlements to provide the local people with good services. 3) Any examples of settlement relocation plans, related to the amalgamations, were not discerned.

研究分野：都市地理学

キーワード：平成の大合併 庁舎の方式 行政組織の再編 本庁・支所 人口減少 生活拠点集落 社会関係資本

1. 研究開始当初の背景

日本は、経済面では高度成長期から低成長期へ、人口面では高齢化時代を経て「人口減少時代」に突入した。わが国政府によって、1999年4月より実施された「平成の大合併」政策は、人口減少期をみすえたわが国地方圏における自治体運営と行政サービスの改革と位置づけられる。この平成の大合併によって、国家・自治体政府の財政支出は抑えられ行政効率が多少改善された。しかしながら、合併によって面積が700Km²を超えるいわゆる「広域自治体」が67自治体も誕生し、新自治体の周辺地区では「人口減少・経済活動の低下」はもちろんのこと、「公共サービスの低下」「地元政治からの疎外」「地域アイデンティティの喪失」という重大な問題を抱えている。

2. 研究の目的

本研究プロジェクトでは、地域維持と集落移転との観点から、(1)行政組織配置(庁舎の方式)と人口変化との因果関係の解明、(2)周辺地区での支所行政機能と社会関係資本を活用した旧役場集落(生活拠点集落)の持続可能性の検討、(3)広域自治体周辺地区における集落移転の可能性の追究を通じて広域合併自治体周辺地区の課題解決を図ることとした。

3. 研究の方法

(1)行政組織配置(庁舎の方式)と人口変化との因果関係の解明

旧合併特例法下で誕生した557合併自治体について、自治体行政組織図を元に庁舎の方式(「本庁方式」「総合支所方式」「分庁方式」)を同定し、本庁舎を3タイプ(各方式の本庁舎)、支所を4タイプ(本庁方式の小支所、総合支所、総合支所方式の小支所、分庁方式の分庁舎)に分けて、合併直後、2009年度、2014年度の3時期について行政組織の再編を明らかにした。特に次の(2)における支所の縮小に鑑み、再度、自治体に問い合わせて3時期の行政組織図を再検討し、東日本に位置する252自治体について、本庁組織部数、支所課数の変遷も把握した。

さらに2000年境域に基づく国勢調査自治体人口(2000年・05年・10年)を用い、本庁舎3タイプ・支所4タイプごとの人口増減率を算出した。さらに人口減少率を目的変数、配置された行政組織タイプを説明変数とする重回帰分析による因果関係分析を試みた。

(2)周辺地区での支所行政機能と社会関係資本を活用した生活拠点集落の持続可能性の検討

22県による「平成の大合併政策」の検証・評価報告書をもとに、合併の効果・成果：1)規模の拡大による行財政の効率化・基盤強化、2)規模の拡大による行政サービスの向上、3)広域的観点に立った効率的・総合的なまちづくりの推進、4)知名度・地域イメージの向上、

5)地域内分権の進展・地域コミュニティ活動の活発化、合併の問題点・課題：1)行財政基盤の強化の未達成、2)住民サービスの低下、3)政治や自治体運営への関わり低下、4)周辺部の旧市町村の活力喪失・中心と周辺との格差拡大、5)旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失、6)地域的一体感の欠如という項目にメタ資料としてまとめた。そのメタ資料をもとに特に広域合併自治体において周辺地区での問題点、支所のあり方の問題点を中心に解明した。

次に広大な中山間地域で広域合併の周辺地区にあたる浜松市天竜区を対象に、日常生活施設・公共サービス施設の立地状況から、集落を生活拠点集落から周辺集落の5つのタイプに分類し、生活拠点集落の発見とそこへ居住する人口割合を求めた。そして天竜区旧5市町村から旧天竜市・旧水窪町・旧佐久間町を選び、合併への評価、合併前後の地元地域の様子、合併前後の買い物行動について住民アンケート調査を実施した。さらに5つのタイプ集落から51集落を選定し、集落の機能と社会関係資本についての自治会長アンケート調査を実施した。

(3)集落移転の可能性の追究

わが国政府の集落移転事業を主としてウェブ調査するとともに、平成の大合併によって広大な中山間地域をもつ自治体となった浜松市と飯田市について集落移転政策と集約型居住という観点からの地域政策についてインタビュー調査を行った。

4. 研究成果

(1)行政組織配置(庁舎の方式)と人口変化との因果関係の解明

本庁方式とは、ほとんど全ての行政機能を1カ所に集約し、支所は窓口機能のみとする方式である。総合支所方式とは、旧来の役所に従前とほとんど同じ行政機能を残し、本庁舎に管理部門や調整部門を中心にした組織をおく方式である。分庁方式とは、本庁の機能をあえて複数の庁舎に分散して配置する方式である。報告者独自の分類基準によって、合併直後のスタート時、2009年度、2014年度という3時期の庁舎の方式を把握し、合併後の行政組織のあり方と再編状況を分析した。

対象とした557新自治体でそのスタート時には、本庁方式150(27%)、総合支所方式259(46%)、分庁方式148(27%)で、総合支所が自治体に最も多く採用された。これは自治体の面積や人口の特徴を踏まえて庁舎の方式が決定されたとともに、支所地区で当初の行政サービス提供体制が合併前と大きく変わらないよう配慮された結果である。

2009年度には、合併後の組織再編を受けて本庁方式300(54%)、総合支所方式113(20%)、分庁方式144(26%)となった。スタート時に総合支所方式を採用した自治体259のうち、139が本庁方式へと変化した。合併直後にはかな

りの規模の支所を設置した自治体でも、その後支所課を削減し、その機能も窓口機能のみとした事例が多かったからである。2014年度にはこの傾向がますます進み、全体の2/3にあたる372自治体が本庁方式を採っていた。平成の大合併を特徴づける総合支所方式はわずかに59(11%)と減少したが、分庁方式はそのまま多く残っている(126、23%)。

3つの庁舎の方式から1つが採用された地理的背景要因を、林の数量化第II類分析によって探った。合併スタート時の庁舎の方式の選択には、相関比0.503、判別率(的中率)54.9%という判別結果が得られた。この分析から第1に面積(レンジ:2,747)、第2に人口(1,095)、第3に地域型(0.994)が、地理的な要因として作用したことが判明した。この判別式で説明できない部分も大きく、地理的以外の種々の要因が作用していると推察できる。2009年度には、相関比(0.516)はやや上昇したものの判別率(49.0%)は低下し、557自治体全体でみると組織再編の途上であると理解できる。そして最も説明力のある変数が人口(3,013)へと変化しつつある。2014年度には、相関比(0.542)はさらに上昇し、判別率(53.7%)も再び上昇するとともに人口の説明力がさらに高まった(4,871)。

これらの結果から、合併スタート時には新自治体は、面積を強く考慮した選択を行いその結果として総合支所が多く採用していたが、時間の経過とともに行政改革・財政状況の改善を図るため次第に本庁方式へ移行するようになり、一部の人口規模の大きい自治体で総合支所方式が維持されていることを象徴している。

行政組織配置(庁舎の方式)と人口変化との因果関係を解明すべく、まず新自治体における中心・周辺地区間の格差動向(旧市町村単位)を捉えた。すなわち庁舎方式ごとに本庁地区と支所地区に分けて、人口シェア変化率(国勢調査2000~10年)を算出した。557合併自治体は、平均するとこの10年間でマイナス9.4%という人口減少を経験した。本庁地区と支所地区では、シェア変化率平均値は1.016(1.6%増)と0.948(5.2%減)で大きな差があり、本庁地区と支所地区との格差が拡大している(表1)。

表1 庁舎の方式(合併スタート時)とシェア変化率

合併スタート時の庁舎の方式	シェア変化率(00-05)			
	旧自治体数	平均値	平均値	平均値
本庁地区	556	1.006	1.009	1.016
本庁方式	146	1.006	1.009	1.015
総合支所方式	259	1.008	1.010	1.018
分庁方式	146	1.005	1.007	1.012
支所地区	1445	0.975	0.971	0.948
本庁方式支所	319	0.970	0.967	0.940
総合支所方式大規模支所	780	0.971	0.969	0.942
総合支所方式小規模支所	92	0.972	0.956	0.926
分庁方式分庁舎	254	0.992	0.991	0.984
合計	2001	0.983	0.982	0.967

人口シェア変化率と合併スタート時の庁舎の方式とを関連させて分析すると、本庁地区は前述したようにシェアをわずかに増加させていたが、庁舎の方式による違いはない(本庁方式:1.015、総合支所方式:1.018、分庁方式:1.012)。支所地区では、分庁方式

自治体の分庁舎地区とそれ以外の支所地区では違いが存在する。最もシェア減少率が小さいのは0.984(1.6%減)の分庁舎地区である。本庁方式小規模支所と総合支所方式大規模支所ではシェアの低下レベルはほぼ同じであるが、総合支所方式小規模支所での低下が最も大きく0.926(7.4%減)である。これ以降、1)で述べたとおり支所の縮小が進み、人口減少の幅も2005年以降でさらに拡大することから、分庁方式分庁舎の地区シェアがなんとか保たれていることは評価できるが、総合支所方式小規模支所の衰退が懸念され、行政組織再編と一致した支所地区での急速で選別的な人口減少が生じていることが明らかである。

ただし自治体557について、旧市町村単位人口シェア変化率を目的変数に、庁舎の方式本所・支所タイプ分類とともに、地理的背景要因、社会的背景要因をも説明変数に組み込んだ回帰分析を行って因果関係の解明を試みたがそれを明確に出来なかった。この点は今後を期したい。

(2) 周辺地区での支所行政機能と社会関係資本を活用した生活拠点集落の持続可能性の検討

総務省(2010)を始めとして県、市町村、各種団体・研究機関、研究者による、今回の平成の大合併の評価・検証成果は枚挙に暇がない。本プロジェクトでは県の検証・評価書に着目した。2016年3月末時点で47県中22県が報告書を公表している。検証・評価の方法は、市町村の人口・経済・行財政データの合併前後の分析、合併市町村の首長・職員、各種団体への質問調査、さらに14県で住民へも質問調査を実施している。したがって県の合併の評価・検証報告書は、合併推進を進めた立場からの評価という点で注意は要するものの、第三者が平成の大合併の評価をするための重要なメタ資料の一つであると考えられる。

合併の効果・成果として、全ての県で1)規模の拡大による行財政の効率化・基盤強化、2)規模の拡大による行政サービスの向上、3)広域的観点に立った効率的・総合的なまちづくりの推進、4)知名度・地域イメージの向上、5)地域内分権の進展・地域コミュニティ活動の活発化を評価しており、これらの分野で何らかの合併の効果が得られたのは間違いはない。

逆に主な問題点として、各県で共通に1)行財政基盤の強化の未達成、2)住民サービスの低下、3)住民の政治や自治体運営への関わり低下、4)周辺部の旧町村の活力喪失・中心と周辺との格差拡大、5)旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失、6)住民の地域的一体感の欠如が指摘されている。

問題点の(3)と(4)には、合併自治体の支所のあり方が強く関係している。具体的な問題点として、旧町村での役場から支所への転換

の影響は大きく、「旧町村では旧市や非合併団体と比べ、住民は生活環境に大きな影響があったと感じている(宮崎)」、「住民は、支所機能の縮小が窓口サービスの利便性や地域の活気の低下などの原因になっていると、考えている(熊本)」とある。そして旧町村の支所の裁量・権限が小さく、地域ニーズに対応できないことや事務処理にこれまで以上の時間がかかるようになり、地域の要望・意見のうち、総合支所でさえその権限を越える案件について本庁担当課にうまく伝わらない(宮崎)」と指摘している。さらに多くの自治体で各種団体などの地区中核的機関も失われ、旧町村の商工団体や住民自治組織は、合併後、行政担当者と意見交換ができなくなったという。

さらに「面積が大きい新自治体ほど、周辺部の振興の必要性と住民の声を行政に反映することが課題(岡山)」と特記されたように、問題点 3)と 4)に関わって、ほとんどの県で合併自治体の行政には今後の支所のあり方が一層重要であることを指摘している。

今次、新たに取り入れられた総合支所は比較的権限と規模が大きい支所であるが、「支所長が副町長の場合でさえ、事業の決定などほとんどの案件で本庁との協議が必要であることや、実際には本庁の処理件数が多いのに、支所にも相応の担当課があり、支所機能の見直しが必要(北海道)」と、相反するような様々な問題点が指摘されている。

同様に分庁方式についても、複数の庁舎に部署を分散して配置するため、部署間の連携が希薄になり、不便を生じているとの指摘が多い(北海道、岩手、秋田、静岡、愛知、三重、熊本)。一方で「不満もあるものの、距離が近く往来に大きな不便がない場合においては、住民に受け入れられている(兵庫)」と一定レベル評価されている自治体もある。

十分な権限と規模を備えた支所を設置することが住民生活の利便性上の理想であるが、財政・職員配置の合理化とでジレンマが生じている。そんな中でも合併後の地域を支えていくためには、身近な行政組織である「支所」はなくてはならない存在であり、一定の権限が与えられる必要がある。総務省も支所の持つ意義を評価しており、支所を設置している合併自治体に対して交付税で措置する体制を整えた。地域維持のために十分な権限と規模を備えた支所設置が有効であるが、財政問題とのトレードオフであり、自治体の深い悩みを浮き彫りにした。合併市町村が、今後、一層の行政改革を迫られる中で、地域自治組織や地域を支える住民団体等との役割分担を図りながら、支所に置くべき機能を今後見直して、ある場合は充実、ある場合は縮小を検討していくことも必要であろう。

国立社会保障・人口問題研究所(2012)『日本の将来推計人口』をもとにした増田寛也らの『地方消滅論』が出された。それによると、

2010年からの30年間で、消滅が危惧される自治体(=20~39歳の女性が50%以上減少する市区町村)は、全国で896に達するという。そして平成の大合併によって面積1,500km²の広さをもつ超広域自治体となった浜松市でも、中心・周辺の格差が拡大し限界集落の存在が指摘されている。今後の浜松市でも、周辺地区の人口減少をできるだけ抑え、周辺地区住民の生活の質を維持していくことが喫緊の行政課題である。

その対処の一つの方策として、「静岡総合研究機構」の調査研究によると、静岡県中山間地域の過疎化を防ぐために、必要最低限の生活関連サービスを担う拠点集落を地域内で維持することで歯止めをかけることが可能であるという(2011年1月10日付静岡新聞)。また都市計画分野でも、中山間地域における集約型居住の可能性が提唱されている。すなわち中山間地域の集落は、人口・高齢化動向や住民の定住・転居の意向で異なり、拠点集落・共生集落・縮退集落に3類型化でき、拠点集落を核とした集約型居住圏域の設定が可能であると指摘されている。

本プロジェクトでも超広域合併をなしとげ周辺地区の衰退が危惧されている浜松市天竜区(5つの旧市町村からなる)をとりあげ、203地区(ほぼ大字に相当)ごとの限界集落化の状況を2010年国勢調査小地域統計分析によって明らかにした。それによると、天竜区全体の人口高齢化率が38%に達し、限界集落状態(高齢化人口割合が50%超)に達している地区が、区全体203地区のうち87も存在し、旧佐久間町・龍山村・水窪町では特に限界集落化が進み、半数以上の地区が限界集落化していた。

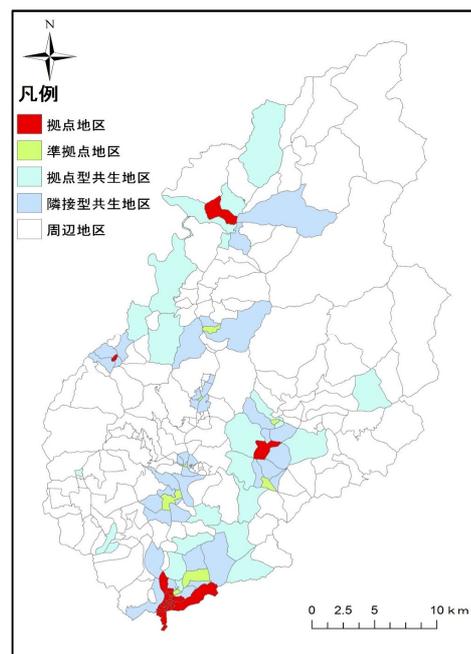


図1 浜松市天竜区5タイプ地区

さらに天竜区内の小売商店・公共施設・医療機関などの19項目・5種類の生活関連施設をNTTiタウンページよりピックアップし、

生活関連施設の立地状況から 203 地区を拠点地区、準拠点地区、拠点型共生地区、隣接型共生地区、周辺地区の 5 タイプに類型化すると、拠点地区・準拠点地区は、5 つの旧市町村ごとに 1 地区以上存在し、その周りに共生地区・周辺地区が位置する構造をなし、集約居住可能圏を構成していた(図 1)。そして天竜区住民のアンケート調査(2012 年実施、旧天竜市 n=89・旧水窪町 n=70・旧佐久間町 n=57)によると、日単位の食料品買い物行動は、旧市町村内で完結していたことが判明した。

これらのことは旧市町村単位に拠点地区での生活関連施設を整備・維持することで、それを中心にした集約型居住モデルの構築の可能であることことを示している。ただし天竜区全体では、拠点地区・準拠点地区に居住する人の割合はわずか 25%しかなく、拠点地区から共生地区までに居住する人口も約 45%しかなかった。今後は、いかに拠点地区・準拠点地区の生活関連施設を維持するか、人口の 55%を占める周辺地区から拠点地区・共生地区への家屋移転を進めるかが課題である。

さらに浜松市天竜区 51 自治会長への「自治会活動」と「社会関係資本」についてのアンケート調査(2015 年 2 月実施)の結果を、5 タイプ地区分類とアンケート結果を照らし合わせてみると、社会関係資本の蓄積のお陰で拠点地区・準拠点地区・拠点型共生地区の自治会活動は維持できているが、これら以下のレベルの地区の自治会活動の衰退が明らかになった。今後は生活関連サービスの充実や自治会活動など社会関係資本の維持のために、いっそう生活拠点集落を活用した集約居住を自治体の政策として進める必要がある。

(3)集落移転の可能性の追究

過疎地域におけるわが国政府の集落移転政策は、過疎地域集落再編整備事業(2015 年度開始)の一環として、ハード的対策として定住促進団地整備事業(基幹的な集落に住宅団地を形成)と集落等移転事業(基礎的条件が著しく低下した集落又は孤立散在する住居を基幹的な集落等に移転)が両輪になっている。実施事例に集落等移転事業はなく、定住促進団地整備事業に 2015 年度 4 件、2016 年度 4 件があるのみである。これらには平成の大合併を行った自治体が含まれているが、いずれも計画的に集落を移転する事業ではない。

集落等移転事業が進まない理由をさぐるため、浜松市(市民部市民協働・地域政策課)・飯田市(総合政策部企画課)にインタビュー調査を実施した。両市とも、中山間地域には維持の難しい集落が存在し、集約型居住の観点からの取り組みを実施しているが、計画的な居住者の移転(集落移転)ではなく、居住者の自発的な移転に任せている政策をとっている。特に浜松市では中山間地域空き

家バンク事業、飯田市では地域振興住宅制度を定め、新しい中山間地域の担い手となる来住者の誘致に取り組んでいる。

5. 主な発表論文等

(雑誌論文)(計 5 件)

西原 純:平成の大合併後の自治体行政および地方都市の現状とあり方、地理科学、Vol.71(3)、89-106、2016、査読有

阿部和俊・日野正輝・由井義通・西原 純:20 世紀の都市地理学から 21 世紀の都市地理学へ、E-journal GEO(日本地理学会) Vol. 10(2)、161-166、2016 年、査読無

Jun Nishihara, Extinct Settlements in Peripheral Areas and Areal Schemes for Ensuring Sustainability: Hamamatsu City, Japan. Niahm Moore-Cherry ed. Proceedings of the IGU, Urban Commission Annual Meeting 2015, University College Dublin, Ireland, 118-123, 2016、査読無

西原 純:合併 10 年の浜松市のその後、および現状と課題、住民と自治、No.621、27-30、2015 年、査読無

寺谷亮司・阿部 隆・西原 純:1990 年代以降の日本の都市システムの変化、E-Journal GEO(日本地理学会) Vol. 10(1)、42-46、2015 年、査読無

(学会発表)(計 10 件)

西原 純:平成の大合併による合併自治体の支所の動向と支所の意義、2016 年度日本都市学会、2016 年 10 月 29 日、於:岡崎市図書館交流プラザ(愛知県岡崎市)

Jun NISHIHARA, Quality of Life of Foreigners in an Industrial City from Geographical Perspective: Case of Hamamatsu City, Japan, The 33rd International Geographical Congress, Beijing, Aug. 24, 2016, The China National Convention Center, Beijing, China.

西原 純・中澤未来:浜松市まちづくりにおける行政と NPO の協働のあり方、2016 年度東北地理学会春季学術大会、2016 年 5 月 14 日、於:宮城教育大学(宮城県仙台市)

西原 純:地方都市と地方圏の未来、2015 年度地理科学学会秋季大会シンポジウム『地方圏の未来を考えるーネクスト・ソサエティを求めて』、2015 年 11 月 1 日、広島大学東広島キャンパス(広島県東広島市)

西原 純:昭和の大合併、平成の大合併政策後の新しい自治体と地理学、2015 年度日本地理学会秋季学術大会シンポジウム『20 世紀の都市地理学から 21 世紀の都市地理学へ』、2015 年 9 月 19 日、愛媛大学城北キャンパス(愛媛県松山市)

Jun NISHIHARA, Current Conditions and an Areal Scheme for Creating Sustainability of Peripheral Areas of Newly Merged Municipalities: The Case of

Tenryu Area, Hamamatsu City, Japan, International Geographical Union, Urban Commission Annual Meeting Dublin, Aug. 12, 2015, University College Dublin, Dublin, Ireland

西原 純：浜松市天竜区における限界集落化の現状と生活拠点地区整備に向けて、2015年度東北地理学会春季学術大会、2015年5月17日、於：仙台市戦災復興記念館（宮城県仙台市）

西原 純：『平成の大合併の検証・総括と地理学 広域自治体の誕生と三つの庁舎の方式から』、2014年人文地理学会・特別研究発表、2014年11月8日、於：広島大学東広島キャンパス（広島県東広島市）

Jun NISHIHARA, Intra-differences of population changes within new municipalities impacted by a national pro-merger policy of municipalities and their sustainability of peripheral areas after their mergers in Japan, 2014 International Geographical Union, Krakov Regional Conference, Aug, 20, 2014, Uniwersytet Jagielloński, Krakov, Poland.

西原 純：東海地方における平成の市町村合併とその後の自治体行政の展開、2014年度東北地理学会春季大会研究発表、2014年5月18日、於：仙台市戦災復興記念館（宮城県仙台市）

〔図書〕(計3件)

西原 純：平成の市町村合併とその後の自治体行政の展開 - 浜松市を事例に -、中部都市学会編『中部の都市を探る』、54-67、風媒社、2015年

Jun Nishihara, Quality of Life of Foreign Residents in Hamamatsu City. Yoshitaka Ishikawa ed. International Migrants in Japan: Contributions in an Era of Population Decline. Trans Pacific Press, 147-170, 2015

Jun Nishihara, Spatial Government Systems of Newly Merged Municipalities and Population Changes within Municipalities Impacted by Those Government Systems: Under a National Pro-merger Policy of Municipalities in Post-growth Societies. Masateru Hino and Jun Tsutsumi eds. Urban Geography of Post-growth Society, Tohoku University Press, 207-223, 2015

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西原 純 (NISHIHARA, Jun)

静岡大学・情報学部・教授

研究者番号：30136626

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし