

Title	人口減少と行政などの対応について
Author(s)	平, 修久
Citation	聖学院大学総合研究所紀要, No.29, 2004.3 : 11-43
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4147
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

人口減少と行政などの対応について

平 修 久

1. はじめに

人口減少ということばを目にする機会が増えつつある。全国672市(2000年時点における市)の人口増減を見ると、1970年から2000年の30年の間に184市(27.4%)で人口が減少した。最近の10年間でみると、その数は270市(40.2%)に増えている。過去10年間も人口が増加し続けている市は約6割あるが、増加率は全体的に低下してきている。このように、統計データで見ても、人口減少という現象は全国的に目立つようになってきている(表1)。

わが国は2006年に人口のピークを迎え、その後は人口減少に転じるという予測が、社会保障・人口問題研究所でなされている。市のレベルでも、今後、人口減少に転じる場所が増加することが予想される⁽¹⁾。

そこで、今後人口減に転じる都市の対策を検討するため、すでに長期間にわたり人口が減少している都市の状況を調査することとした。まず、調査対象都市を概観し、続いて、人口減少の背景と状況、人口減少による地域社会の問題、人口減少に対する行政対応、人口減少に対する市民の対応について論じることとしたい。これらは、「人口減少期における自治体行政のあり方に関する調査・研究」という共同研究の一環として、2003年8月に実施した聞き取り調査を中心にまとめたものである。

2. 調査対象市の概要

人口減少に移行している市が比較的多い北海道と福岡県⁽²⁾の中で、1970年から2000年にかけて継続的に人口が減少し、減少数が大きい市を調査対象とし

表1 市の人口増減の状況

	1970～2000		1990～2000	
	人口増加	488	72.6%	402
人口減少	184	27.4%	270	40.2%
計	672	100.0%	672	100.0%
年増減率				
4%以上減少	1	0.1%	0	0.0%
2～4%減少	4	0.6%	4	0.6%
1～2%減少	21	3.1%	35	5.2%
0.5～1%減少	44	6.5%	77	11.5%
0～0.5%減少	114	17.0%	154	22.9%
0～0.5%増加	123	18.3%	186	27.7%
0.5～1%増加	130	19.3%	128	19.0%
1～2%増加	136	20.2%	75	11.2%
2～4%増加	87	12.9%	12	1.8%
4%以上増加	12	1.8%	1	0.1%
計	672	100.0%	672	100.0%

出典：総務省『国勢調査報告』より作成

た。いずれの市も1970年以前に人口のピークを迎えている。ピーク人口からの減少幅を見ると、夕張市が10万人を超えている。減少率（ピーク人口に対する減少幅の比率）で見ても夕張市が87.7%と最も大きく、三笠市が79.4%で続いている。老年人口比率（全人口に対する65歳以上の人口の比率）はいずれの市でも20%を超え、夕張市と三笠市では30%以上となっている（表2）。

次に、これらの市の都市圏を雇用の面から見ると、室蘭市と大牟田市は大都市雇用圏（Metropolitan Employment Area）⁽³⁾を、田川市と大川市は小都市雇用圏（Micropolitan Employment Area）をそれぞれ構成している。小樽市は札幌大都市雇用圏に含まれ、夕張市と三笠市は雇用をベースにした都市圏は形成していないとともに、周辺都市の郊外ともなっておらず、就業に関して比較的自己完結している⁽⁴⁾。2000年の都市雇用圏人口は、大牟田圏が24万人、室蘭圏が19万人、田川圏が14万人、大川圏が10万人と、いずれも10万人以上である。しかし、いずれの都市雇用圏の人口も減少傾向にある（表3）。

表 2 調査対象都市の概要

	福 岡 県			北 海 道			
	大牟田市	大川市	田川市	小樽市	室蘭市	三笠市	夕張市
ピーク人口(年)	205,766 (1960)	51,637 (1970)	102,755 (1958)	206,660 (1963)	161,252 (1965)	62,939 (1959)	116,908 (1960)
現在の人口 (2003. 3. 31)	137,700	41,701	54,046	147,196	101,138	12,954	14,438
減 少 幅	68,066	9,936	48,709	59,464	60,114	49,985	102,470
減 少 率	33.1 %	19.2 %	47.4 %	28.8 %	37.3 %	79.4 %	87.7 %
老年人口比率 (2000)	25.2 %	20.8 %	23.8 %	23.4 %	21.4 %	34.1 %	33.6 %
面積 (km ²)	81.55	33.61	54.52	243.13	80.64	302.64	763.36

注：減少幅はピーク人口と現在の人口の差、減少率はピーク人口に対する減少幅の比
 出典：総務省『国勢調査報告』、総務省『住民基本台帳要覧』、各市資料より作成

表 3 調査対象都市と都市圏

	都市雇用圏	郊 外 市 町 村	都市雇用圏人口		
			1990	1995	2000
大牟田市	大牟田大都市雇用圏を形成	荒尾市, 高田町, 長洲町	256,865	248,421	240,392
田川市	田川小都市雇用圏を形成	香春町, 添田町, 金田町, 糸田町, 川崎町, 方城町, 大任町, 赤村	147,951	143,323	136,462
大川市	大川小都市雇用圏を形成	柳川市, 三橋町	107,536	105,013	101,607
小樽市	札幌大都市雇用圏に属する				(150,687)
室蘭市	室蘭大都市雇用圏を形成	登別市, 伊達市	207,933	201,089	193,081
夕張市					(14,791)
三笠市					(13,561)

注：() 内の都市雇用圏人口は当該市の人口

出典：金本良嗣, 徳岡一幸「日本の都市圏設定基準」CSIS Discussion Paper No.37, 2001

各市の歴史を振り返ると、大牟田市は三池炭鉱と石炭化学コンビナート、田川市は三井炭鉱、大川市は家具生産、小樽市は商業、室蘭市は製鉄、夕張市は夕張炭鉱、三笠市は幌内炭鉱により、それぞれ発展した。しかし、これらの産業の衰退あるいは撤退により人口減少に転じている。

各市の産業別就業人口構成比は表 4 に示すとおりである。大川市は日本一の家具の生産地として発展し、現在でも多くの家具工場が操業しているため、第 2 次産業の比率が 41.9 % と高い。また、夕張市は夕張メロンの生産が盛んなため、第 1 次産業の比率が 13.2 % と比較的高い。

表 4 産業別就業人口構成比（2000年）

	第 1 次	第 2 次	第 3 次
大牟田市	2.5 %	28.6 %	67.9 %
田川市	1.9 %	30.9 %	67.0 %
大川市	7.4 %	41.9 %	50.5 %
小樽市	1.5 %	22.1 %	75.7 %
室蘭市	0.7 %	29.8 %	69.3 %
夕張市	13.2 %	24.0 %	62.8 %
三笠市	7.9 %	33.5 %	58.6 %

出典：総務省『平成 12 年 国勢調査報告』2002

3. 人口減少の背景と状況

(1) 人口が減少に転じた主な理由

調査対象市の人口が減少に転じた理由は、基幹産業の衰退・撤退と都市間競争に対する遅れの 2 つに大別できる。

基幹産業の衰退・撤退については、まず、国のエネルギー政策の転換による炭鉱の閉山がある。大牟田市、田川市、三笠市、夕張市の人口減少の最大の理由は、これに該当する。大牟田市の人口は 1955 年の 20.8 万人をピークにその後減少し、現在は 13.8 万人である。主な事業所の従業者の減少数は、表 5 に

表5 大牟田市の主な事業所の従業者数の推移

事業所名	1960	1970	1980	1990	2000	2000-60
三井石炭鉱業(株) 三池鉱業所	12,822	7,822	5,242	2,017	0	-12,822
三井化学(株) 大牟田工場	8,296	3,216	1,710	709	599	-7,670
電気化学工業(株) 大牟田工場	1,582	1156	607	628	494	-1,088
三井製錬(株)	2,333	1,670	586	87	70	-2,263
(株)三井三池製作所 三池事業所	1,694	2,036	1,273	624	259	-1,435
三井鉱山(株) 三井事業所	1,347	889	594	260	98	-1,249
計	28,047	16,789	10,012	4,325	1,520	-26,527

出典：大牟田市資料

示すように2.65万人であり、これを3倍して家族も含めると、ピーク時からの減少数である7万人とほぼ等しい。夕張市の炭鉱は工業原料用の石炭を採鉱していたため当分の間は操業継続が見込まれていたが、突然の重大事故で炭鉱会社が倒産に追い込まれ、それが夕張市に大幅な人口減をもたらした。

室蘭市の場合は、オイルショックに端を発した製鉄所の操業規模縮小が人口減少の主要因である。表6に示すように、主な事業所の従業者数はピーク時の約10分の1である。いずれも基幹産業の規模縮小ないし消滅であり、それらの産業従事者と家族の流出という直接的影響ばかりでなく、関連産業従事者と家族の流出も生じ、大幅な人口減少を招くこととなった。

小樽市と大川市の場合は、主要産業が隣接市へ流出したことが人口減少の主な要因となっている。小樽市は隣接する札幌市へ商業、サービス業などが流出し、大川市では、家具製造業が筑後川の対岸の佐賀県に一部移転した。急激に大幅な減少がもたらされていないものの、産業の流出の影響は長期的になっている。

これらは、都市間競争に遅れをとったためと判断される。その遅れの具体的

表6 室蘭市の主な事業所の従業員数の推移

	ピーク時		2002年	減少数
	従業員数	年		
新日本製鐵	9,900	(1964)	489	9,411
日本製鋼所	4,300	(1965)	732	3,568
檜崎造船・製作所	1,472	(1973)	278	1,194
函館どつく	647	(1975)	132	515
計	16,319		1,631	14,688

出典：室蘭市資料

中身として、小樽市の場合は経済規模と成長率で札幌に引き離されたこと、大川市の場合は隣接市町村に対する住居費の相対的上昇と利便性の相対的低下があげられる。住居費の相対的上昇は都市の成長に伴うもので、大川市だけではなく、室蘭市でも、地価や住宅価格、家賃などの上昇により、市民が隣接する伊達市や登別市など周辺自治体へネットで転出した。また、大川市では、鉄道の廃線に伴い鉄道駅がなくなり、周辺市町村に比べて交通利便性が低下したことも人口減少の要因として受け止めている。

(2) 人口減少の状況

いずれの調査対象都市でも、主に生産年齢人口(15～64歳)が減少している。基幹産業が消滅、撤退した地域では、短期間にそれに代わる産業の育成は極めて困難であり、市内で新たな職についた比率は低く、職を求めて転出した労働者が多かった。特に、炭鉱労働者は、稼働中の炭鉱へと移って行ったと言われている。多くの生産年齢人口はファミリー層を形成しており、生産年齢人口の流出は年少人口の減少も伴った。その結果、各調査対象都市では老年人口比率が高まり、福岡県全体17.4%(2000年、以下同じ)、北海道全体18.2%を大きく上回っている。

4. 人口減少による地域社会の問題

人口減少により地域社会にもたらされる問題としては、年齢及び属性による人口構成の変化に基づくものと、需要の縮小に伴うものの2つに大別できる。前者は、高齢化の進展、児童・生徒数の減少、失業者の増加などがあり、後者は空き家の発生、企業所有地の遊休化、中心市街地の衰退、バスの利用者の減少、公共施設の維持費の確保の困難さ・存続の見直しなどがあげられる。

(1) 高齢化の進展

転出人口の大半は生産年齢人口であり、少子化の傾向とあいまって、表2に示したように、老年人口比率が上昇している。人口が減少して地域の活力が低下した上に、残った高齢者で自治会活動を継続することに支障が出てきたという市もある。そのため、地域における相互扶助が弱まるとともに、地域の祭りなど、伝統文化の継承が危ぶまれている。また、これまで青壮年が中心に活動してきた消防団の団員のなり手が減少し、自主的な防災力も低下している。

(2) 児童・生徒数の減少

日本全体の少子化の影響ばかりでなく、ファミリー世帯の流出により、調査対象都市では児童・生徒数が減少している。例えば、室蘭市では、児童数の減少により1学年1学級の小学校が増加し、学校行事や部活動にも支障が出ている。

児童・生徒数の減少が進むと空き教室⁽⁶⁾が増加し、やがて、小中学校の統廃合という事態になる。夕張市では過去に学校の統廃合を行ったが、最近、再びその必要が生じている。これは小中学校だけの話ではない。同市にはかつて北海道立高校が4校あったが、現在は1校しか残っていない。それも、定員割れの状態にあるという。

このようなことから、学校給食の需要も減少し、関連職員の業務が減り、職員らの処遇問題も発生しつつある。

(3) 失業者の増加

炭鉱の閉山など職場の消失により転出する人が多い。一方で、転出できない人も当然おり、新たな職の確保が難しく、失業状態に陥っている人もいる。その結果、閉山直後、生活保護世帯が急激に増加した。ちなみに、第8次石炭政策(1987～89年)における大牟田市内の合理化人員1,803人のうち、市内に再就職した人は485人(47.5%)であった。また、大牟田市、田川市、小樽市の1997年以降の生活保護率をみると上昇傾向にあり、その上げ幅は全国平均に比べて大きい。このことは、扶助費の支出増につながっている(表7)。

表7 生活保護率の推移

単位：パーミル(千分の1)

	大牟田市	田川市	福岡県	小樽市	全国
1960	86.3		34.6		17.4
1970	69.1		48.8		13.0
1980	45.5		43.2		12.2
1985	53.1		41.9		11.8
1990	35.6		26.1		8.2
1995	23.1		17.6		7.0
1997	23.1	28.8	16.4	24.1	7.2
1998	23.7	29.4	16.5	25.5	7.7
1999	24.9	30.8	16.8	26.2	8.2
2000	26.3	32.3	17.1	27.2	8.7
2001	27.7	34.2	17.6	28.8	9.4
2002	28.7	36.8	18.4		9.6

出典：大牟田市、田川市、小樽市資料

(4) 空き家及び遊休地の発生

炭鉱の閉山後、炭鉱会社の社宅は、多くの場合、地元自治体が購入し公営住宅となった。しかし、転出に伴い多くの空き家が発生した。今回調査したいず

れの市でも、閉山から時間が経過しているため、取り壊されたものが多く、完全な空き家状態のものは見られなかった。大牟田市の場合は、三井系炭鉱会社によりすべて社宅は解体された。しかし、その後、雑草が生い茂る空き地のまま放置され、景観、環境、衛生などの問題が発生した。交通の便の良い場所については、10～15年くらいかかって、ショッピングセンターや戸建住宅に転換された。依然として放置された土地が残されており、これら遊休地の有効活用が市にとって大きな問題となっている。

室蘭市でも、製鉄会社の社宅が便利なところにあったが、昭和60年ころから遊休化しているものが多い。一部は賃貸住宅や他の企業の社宅となっているが、ほとんど人が住んでいない住棟も見られる。また、大規模な遊休地が発生するなど、土地利用や景観上の問題が発生している。

(5) 中心商店街の衰退

人口減少は、購買力の低下をもたらし、中心商店街の売り上げを減少させている。その結果、地域経済も衰退し、市税収入が減少し、市財政が悪化するという悪循環を招きかねない。

大牟田市では、1990年ころまでは、旧建設省のシェーパップマイタウン事業などを実施し、店主も商店街のリニューアル費用を自己負担するなど、まちに活気があった。しかし、現在、中心市街地の北部に位置する新栄町は、大型小売店の井筒屋の撤退などにより寂れている。中心市街地の東部の大正町では、地元百貨店「松屋」を中心に再開発計画を立てたが、「松屋」が民事再生法の適用を受けるなど資金繰りがうまくいかず断念した。一方で、広島市に本社のあるイズミが、中心市街地の工場跡地に巨大な商業施設「ゆめタウン」を建設し、買い物客でにぎわっている。「ゆめタウン」という専門店をテナントにした商業ビルのほかに、トイザラス、ベスト電器、100円ショップ、回転ずし、ファーストフード等の飲食店も立地している。このような大型店の進出などで地元商店の多くが閉店し、従来の商店街は市の南部の国道389号沿いに残っている程度にすぎない。行政としては、地元資本の衰退を憂慮しながらも、域外資本に対して中立の立場をとらざるを得ないとしている。

田川市でも地元商業が衰退している。田川市は旧後藤寺町と旧伊田町が合併してできたため、中心市街地が2つある。中心市街地から大型小売店の寿屋が撤退し、土日に休む商店が目立つようになった。さらに、郊外の国道201号線

沿いにハイパーモールメルクス（ディスカウントストア「Mr.Max」がディベロッパーとして開発したショッピングセンターの名称）が誕生したとともに、隣接する飯塚市や直方市に買い物客が流出し、一層、地元商店街の店舗も減少している。

三笠市でも、過疎化の進行とともに、隣接する岩見沢市への買い物客の流出により商店街が衰退し、現在では幹線道路に多少商店が並んでいる程度にすぎない。生活協同組合の店舗も閉鎖され、調査時点ではその店舗は売出し中となっていた。

夕張市では、かつて炭鉱会社の購買部や労働組合が設立した生活協同組合があったため、商店街が人口規模に比例しては発展しなかった。かつては、炭坑労働は3交代のため、弁当持ちの出勤で食料品が良く売れたという。しかし、購買部も生活協同組合も炭鉱の閉山に伴い消滅した。その代わりに市民生協が作られたが、長続きしなかった。一方で、人口減少と跡継ぎ不足のため、商店がかなり減少した。特に、買回り品の商店が激減した。現在、買い物客は、スーパーのある隣接する栗山町へ流出している。

室蘭市でも、かつて賑わっていた中央地区（市役所のある地区）や輪西地区（新日本製鉄室蘭工場の正門に面した地区）の商店街はかなりシャッター通り化し、買い物客が他の商業集積地へ流出している。

（6）交通利便性の低下

三笠市には、市内の幌内炭鉱と小樽市の手宮を結ぶ道内最初の鉄道が敷設されたが、石炭産業の縮小にともない1988年に廃線となった。大川市にも、佐賀と瀬高を結ぶ佐賀線が走っていたが、JRの合理化の一環で1987年に廃線となった。夕張市では、炭鉱の閉山と大幅な人口減少により、鉄道路線が短縮されたとともに、運行本数も減少した。

バスについても利用者が減少し、バス会社の経営が悪化している。例えば、大牟田市では、中心部と社宅跡を結ぶ路線の運転本数が削減されたり、廃止されたりした。このような交通利便性の低下は、さらなる人口減少の要因ともなっている。

（7）公共施設の維持費の確保の困難さ・存続の見直し

炭鉱都市では、かつて炭鉱ごとに集落があり、炭鉱会社が店舗、病院など生

活に必要な施設をワンセット整備した。閉山とともにこれらの施設は廃止され、夕張市では、現在、大型の医療機関として、市立病院が市の北のはずれにあるだけになっている。

田川市では、人口流出を食い止めるため、市民会館、図書館、美術館などの公共施設を整備した。最近では、石炭資料館、田川勤労者総合福祉センター、田川市総合福祉センターが1つの区画にまとめて整備された。しかし、これらの施設は現在の人口規模以上のものとなっており、これらの施設の維持費が財政支出を押し上げている。

大牟田市はかつて20万都市に仲間入りした時期に保健所設置市となった。しかし、14万人弱まで人口が減少したため、保健所の存続の検討を開始した。また、動物園についても民営化も含めて存続を検討している。

また、大牟田市では、三池炭鉱閉山（平成9年3月30日）の影響を、事前に「平成2年福岡県産業連関表」を用いて試算した。その結果は表8のとおりで、市内総生産8.9%、人口5.2%、市税収9.7%の減少と、その影響は大牟田市にとって甚大であったと言える。

表8 三池炭鉱閉山が地域に及ぼした影響の推定

区 分	影 響	備 考
産業への影響(付加価値額ベース)	325億円	市内総生産(3,672億円)の8.9%
製造業出荷額等に対する影響額	37億円	平成2年出荷額等(2,283億円)の1.6%
卸・小売販売額に対する影響額	107億円	平成3年市内販売額(3,209億円)の3.3%
就業者への影響(従業地ベース)	3,280人	市内就業者(62,261人)の5.3%
(居住地ベース)	3,102人	市内就業者(59,854人)の5.2%
人口への影響	7,798人	平成2年国勢調査人口の5.2%
市税収への影響	14.1億円	平成6年度市税現年調定額(144.6億円)の9.7%

出典：『大牟田市石炭鉱業影響調査報告』平成8年2月

5. 人口減少に対する行政対応

(1) 人口減少の意識を高めた契機と人口減少に対する行政・議会の反応

わが国では、大半の自治体は人口が増加することを是としている。そのような自治体にとって、人口の減少は、素直に受け入れることができないものである。しかし、炭鉱の閉山や第2次オイルショック以降の主要企業の合理化の進展などにより経済環境が激変した自治体では、人口減少を前提とした行財政運営をせざるを得なくなった。

大牟田市は三井グループの城下町ということで、1960年から65年にかけて人口が減少し始めてもさほど深刻には受け止めなかった。1971年にはじめて長期総合計画を策定した際に、人口がピーク時の20.6万人から17.2万人まで減少し、少し危機感を持つようになった。そこで、三井炭鉱の廃坑の前から、新産業育成の準備を進めた。大牟田市では、廃坑されてもコンビナートは残ったため、他の産炭都市に比べて影響が小さいとしている。同市では、一定の人口減少はやむをえないと認識している。ただし、現在の長期総合計画では、策定時点の人口15万人が政策努力の結果10年後も維持されると想定している。

大川市では、平成9年以降、10年を除き、社会減に加えて自然減も発生し、人口減少を深刻な事態として受け止めている。行政努力だけで人口減少を食い止めることは無理で、さらに人口減少が進む可能性が強いと見ている。

田川市では、昭和30年代後半の閉山を契機、人口減少を前提にした行政運営を行うようになった。

室蘭市では、昭和54年の第2次オイルショック以降、主要企業の合理化が進み、人口減少を前提とした行政運営をせざるを得ない状況になった。

(2) 地域社会の問題に対する行政対応

小樽市では、人口減少に対する対策として昭和63年7月に『当面する人口対策』を策定した。具体的内容は、市外居住職員の市内転居要請、住民票未登録者の届出の促進、地元企業へ投資と雇用拡大の協力要請、大学・短大の学部増・定員増への協力、企業誘致、住宅適地の開発促進、小樽～札幌間の交通機関の増便と最終便の時間延長である。このように、即効性のある対策から長期

的に効果を期待する対策まで含まれている。

平成元年7月には『中期人口対策（平成元～5年度）』を策定した。内容は、新規住宅開発とその基盤整備、個人住宅・集合住宅の建設促進と誘致、工業専用地域指定の変更（住宅建設規制緩和）である。

続いて平成5年5月に、市内に人口問題研究会を設置した。ワーキング・グループ（自然動態部会9回，社会動態部会9回）を実施し，81項目を提言した。平行して，人口対策に関して，市長と語る会を4回開催した。81項目の中から早期に実現可能と思われるものについて事業化を図り，「人口対策関連事業」として平成6年度から予算に計上した。また，平成12年5月に，市長の意向により，市内の若手職員を中心に人口問題市内検討委員会を設置し，13年3月に市長に報告した。

現在，小樽市では，人口減少対策として，次のような事業を実施している（表9）。

表9 小樽市の人口問題対策事業（平成15年度分）

若年者雇用促進事業	雇用促進助成事業（工場の新設などにより地元者を雇用した企業を支援），インターンシップ事業（高校生対象），若年労働者就職ガイダンス事業，労働者地元定着事業，地域産業人材推進事業
若年者定住促進事業	共同住宅建設改良資金貸付事業，若年者向け共同住宅建設費補助（市内中心部において良質な賃貸共同住宅を建設する者を対象に補助），若年層定住促進家賃補助金（婚姻後1年以内などの新婚世帯に対して，市内民間賃貸住宅に居住する際の家賃の一部を3年間に限度に助成。14年度は29世帯70人が対象），市営住宅の建設
子育て支援促進事業	延長保育事業，地域子育て支援センター事業，産休明け保育事業，認可外保育事業補助金，保育地域活動事業，障害児保育事業，保育所開放事業，中央保育所特別保育等事業，保育料の軽減，乳幼児医療助成事業，児童手当経費，放課後児童健全育成事業
教育関連支援事業	幼稚園就園奨励費補助金
銭函地域基盤整備事業	銭函新通街路事業，札文塚通街路事業（札幌市に隣接する地区の開発事業）

出典：小樽市資料

室蘭市では、平成6年に人口定住対策を市の最重点課題として掲げ、「職・住・遊・育」の観点から『人口定住化への方策』を取りまとめた。策定に当たっての基本的な考え方は次のとおりである。

- 若年層の地元定着が最大の課題である
- 家族が真に語り合える場の確保と、心安らぎ、暮らしやすさが実感できるまちづくりが大切である
- 子育て環境への多様なニーズに応える必要がある
- 若者に魅力ある「遊」環境の整備が重要な課題である

以上の考え方を踏まえて立案、実施された重点施策は表10のとおりである。他の市でもそれぞれ人口対策に取り組んでいる。主だったものをまとめると、雇用機会の創出と定住推進に大別される。

1) 雇用機会の創出

雇用機会の創出として、工業団地の造成・販売、新規産業の育成、起業支援、第三セクターの設立、観光振興などがある。最も多く見られるのは工業団地の造成・販売である。

三笠市では、炭鉱の離職者対策として、三笠工業団地を昭和46年に造成した。道央自動車道の三笠インターチェンジに近いという立地条件の良さから、第1期は完売した。これにより、多少の人口流出を食い止めることができた。平成元年に第二期の拡張工事を開始したが、売れ行きは良くない。工業団地建設は炭鉱の閉山が前提のため、市民感情を逆なですることになるということから、三笠市では炭鉱を存続させることに注力した。そのため、造成が遅れ、失業者がすぐに工場で働くことはできなかった。

田川市では、工業団地を造成したが企業誘致が計画どおりには行かず、面積の大きい4区画が残っている⁶⁾。また、石炭産業に代わる十分な雇用の場の確保につながる新たな基幹産業が定着していない。

大牟田市では、住民に対する意識調査によると、雇用の創出に対する要望が多い。そこで、雇用の場の確保として、面積65haのテクノパークを2002年に造成（地域振興整備公団による施行）した。現在、1社操業中で、1社進出決定（時期は未定）という状況で、引き続き、企業誘致活動を実施している。南部の物流センター内にはスタートアップ・センター事業として貸し工場が用意され、すでに全区画（8棟）入居している。また、勝立（かつたち）地区では

表10 室蘭市の人口定住対策行動計画（平成6年度）の概要

目 標	平成6年度重点課題	重点課題主要施策
【職】 安定した職 場の確保	若年労働者に魅力あ る雇用間口の創出と 確保	地元企業の新規学卒受入れの働きかけ，企業誘 致の推進
	若年労働力の確保	室蘭地域Uターン促進事業，企業合同説明会， 若年者地元就職促進懇談会，地元企業視察見学 会，新規学卒者求人・求職資料の閲覧，トライ むろらんの活用
	地場企業の新分野・ 新事業展開の促進	集積活性化法による支援施策の展開
【住】 潤いとやす らぎのある 住環境の整 備	遊休地・空闲地の有 効活用促進	企業所有大規模遊休地の宅地開発促進，国鉄清 算事業団用地の活用方策の検討，空闲地の利用 意向調査
	良好な宅地の供給	市有地の分譲，民有地の宅地化促進
	良好な住宅の確保	市営住宅の建替え，特定優良賃貸住宅建設促進， 企業及び官公庁職員住宅の建設促進
【育】 健やかに子 どもを産み 育てる環境 づくり	子育て支援施策の充 実	子育て相談窓口の開設，主任児童委員の活用， 乳幼児健診・相談事業，プレママ教室，幼児教 室事業，児童館・児童クラブの活用推進，学校 週5日制対策事業，家庭教育セミナーの開設
【遊】 豊かさが実 感できる余 暇時代への 対応	文化・スポーツの振 興	コミュニティ・ホール・マスタープラン作成， 文化センター開館30周年記念事業，室蘭岳山 麓総合公園全面オープン，入江温水プールの建 設，中島公園トリムロードの整備，海洋スポー ツの振興，プロスポーツの誘致
	観光・レクリエーシ ョンの振興	交流施設の充実，海上遊覧の推進，鯨・イルカ ウォッチング，サーモンフィッシング，むろら ん港まつり・室蘭ねりこみなど魅力ある祭りの 開催，四季折々のビッグイベントの開催
	各種大会・イベント の推進	白鳥大橋完成記念大型イベントへの取組，市内 開催の主な各種大会・イベント
室蘭のPR	室蘭の特性・良さの PR	室蘭をPRする年推進事業の実施

出典：室蘭市『人口定住対策行動計画』1994

190戸の市営住宅とともに、工業団地（スタートアップセンターも立地）が建設され、完売した。

なお、産炭地への企業立地に関する優遇は平成14年3月で終了し、これらの市では、企業誘致に関する比較優位が低下した。

大牟田市では、新しい基幹産業が成長すれば人口減少は回避できるという考えのもと、石炭産業に替わる産業として、RDF（refuse derived fuel）発電所やRDF化施設をはじめとした環境・リサイクル産業の創出・育成に力を入れている。RDF発電所は2002年12月から稼働している。また、以前は企業が管理していた三池港について、1998年に港湾計画を策定し、有明湾の干拓事業終了後、国と県の事業として整備する予定である。合わせて、海岸線に沿って国が地域高規格道路を整備中である。

室蘭市では、テクノセンター等を中心とする産業の多角化と企業誘致の取り組みにより、35社、従業員1,550人が誘致された。高炉存続に向けた取り組みにより平成6年には三菱製鋼室蘭特殊鋼が操業を開始し高炉の存続が決定した。

商店街の振興については、室蘭市では平成6年に商店街近代化計画を策定し、遊休地についても平成2年に遊休地高度利用活性化対策事業調査を実施するなど、人口減により発生した地域課題に対する取り組みを進めている。三笠市でも、商工業等元気支援事業や空き店舗活用の促進、特産品販売店・オープンマーケット開設支援などを行っている。夕張市では、店舗の改修に対して固定資産税の減免を行っているが、十分なインセンティブになっていない。観光地として町を美化するため推進したが、商店側としてはこれ以上の投資はできないとしている。

夕張市では、昭和53年ころ、いずれは石炭が枯渇するということから、第三セクターの設立を全国的ブームになる前に行い、石炭の歴史村を開設した。これは夏期に100人の雇用を創出し、人口流出の歯止めに貢献した。石炭の歴史村の施設は市が所有し、マネジメントは第三セクターで行っている。敷地内で、メロンの加工も行っている。また、夕張市内のホテル2軒（ゆうばりホテルシューパロ156室、ホテルマウントレースイ118室）についても、市が所有し第三セクターが経営している。夕張駅前のホテルマウントレースイは松下興産から隣接するスキー場と合わせて夕張市が26億円で買い取った。市の予算の中に観光事業会計があり、市が第三セクターに事業を委託している形態を

とっている。そのため、企業努力が十分になされておらず、第三セクターの経営は厳しい状況にある。最近、施設の修繕に費用がかかるようになり、市の新たな負担となっている。

また、夕張市は、映画祭などのイベントに補助金を交付している。国際映画祭は2003年で14回目を迎え、若手監督の作品のコンペもある。映画ロケ地ともなり、夕張の知名度アップが図られたとともに、炭鉱という暗いイメージから明るいイメージが形成された。映画のまちとして商店のファサードに洋画・邦画の映画の看板が掲げられている。

なお、全国的に名が知られている夕張メロンの成功は、農家と農協の努力によるところが大きい。メロンの年間売り上げは約30億円にまでなっている。しかし、農家数は減少しており、新しい就農者への取り組みは、市と農協が協力して行っている。

三笠市では、東西方向に走る国道452号線が以前は行き止まりであったが、西に近接する富良野市へ延伸され、交通量が増加した。452号線を通過する観光客などを目当てに、道端での農産品を販売する人が出てきた。青果市場を廃止し、跡地を特産品の販売店として転用している。南北に走る国道12号線沿いには、北海道ではじめの道の駅を整備し、観光客などに三笠市内に足を踏み入れてもらえるように誘導している。

以上のように、各自治体で雇用創出・確保の各種施策が実施されている。しかし、縮小・撤退した産業は労働集約的で多くの雇用機会を提供していたのに対して、技術進歩により労働力をそれほど必要としない産業が増加し、新たに雇用機会を十分に創出することは容易ではない。また、域外資本を誘致せざるを得ない状況にあるが、新たに創出された雇用機会も域外資本の都合で再び減少する可能性もありうる。雇用の安定化には、域内資本の掘り起こしと、域外資本の地元定着化の両方が必要と思われる。

2) 定住対策

定住促進対策としては、公営住宅の整備、公共セクターによる宅地分譲、定住一時金・住宅建設補助金の支給などがある。

大牟田市では、地形的要因もあり、これまで雨水排水対策に力を入れてきたが、現在は定住政策として、公共下水道の整備と生活排水対策等を進めることにより住環境の向上を図っている。市の北部は民間の住宅建設で人口が増加し

ているが、南部は社宅跡地などの遊休地が多い。また、部分的に区画整理も進められている。

田川市では、住宅改良事業制度を活用し、炭鉱住宅を4階建て賃貸住宅（改良住宅）3,695戸（平成11年現在）に建替えることを進めている。他にも市営住宅1,002戸（平成11年現在）があり、公営住宅戸数は市全体の住宅戸数の25%を超えている。

また、田川市では、市の直営事業により住宅政策の一環として宅地を分譲している。ボタ山跡地を市が星美台として240区画造成し、市立病院も併設し、2003年4月から販売し、安価のため、同年8月時点においてすでに100区画が売れた。

大川市内では、市営住宅の建設、小学校の建替え、市の遊休地を宅地として分譲した道海島地区において人口増が見られる。

三笠市では、三笠工業団地の近くに、民間企業が岡山住宅団地を造成し、131戸がすぐに完売した。これは、隣接する岩見沢市より価格が安く、札幌にも通勤可能なためである。しかし、住宅団地の周辺は農業振興地域に指定されているため、住宅地の拡大はできない状況にある。若者定住施策として、転入者に一時金を支給している。その額は、個人10万円、世帯20万円である。その結果、平成9年度から14年度にかけて385人の転入者があった。住宅建設費補助制度もあり、市内者は50万円、転入者は70万円支給される。また、炭鉱会社の社宅を市が買い取り、公営住宅整備にも以前から力を注いでいる。これらのうち老朽化した1階建ての長屋形式のものは、間引きし、隣棟間隔を広げ除雪をしやすくしている。旧炭鉱住宅は沢ごとに点在しているが、三笠市では効率的な行政運営を行うためには地域の拠点形成としてコンパクトなまちづくりが必要と考え、4階建て住宅をつくり、集約化も図っている。また、新規就農者誘致特別対策事業を実施し、平成13年に新規就農者1人、14年に研修生2人（うち1人は土地を求めている）を確保した。

夕張市では、人造湖であるシュウパロ湖のダムの嵩上げにより1つの集落が水没するため、これを契機に住宅地を集約化した。

定住促進のため、公営住宅の整備や補助金の交付などは必要でもあり、効果も得られる。しかし、課題は、費用に応じた効果が得られるかどうかである。社会的な費用と社会的な効果の比較だけでなく、自治体にとっての財政負担と税収増加の比較も重要である。公営賃貸住宅は建設後も修繕や建替えなどの

経費が家賃収入以上に発生する可能性があることを覚悟する必要がある。

3) 若者の確保

地域の活力を維持するためには人口の確保が重要であるが、とりわけ、若者の確保、定住化が重要である。

田川市では、若者の確保策として福岡県立大学を誘致した。短期大学が4年生大学に拡充され、2003年4月には看護学部も増設された。2006年以降の学生数は全体で約1,000人となる。また、内訳としては、地元より域外出身の学生の方が多くなっている。

4) その他

以上の対策のほか、次のような取り組みもなされている。

- 田川市では、現在、八木山バイパスの延長工事が行われており、完成すると福岡市までのアクセスが良くなり、福岡市の通勤圏になり、人口増につながることを期待している。
- 大川市では、自治会(町内会)活動に支障をきたしていることから、61ある行政区の見直し(統合)を検討している。

(3) 人口減少に伴う行政サービス水準や事業の変更

人口減少により行政需要が減少した行政分野として、聞き取り調査では多様な回答を期待していたところ、「特にない」という回答もあり、逆に「人口減少だが、行政需要は増加」という回答もあった。この理由として、「行政需要はニーズがベース。人口とは関係がない。」「需要が市民からのものであるならば、人口の減少によりその需要も単純に減少するはずであるが、一方で市民の要望内容が年々強くなっているため、全体的には需要は減少していない。」という説明があった。このようなことが、人口減少にともなって、単純に市役所の規模を縮小できないという説明に使われていると思われる。実際に、継続居住をしている市民の中で、老年人口比率の増加などもあり、高齢者を対象とした住民1人当たりの行政需要は高まっている。

しかし、個別に見ていけば、行政需要が人口規模に比例している部分もあるはずである。そのようなものとして、具体的な回答があったのは、「児童・生徒数の減少により施設や教職員数が減少」、「新たな住宅地供給や公営住宅など

の都市基盤施設や保育所などの児童福祉施設」程度であった。施策や事業ごとに受益者が誰かを再確認すれば、人口減少により行政需要も減少するものもあってあるはずである。誰が受益者であるかの再確認は行政評価の重要な要素の一つであり、行政サービスを見直すという意識を高める必要があると言える。

一方、人口が増減しても行政需要が変化しない行政分野として、老人福祉や生活保護などの福祉、老人医療、ゴミ処理、教育や文化振興などの教育文化、消防、防災といった回答があった。

人口減少にともなって行政サービス水準や事業が変更された事例として、次のようなものがある。

夕張市では、平成14年度まで70歳以上の高齢者はバスが無料であったが、15年度からバスの運賃を100円にした。有料化の当初は不満の声があったが、数ヶ月後にはそのような声は聞かなくなったという。夕張市では、今後も、市民負担の発生・増加がありうるとしている。

大川市では、人口減少に転じた後、バブル経済期に計画した家具工場団地の建設を中止し、旧商店街である榎津地区区画整理事業を、地元の協力が得られなかったこと及び財政的に厳しいことから凍結した。

室蘭市では、昭和40年代前半に都市計画決定した市北部の丘陵地の区画整理事業を、人口減少を理由に中止した。室蘭市の人口のピーク年が昭和45年であることから考えると、人口減少の早い時期での思い切った決断と言える。仮に実施していたとしたら、住宅建設が進まずに、住宅がまばらにしかない中途半端な住宅地になったと思われる。その後、室蘭市では、都市整備の効率性を重視して、中心部に近い地区を優先的に開発している。

上記のような変更は、人口減少下においては、その必要性が増すことが容易に想像できる。人口減少にともなって、行政サービスの縮小、受益者負担の増加は避けて通れないことであり、自治体はそれらに関して住民に対して十分に説明する必要がある。

(4) 公共施設の統廃合とその転用・活用

統廃合して遊休化した公共施設を放置しておくことは、資産活用上問題があるばかりでなく、景観や賑わいの面でも問題がある。今回、調査を実施した自治体では、文化会館、市教育委員会の庁舎、青少年研修センター、宿泊研修施設、通所授産施設などに転用している。

大牟田市では、昭和50年代後半に中心部の小学校を統合した。廃校した学校跡地に文化会館を建設した。それ以外の統廃合については、これまで手がつけられない状態にあったが、現在、学校再編整備基本計画を策定し統廃合を予定している。中学校の再編は小学校の後にを行う予定としている。

大川市では、行政改革の一環として、市立保育園を2園から1園に統合した。小中学校の統廃合も考えるべき時期にきている。学校の跡地を宅地分譲するというアイデアもある。また、平成15年4月から市内の県立高校が2校から1校になった。

室蘭市は、児童数の減少や施設の老朽化のため、平成14年度に小学校を1箇所統合した。今後も数箇所の統廃合が予定されている。統廃合後、定時制高校跡を青少年研修センターとして、保育所跡を通所授産施設として活用している。

夕張市は、人口の急激な減少のため、竣工後4、5年で廃校になった小学校もある。廃校となった小学校1校と高校1校は宿泊研修施設に転用している。九州などから修学旅行、スキー教室などに利用してもらっており、人気が高いという。また、炭鉱企業の持っていたスポーツ施設を集約し、合宿の里を創設する構想を進めるため、サッカー場、陸上競技場、野球場などを整備している。

小樽市は、平成13年度に中学校を3校廃止した。1校は隣接する私立高校が中高一貫教育を計画していることから、その法人に売却した。もう1校は市教育委員会の庁舎として利用し、残り1校については有効利用を検討中である。小学校の統廃合については今後の課題となっている。また、これまで幼稚園2箇所を廃止し、保育所1箇所を廃止（統廃合）した。

(5) 人口減少による行政の内部管理への影響

人口減少を受けて、大半の市で、職員定数の削減、民間委託業務の拡大、公共施設の統廃合が行われている。

調査対象市の市民1人あたりの地方税収入(2000年)は、表11に示すように、三笠市の72,511円から室蘭市の143,208円まで約2倍の差がある。各市を類似団体⁽⁷⁾の平均と比較すると、それを上回っているのは室蘭市のみである。その他の市は、平均の0.627から0.838にとどまっており、財政的に厳しい状況にある。

表11 市民1人あたり地方税収入

	地方税収入（円/人，2000年）			類 型
	市	類型平均	市/平均	
小樽市	110,094	144,512	0.762	IV-5
室蘭市	143,208	131,230	1.091	III-5
夕張市	75,320	104,914	0.718	0-3
三笠市	72,511	115,665	0.627	0-2
大牟田市	106,795	144,512	0.739	IV-5
田川市	92,325	142,325	0.649	II-5
大川市	103,784	123,842	0.838	I-2

出典：地方財政調査研究会『市町村決算状況調査 平成12年度』2002
財団法人地方財務協会『類似団体別市町村財政指数表』2002

大牟田市では、個別計画によっては人口減少を想定したものもあるが、現在の総合計画は人口減少という前提になっていない。しかし、次の長期総合計画では、人口想定が大きな論点となると言われている。

同市では、財政再建緊急3か年計画（平成15-17年度）の立案に際して、行政はどこまでやるべきかについても議論があった。この議論は施設の統廃合や組織のスリム化につながる。

大牟田市は、1人当たりの年間所得が全国平均の3,013千円に対して2,306千円と低いため、類似団体と比較すると、個人市民税の額が著しく小さい。また、三池炭鉱の閉山直後の平成8年度と15年度（予算）を比較すると、市税全体で12.5億円（153.5→141.0億円）減少している。人口減少のほか、景気の影響、特別減税、平成11年度からの恒久的減税などの税制改正の影響もある。そのようなことから、平成13年度、14年度と2年連続して赤字決算となっている。このまま推移するとした場合、赤字の額は、15年度は15億円、17年度は77億円という数字が見込まれ、財政再建準用団体にならざるを得ない^⑥。

これまで、産炭都市では、住宅改良制度などの国の事業補助があり、補助金依存度が高かった。しかし、現在はこれらの補助制度がなく、平成14年度には産炭地に対する特別の交付金も終了したため、財源の確保の難しさが増して

いる。

大川市では、学校給食の職員の処遇問題に対して、ごみ収集職員も含め、行政改革による現業部門の再編の検討を行っている。

室蘭市では、昭和54年から行政改革の取り組みを進めており、職員数の削減や公共施設の統廃合等による財政健全化の取り組みを進めている。昭和54年以降、5回にわたり行政改革の取り組みを進め、これまで1,016人の職員数を削減した。また、保育所・保育園、小学校、定時制高校、学校給食センター、各種事務所、福祉施設、消防関連施設、農業関連施設、会館、し尿処理場、廃棄物圧縮処理場、じん芥焼却場、独身寮などを統廃合・廃止した。さらには、民間委託業務の拡大を図っている(表12, 13)。

総務省では、夕張市の職員数が100人以上過剰と指摘しているが、夕張市では、市内の集落が分散しているため行政サービスの効率が悪く、平均以上の職員が必要であるとしている。現在、退職者が出ても補充しない方針であり、過

表12 室蘭市の職員数削減の推移

	期 間	対象職員	縮減目標	達成数	職員数の推移
第1次方策	S54. 4. 1. ～61. 4. 1	全会計職員	300人以上	303人 (313人)	(2,439人→ 2,136人)
第2次方策	S61. 4. 1. ～H4. 3. 31	医療・看護・ 保健職を除く	250人	277人 (266人)	(1,783人→ 1,506人)
新しい健全化 方策	H4. 4. 1. ～8. 4. 1	普通会計職員	120人 (H4年度と H9年度比)	124人 (136人)	(1,267人→ 1,143人)
行政改革プラン 21	H8. 4. 1. ～12. 4. 1	普通会計職員	120人 (H8年度と H12年度比)	157人 (180人)	(1,143人→ 986人)
行政改革プロ グラム2000 前期実施計画	H12. 4. 1. ～15. 4. 1	医療・看護・ 保健職を除く	100人 (H12年度と H16年度比)	155人 (155人)	(1,201人→ 1,046人)
計			890人	1,016人 (1,050人)	

注：()内の達成数は医療・看護・保健職を除く職員数を共通のベースとして比較した数値
出典：室蘭市ホームページ (<http://www.city.muroran.hokkaido.jp/gyoukaku/seika/syokuin.html>)

表13 室蘭市の公共施設の統廃合等

年度	廃止・統廃合
S55	札幌連絡事務所の廃止
S56	白鳥台土木事業所の蘭北事務所への統合
S58	職員独身寮の廃止
S60	し尿第1処理場・本輪西保育所の廃止
S61	白鳥学園・港保育所・大和保育所・じん芥焼却場の廃止
S62	土木蘭北事業所の東事業所への統合、大沢会館の廃止
S63	盲人センターの障害者福祉センターへの統合、消防水上分団の第2分団への統合
H元	廃棄物圧縮処理場の廃止
H2	消防母恋出張所の入江支署への統合、啓明高校(定時制)・公用車整備工場の廃止
H3	東・西清掃事業所の統合
H4	東・西土木事業所・酪農センターの廃止
H6	高度食肉加工センターの廃止
H7	小橋内保育所の廃止
H9	9支所・出張所を4カ所に統廃合、急病センター廃止
H10	東西学校給食センター統合、消防総合庁舎建設による署所・団の集約、輪西保育所の廃止、白鳥保育所とあけぼの保育園の統合
H11	白鳥台サービスセンター・祝津・高砂会館の廃止
H13	常盤保育所と国の子保育園の統合
H14	保健福祉部分庁舎に福祉団体を集約
H15	大和小学校と東園小学校の統合

出典：室蘭市ホームページ <http://www.city.muroran.hokkaido.jp/gyoukaku/seika/koukyousisetu.html> より作成

去20年間で200人の職員を縮減した。平成14年度には行財政を見直し、特に規模の縮小を図った。15年度はまた一段の縮小を検討している。現在でも、人口が多い時に投資した際の借金返済という負担が残されている。

小樽市では、人口減少に対する検討も進める一方で、現在、直面している問

題として厳しい財政状況があり、それに対応するための財政健全化計画と行政改革を実施している。

大川市では、昭和40年代半ばをピークに人口減少傾向になった。また、同時期に基幹産業である木工産業も低迷傾向に移行した。人口減と財政の縮小化を背景として、昭和50年代後半より行政改革が当時の首長主導で行われた。その結果、大川市では、職員定数を、昭和62年の451人から、平成8年には415人に、さらに平成15年には381人に減少させた。現在、行政改革大綱を見直しているが、さらに15%削減すべきという答申になる模様である。しかし、人員削減に関して職員組合との調整が難しい。住民・議会は、人員削減、給与削減の要求が強い一方で、行政サービスの低下は想定していないばかりか、サービスの高度化、新たなサービス提供の要望も強く、行政運営の厳しさが増している。この点からも、市町村合併が急務の課題となっている。

各市とも組織のスリム化を図っているが、人口千人当たりの一般職員数を類型平均と比べると、大川市を除いて大きく上回っている。一度拡大した組織のスリム化の難しさを物語っている(表14)。

表14 人口千人当たり一般職員数

	人口千人当たり一般職員数 (2000年)			類 型
	市	類型平均	市/平均	
小樽市	9.40	7.21	1.303	IV-5
室蘭市	8.87	6.99	1.269	III-5
夕張市	21.43	11.61	1.846	0-3
三笠市	15.85	9.34	1.697	0-2
大牟田市	9.50	7.21	1.318	IV-5
田川市	9.96	7.44	1.338	II-5
大川市	8.39	8.36	1.004	I-2

出典：地方財政調査研究会『市町村決算状況調査 平成12年度』2002
財団法人地方財務協会『類似団体別市町村財政指数表』2002

6. 人口減少に対する市民の対応

(1) 公共サービス提供などへの住民参加の推進

大牟田市は、もともと企業城下町であったため、何か困った時は殿様である企業を頼りにしてきたという歴史がある。現在、市民は行政に依存する傾向があり、人口は減少しても行政需要は減少しない。一方、大牟田市では、公共サービスの提供などへ住民参加を推進するため、住民による公園の維持管理に報奨金を出している。花のまちづくり里親制度を創設したり、ファミリーサポートセンター事業も実施したりしている。最近では、市民から委員を公募することが増え、平成15年3月には市民と行政の協働に関する基本方針を定めた。

室蘭市では、街区公園の105箇所のうち63箇所について町会に清掃を委託しており、今後も拡大する予定である。後述する平成14年に完成した市民会館については、運営をNPOに委託するなど、市民との協働の拡大を図っている。

小樽市では、観光分野において、市民が中心となったイベントが1年を通じ数多く開催されており、市内の企業家や事業者が観光を通じた産業の活性化に取り組んでいる。また、同市では、今後の小樽観光の方向性を示し、施設の展開を図るため、小樽市観光基本計画を策定し、今後より一層の住民参加を進めていくとしている。

三笠市は、市民と行政が協働で植栽、清掃等を行う目的で、平成14年度から協働ルームを導入している。これは行政側のゆるやかな組織で、白老町や稚内市が先行している。白老町では15年間かかって、ようやく定着したという。住民の要望を待っているのではなく、要望を把握しにいくという攻めの姿勢をとることがねらいである。すなわち、行政職員が地域に入り込み、地域の問題に対して住民と一緒に活動する。三笠市では市内を9地区に分け、各地区担当の部長や課長を決め、市民と行政が協働して環境整備などを行っている。事業を開始して日が浅いため、地区によって温度差があり、まだ全市的な運動とはなっていない。また、市が住民による公園の維持管理を呼びかけたところ、2箇所は住民が実施するようになった。委員の公募制も導入している。まちは住んでいる人がつくるものであり、住民が満足するには自ら考えてもらう必要が

あるので、意識改革は、行政、住民の双方に必要であるとしている。

(2) 人口減少に対する市民の取り組み

人口減少への対応は行政だけが行うのではなく、市民の主体的な取り組みも望まれる。室蘭市で展開されている市民の取り組みを2例紹介したい。

1) 室蘭ルネッサンス^⑨

「このままではふるさが沈没してしまう」という危機感のもとに、1988年に室蘭ルネッサンスが誕生した。企業経営者、組合委員長、文化人、大学の教員、医者、婦人活動家など65人が、「室蘭市民財団」と「室蘭再開発市民協議会」という組織を立ち上げ、米国ピッツバーク・ルネッサンスのまちおこしにヒントを得て、室蘭ルネッサンス運動を市民に呼びかけた。

企業城下町というタテ社会で、企業や行政に対して依存性が強い室蘭において、このようなヨコの組織が生まれたこと自体が画期的なことと言える。「市民一人ひとりが主役となって、汗を出し、知恵を出し、おカネを出して、ふるさを魅力あるマチにしよう」というルネッサンスの考え方に多くの市民が賛同した。

「室蘭再開発市民協議会」では、次の4つの運動目標を掲げている

- 働きやすいマチづくり
- 住みやすいマチづくり
- 文化的魅力のあるマチづくり
- 若者に魅力のあるマチづくり

室蘭ルネッサンスの事業の一つに「噴火湾の鯨・イルカウォッチング」がある。地球最大の生物を食べる対象から見る対象にして、ウォッチングでまちおこしを開始した。1990年6月1日付の室蘭民報の社会面トップに鯨・イルカウォッチングの記事が掲載され、これ以降、多くのマスコミの取材を受けたという。

「鯨のまちづくり」というユニークな市民運動に、室蘭市役所も側面から支援するようになった。水族館内に「鯨コーナー」を設け、鯨の骨やヒゲなど関係資料を展示するとともに、同水族館を鯨情報センターにした。また、室蘭市のマスコットにも鯨が登場し、鯨のかわいいシールも生まれた。

ウォッチング以外の事業として、測量山の希望の灯・ライトアップがある。

これは、室蘭市民に親しみのある測量山の頂にある6本のテレビ塔をライトアップし、室蘭の再生のシンボルにしようとするもので、1988年11月から始められた。ルネッサンス運動全体への寄付を含めて、点灯希望者に1回5,000円寄付してもらおうしくみになっている。誕生日をはじめ、結婚祝、入学祝、あるいは転勤の際のお別れ等、市民からの申し込みで、現在まで、連続して5,000日以上続けられている。

このほか、ルネッサンス大学という生涯学習事業も実施している。これは、芸術家や文化人をはじめ、この道一筋に生き抜いてきた人を講師に招き、豊かな話を聞き、文化の心を学んでいこうという市民大学である。さらには、まちをきれいに、緑いっぱい、というクリーン・グリーン作戦も展開している。茶津山とだんばら高原に桜の木を植樹し、日本一遅い花見を市民が楽しんでいる。

2) ぷらっとてついち (室蘭市輪西 (わにし) 地区の商業・コミュニティ施設)⁽¹⁰⁾

室蘭市輪西地区は新日鉄工場の正門に隣接し、かつては、夜間人口2万人、昼間人口3万人のまちとして、室蘭市内で中央地区に次いで賑わっていた。現在は、新日鉄工場の操業の大幅縮小などにより夜間人口が約5千人まで減少し、商業の中心が東室蘭に移り、他の地区にも抜かれて、5、6番目にまで落ち込んでいる。

全盛期は商店会のメンバーが約250店であったが、現在は80店程度となっている。かつては、輪西地区の1条通りから13条通りまで約900メートルにわたって商店が軒を連ねていたという。北海道初の商店街の道路のカラー舗装を自己負担で実施したという歴史も有している。しかし、現在では、約半分の商店がシャッターを下ろし、昔の面影はない。

平成7年度に市内の商業集積地ごとに商業近代化計画を市と商工会が中心になって作成した。輪西地区については、商業施設の集約が必要という結論が出された。その後、2年間かけてそれを検証した。

平成9年に、商工会、町内会、新日本製鉄株式会社、行政、学校関係者約40人からなる輪西活性化推進協議会を設立し、2年間で10回程度のワークショップを実施した。その中で、「このままでは、10年もしないうちにまちがなくなってしまう」という危機感が共有化された。平成10年2月に2年間のワークシ

ヨップの報告書を室蘭市に提出し、まちの再生のための補助金交付と都市計画決定を要望した。

当初、室蘭市は協議会の案は実現性が低いと判断した。しかし、協議会は新日鉄の協力を取り付け、市役所を何回も訪問し、担当者を説得した。担当者も輪西地区の人たちの熱意を理解し、最終的には推進者となった。

ぶらっとてついちの建設地は新日鉄の社有地で、同社の施設があった。ぶらっとてついちの建設により、建物の固定資産税が不要になり、同社としては土地の固定資産税程度の地代収入が確保できれば良いということ、不動産費用を少なく抑えることができた。

当時、輪西地区にあった市民会館が老朽化していたため、商業施設と合わせて建替えを行った。優良建築物等整備事業⁽¹⁾として、プランニングから施工まで、輪西商店会が中心になって設立した有限会社輪西開発が担当した。同社は、事業高度化促進のための制度融資を利用しようとしたが、用途などに関して制限が多く利用を断念した。そのため、資金調達に苦勞し、融資が決まったのは着工の1週間前という。

平成13年5月に着工し、同年10月に商業施設部分が、平成14年6月に市民会館棟が、それぞれ竣工した。竣工後、商業施設は輪西商店会が中心になって別途設立した輪西中核施設協同組合が、市民会館は室蘭市が、それぞれ購入した。

商業施設は、地元の買い物客を念頭において店舗構成を行った。輪西商店会の全メンバーにテナント募集を行い、最終的に12店が入居した。菓子店、飲食店、パン屋は域外から誘致した。スーパーマーケットの「しが」は、輪西が同社の発祥の地ということで、赤字覚悟で5年間は営業するという社長の決断で出店した。

店舗以外の施設として、ワークショップを通して地元住民の要望を取り入れ、集会室、子育て施設を併設した。集会室は、連合町内会の会館が老朽化したためであり、各種会合や生涯学習などに使われている。子育て施設は、自宅ボランティアとして子育て支援を行っていた活動を拡充するためのものである。毎週、200組以上の幼稚園入園以前の子供と母親が利用している。これらの施設は集客効果があるということで、共用部分（商業施設の約四分の一に相当）として各テナントが賃貸料などを負担している。実際に、施設内の靴店では、以前の店舗ではほとんど売れなかった子供の靴が売れるという。

商業施設全体の年間売上目標を10億円とし、1年目はそれをクリアした。しかし、近距離に大型小売店舗が出店したため苦戦を強いられている。

ぶらっとてついちがまちの再生のきっかけとなった。そのオープンに対応して、隣接ブロックに立地している店が入り口をぶらっとてついちに向け直したり、店舗をリニューアルしたりしている。日曜日も営業する店が増え、賑わいが少し取り戻された。また、室蘭市はぶらっとてついちの建設に合わせて、隣接する輪西公園の再整備と市道輪西社宅通のリニューアルを行った。

市民会館の運営については、協同組合が設立したNPOに室蘭市が委託している。その結果、市民会館は利用率が以前に比べ倍増した。協同組合の職員がチケット販売したり、市民会館の業務をサポートするなど、効率的な運営がなされている。

さらなるまちの再生に向けて、協同組合では遊休地を宅地や福祉・医療施設として活用することを提案している。また、周辺の坂の上に住んでいる高齢者に地区の中心部に移り住んでもらい、まちを集約化することを考えているが、住み替えを好まない高齢者が多く、今後の課題となっている。

ぶらっとてついちが誕生し、そして、健闘している根底には、前述した「まちがなくなる」という危機感と、中心になって進めたリーダーの熱意や前向きな人生観がある。リーダーの一人である靴店の店主は、「売り上げが少ないことよりも、来客がなく、今日一日俺は何をしたのだらうと思う方がつらい。借金ができがやりがいがある。」と語っていた。このことばがまちの再生を推進していると思われる。

7. まとめ

これまで、調査対象都市について、人口減少の背景と状況、人口減少による地域社会の問題、人口減少に対する行政対応、人口減少に対する市民の対応を見てきた。これらの主な点を、今後人口減少に転じる都市への教訓という視点でまとめることとしたい。

まず、第一は、人口変化への行政対応は、増加期も決して容易ではないが、減少期の方がより困難ということである。人口増加は認識しやすいし、肯定的に受け止めることができる。しかし、減少は、一時的なものか長期的なものか

の見極めが難しい、現実を受け入れることに抵抗感がある、見通しが立てにくいなど、対応に乗り出す以前の問題がある。基幹産業の衰退・撤退など経済社会が激変すれば、人口減少対策に真正面から取り組まざるを得なくなるが、それでは遅いことは、先行して人口減少している自治体の反省として見られるところである。

第二に、雇用機会の縮小により生産年齢人口の減少率が老年人口のそれより高くなることは、老年人口比率を押し上げ、生産年齢人口が世帯主であるファミリー世帯の減少率が高いことも意味している。それに伴い、1人あたりの個人市民税額が減少し、税収も減る。そして、継続して居住する生産年齢人口の中で生活保護率が上昇し、扶助費の支出額が増加する。したがって、人口の確保の中で、生産年齢人口の確保、定住化の重要性が高まる。雇用機会の創出・確保は、人口減少都市において強力に進められてはいるが、限界がある。夕張メロンの栽培・販売のような地元の資源や資本を活用した産業の振興も必要である。

第三は、行政需要と人口規模の関係を明確化し、人口減少にともなって行政サービスのスリム化が必要なことである。人口減少都市では職員数の削減による行政組織のスリム化が最重要課題の一つとなっている。行政サービスの供給能力の削減に伴い、効率化を図る一方で、供給量の削減は避けて通れない。人口減少は自治体だけで受け止めきれない問題ではない。市民の理解、協力が不可欠である。行政への依存度合いを減らしてもらうために、市民への情報提供や説明も必要である。

第四は、人口減少期においては、市民の行政への依存度を減らすだけでなく、市民による公共サービスの提供などの地域運営への参加がより求められることである。近年、多くの自治体で取り組まれつつある市民と行政の協働は、人口減少への対応の面からも重要である。そうすることにより、地域社会に対する公共サービスの水準の確保が可能になりうる。

第五に、行政サービスの効率化のために、住宅地の集約化、すなわち、市街地をコンパクトに保つことが必要である。現在は人口増加基調で推移していても、近い将来人口減少に移行することを考えると、不必要な市街地拡大は避けるべきである。室蘭市が行ったような早めの開発事業の中止や見直しが求められる。

第六に、人口減少は、残された市民に精神的に悪影響を及ぼす可能性がある

ので、にぎわいの再生・維持、精神的シンボル、あるいは地域の誇りの維持が人口減少社会でより重要となる。市民や地元経済界の間で危機意識が醸成、共有されて始めて、危機に対応して、明るさを取り戻すための行動が生まれる。必要な時にこのような行動が生まれるように、市民主体のまちづくりの展開が望まれる。

最後に、自治体としては対応しにくいテーマの聞き取り調査に対して、快く応じて下さり、多くの情報や資料を提供して頂いた、北海道小樽市・三笠市・室蘭市・夕張市、福岡県大川市・大牟田市・田川市の職員の方々、そして、貴重な取り組み事例を説明して頂いたぶらっとてついちの方々に厚く御礼申し上げる次第である。また、これらの自治体などの取り組みが十分な成果を得られることを願ってやまない。

注

- (1) 社会保障・人口問題研究所のホームページ (http://www1.ipss.go.jp/tohkei/Shou/S_Jouken.asp) では、1995年から2000年の人口動態のデータをもとに、市町村別に2100年までの将来人口が推計できるプログラム(小地域簡易将来人口推計システム)を提供している。
- (2) 1970年から2000年にかけて人口が減少した市の数は、北海道が21市、福岡県が8市である。なお、新潟県と鹿児島県が9市、岩手県、広島県、大分県も8市である。
- (3) 都市雇用圏は、就従比、DID(人口集中地区)人口、都市圏内通勤比率を基準に設定される。中心市町村のDID人口が5万人以上の場合を大都市雇用圏とし、それが1万人以上5万人未満の場合を小都市雇用圏とする。詳しくは、金本良嗣、徳岡一幸「日本の都市圏設定基準」『応用地域学研究』No.7, 1-15, (2002)を参照されたい。
- (4) 夕張市と三笠市の就従比(2000年)は、それぞれ、1.022と1.026であり、従業地ベースの就業者数が居住地ベースの就業者数を上回っている。
- (5) 文部科学省では「余裕教室」という用語を用いている。
- (6) 『田川市第4次総合計画』2001, p.27
- (7) 政令市を除く市町村別に、団体(市町村)の人口及び第二次・第三次産業比率を基準として設定されている状態でグルーピングした団体

- (8) 大牟田市『財政再建緊急3か年計画』平成15年7月, p.2-3
- (9) 北海道室蘭市・室蘭ルネッサンスのホームページ <http://moon.edogawa-u.ac.jp/ashita/group/0120500/0120500a.htm> をもとに記述。
- (10) 輪西中核施設協同組合代表理事松永英樹氏と、輪西商店会理事長平武雄氏への聞き取り調査をもとに記述。
- (11) 市街地の環境の整備改善, 良好な市街地住宅の供給等に資するため, 土地の利用の共同化, 高度化等に寄与する優良な建築物等の整備を行う事業として, 国土交通省が補助金を交付する。

参考文献

- (1) 海道清信『コンパクトシティ』学芸出版社, 2001.8
- (2) 佐藤信夫「補論(2)成熟時代の都市経営」吉原直樹編著『都市経営の思想』2000.8
- (3) 日経産業消費研究所編集『地方都市再生への戦略 コンパクトシティーを目指して』日経産業消費研究所, 2002.8
- (4) 藤正巖, 古川俊之『ウェルカム・人口減少社会』文春新書2000.10
- (5) 古田隆彦『人口減少 日本は変わる』PHP研究所, 2003.9
- (6) 松谷明彦, 藤正巖『人口減少社会の設計』中公新書2002.6
- (7) 蓑原敬『成熟のための都市再生 人口減少時代の街づくり』学芸出版社, 2003.5