

I 研究報告

編集の都合上、本誌では資料をモノクロで掲載しておりますので、カラー版の資料につきましては、
熊本市都市政策研究所のホームページをご参照いただきますようお願いいたします。

(事務局)

熊本市における合計特殊出生率向上に向けた 少子化対策についての一考察

植木 英貴

熊本市都市政策研究所 副所長

キーワード：合計特殊出生率、有配偶率、一夫婦当たりの出生率、出生順位別出生数

1. はじめに

熊本市の人口は平成27年2月1日現在で740,253人である。わが国が人口減少社会に突入した中で、現在もわずかながら増加を続けているが、今後人口減少が進むことが予測されている¹。

人口の増減に関しては転入・転出に係る社会動態と出生・死亡に係る自然動態の2つの要因があげられる。社会動態は様々な社会経済環境の変化によって増減に影響を受けるが、自然動態は高齢化の進展に伴い死亡数の増加が進むことと、少子化に伴う出生数の減少の影響から、今後死亡数が出生数を大幅に上回っていくことが予測されており、社会増による人口増が期待できない地域においては、自然減が続く限り人口減少は避けられない。しかし、この自然減抑制のための少子化を食い止める政策を進め、出生数の増加、出生率の回復を図ることで、地方においても人口減少を抑制することは可能である。

熊本市の合計特殊出生率²を見ると平成25(2013)年1.50であり、この数値は全国値1.43よりも高く、政令指定都市中でもトップクラス³となっている。しかし、この合計特殊出生率も、人口が増加も減少もしない均衡した状態となる日本の人口置換水準である合計特殊出生率2.07には遠く及ばない状況にあり、熊本市も合計特殊出生率向上へ向けた少子化対策を現在進めているところである。

そこで、本稿では熊本市の出生に関する現状を分析するとともに、併せて少子化の要因といわれる晩婚化、晩産化、未婚化の状況を分析する。その上で、日本における出産の約98%が婚姻を前提としていること⁴から、熊本市の有配偶率と一夫婦当たりの出生率の状況、さらに出生順位別出生数の状況も合わせて分析し、今後の合計特殊出生率の上昇

の可能性について考察したい。なお、本稿における一夫婦当たりの出生率については、妻の出生率に当たる女子の有配偶出生率を用いている。

2. 出生数と合計特殊出生率の推移

全国の出生数は図1で示しているとおり、昭和22(1947)年から24(1949)年は、戦争直後の第1次ベビーブームだったことから、昭和24(1949)年は2,696,638人の出生数があり、合計特殊出生率は4.32であった。しかし、その後出生数は急速に減少し、昭和46(1971)年から49(1974)年の第2次ベビーブームによって200万人台に回復したものの、出生数、合計特殊出生率ともに低下を続けている。平成17(2005)年にはわが国の合計特殊出生率は1.26と過去最低を記録し、その後やや回復傾向にある。しかし、出生数は減少が続き、平成26(2014)年は過去最低の1,003,532人となり、少子化に歯止めがかからない状況である。

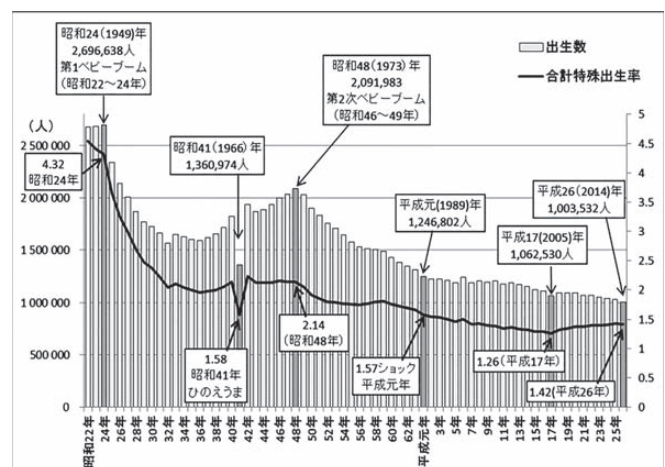


図1 日本の出生数及び合計特殊出生率の推移

(出典) 厚生労働省「人口動態統計」に筆者加筆

一方、熊本市を見ると、図2で示しているように昭和30（1955）年は第1次ベビーブームが過ぎた後となるが、合計特殊出生率が1.99、出生数は5,863人であった。その後出生数は増加し、第2次ベビーブームとなった昭和46年から49年には8,500人を超えたが、その後は国と同様、出生数は減少していった。平成元年は、合計特殊出生率の全国値が1.57となり、「ひのえうま」の年であった昭和41（1966）年の合計特殊出生率（全国値）1.58を下回ったことから、それが判明した翌2年「1.57ショック」といわれたが、熊本市はこれよりさらに低く1.49、出生数は6,696人だった。平成2年にはさらに減少し6,430人となり、過去最少の出

生数となっている。

平成3年には飽託4町との合併による人口増の影響で出生数は7,000人台に回復したが、合計特殊出生率はその後も低下を続け、平成17（2005）年に1.34と最低となっている。しかし、その後は上昇に転じ、平成25（2013）年には1.50まで回復し、平成元（1989）年の1.49を上回った。

3. 熊本市における5歳年齢階級別出生率の変化

これまで出生数と合計特殊出生率の推移を見てきたが、熊本市の出生数は現在7,100人台で推移し、合計特殊出生率も1.50まで回復している。

そこで、熊本市の合計特殊出生率の状況についてさらに詳しく見るために、合計特殊出生率を構成する年齢階級別出生率の変化を分析してみたい。

図3は合計特殊出生率における年齢階級別出生率の推移を示したものである⁵。これを見ると「20-24歳」と「25-29歳」の年齢階級別出生率の全体に占める割合は、昭和40（1965）年で72.0%、昭和50（1975）年で75.3%と7割以上を占めていた。しかし、平成2（1990）年には59.5%、平成17年には47.8%となり、平成25（2013）年には42.7%にまで低下している。一方で「30-34歳」と「35-39歳」においては、昭和40（1965）年に26.3%であったものが徐々に増加し、平成25（2013）年には昭和40年の2倍となる52%を占めるに至っている。これらは、熊本市においても出産年齢が上昇していったことを示しており、晩産化の傾向を明確に示している。

このような中で熊本市の合計特殊出生率は平成18（2006）年以降、回復傾向を示している。表1で平成17（2005）年と平成25（2013）年を比較してみると、「20-24歳」「25-29歳」の年齢階級別出生率の変化は横ばいであるのに対して、「30-34歳」「35-39歳」では0.14ポイント上昇している。このことから熊本市の合計特殊出生率の回復は30歳代の出生率の上昇が要因となっていることがわかる。

そこで、この年齢階級別出生率の変化をさらに詳しく見るために、わが国の出生の約98%が嫡出子であり婚姻と深く関係していることから、次に5歳年齢階級別の有配偶率と有配偶出生率の関係から分析を行ってみたい。

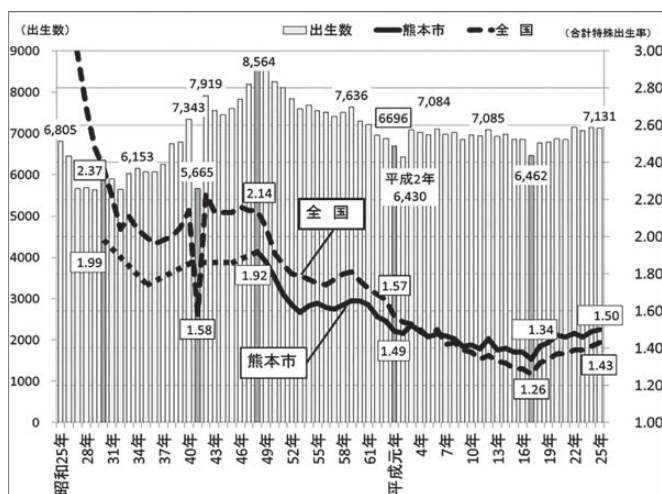


図2 熊本市の出生数と合計特殊出生率の推移

（出典）「熊本市の保健福祉」より筆者作成。熊本市を示す折れ線グラフの点線部分は毎年のデータがない部分。

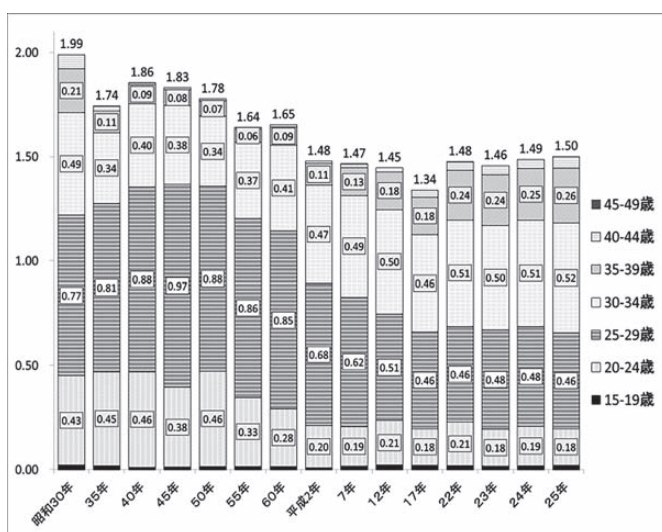


図3 熊本市の合計特殊出生率（5歳年齢階級別出生率）の推移

（出典）「熊本市の保健福祉」より筆者作成。平成22（2010）年以前は5年ごとの数値

表1 「30～34歳」「35～39歳」と「20～24歳」「25～29歳」の年齢階級別出生率の比較

区分	平成17年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
合計特殊出生率	1.34	1.48	1.46	1.49	1.50
「30～34歳」「35～39歳」計	0.64	0.75	0.74	0.76	0.78
「20～24歳」「25～29歳」計	0.64	0.67	0.66	0.67	0.64

(出典)「熊本市の保健福祉」より作成

4. 年齢階級別出生率における女子の有配偶率及び有配偶出生率の関係

女子の年齢階級別有配偶率は、女子の年齢階級別有配偶者数を当該女子人口で割ることによって算出される。また、年齢階級別有配偶出生率は当該年齢階級別出生数を当該女子有配偶者数で割ることによって算出される。そして、年齢階級別出生率は、この2つの「積」によって算出でき、この出生率の15歳から49歳までの年齢階級別出生率⁶から合計特殊出生率が算出⁷できる。

このことから本稿では、年齢階級別出生率の分析において女子の有配偶率と有配偶出生率の2つに分けて進めることとする⁸。

4-1 生涯未婚率と女子の有配偶率の推移

熊本市においても未婚化の傾向は強く、当然このことから有配偶率も低下するため、まず未婚化の状況を確認しておきたい。

図4は熊本市の生涯未婚率の推移を示したものである。生涯未婚率は50歳時点での未婚率であり、それまで一度も結婚していない人の割合を示したものであるが、男女とも上昇傾向にあることがわかる。

図4を見ると男性は昭和60(1985)年ごろから急速に上昇し、女性も平成7(1995)年ごろから上昇に転じており、平成22年には男性が16.04%、女性では12.24%となっている。このことから有配偶率は低下することとなる。

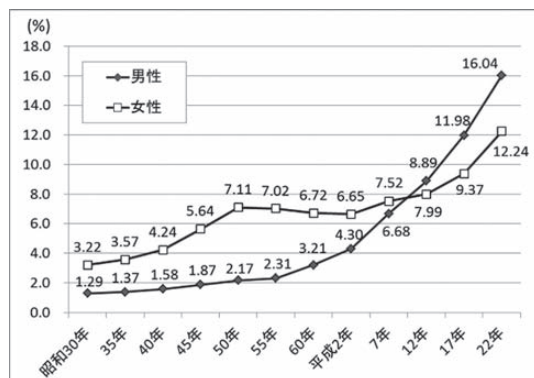


図4 熊本市の生涯未婚率の推移

(出典) 国勢調査結果より筆者算出

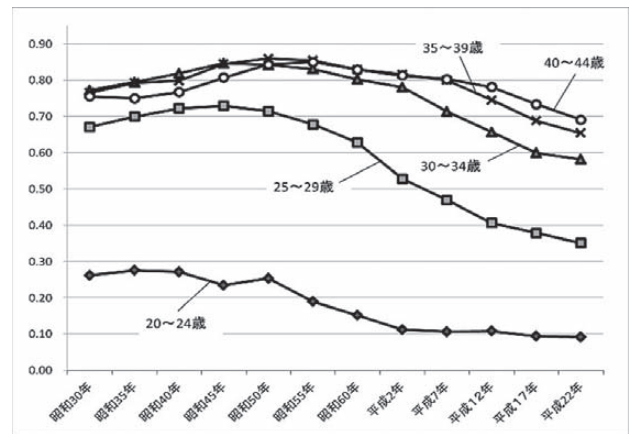


図5 熊本市の女子有配偶率の推移

(出典) 国勢調査結果より筆者算出

表2 熊本市の女子有配偶率の昭和50年と平成22年比較表

年齢	昭和50年①	平成22年②	②-①
20～24歳	25.4	9.2	-16.2
25～29歳	71.5	35.1	-36.4
30～34歳	84.2	58.2	-26.0
35～39歳	85.9	65.4	-20.5
40～44歳	84.3	69.1	-15.2

※図5の女子有配偶率から100人中何人が有配偶女子であるかを示したもの。

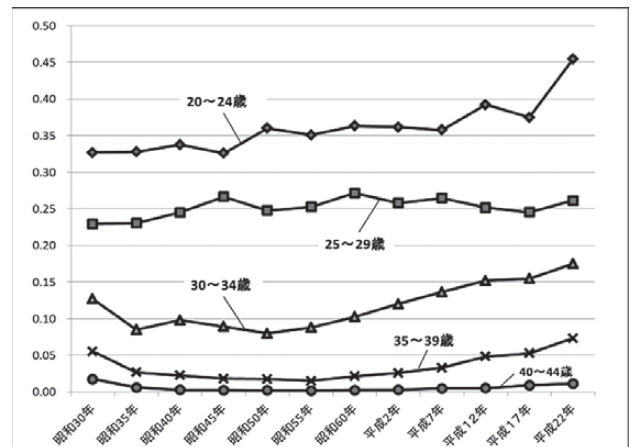


図6 熊本市の女子有配偶出生率の推移

(出典) 有配偶女子数は国勢調査結果、出生数は「熊本市の保健福祉」により筆者算出

表3 熊本市の女子有配偶出生率の昭和50年と平成22年比較表

年齢	昭和50年①	平成22年②	②-①
20～24歳	36.0	45.4	9.4
25～29歳	24.8	26.1	1.3
30～34歳	8.0	17.5	9.5
35～39歳	1.7	7.3	5.6
40～44歳	0.2	1.1	0.9

※図6の有配偶出生率から有配偶女子100人中何人の出生があったかを示したもの。

女子の15歳から49歳までの5歳年齢階級別有配偶率を示したものが図5である。有配偶率は昭和50年ごろから低下を示している。そこで、有配偶率の変化をわかりやすくするため有配偶女子が100人中何人であったかを昭和50(1975)年と平成22(2013)年で比較するため作成したものが表2である。

最も低下しているのは「25-29歳」であり昭和50年では100人中71.5人であったものが、平成22年には35.1人と半分になっている。次いで「30-34歳」で昭和50年と比較し26.0人減少し100人中58.2人に、「35-39歳」は20.5人減少し100人中65.4人となっており低下していることがわかる。

そこで次に女子の有配偶出生率がどのように推移しているかを見てみたい。先に述べたように年齢階級別出生率は有配偶率と有配偶出生率の積であることから、有配偶率が低下すれば出生率は大幅に低下することとなる。

4-2 有配偶出生率の推移

図6で女子の有配偶出生率の推移を見ると、有配偶率とは逆に有配偶出生率は全体としてやや上昇傾向にあることがわかる。つまり一夫婦から生まれる子どもの出生率の状況は、昭和30(1955)年代と比較して全体としては上昇していることがわかる。

そこで、この上昇傾向の程度をわかりやすく見るために昭和50(1975)年と平成22(2010)年を比較し、女子の有配偶者100人から出生が何人あったかを表3で見てみる。

最も上昇しているのは、昭和50年と比較し「30-34歳」であり9.5人の増加、次いで「20-24歳」の9.4人、「35-39歳」の5.6人の増加と続く。特に「30-34歳」の出生数の比較では昭和50(1975)年の100人中8人から平成22(2010)年には倍以上の17.5人に上昇していることがわかる。また「35-39歳」では4倍以上となっている。

このように有配偶出生率は一定程度的上昇が見られることから、合計特殊出生率の低下の原因は明らかに有配偶率の低下、すなわち未婚率の上昇にあることがわかってくる。

このことを踏まえ最近の合計特殊出生率の推移を改めて見てみると、合計特殊出生率は平成17(2005)年まで低下を続け、その後は回復傾向が見られる。そこで、低下から上昇に向かうこの期間において、有配偶率と有配偶出生率にどのような変化が起こっているのかを調べるため、国勢調査における直近のデータを用い、合計特殊出生率の低下の

局面と上昇に転じる局面の2つに分けて分析してみたい。それによって今後の少子化対策の1つのヒントも見つかるのではないかと考えられる。

5. 合計特殊出生率の低下と上昇の局面における有配偶率と有配偶出生率の影響

5-1 合計特殊出生率の低下の局面と上昇の局面における年齢階級別出生率の状況

合計特殊出生率の低下には、有配偶率と有配偶出生率が大きく影響していることがわかったため、次に熊本市における合計特殊出生率の低下や上昇の局面の中で、有配偶率と有配偶出生率がどのように影響しているのか5歳年齢階級別に分析してみたい。

分析の対象とするのは国勢調査の直近のデータが得られる期間として、低下の局面としては合計特殊出生率が1.45から1.34に低下した平成12(2000)年から平成17(2005)年の期間、上昇局面としては合計特殊出生率が1.34から1.48に上昇した平成17(2005)年から平成22(2010)年の期間とする。

両期間における変化を詳しく分析する方法としては、有配偶率と有配偶出生率の変化が出生率の低下や上昇にどの程度寄与したかを分析するため、平成12年と17年の出生率の差と平成17年と22年の差における有配偶率と有配偶出生率の上昇または低下の寄与率を算出する要素分解法⁹を用いることとする。

まず、分析に入る前に平成12(2000)年、平成17(2005)、平成22(2010)年の20歳から44歳までの5歳年齢階級別の出生率の状況を確認しておく。なお本稿では「15-19歳」と「45-49歳」においては出生率が0に近い分析においては除いている。

図7は平成12年、17年、22年の5歳年齢階級別出生率を比較したもので、表4では図7で示した5歳年齢階級別出生率の平成12年から17年の差と平成17年から22年の差を示したものである。表4において合計特殊出生率の低下の局面である平成12年から17年を見ると、「20-24歳」では-0.0355、「25-29歳」では-0.0467、「30-34歳」では-0.0359とそれぞれ低下しているが、「35-39歳」では平成12年とほぼ同率、「40-44歳」では0.0131上昇している。この期間を全体としてみると、「20-24歳」から「30-34歳」までの年齢階級で出生率が低下しており、その内「25-29歳」での低下が最も大きい。

平成 17 年から平成 22 年の上昇局面では、「20-24 歳」が 0.0326 上昇し、「25-29 歳」では-0.0061 で若干の低下、「30-34 歳」「35-39 歳」「40-44 歳」ではそれぞれ 0.0452、0.0588、0.0071 と上昇している。この期間では、「35-39 歳」が最も上昇しており、ついで「30-34 歳」となっている。全体としてみると、明らかに 30 歳代の上昇が著しい。

このことから平成 12 年から平成 22 年までの出生率の全体的な変化は、婚姻や出生において重要な年齢層である「25-29 歳」の出生率の弱まりと、30 歳以上に見られる出生率の強まり、つまり晩産化の傾向が読み取れる。

以上のことを踏まえ、以下、有配偶率と有配偶出生率の分析を行い、合計特殊出生率の低下の局面と上昇の局面においてどのように 2 つが影響し合っているのかを見てみたい。

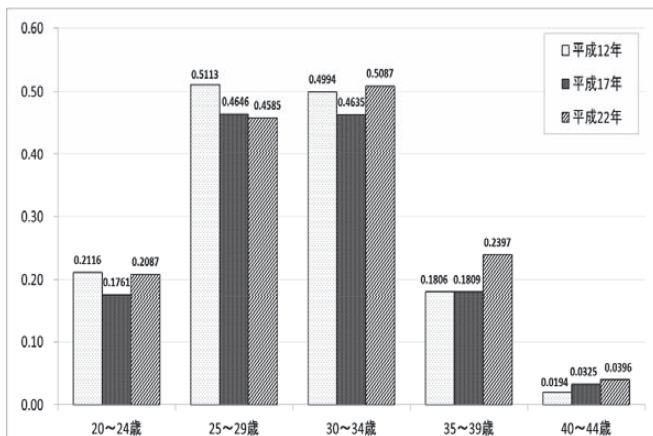


図7 年齢階級別出生率比較 (平成12年・17年・22年)

(出典) 「熊本市の保健福祉」データより筆者作成

表4 年齢階級別出生率の変化¹⁾

区分	20-24歳	25-29歳	30-34歳	35-39歳	40-44歳
平成12年⇒17年	-0.0355	-0.0467	-0.0359	-0.0003	0.0131
平成17年⇒22年	0.0326	-0.0061	0.0452	0.0588	0.0071

(出典) 「熊本市の保健福祉」データより筆者算出

5-2 合計特殊出生率の低下の局面と上昇の局面における有配偶率と有配偶出生率の影響の状況

図8、9は、先ほど見た合計特殊出生率低下の局面である平成12年から平成17年と、上昇の局面である平成17年から平成22年の5歳年齢階級別の出生率の差を有配偶率と有配偶出生率の上昇または低下の寄与率に分解し示したグラフである。

まず平成12年から平成17年の低下の局面を示した図8

を見ると、この図から全体的な傾向として有配偶率の低下の寄与率が大きいたことがわかる。特に「30-34 歳」の有配偶率低下の寄与率は大きく、次いで「25-29 歳」「20-24 歳」の順となっている。有配偶出生率の上昇または低下の寄与率を見ると、「20-24 歳」「25-29 歳」では低下の寄与率となっており、「30-34 歳」以上の年齢階級では上昇の寄与率となっている。

このことから表4で見た「20-24 歳」「25-29 歳」の年齢階級の大きな出生率の低下は、有配偶率の低下に加え、有配偶出生率の低下が要因となっていたことがわかる。一方30歳以上を見ると、「30-34 歳」では有配偶率の低下の寄与率がかなり大きいものの、この年齢階級以上で見られるように有配偶出生率の上昇が出生率の低下抑制や維持に寄与していることがわかる。すなわち、晩産化が出生率低下の抑制に寄与する結果となっている。

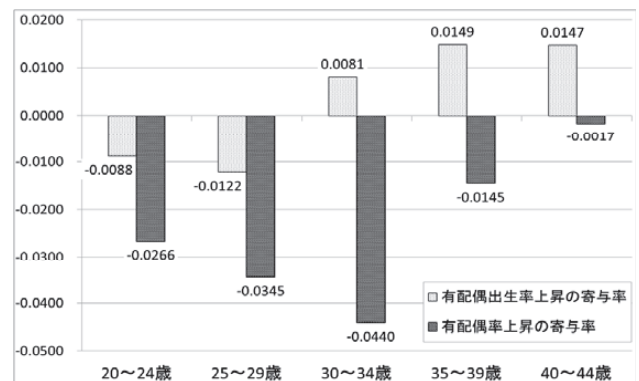


図8 平成12年から17年の年齢階級別出生率における有配偶率・有配偶出生率上昇の寄与率

(出典) 国勢調査結果より筆者算出 (マイナスの数値は低下の寄与率となる)

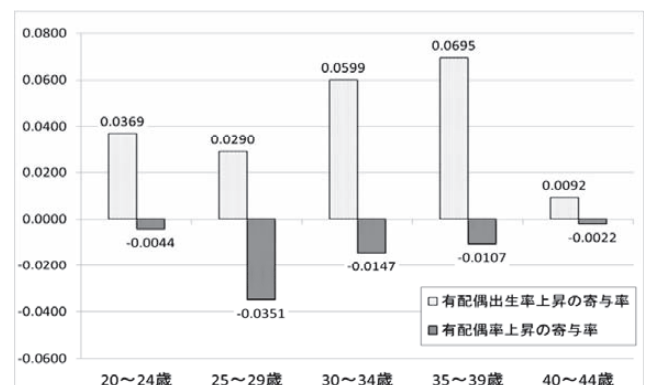


図9 平成17年から22年の年齢階級別出生率における有配偶率・有配偶出生率上昇の寄与率

(出典) 国勢調査結果より筆者算出 (マイナスの数値は低下の寄与率となる)

次に図 9 において平成 17 年から平成 22 年の上昇局面を見みると、全体に有配偶出生率上昇の寄与率が大きく影響している。

図 8 と比較すると「20－24 歳」「25－29 歳」では有配偶出生率の寄与率はプラスとなり、「30－34 歳」「35－39 歳」ではさらに大きな有配偶出生率の寄与率を示しており、晩産化の傾向がさらに強くなっていることも示している。

また、有配偶率の低下の寄与率を見ると、図 8 と比較して「25－29 歳」以外は小さくなっており、このことから平成 17 年から 22 年の合計特殊出生率上昇の局面においては、有配偶出生率の上昇と有配偶率の低下の緩和が要因となって出生率が上昇していることがわかる。しかし、有配偶出生率の上昇は先に見たように晩産化による「30－34 歳」以上の年齢階級によるものが大きく、これには十分に注意しておく必要がある。

このような中で特に注目すべきは「25－29 歳」の有配偶率低下の寄与率の大きさと、有配偶出生率上昇の寄与率の小ささであり、晩婚化と晩産化の影響がこの「25－29 歳」に大きく表れていることが読み取れる。

そこで、これまで見てきた「25－29 歳」の出生率の弱まりと「35－39 歳」の出生率の上昇傾向を今後どのように捉えていけばよいのかさらに検討を行うため、最後に平成 12 年と平成 22 年を比較した出生順位別出生数の状況を見てみたい。

6. 出生順位別出生数から見た分析

6-1 平成 12 年と平成 22 年の年齢階級別に見た出生順位別出生数の比較

表 5、図 10 は、平成 12 年と平成 22 年の出生順位別出生数を比較したものである。

表 5 を見ると平成 12 年の出生総数は 7,085 人、平成 22 年は 7,150 人であり、平成 22 年が 65 人多い。出生順位別では、第 1 子は平成 12 年と比較し 198 人も減少し、一方で第 3 子は 182 人と大幅に増加している。また第 2 子は 38 人、第 4 子は 21 人、第 5 子は 22 人の増加となっている。この状況を見ると明らかに平成 12 年からの出生数の増加は、第 2 子以降の出生数の増加に支えられていることがわかる。そこで、このような現状を踏まえて出生順位別出生数を 5 歳年齢階級別に比較、整理したものが図 10 である。

これを見ると、これまで明らかになった「20－24 歳」「25－29 歳」の出生率の低下は第 1 子出生数の大幅な減少が要

因となっていることがわかる。特に「25－29 歳」での出生率の弱まりは、第 1 子出生数の減少に加え、第 2 子出生数の減少が要因となっていた。その反面「35－39 歳」の出生率の上昇傾向は第 1 子出生数増加に加え、第 2 子、3 子の出生数の増加が要因となっている。

そこで、この傾向が今後も継続されるのか、その可能性について次に考察してみたい。

表 5 平成 22 年と平成 12 年の出生順位別出生数比較

区分	出生総数	第1子	第2子	第3子	第4子	第5子～
平成22年	7150	3304	2615	988	188	55
平成12年	7085	3502	2577	806	167	33
平成22－12年	65	-198	38	182	21	22

(出典) 「熊本市の保健福祉」より作成

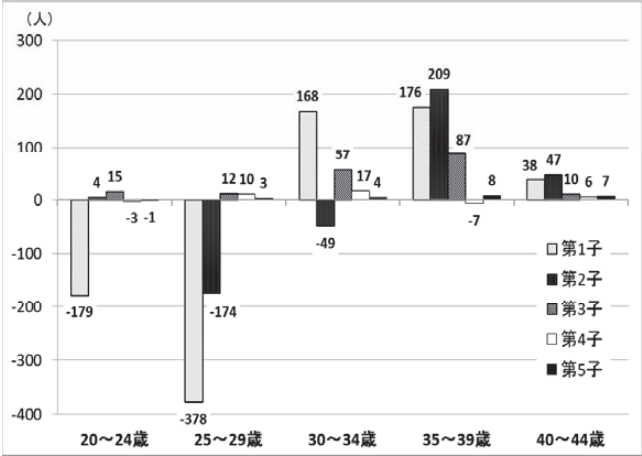


図 10 平成 22 年と平成 12 年の 5 歳年齢階級・出生順位別出生数比較（増減数＝平成 22 年値－平成 12 年値）

(出典) 「熊本市の保健福祉」より筆者作成

6-2 平成 22 年から平成 24 年までの第 1 子、第 2 子の推移から見た今後の継続可能性の考察

図 11 と図 12 は、第 1 子、第 2 子の出生数について平成 22 年以降の動向を見るため、20 歳から 44 歳までの 5 歳年齢階級別に平成 22 年、23 年、24 年のそれぞれの出生数を平成 12 年との差で示したものである。

平成 22 年、23 年、24 年の出生数は、それぞれ 7,150 人、7,074 人、7,144 人であり、ほぼ同数としてそのまま比較を行った。

第 1 子について示した図 11 を見ると「20－24 歳」では 200 人前後の減少、「25－29 歳」ではさらに多く 300 人前後の減少が続いており、30 歳代以上は逆に大幅な増加傾向

で続いていることがわかる。特に「35－39 歳」は平成 22 年の 176 人から平成 24 年は 227 人へと増加している。これらは晩産化が進み、「35－39 歳」での第 1 子の出産の増加傾向を示していることになる。

第 2 子について示した図 12 を見ると、「20－24 歳」から「30－34 歳」までは減少が続き、「35－39 歳」以上では増加に転じている。特に「25－29 歳」の減少が著しく、「30－34 歳」の減少数も年々増えていることがわかる。このように第 2 子出生の遅れとも言える状況が次の「35－39 歳」では第 2 子の増加に繋がっていることが伺えるが、「35－39 歳」でも増加数は年々減少の傾向となっている。

これらのことから、第 1 子の出生数は 20 歳代では大幅に減少していることが分かり、30 歳代は晩産化によって増加している。特に「35－39 歳」が増加の中心となっていることが分かる。そして、第 1 子の 20 歳代での出生数の減少は第 2 子における「25－29 歳」「30－34 歳」の低下へと繋が

っており、「30－34 歳」では減少数が増加している。さらにその反動とも見られる「35－39 歳」の増加においても、その数は年々低下の傾向が見られる。今後第 1 子の出生数の減少が進むと同時に、出産時期が遅くなればなるほど第 2 子以降の出生数は減少する可能性が強く読み取れる結果となっている。これらを考慮すると、現在の合計特殊出生率の回復の兆しも、晩婚化、晩産化の進展の中で出産適齢期を考えた、ちょうど昭和 46 (1971) 年から昭和 49 (1974) 年の第 2 次ベビーブームに生まれた世代の、言わば「駆け込み出産」による影響である可能性も見えてくる。

このように考えると、第 3 節で見た現在の合計特殊出生率を支えている「30－34 歳」「35－39 歳」の状況は、このままでは出生数、出生率の低下を招き、合計特殊出生率そのものの低下につながる事が予測される。

7 出生率向上に向けた少子化対策についての考察

本稿では、熊本市の合計特殊出生率の変化を踏まえ、有配偶率と有配偶出生率の推移やこの 2 つの上昇または低下の寄与率が年齢階級別出生率の変化にどの程度寄与しているか、さらには年齢階級ごとの出生順位別出生数の分析等を行ってきた。

その分析から見られることは次の 6 つに整理できる。

- ① 現在の合計特殊出生率を支えているのは「30－34 歳」「35－39 歳」の出生率の上昇である。
- ② 生涯未婚率が上昇している中、有配偶率はどの年齢階級でも低下傾向にあるが、有配偶出生率はどの年齢階級でも一定の上昇傾向にある。このことから、有配偶率の低下が出生率の低下に大きく影響している。
- ③ 合計特殊出生率の低下の局面でも上昇の局面においても「25－29 歳」は出生の弱まりが見られ、30 歳以上の年齢階級では出生の強まりが見られる。この要因を有配偶率と有配偶出生率の上昇の寄与率の 2 つから見ると、「25－29 歳」は両方とも弱く、30 歳以上では特に有配偶出生率上昇の寄与率が大きくなっており、このことから晩婚化と晩産化の影響が大きいことが伺える。
- ④ 出生順位別出生数を見ると、第 1 子の出生数の減少が見られ、第 2 子以降の出生数では増加が見られる。また「35－39 歳」では、第 1 子の出生に加え、第 2 子、第 3 子の出生数の増加が著しい。
- ⑤ 年齢階級ごとに出生順位別出生数の動向を見ると、第 1 子出生数は 20 歳代で大きく減少し、30 歳代で増加し

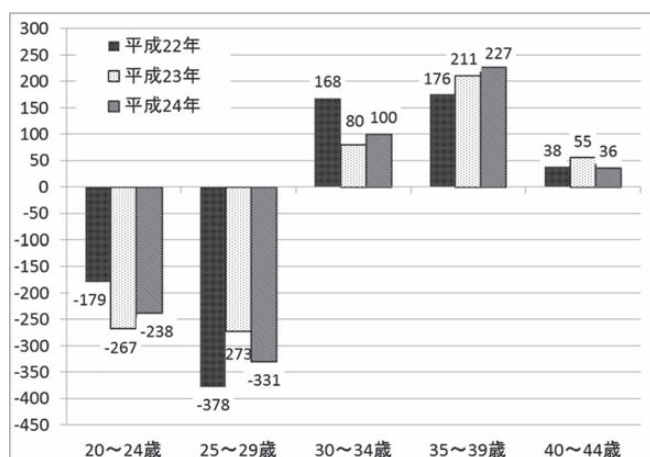


図 11 年齢階級別第 1 子出生数の平成 12 年との差の推移
(出典)「熊本市の保健福祉」より筆者作成

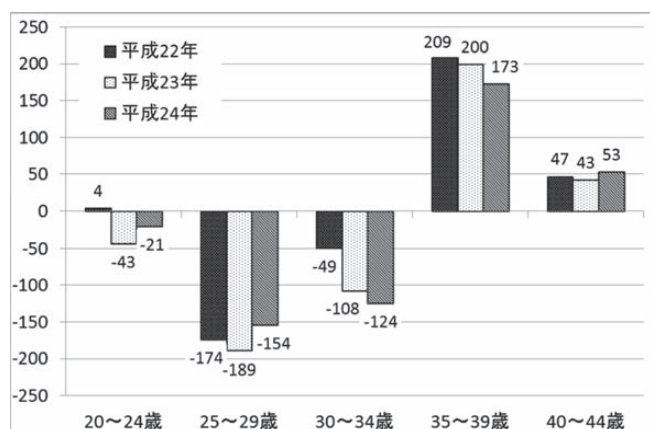


図 12 年齢階級別第 2 子出生数の平成 12 年との差の推移
(出典)「熊本市の保健福祉」より筆者作成

ている。その影響で、第2子出生数も第1子と5歳遅れた形で「25-29歳」「30-34歳」で減少し、「35-39歳」で大きく増加している。しかし、その増加数にも減少傾向が見られる。

- ⑥ このまま第1子の出生数が減少し、かつ晩産化によって第1子の出生が遅くなれば「30-34歳」「35-39歳」の出生率の低下を招き、合計特殊出生率の低下につながる事が懸念される。

以上のことを踏まえると、熊本市における合計特殊出生率向上に向けた少子化対策においては次の2点が重要である。

第1には、言うまでもなく20歳代の出生数を高める必要があるが、そのためには有配偶率の向上、すなわち結婚に繋がるような施策を促進することが重要である。もちろん結婚は個人の自由な意志で行われるべきものであり、それを前提とした施策が望まれる。その場合のターゲットとなる年齢階級は、図9で見たように合計特殊出生率の上昇局面であっても最も有配偶率低下の寄与率が高い「25-29歳」とすることが有効である。まずはこの年齢階級の有配偶率を向上させることである。

第2にそれと並行して、出生数の増加や出生率向上に向けた少子化対策を実施するには、まず第1子の出生数を回復させることが重要であるが、それに加えて図12で見られたような「25-29歳」「30-34歳」での第2子出生数の低下傾向を回復させることも十分考慮しながら、更なる個別の支援や施策など重層的で継続した少子化対策の展開が必要である。そのことによって第1子出生だけでなく、第2子、第3子の出生も進めば、出生数の増加や合計特殊出生率の上昇にもつながっていく。

8 終わりに

人口減少社会にあって、少子化の進行は高齢化とともに、我が国の今後の社会経済全体に計り知れない影響を与えることが予想される。熊本市においても直面する人口減少の克服に向けて正面から取り組んでいるところであるが、この中でも大きな課題のひとつが出生率の向上を図ることである。本稿において出生率向上に向けた少子化対策についての考察を行ったが、結婚や出産は人の心に触れる問題であり、様々な考え方や意見に対し十分に配慮しながら進めていくべき政策課題である。今後さらに広い視点からの政策研究を進めたい。

参考文献及び資料一覧

- [1]岡崎陽一（1993）『人口分析ハンドブック』古今書院
- [2]岡崎陽一（1999）『人口統計学』古今書院
- [3]須藤一紀（2005）『よくわかる日本の人口』第一生命経済研究所
- [4]厚生労働省（2013）『人口動態統計』
- [5]国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）報告書』
- [6]国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）報告書』
- [7]総務省統計局『国勢調査結果』
- [8]熊本市『熊本市統計書』
- [9]熊本市『熊本市の保健福祉』

¹国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」によれば平成22年国勢調査時の熊本市人口734,474人が平成52（2040）年に659,133人に減少するとされている。

²合計特殊出生率とは、15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当するものである。

³厚生労働省「平成20～24年人口動態保健所・市区町村別統計」によると政令指定都市の中で浜松市の1.57、北九州市の1.50に次いで熊本市は1.49で3位となっている。

⁴厚生労働省の平成25年「人口動態統計」によると日本の出生数1,029,816人のうち嫡出子は1,007,026人で、その割合は97.8%である。

⁵図2、図3の昭和45（1970）年の年齢階級別出生率及び合計特殊出生率（1.83）はデータがないため、昭和45年の出生数をもとに筆者が独自推計している。

⁶年齢階級別出生率＝年齢階級別女子有配偶率×年齢階級別有配偶出生率＝（年齢階級別女子有配偶者数/年齢階級別女子人口）×（年齢階級別出生数/年齢階級別女子有配偶者数）＝年齢階級別出生数/年齢階級別女子人口

⁷15歳から49歳までの5歳年齢階級別出生率であるため、その値を5倍する必要がある。

⁸岡崎陽一著 人口分析ハンドブック 42頁

⁹岡崎陽一著 人口分析ハンドブック 43頁

「要素分解法」の公式は次のとおりである。

総出生率の差＝（二つの年次の有配偶出生率の平均値）×（有配偶率の差）＋（二つの年次の有配偶率の平均値）×（有配偶出生率の差）

¹⁰平成12年と平成17年、平成17年と平成22年の5歳年齢階級別出生率の差は、図8、図9で示した有配偶率と有配偶出生率の寄与率の計（年齢階級別出生率の差）とは四捨五入の関係で必ずしも一致しない。

政令指定都市間の比較から見た 少子化の要因分析並びに抑制可能性

永家 圭祐

熊本市都市政策研究所 職員併任研究員（健康福祉子ども局 子ども支援課）

キーワード：少子化、合計特殊出生率、未婚化、晩婚化

1. はじめに

日本は、近年の急速な少子高齢化に伴い、平成 17 (2005) 年より人口減少社会に入ったといわれている。平成 25 (2013) 年の人口推計においては、出生数が 1,029,816 人と前年より 7,415 人減少し、統計の得られていない昭和 19 年から 21 年を除き、現在の形式で統計を取り始めた明治 32 年以降最低の出生数となった。

一方、熊本市においては、若干の増減はあるものの、平成 17 年を除く平成 10 (1998) 年以降は 6,800~6,900 人前後の出生数を維持し、平成 20 (2008) 年に富合町、平成 22 (2010) 年に城南町及び植木町との合併を経て、7,100 人前後の年間出生数となり、現在も一定数を維持している状況である。

しかし、全国値と同様に、0~14 歳の年少人口が、出生割合の高い年齢階級区分である 25~39 歳の人口よりも少ないことから、今後の出生対象年齢人口が減少することは明らかであり、熊本市においても出生数の減少による少子化は不可避とされており、平成 42 (2030) 年には人口が 70 万人未満となることが予測される¹⁾。

この現状は、少子化社会対策大綱（平成 27 年 3 月 閣議決定）において、「現在の少子化の状況は、我が国の社会経済の根幹を揺るがしかねない危機的状況にある」と記載されているように、喫緊かつ克服すべき課題であることは明らかである²⁾。

そこで、本稿においては、合計特殊出生率の上昇が少子化の抑制につながるのと考えるのもと、合計特殊出生率と少子化における大きな要因といわれる「未婚化」「晩婚化」「晩産化」（姉崎・佐藤・中村 2011）に関するデータを示し、各要因に関するデータと合計特殊出生率の相関関係³⁾を比較・分析していく。続いて、本市が大学生に実施した調査より、経済的な充実が結婚や出産における重要な要素として多く挙がっていることから、経済的要素を中心に、少子化の各種要因との相関関係を見ていき、それぞれ少子化にどのような影響を与えているか調べることで、少子化の抑制可能性を考察する。

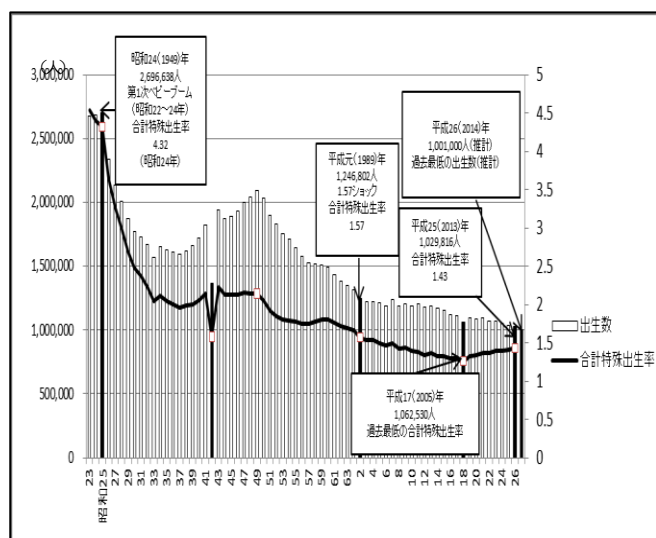


図1 出生数（左目盛）と
合計特殊出生率（右目盛）の推移（全国）
（出典）平成 25 年人口動態統計より作成

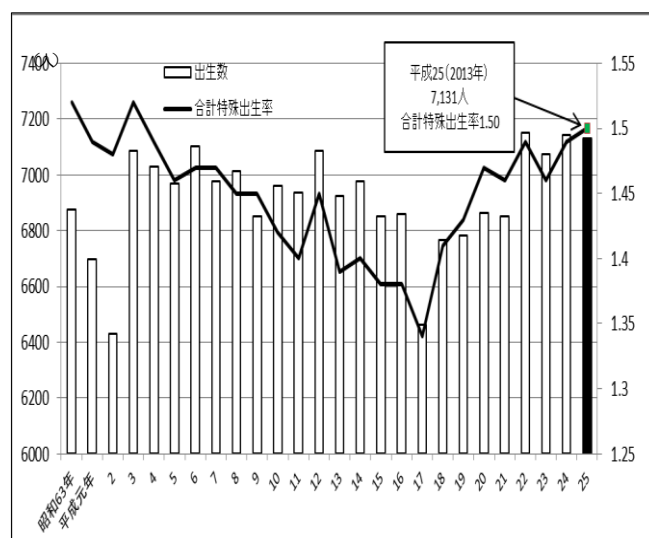


図2 出生数と
合計特殊出生率の推移（熊本市）
（出典）平成 25 年度熊本市の保健福祉より作成

2. 先行研究

まず、本稿の方向性を確認するために、少子化に関する先行研究を見てみる。1989 年の 1.57 ショックや 1994 年のエンゼルプラン⁴の策定（文部、厚生、労働、建設の 4 大臣の合意）以降、少子化関連の研究は、保育サービスや経済的支援などの様々な視点から活発に行われており、内閣府経済社会総合研究所では、2004 年と 2011 年の 2 回、出生率の動向に関する研究を中心にサーベイしている。

本稿に関係の深い研究として、加藤（2011）は、未婚化を推し進めた要因分析において、経済成長低下による所得格差の拡大と、個人主義の普及による仲人慣習や見合い結婚の減少による共同体的結婚システムの弱体化を原因として示している。

また、松田（2010）は、少子化の要因の 7 割が未婚化であり、若年者の経済的自立を推進し、家族形成ができる支援を厚くすることが不可欠であると述べている。

堤（2011）は、結婚出産に伴う女性の機会費用と経済的コストに着目して出生動向を分析し、晩婚化による先送りしていた結婚後の出生が、完結出生率を挽回していないことを明らかにしており、こういった先行研究からも、未婚化や晩婚化は少子化との関連が深いことが見受けられる。

本稿では、以上のような先行研究を踏まえ、本市が政令指定都市であることから、特に、各政令指定都市（以下、「各都市」という。）を比較し、少子化の要因分析を行う。

3-1. 合計特殊出生率と未婚化

まず、各都市の傾向からみた合計特殊出生率と未婚化の関係について分析する。

出生数は先に述べたように、全国値で過去最低を記録しており、合計特殊出生率も長期でみると低下傾向である。一方、未婚化は漸次進行しており、平成 22 年の全国の男性生涯未婚率の値は 20.14%⁵ となっており、30 年前の約 8 倍と年々上昇傾向にある。

出生と婚姻の関係において、現在、わが国の出生の 97.8% が、婚姻関係の成立している男女間からなされていることから⁶、未婚化が出生率低下に与える影響が大きいと考えられる。

そこで、未婚化のデータとして 15～49 歳男女未婚者割合⁷（以下、「男女（男性）（女性）未婚者割合」という。）に注目し、合計特殊出生率との関係性を見たのが図 3 である。

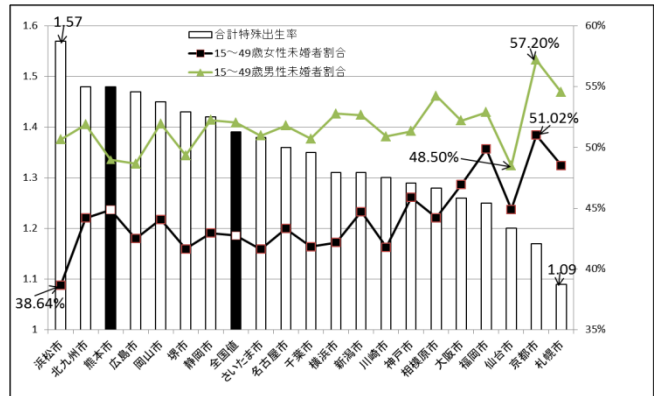


図 3 合計特殊出生率（左目盛）と 15～49 歳男女未婚者割合（右目盛）の関係
 （出典）合計特殊出生率は平成 22 年人口動態調査より、
 15～49 歳男性・女性未婚者割合は
 平成 22 年国勢調査より作成
 ※ 合計特殊出生率の高い都市より降順

平成 22 年における合計特殊出生率の最高が浜松市の 1.57、最低は札幌市の 1.09 であり、女性未婚者割合の最高が京都市の 51.02%、最低は浜松市の 38.64%、男性未婚者割合は、最高が京都市の 57.20%、最低が仙台市の 48.50% であり、全体的に、合計特殊出生率が高い都市は男女それぞれの未婚者割合が低い傾向が見受けられた。

次に、合計特殊出生率と男女それぞれの未婚者割合の相関係数⁸をみると、合計特殊出生率と男性未婚者割合の相関係数は -0.5567、合計特殊出生率と女性未婚者割合の相関係数は -0.7138 であり、各係数について、相関係数の評価基準⁹をもとに判定すると、合計特殊出生率と男女の未婚者割合どちらとも相関が見られ、特に、女性においては、かなり高い相関関係があるといえる。

以上のように、男女それぞれの未婚者割合と合計特殊出生率の間に相関があり、また、未婚化が抑制されることで合計特殊出生率が高くなる可能性が高いことが確認できた。

3-2. 合計特殊出生率と晩婚化

次に、各都市の傾向からみた合計特殊出生率と晩婚化の関係について調べていく。

未婚化と同様に晩婚化も近年進行しており、20 年前と比較し、わが国の平均初婚年齢は男女ともに 2 歳以上上昇している¹⁰。繰り返しになるが、出生と婚姻の間には明確な関係性が認められるため、平均初婚年齢が上昇することで出生に関する年齢も上昇することは明らかである。そのことにより、夫婦の出生可能性¹¹が低下し、晩婚化が少子化

につながるようになる。

そこで、晩婚化のデータとして男女の平均初婚年齢¹²を用い、合計特殊出生率との関係性を図4で見ていく。

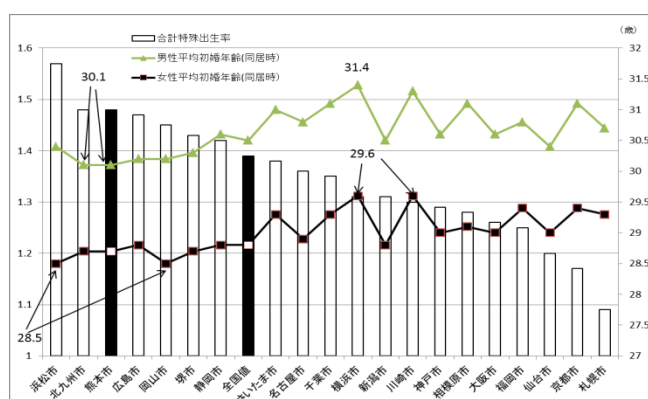


図4 合計特殊出生率と男女平均初婚年齢(同居時)の関係
(出典) 男性・女性平均初婚年齢は平成22年人口動態統計より作成
※ 合計特殊出生率の高い都市より降順

男性の平均初婚年齢が最低であるのは熊本市と北九州市の30.1歳、女性の平均初婚年齢が最低であるのは岡山市と浜松市の28.5歳となっており、未婚者割合と同様に、女性と比べ男性のほうが、平均初婚年齢が高く、また、合計特殊出生率が高い都市は男女それぞれの平均初婚年齢も低い傾向が見受けられた。

次に、合計特殊出生率と男女それぞれの平均初婚年齢の相関係数をみると、合計特殊出生率と男性の平均初婚年齢の相関係数は -0.5117 、女性の平均初婚年齢との相関係数は -0.6851 であり、ともに高い相関関係が見られた。

以上のように、男女平均初婚年齢と合計特殊出生率の間に相関があり、また、晩婚化が抑制されることで合計特殊出生率が高くなる可能性が高いことが確認できた。

3-3. 合計特殊出生率と晩産化

3つ目に、各都市の傾向からみた合計特殊出生率と晩産化の関係について調べていく。

晩婚化と同様に、晩産化によって出生可能期間が短くなることで夫婦の出生可能性が低下し、少子化につながるのとは明らかである。

そこで、晩産化の要素として、第1子出生時の父母の平均年齢¹³のデータを用い、合計特殊出生率の関係を図5で見ていく。

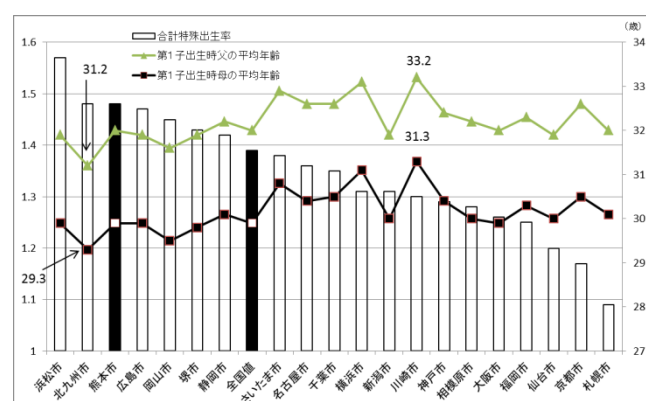


図5 合計特殊出生率と第1子出生時の父母の平均年齢の関係
(出典) 第1子出生時父母の平均年齢は平成22年人口動態統計より作成
※ 合計特殊出生率の高い都市より降順

父母ともに、第1子出生時の平均年齢が最低である都市は北九州市(父:31.2歳、母29.3歳)であり、晩婚化と同様に、父親のほうが第1子出生時の平均年齢は高かった。

また、合計特殊出生率と第1子出産時の父母の平均年齢の相関係数をみると、合計特殊出生率と第1子出生時父の平均年齢の相関係数は -0.3225 、第1子出生時母の平均年齢との相関係数は -0.3670 と、ある程度の相関関係はあったものの、先にみた晩婚化、晩産化と比較すると、その値は低いものであった。

これまで、合計特殊出生率と少子化における大きな要因といわれる晩婚化、晩産化に関するデータについて、各都市のデータを示しながら、相関関係を見てきた。

それぞれの相関係数を表にしたのが表1であり、そこから見えたことは以下のとおりである。

表1 晩婚化、晩産化、晩産化と合計特殊出生率の相関係数

	15~49歳 未婚者割合 (男性)	15~49歳 未婚者割合 (女性)	平均初婚年齢 (男性 同居時)	平均初婚年齢 (女性 同居時)	第1子出生時 平均年齢 (父親)	第1子出生時 平均年齢 (母親)
合計特殊出生率との相関係数	-0.5567	-0.7138	-0.5117	-0.6851	-0.3225	-0.3670

- (1) 合計特殊出生率は晩婚化・晩産化と負の相関関係であり高い相関係数である一方、晩産化との相関係数は他の2つと比較すると低い。
- (2) 晩婚化、晩産化、晩産化の全てにおいて、男性より女性の各種データと合計特殊出生率の相関係数が高い。

ここから言えることとして、晩婚化や晩産化、晩産化と

合計特殊出生率の間に関係性があることは明らかであるが、相関係数の値を参考にすると、晩産化より未婚化や晩婚化の抑制により重点を置いた対策を採用することが合計特殊出生率の上昇に効果的であり、特に女性に焦点を絞ることが有効である。

そこで次節では、未婚化、晩婚化についてそれぞれの要因を調べ、よりの絞った対策の可能性を明らかにする。

4. 未婚化・晩婚化と経済的要素

4-1. 未婚化と経済的要素

未婚化や晩婚化の要因といっても、結婚や妊娠、出産は個々人の決定によるものであり、特定の価値観を押し付けるものであってはならない。そのため、決定を促す要因を見つけることが重要となってくる。しかし、現代の個性を重要視する社会においては、人々の多様な価値観や意識の変化、それらを取り巻く現在の複雑な経済環境や就労状況が存在するため、未婚化や晩婚化の要因といっても、多種多様な内容が挙げられ、一概に言えるものではない。

そこで本節においては、様々な要因の中で、特に関係性があると思われるものを取り上げることとした。

その項目を選定する上で、これから結婚をするであろう若者の意識を参考にする必要があると考え、平成26年度に本市と熊本学園大学との連携事業で実施した「若者に対する『結婚』『妊娠・出産』『仕事・子育て』に関する意識調査（以下、「若者への意識調査」とする。）の結果を見ていく。

この若者への意識調査の結果として、結婚や子育てをするために配偶者や自分自身に対して「経済力」を求める傾向が複数の設問において示されている¹⁴。

例えば、図6は男女大学生が配偶者に求める年収の回答（100万円ごとの選択肢）であるが、（無回答であった学生や「分からない」や「収入は関係ない」と回答した学生を除く）配偶者に求める年収として、女性の回答割合が一番高かった選択肢は500～600万円であるのに対し、男性は200～300万円という結果が現れた。しかし、この結果を現実にあてはめると、500～600万円の年収を得ている男性は、20代で5%程度、30代でも20%程度しか存在しない¹⁵。

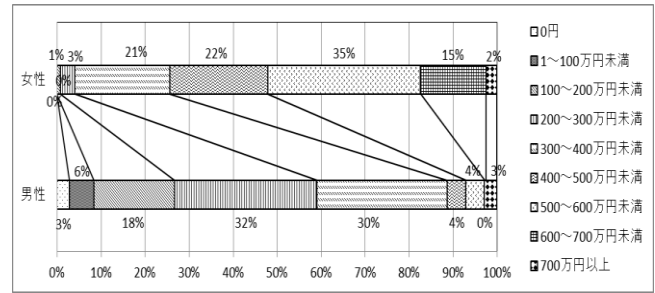


図6 大学1年生の「配偶者に求める年収」
回答結果（単一回答）
（出典）若者に対する『結婚』『妊娠・出産』『仕事・子育て』に関する意識調査より作成

また、図7は結婚相手に求める条件の女性の回答を一部抜粋したものであるが、女性の約80%が結婚相手の経済力を重視しており、選択肢の中で2番目に回答割合が高かった。

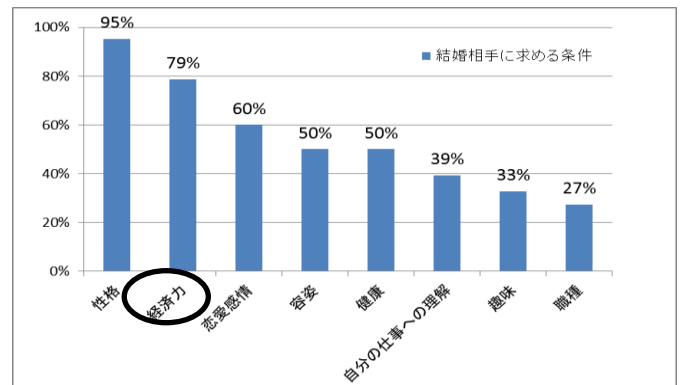


図7 大学1年女性の「結婚相手に求める条件」
回答結果（複数回答）
（出典）若者に対する『結婚』『妊娠・出産』『仕事・子育て』に関する意識調査より作成

このように、女性の結婚に際して配偶者に経済力を求めており、それは、現実の平均的な収入状況以上の内容であることから、収入に対するハードルが高いことが分かり、つまり個人の収入状況が結婚相手を選ぶ際の大きな要素となっている可能性が推測できる。

そこで、個人の経済的要素が未婚化や晩婚化と深い関係があり、高収入であることが結婚につながり、未婚化や晩婚化の抑制につながると仮定し、15～49歳の年間平均給与の割合¹⁶を分析する。

まず、低収入であることが未婚化や晩婚化にどのような影響を与えているかを確かめるため、15～49歳の年間平均給与男女200万円未満の割合（以下、「男性（女性）200万円未満の割合」という。）と未婚者割合や平均初婚年齢との関係性を分析する。ただし、今回使用するデータの調査年

度の関係より、未婚者割合や初婚年齢は平成 22 年のデータを、平均給与は平成 24 年のデータを用いることとする。

なお、年間平均給与において、200 万円未満の割合を低収入と位置づけ、未婚化・晩婚化の関係性を調べるための基準とした理由は以下の二点である。第一に「平成 24 年民間給与実態統計調査」において非正規雇用者が 1 年間通じて働いた場合の一人当たりの平均給与が年間 168 万円¹⁷と算定されていること。また、第二に、平成 24 年における東京都区部等の標準 3 人世帯（33 歳、29 歳、4 歳）における生活扶助額が 206 万 6040 円¹⁸となっていること。この二点より、年間給与 200 万円未満であることは、結婚に対しても影響があると位置づけた。

そこで、未婚化と経済的要素の関係性について、各都市の 15～49 歳男女未婚者割合を横軸に、15～49 歳男女年間平均給与 200 万円未満の割合を縦軸に設定し、各都市の状況を散布図で示したものが図 8、図 9、図 10、図 11 である。

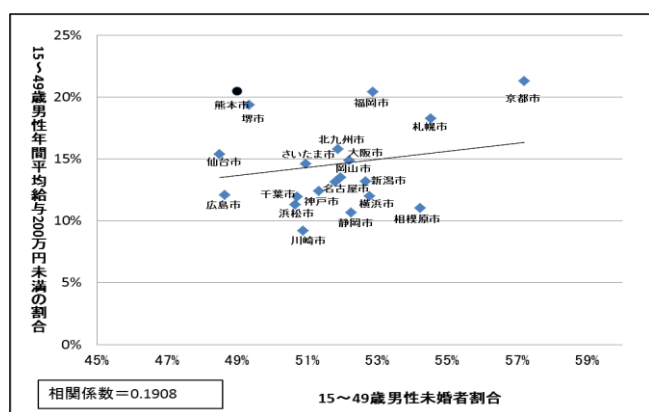


図 8 15～49 歳男性未婚者割合と
15～49 歳男性年間平均給与 200 万円未満の割合の関係
(出典) 15～49 歳男性年間平均給与 200 万円未満の割合は平成 24 年就業構造基本調査より作成

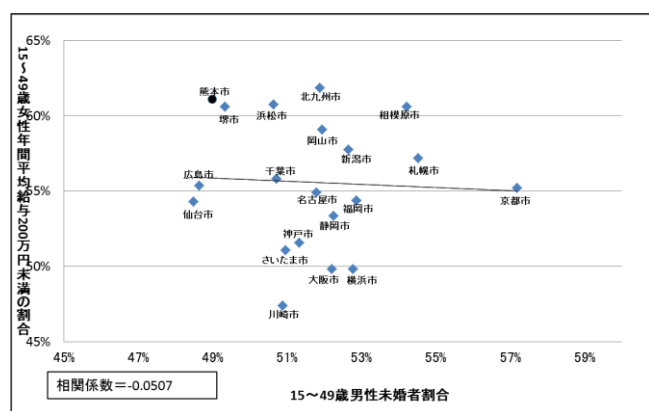


図 9 15～49 歳男性未婚者割合と
15～49 歳女性年間平均給与 200 万円未満の割合の関係
(出典) 15～49 歳女性年間平均給与 200 万円未満の割合は平成 24 年就業構造基本調査より作成

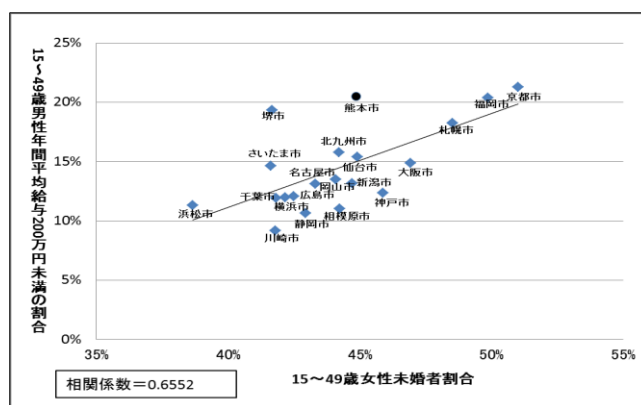


図 10 15～49 歳女性未婚者割合と
15～49 歳男性年間平均給与 200 万円未満の割合の関係

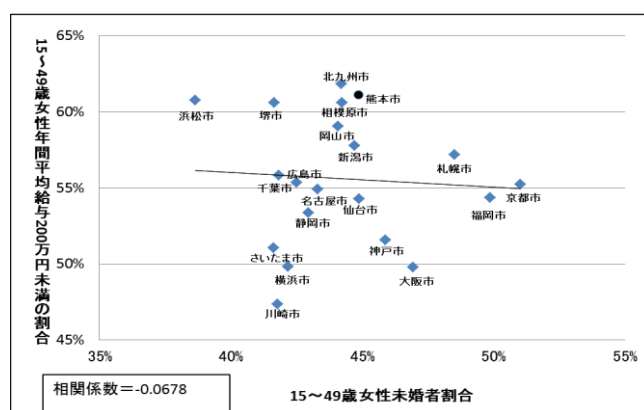


図 11 15～49 歳女性未婚者割合と
15～49 歳女性年間平均給与 200 万円未満の割合の関係

男性の未婚者割合と男性 200 万円未満の割合との相関係数は 0.1908 (図 8)、女性 200 万円未満の割合との相関係数は -0.0507 (図 9)、女性の未婚者割合と女性 200 万円未満の割合との相関係数は -0.0678 (図 11) であった。しかし、女性の未婚者割合と男性 200 万円未満の割合の相関係数をみると、0.6552 (図 10) となっており、低収入の男性の割合が高い都市ほど女性の未婚者割合が高くなるという傾向が見られた。

そこで、男性が高収入であることが女性の未婚者割合の低下につながるのか確かめるため、各都市男性年間平均給与 500 万円以上の割合と未婚化の関係性を見ることとする。

なお、男性は年間平均年収 500 万円以上を高収入とした理由は「平成 24 年民間給与実態統計調査」の男性の年間平均給与が 506 万円であるためである。

図 12 のとおり、男性の年間平均収入 500 万円以上の割合と女性未婚率の相関係数は -0.5044 となり、高収入の男性割合が高い都市ほど、未婚者の割合が低下する傾向にあった。この結果は、未婚者割合と低収入の相関と同様の結果であり、図 6 や図 7 で示した大学 1 年女性の配偶者に経済

力を求める傾向と照らし合わせると、女性は配偶者に対し、一定の収入を求め、低収入であることは、女性が結婚することを躊躇する明らかな理由となることが分かった。

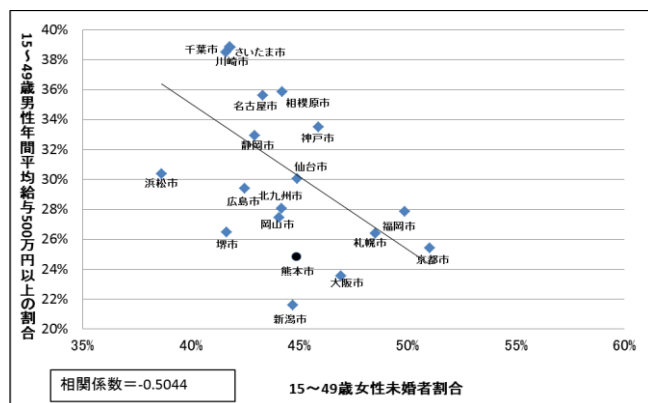


図12 15～49歳女性未婚者割合と15～49歳男性年間平均給与500万円以上の割合の関係
(出典) 15～49歳男性年間平均給与500万円以上の割合は平成24年就業構造基本調査より作成

また、平成25年度「少子化社会対策大綱の見直しに向けた意識調査」(内閣府 図13) によると、結婚に対して不安に感じることで、未婚者男性の30%前後が「結婚後の生活資金が足りないと思う」や「雇用が不安定」といった経済的要素を結婚における不安要素としてあげており、先ほどの散布図では現れなかったが、男性も自身の経済面の不安が結婚を躊躇する要因となっており、雇用の安定化や賃金の上昇といった男性の経済的要素の充実が未婚化の進行を止める重要な要素であるといえよう。

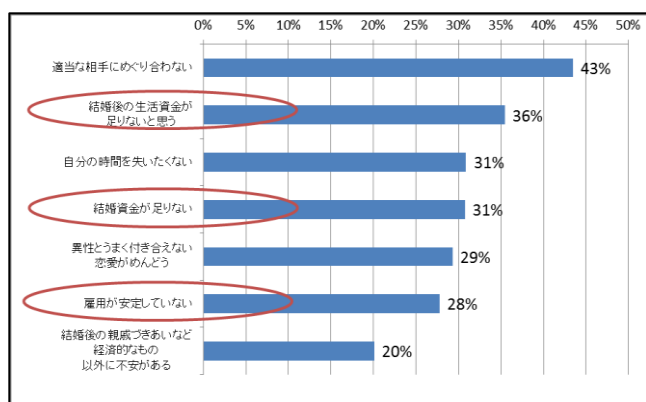


図13 「結婚に対して不安に感じること」
回答結果(複数回答)
(20～39歳の男性、回答結果割合上位7つを抜粋)

4-2. 晩婚化と経済的要素

次に、晩婚化と経済的要素の関係性を調べるために、各都市の平均初婚年齢を横軸に、15～49歳の男女200万円未満の割合を縦軸に設定し、各都市の状況を散布図にしたものが図14、図15、図16、図17である。

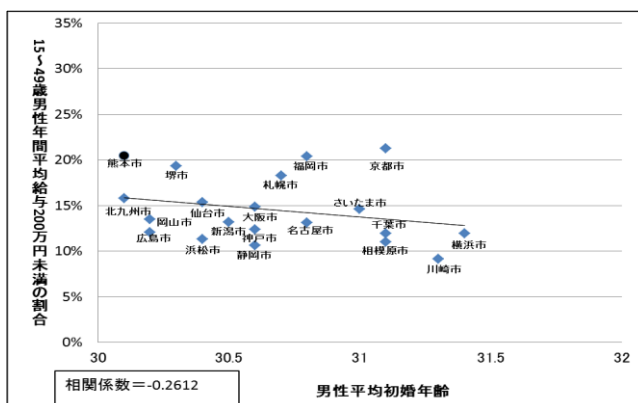


図14 男性平均初婚年齢と15～49歳男性年間平均給与200万円未満の割合の関係

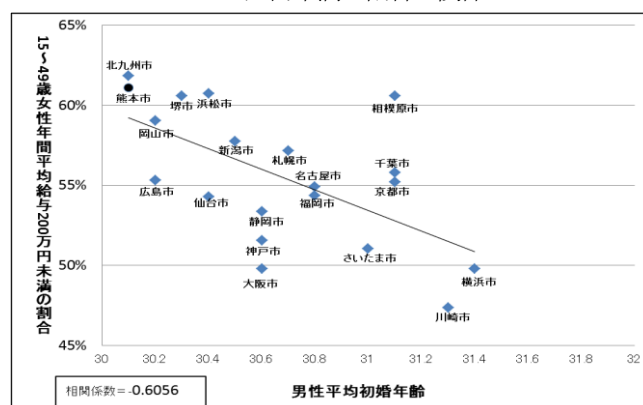


図15 男性平均初婚年齢と15～49歳女性年間平均給与200万円未満の割合の関係

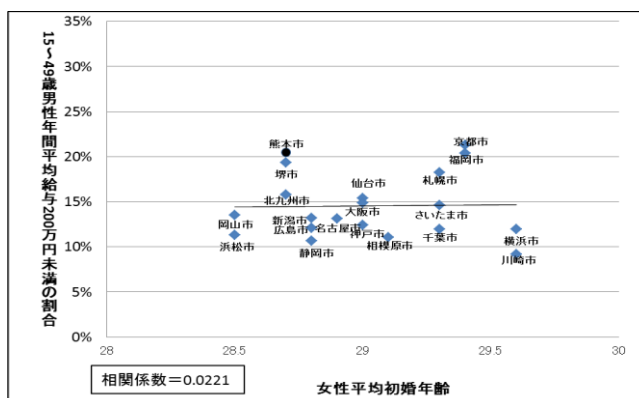


図16 女性平均初婚年齢と15～49歳男性年間平均給与200万円未満の割合の関係

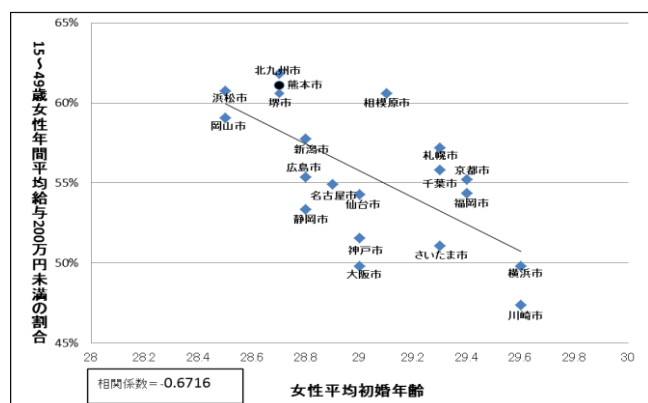


図17 女性平均初婚年齢と
15～49歳女性年間平均給与
200万円未満の割合の関係

男性の平均初婚年齢と男性200万円未満の割合の相関係数は-0.2612 (図14)、女性200万円未満の割合との相関係数は-0.6056 (図15)、女性の平均初婚年齢と男性200万円未満の割合の相関係数は0.0221 (図16)、女性200万円未満割合との相関係数は-0.6716 (図17) となっており、女性200万円未満である割合が高いほど男女とも平均初婚年齢が下がる傾向にあることがわかった。

では、高収入であることが初婚年齢の上昇につながるのかを確かめるために、各都市男性年間平均給与500万円以上、女性年間平均給与300万円以上の割合と晩婚化の関係性を見ることとする。なお、女性年間平均収入300万円以上を高収入とした理由は、「平成24年民間給与実態統計調査」における女性の年間平均給与が268万円であるためである。

図18、図19、図20、図21はが男女の年間平均給与が高収入である場合と男女の未婚者割合の散布図であるが、4パターン全てにおいて相関関係が見られるとともに、特に女性の高収入であることが、平均初婚年齢が高くなり、晩婚化が進行する傾向が示されている。

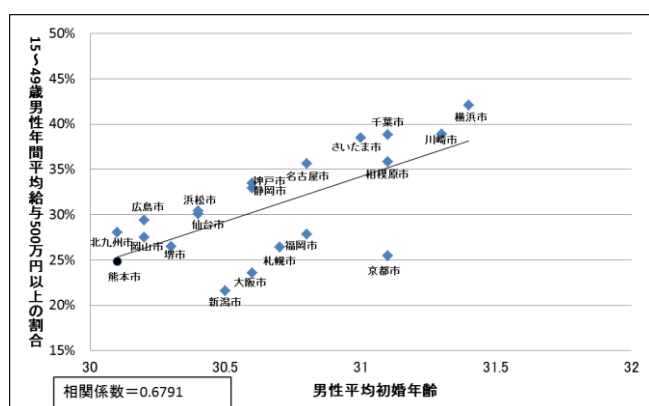


図18 男性平均初婚年齢と
15～49歳男性年間平均給与
500万円以上の割合の関係

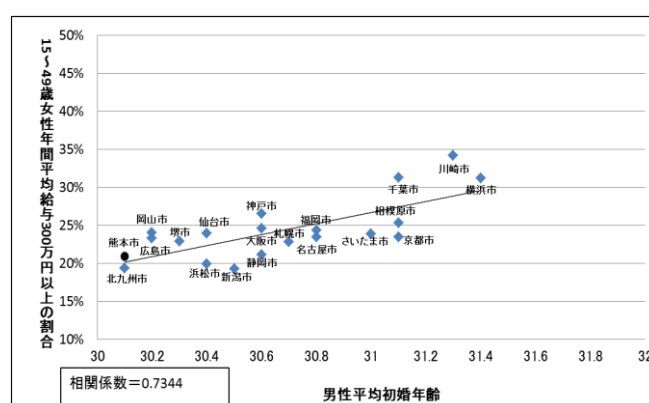


図19 男性平均初婚年齢と
15～49歳女性年間平均給与
300万円以上の割合の関係
(出典) 15～49歳女性年間平均給与300万円以上の割合は
平成24年就業構造基本調査より作成

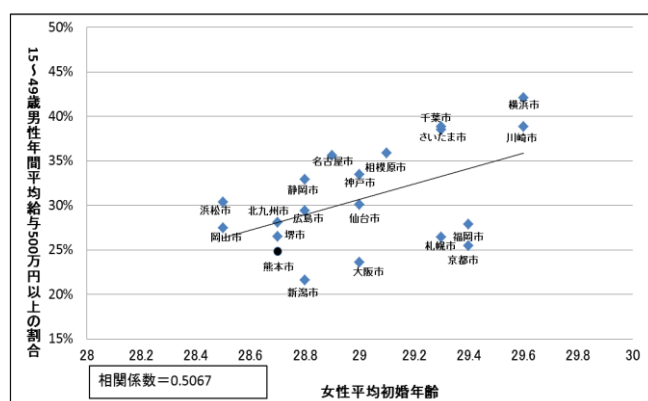


図20 女性平均初婚年齢と
15～49歳男性年間平均給与
500万円以上の割合の関係

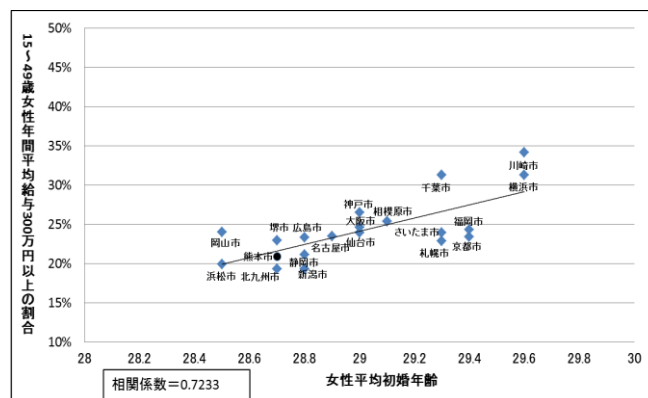


図21 女性平均初婚年齢と
15～49歳女性年間平均給与
300万円以上の割合の関係

このような傾向が現れる理由として、女性の高学歴化やそのことによる女性の社会進出などによる女性の経済的自立が要因として考えられる。そのことを示すものとして、女性の平均初婚年齢と大学進学率の相関係数 (図22) をみると、0.5558であり、大学進学率と女性収入200万円未満の割合の相関係数は-0.5699 (図23) であった。

つまり、大学進学率の上昇は高学歴化を進め、社会進出後男女間の賃金格差が縮小し、個人の経済的要素の充実が

図られる一方、現在の就労環境では、ワーク・ライフ・バランスを実現することが困難であることや必要性が見出せないことから、平均初婚年齢は高くなっている可能性が示唆されており、現在の就労環境を含めた女性の経済的要素の充実が、一方で少子化の進行を促す要因となっていることは明らかである。

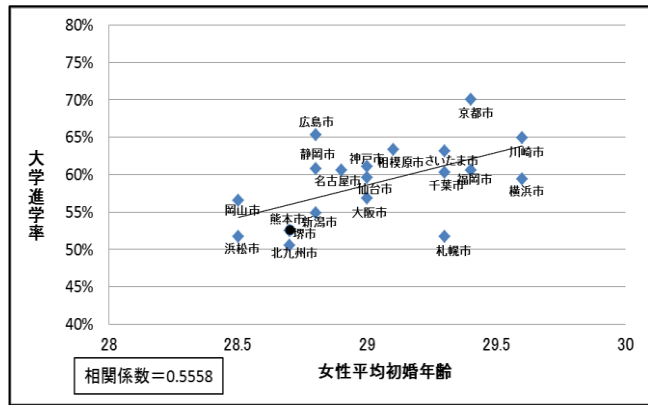


図 22 女性平均初婚年齢と
大学進学率の関係

(出典) 大学進学率熊本市を除いた政令指定都市分は大都市比較統計年表より、熊本市分は平成 22 年学校基本調査(熊本県集計分)より作成

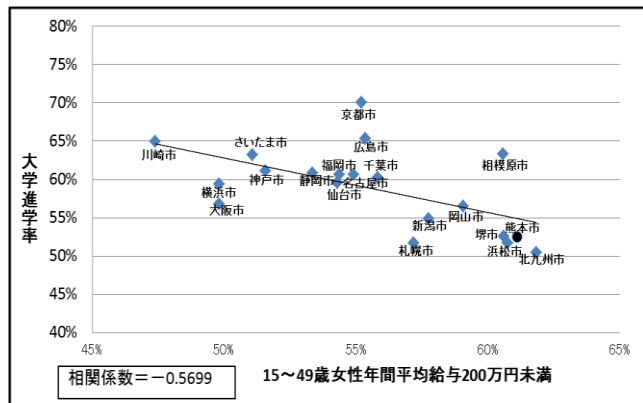


図 23 大学進学率と
15～49 歳女性年間平均給与 200 万円未満の割合の関係

これまで、未婚化、晩婚化と経済的要素の関係を見てきたが、高収入の男性の割合が増加することで、未婚化が抑制できる可能性が見られた一方、特に女性の高収入化が晩婚化を促進するという結果となった。つまり、未婚化を抑制することで得られる効果を、晩婚化の促進が打ち消すことになり、両者がトレードオフの関係となっている。このことは、今後の課題として、女性の社会進出が推進し、男女間の格差が縮小させる一方で、旧来の家庭内における性別分業の解消や社会全体で仕事と家庭の充実を図る、いわゆるワーク・ライフ・バランスをどれだけ男女双方におい

て高次元の段階で達成できるかがポイントである。

5. まとめ

これまで、政令指定都市の合計特殊出生率と未婚化・晩婚化の関係性に焦点をあて、各都市の現状やそれぞれの要素の相関関係を示し、続いて、未婚化・晩婚化に至る要因を明らかにするために、熊本学園大学からのアンケートで挙げた意見をもとに、経済的要素と未婚化・晩婚化に関する指標との相関関係を調べた。

その結果より、以下の六点が明らかになった。

- (1) 未婚化・晩婚化は合計特殊出生率と負の相関関係である一方、晩産化との相関関係は他の 2 つと比較すると関係性が薄い。
- (2) 未婚化・晩婚化、晩産化全ての相関係数において、男性より女性の各種データと合計特殊出生率の相関係数が高い。
- (3) 未婚化と経済的要素との関係は、男性の収入が高いほど、女性の未婚者割合が低下する傾向にある。
- (4) 晩婚化と経済的要素の関係は、特に女性の収入が高いほど平均初婚年齢は高くなる傾向にある。
- (5) 女性の高学歴化が高収入へとつながる一方、平均初婚年齢を引き上げている。
- (6) 未婚化・晩婚化はトレードオフの関係にある。

(1)(2)については、未婚化・晩婚化、晩産化と合計特殊出生率の関係性を見たものであり、推測どおりであった。しかし、男女の未婚者割合や平均初婚年齢が全国値より低く良好な数値であるにも関わらず、合計特殊出生率が低い都市や、複数の指標で、全国値より良好な都市が特定の地域に偏る傾向が見られたことから、今回調査対象外の要素や地域的な要素が合計特殊出生率の上昇に大きく影響を与えている可能性もある。そこで、更なる検証をする余地があるのか、各指標の内容が良好であった都市を参考に、未婚化や晩婚化の解消に向けた対策を具体的に検討する意義がある。

(3)(4)については、(6)のとおり、トレードオフの関係にあり、今回分析した経済的要素だけでは、未婚化を抑制できても晩婚化を促進させる結果となり、合計特殊出生率の上昇や少子化の克服の障害となる可能性があることが明らかとなった。その原因として、(5)で挙げたように女性の高学歴化などが可能性として挙げることができ、実

際、高収入の割合と初婚年齢の相関関係では、高い相関係数が出ている。しかし、今回分析したように、収入の増加といった直接的要因だけでなく、大学進学率の上昇による女性の社会進出などの影響が見受けられており、そういった間接的要因の影響も考慮する必要がある。そこで、今後の検証事項として、ワーク・ライフ・バランスに関する各種指標と晩婚化を中心とした少子化の指標でどういった相関関係があるかを調査していくことで、さらに絞った形で少子化に影響を与える要因分析ができると思われる。

また、今回の結果で明らかになった未婚化、晩婚化における両者のトレードオフの関係は、「日本における結婚観の変化」(篠原 2012)¹⁹⁾において、若年層であるほど、そして大学卒業などの高学歴であるほど「結婚＝幸福」観を否定する意識が高くなったと指摘されているように、今回要因として挙げた高学歴化による女性の社会進出だけでなく、従来の結婚観や家族観などの価値観自体が変化したことも大きな影響がある可能性が高い。

そこで、今回参考にした本市実施の意識調査のように、今後も、若者の意識について継続的に調査を行い、その変化を検証するとともに、若年層より、結婚から子育てに関する正しい知識の提供や考える機会のきっかけ作り等を行い、個々人が望む結婚から子育てを実現できる機会を提供する必要がある。

これまで、少子化について、合計特殊出生率と未婚化・晩婚化の関係性や、各種要因の原因として、経済的要素の関係性を見てきたが、未婚化と晩婚化のトレードオフの関係から表れたように単純なものではない。また、各要因・要素の内容は広範囲にわたるため、効果的な対策には複数の分野に跨った様々な立場による協同が必要となる。

つまり、少子化対策として、未婚化・晩婚化の解消や解消を図るための経済的要素の充実などは有効な対策であるが、ひとつで完結するものでなく、各対象にあった適切な方策を政策横断的かつ社会全体の取り組みとして、地域や企業も巻き込みながら、「切れ目ない支援」を実施することが今後の課題であり、今回の分析を参考に、今後の事業の実施につなげていきたい。

(参考資料)

- 1) 内閣府 (2015) 「少子化社会対策大綱」2015年3月20日閣議決定
- 2) 厚生労働省 (2010) (2013) 「人口動態統計」
- 3) 熊本市 (2014) 「平成26年度版熊本市の保健福祉」
- 4) 国立社会保障・人口問題研究所 (2013) 「日本の地域別将来推計人口平成25年(2013年)3月推計」
- 5) 姉崎 猛、佐藤 豊、中村 明恵 (2011) 「少子化の動向と出生率に関する研究サーベイ」内閣府経済社会総合研究所 ESRI Research Note No17
- 6) 加藤彰彦 (2011) 「未婚化を推し進めてきた2つの力」人口問題研究 67 (2) 、3-39
- 7) 松田茂樹 (2010) 「若年雇用者の未婚化と結婚意向」株式会社第一生命経済研究所Life Design REPORT Summer 2010
- 8) 堤静子 (2011) 「少子化要因としての未婚化・晩婚化」季刊社会保障研究 47 (2) 、159-174
- 9) 総務省統計局 (2010) 「平成22年度国勢調査」
- 10) 安藤明之 (2009) 『はじめてでもできる社会調査・アンケート調査とデータ分析』日本評論社
- 11) 国立社会保障・人口問題研究所 (2014) 『人口統計資料集 (2014) 』
- 12) 厚生労働省 (2015) 「平成27年我が国の人口動態(平成25年までの傾向)」
- 13) 熊本県 (2010) 「平成22年人口動態調査報告第2部統計編」
- 14) 熊本市 (2015) 「若者に対する『結婚』『妊娠・出産』『仕事・子育て』に関する情報提供・意識調査事業報告書」
- 15) 内閣府 (2014) 「平成26年度版少子化対策白書」
- 16) 総務省統計局 (2012) 「平成24年度就業構造基本調査」
- 17) 国税庁 (2012) 「平成24年民間給与実態統計調査」
- 18) 厚生労働省 (2012) 「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会(第1回)」資料3-2「生活保護制度等の状況について」
- 19) 内閣府 (2013) 「平成25年度少子化社会対策大綱の見直しに向けた意識調査」
- 20) 熊本県 (2010) 「平成22年度学校基本調査」
- 21) 横浜市 (2010) 「大都市比較統計年表」
- 22) 篠原さやか (2010) 「日本における結婚観の変化 - JGSS 累積データ 2000-2010 を用いた分析 - 日本版総合的社会調査共同研究拠点 研究論文集、81-92

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口平成25年（2013年）3月推計」より

² 少子化社会対策大綱「はじめに」（平成27年3月 閣議決定）より抜粋

³ 「2つの変数の間に、一方が変化すればそれにつれて他方も変化するというように、2つの変数が深く関わりあう関係で、どちらがどちらに影響を与えているかわからない関係」。安藤明之（2009）『はじめてでもできる社会調査・アンケート調査とデータ分析』日本評論社187頁

⁴ 今後10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」のことであり、保育の量的拡大や低年齢児保育、延長保育等の多様な保育の充実等を図るための「緊急保育対策5ヵ年事業が同時に策定された。

⁵ 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2014）』。また、生涯未婚率とは、45～49歳と50～54歳の年齢階級別未婚率の平均のことである。

⁶ 平成22年『人口動態統計』（厚生労働省）によると、平成22年出生児の非嫡出子の割合は2.1%

⁷ 本稿における15歳～49歳男女未婚者割合とは、15～49歳の男女各総数を15～49歳の男女各未婚者で除した割合である。また、それぞれの数は、平成22年『国勢調査』より対象データを抜粋

⁸ 変数の単位や散らばりの度合いの影響を除いた2変数間の相関をあらわす指標（安藤明之（2009）『はじめてでもできる社会調査・アンケート調査とデータ分析』日本評論社185頁を参考）

⁹ 安藤明之（2009）『はじめてでもできる社会調査・アンケート調査とデータ分析』日本評論社186頁

相関係数	相関の程度
±0.7～±1.0	かなり高い相関がある
±0.5～±0.7	高い相関がある
±0.4～±0.5	中程度の相関がある
±0.3～±0.4	ある程度の相関がある
±0.2～±0.3	弱い相関がある
±0.0～±0.2	ほとんど相関がない

¹⁰ 『平成27年我が国の人口動態（平成25年までの傾向）』（厚生労働省）より。

¹¹ ここでの出生可能性とは、無事に出生ができる可能性と理想の子供の人数を生むことができる可能性の2つを指しており、出生する年齢が高くなることで、高齢出産のリスク上昇や受精率の低下がおき、また閉経までの残り期間が短くなり希望の子ども的人数を生むことができない可能性を示している。

¹² 本稿における平均初婚年齢とは、初めて結婚した男女の平均年齢のことである。（※ 夫妻の年齢は、結婚式をあげた時または同居を始めた時の年齢）熊本市以外の政令指定都市は『平成22年人口動態統計』より、熊本市分は『平成22年人口動態調査報告第2部統計編』（熊本県）より対象データを抜粋

¹³ 熊本市以外の政令指定都市は『平成22年人口動態統計』より、熊本市分は「平成22年人口動態調査報告第2部統計編」（熊本県）より対象データを抜粋

¹⁴ 「若者に対する『結婚』『妊娠・出産』『仕事・子育て』に関する情報提供・意識調査事業報告書」（熊本市）21ページ「グラフ3-2性別にみた講義前後の『結婚相手に求める条件』」、42ページ「グラフ9-2性別にみた講義前後の『理想の子ども数より少ない理由』」ほか

¹⁵ 「平成26年度版少子化対策白書」（内閣府）（収入階級別雇用者割合構成（20代・30代）より抜粋

¹⁶ 「平成24年度就業構造基本調査」（総務省統計局）の各都道府県データより抽出。

¹⁷ 「平成24年民間給与実態統計調査」（国税庁）よりデータ抜粋

¹⁸ 平成24年「社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会（第1回）」（厚生労働省）資料3-2「生活保護制度等の状況について」よりデータ抜粋

¹⁹ 日本版総合的社会調査共同研究拠点 研究論文集P92（「日本における結婚観の変化 -JGSS 累積データ 2000-2010 を用いた分析」（篠原さやか、大阪商業大学JGSS 研究センター 2010）より抜粋

熊本城下・新町地区における勢屯の広場化の考察

久保 由美子

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：近世期熊本、城下町、勢屯、広場

1.はじめに

(1)背景・目的

わが国では近年、駅前広場の整備等、広場づくりが盛んである。広場は都市に賑わいと憩いをもたらす空間であり、中心市街地活性化の有効な手段となりうる。実際、全国でデザイン性に富んだ美しい広場が次々と誕生している¹。しかし、単に空間設計や形態が優れているだけでは、真に活用される広場を創出することはできない。その地域の広場の空間の歴史、いわば広場文化を知ること重要である。それは広場をはじめとする都市空間が、地域の社会や生活を反映したものであり、きわめて文化的なものとして捉えられるからである²。本研究はこのような意識に基づき、近世熊本城下町³の広場的空間「勢屯」について検討した。その歴史と特色から、現代における広場のあり方を探る上で有効な視座を得たいと考える。

(2)日本の「広場」について

「広場」という言葉は、古くから日本語に存在した。慶長年間に編纂された『日葡辞書』は、「広い場所」「公の場所」「人の大勢いる場所」と説明している⁴。広場を「ゲシュタルト質〔広場として視覚的に認識できる形態、構造的特徴(筆者注)〕と市民の日常的な交歓の場としての社会的機能をもつ空間」⁵と、現代の「市民広場」のような意味で捉えるようになったのは、明治に入って西欧都市の広場が紹介されるようになって以降である⁶。

しかしながら、日本の都市に広場がなかったわけではない。日本では歴史的に、西欧のように明確な設計思想をもって何らかの活動を行うための広場を建設するかわりに、街路をはじめ、寺社の境内、橋詰や火除け地のようなオープン・スペースが広場として使用されてきた。日本の都市空間にはこのような「広場化」という文化があったとされ

る⁷。

既往研究は、形態性を備えた西欧の広場(「建築的広場」)に対して、こうした日本の広場を「場所的広場」と呼んでいる。日本独自の空間文化といえる場所的広場が成立するには、そこで行われる活動とその活動主体、かつその空間の使用が、保証されていることが必要であり、これら三つの条件がそろってはじめて、広場が成立するとされる(空間の広場化)。

このような日本の広場は、「広場化という主体的な行動を通して、宗教的・社会的・経済的・政治的コミュニケーションの節点として利用される人工のオープン・スペース」⁸と定義づけられている。日本の広場は空間の形態よりもむしろ広場化するプロセスが重要だった。そして広場化した空間は、そこでの活動が終了すると再び元の空地に戻っていく。つまり、日本の広場文化においては、人々が「なにを広場とするか」⁹、広場化された空間をどのように使いこなしていくかが重視されるのである。

(3)勢屯の概要と研究の方法

「平山城肥後国熊本城廻絵図」¹⁰をはじめ、熊本城下町を描いた絵図には、城門や辻、構内外などの軍事的要所に通路を拡張した勢屯(勢溜、武者溜の呼称・表記もある)と呼ばれる空地が複数確認できる。勢屯とは兵士が集まる場を意味し、各地の城郭、城下町にみられる。その形態は様々で、城の曲輪内や屋内に設けられることもあった。熊本では、加藤家による城下建設当時より複数設けられた。渡辺¹¹は熊本城下の勢屯について、近世期に非軍事な用途に使用され、広場化した可能性があると指摘している。しかし、その実態について都市空間史的な観点から論じた研究は管見の限りみられない。

近世熊本については、細川家統治下における多数の一次

史料に加え、文献史学の分野での研究が蓄積されている¹²。本研究では、これらを用いて、細川時代の勢屯の態様を検討する。特に、5地点に計7箇所存在した新町地区の勢屯に注目し、街区構成(都市構造)、藩の政策(都市制度)と城下町における習俗(都市社会・文化)の三つの側面から、それらの利用実態について検討する。以下、まず2章において勢屯を含め新町地区の特徴について、3章で勢屯の使用実態について述べたのち、4章で勢屯の広場としての機能・特徴についてまとめる。

2.空間構造の分析

(1) 新町地区の概要

熊本城の南西部に位置する新町は、加藤清正による城下町の建設当初は、武家地とされた地区(現熊本市中央区新町1丁目から4丁目まで)である。加藤家は慶長五年(1600)の関ヶ原の戦い後、54万石に加増されたのを機に、城下の範囲を拡大した。その際、武家地の一部が町人地に変更され、武家は地区の東西両端に居住するようになった。新しくできた町人地は新町、元からの町人地は古町と呼ばれるようになり、慶長十一年(1606)ごろ、古町と新町との間に坪井川が開削されてその区分が明確になった。

(2) 勢屯の配置と街区構成

新町には構の外側にあるものも含め7箇所の勢屯があった(図1)。まず、二ノ丸に通じる門(新一丁目御門)の前に設けられた勢屯は、後述するようにここに高札場が設置されたことから①「札ノ辻」と呼ばれた。札ノ辻から町を時計回りに南下して、②塩屋町付近、更に③新町南端の中央にある古町につながる門(新三丁目御門)前、北上して新町東側に位置する④高麗門前、更に北上して新町の北西部にある構口の内側付近に⑤「一ノ勢屯」、⑥「二ノ勢屯」、構口外側に⑦「三ノ勢屯」と呼ばれる勢屯があった。なお本研究では、⑤、⑥、⑦の連続して位置する勢屯をひとつのブロックとし、地区全域5地点に勢屯があったとみなす。

勢屯は当初から町人地であった古町では町の入り口である長六橋前の1カ所にしか見られない。したがって勢屯は武家地の街区構成の特徴を示す、軍事的要素のひとつだといえる。

もともと武家地であった新町では、こうした軍事的要素が町割変更後も残存した。南北に長い区画の道路はすべて見通しの利かないT字路(食い違い)であった。また武家地を

区画する「惣構え」として、坪井川のほか堀・土居・堀が地区の周囲を囲んでいた。さらに札ノ辻以外の4カ所の勢屯に隣接して、上級武士の武家屋敷(知行取屋敷)が配置され、監視と防衛、いざという場合の屯集場としての軍事的機能が加藤・細川の両治世期に渡って維持された¹⁴。

(3) 街道の通過

新町の街区構成における、もうひとつの特徴は交通・物流の重要手段である街道の通過である。熊本では、加藤家時代、城下町に引き込む形で、豊前街道、豊後街道、薩摩街道、日向往還の四つの街道が整備された。これら四街道の起点とされたのが、町北部の城郭入り口にある新一丁目御門前の「札ノ辻」と呼ばれた勢屯であった。薩摩街道と日向往還は、札ノ辻から町南部の新三丁目御門前の勢屯を経て、新町を縦断する形で通っていた。また札ノ辻から城郭内部を直通して、豊前・豊後街道につながった。街区構成と勢屯の位置関係を視覚的にみると(図1参照)、新町を網目状にめぐる街路を貫くように街道が縦断し、勢屯が周辺地区との結節点となっていた。

街道は「本通り」と呼ばれ、参勤交代の行路となっていた。そして自藩のみならず、薩摩、相良など他藩からの往来があった。本通りはまた、熊本城下の公式の道とされ、他藩・他領の者は、熊本城下を通過する際、本通りを使うことが定められていた。

さて、改易された加藤家に替わり寛永九年(1632)に熊本に入った細川家は、一般の旅行者を対象に旅人間屋と呼ばれる宿を指定した。そして旅人間屋に宿泊や町案内をさせ、他方で旅人改めを義務付ける等、旅人の把握管理を行わせる制度を設けた。宿場制度の整備は、町の発展と同時に、不審者の侵入防止や他国からの商人や持ち込まれる商品の統制を目的としたものであった¹⁵。旅人間屋は、町に宿場町としての繁栄をもたらすと同時に、領外の者に対する監視活動を通じ、藩政の一端を担ったのである。

新町の本通り沿いには、他国の大名一行が宿泊する本陣(御客屋)をはじめ旅人間屋が数多く集中した。町屋は本通りを中心に町の沿道に配置され、経済活動の興隆が期待されるいっぽう、武家屋敷はこれらの背後に位置し、城下を防備していた。新町のこのような街区構成には、領国経済の繁栄とその保護、外敵への警戒という藩政の諸課題が反映されていたといえる。



①札の辻(新一丁目御門) ②塩屋町 ③新三丁目御門
④高麗門 ⑤一ノ勢屯 ⑥二ノ勢屯 ⑦三ノ勢屯

図1. 新町の勢屯と街道

3.広場化の事例分析

(1) 高札場

幕藩体制が漸次安定し、城下での戦乱の可能性が低下すると、勢屯は軍事用途以外に使用されるようになった¹⁶。

まず高札場の設置である。高札場は幕府や領主の最も基本的な法令を書き記した木製の札（高札）を掲示した施設である。住民支配・情報伝達の手段として古くは奈良時代から存在したとされるが、近世期は江戸幕府が諸藩に領内各地への設置を義務付けたこともあり、高札が最も盛んに使用された時代だった¹⁷。また簡潔で理解しやすく書かれたので、読み書きの手本としての教育効果があった¹⁸。

熊本城下の高札場は「札ノ辻」の呼び名からも分かるように、新一丁目勢屯に設けられた¹⁹。これにより札ノ辻の勢屯は、交通のターミナルであると同時に、政治・社会の情報コミュニケーションの場としての機能を持つことになった。

(2) 市立て

藩運営に加え、幕府の命による普請や参勤交代のため、多額の費用を要する大名にとって、領国経済の繁栄は重要課題であった。そこで諸藩は「市立て」を奨励して「町中賑わい」（城下町の活性化）を図った。

新町では札ノ辻、新三丁目勢屯の2ヶ所で定期市が行われた。さらに、高麗門勢屯で湊梁会の市が開催された。熊本城下で市立てが開始された正確な時期と場所は不明であるが、細川家入国後の宝永二年(1705)の記録(『熊本藩町政史料一』)によると、5つの定期市を含め8つの定期・不定期市が確認できる²⁰。つまり8ヶ所のうち3ヶ所が新町で開催されていたことになる。

人の往来や物資の流通が増大すると、城下町周辺の街道沿いには「出小屋」と呼ばれる常設の商品販売所が出来はじめた²¹。札ノ辻と新三丁目勢屯では、市に加えて出小屋が設置された。出小屋の存在は、領外の商人や在地農民が城下町内で通年営業するのを藩が許可したことを示している。このような状況から、支配体制の弛緩、都市と農村のせめぎあい、自由交易促進か領国経済保護かの政策対立の中を揺れ動く、近世社会の姿をみてとれる。

(3) 城下の中心として

新町は城下町の政治・経済の一翼を担う重要な地域であった。新町には特権的な地位にある商人が多数居住していた。彼らは町の顔役として、藩の町行政の一端を担った。塩屋町にあったとされる町奉行所²²が廃止された後、町役人が詰める町会所が新町三丁目に設置された。諸産業の寄合場である惣会所も新町に所在した。また新町では、絹織物や小間物などの服飾品、武具を含む工芸品、そして書籍といった比較的奢侈な品が多く取引されていた²³。これらは、武士や裕福な町人層、さらには街道を行きかう旅人の需要を見込んだものと思われる。塩屋町の勢屯の近くには船着場があり、物流も便利であった。こうした要因が重なり、勢屯の定期市・出小屋と町の商業を競合させつつ、新町は城下の中心繁華街的な性格を形成していった。

新町のこのような都心的性格と、複数の勢屯を配した町人地という空間的特徴は相関関係にあったと考えられる。南北を貫く街道をはじめとする街路と勢屯の配置構成は、新町での人の回遊と滞留をより効果的なものとしたであろう。同時に、本来は軍事的機能に特化した空間であった勢屯が、近世社会の政治的・経済的な変化の中、次第に身分・出自を問わず人が自然に集まる広場という性格を帯びるようになっていったのである。

(4) 公共空間、祭礼空間

また新町の勢屯は、商業空間としてのみならず、広場と

しての公共性も高めていった。飢饉の際、札の辻ではお布施所が設置された。また新三丁目勢屯では、有志の町人が乞食に施しを与えたとの記録が残る²⁴。いずれも町人の主導による慈善活動であった。経済社会が進展した近世城下町の町人たちのなかには、篤志家たるに十分な財力を得た者もいたのであろう。彼らは藩の町支配体制の中に組み込まれながら、都市コミュニティの新たな担い手としての自覚や、ある種の市民性を習得していったと考えられる。新町の勢屯はそのような町人たちによって、都市の公共空間として利用されたのである。

さらに、地域の精神的基盤を支える役割をもった勢屯もあった。本来の機能そのものを呼び名とした「一ノ勢屯」、「二ノ勢屯」である。

藩が城下町の経済振興を狙い、市立てに加えて、各種祭礼行事を積極的に奨励²⁵したため、新町の勢屯は、祭礼の場としても活用された。旧暦八月の七日から一五日の放生会まで開催される藤崎八幡宮²⁶の祭りは城下町中が参加する大規模な行事であった。熊本の総鎮守である同社は明治以前、城郭に隣接し、新町の北部にあった。祭りの間、参道は参詣者で賑わい、茶店が立並んだ。放生会当日の神幸行列は祭りのクライマックスであり、藩主一族をはじめ多くの人々が見物した。一、二ノ勢屯は、放生会の神幸行列の通過点となり、栈敷が設けられた。ハレの日の勢屯は、藩お墨付きの町の中心広場となったのである。

今日なお熊本を代表する祭りである藤崎八幡宮例大祭の勇壮ぶりは、加藤時代に始まったとされる神幸の随兵行列によるところが大きい。両勢屯は、この祭りのときだけ、武者の集合場所という本来の姿に戻った。そして町民にとって、勢屯は「攻守の要」というイメージを抱かせる空間となった。宝暦年間頃、古町との間で歌われた懸合歌にある「新町に七つまである勢屯」²⁷という詞から分かるように、「武者の町・熊本」の象徴として、勢屯は町の誇りとなっていたのである。

(5) 維持体制および時代の変容

以上のことから、支配者である藩側も勢屯の集客力や公共性を認識していたと考えられる。しかしながら、藩は勢屯に現代の都市広場に通じるような賑わいや憩いを常に求めていたわけではない。そもそも勢屯は、閉鎖性の強い上級武士の大屋敷の付近に配されており、これらの建造物や、以下に述べる藩の諸政策が、勢屯に沈黙と緊張感をもたら

す要因となったおそれを考慮しておきたい。

多数の人々が集まる場所は、その維持・管理の問題がつきまとう。当時の街路の管理は、沿道の住民の責任とされていた²⁸。熊本城下の清掃に関しては、寛永一七（1640）年の藩主からの通達で制度化された。勢屯も街路の一部であるから、町民が人手と費用を負担した。実際のところ、勢屯では塵芥が散らかり相当汚かったようである²⁹。札ノ辻をはじめ勢屯の清掃は特に重視された。この美観行政の背景には、「人が集まる場所が汚らしいのは見苦しい」という考え方があった³⁰。また前述した勢屯での乞食への施しに対し、藩側は見物人が集まることを嫌っている。そして、参勤交代や藩主の「おなり」の際は、出小屋等の造作物の類は撤去しなければならず、勢屯での諸活動は中断した³¹。

加えて、内外の情勢が不安定化した幕末となると、勢屯付近では、番所による厳しい監視や見廻りなどが強化された。そして明治維新後、同 10 年(1877)の西南の役により、藤崎八幡宮社殿が消失、社地はその後の熊本鎮台用地となったため、同社は現在の井川潤町への移転を余儀なくされた。この結果、神幸行列の行路も変更され、一、二ノ勢屯は祭礼空間としての役割を終えることとなった。そして都市の近代化が進む中、新町の勢屯はそれぞれ建築用の敷地や道路の一部となって、次第に縮小し、空間そのものを失ってゆくのである。

4.まとめ

以上、熊本城下・新町地区の勢屯の広場としての利用実態を明らかにしてきた。そこには本来広場でない空間が、何らかの活動が行われることにより「広場化」し、その活動が終了するとともに元の空地に戻っていく、日本の広場の特徴がみられた。そして集客力や市民性の醸成のような、現代広場に通ずる機能すら持っていた。同時に、勢屯で行われた活動は、清掃・監視活動など、支配者側の論理や政治情勢と無縁ではなかった。

ここでの検討内容をまとめると、

①新町は町人地に変更された後も、勢屯をはじめとする武家地の町割の特徴が残った。

②高札場の設置、街道の通過、有力商人の居住といった制度的・人的要因が重なることにより、新町は城下の中心市街地的な性格を形成した。

③その際、勢屯は市場等の催事場として活用され、町中に賑わいをもたらした。

④さらに勢屯は、慈善活動や祭礼行事に活用され、地域住民の交流・交歓の舞台として、町への誇りを育む役割も担った。

⑤他方で、勢屯は藩の規制により、その賑わいは限定された。加えて幕末の動乱と明治維新により、広場としての機能、そして空間としての実態を失っていった³²。

5. むすびにかえて—今日的まちづくりへの示唆

近世熊本城下の「勢屯広場」の歴史からは、広場づくりの現代における意義が惹き出されよう。人々に活用される広場をつくる効用は、経済的側面だけに限られるものではない。広場は、人々が出会い、人々をつなげあうフィジカルな装置であり、地域へのアイデンティティを醸成していく機能すら持つ。新町の勢屯は、広場は地域の住民自身が育て、また住民を育てるものであること、真に活用される広場とはそうした「生きられる」空間であることをわれわれに教えてくれる。

いうまでもなく、本研究で検討した勢屯の歴史は、人口減少社会や少子高齢化問題といった現代社会が抱える喫緊の課題に即効策を示すものではない。しかし、行政側が子育てや移住の面で優遇策を施すことで、仮に都市の人口が増えるとしても、同時に必要なのは、生まれた子供たち、移住を選んだ人々がその後も同じまちに住みつづけることを選択するような持続可能性のあるまちづくりではないだろうか。そのような中・長期的観点からみた施策のひとつとして、地域の広場文化を育み、そして根付いてゆくような広場づくりを提案していきたい。

補遺 勢屯の広場的意匠・機能の分析

かつて都市空間のイメージを構成しつつも、すでに失われた歴史的意匠の継承方法として、掲示板等でその場所に記録する等の方法が考えられる。新町の勢屯についても同様のことがいえよう。そこで『市史』の記述や絵図を基に、広場的景観を構成する要素を読み取り、付表にまとめた。共通する要素は、各勢屯に共通するイメージを構成し、「その他」に分類される要素は、各勢屯独自のイメージを構成するものとなる。今後の歴史的市街地区の景観整備に向けた有効な基礎資料となることを期待したい³³。

○ おもな参考文献

書籍

1. 小野寺康 小林正美 南雲勝志(2015)『市民が関わるパブリックスペースのデザイン：姫路市における市民・行政・専門家の創造的連携』エクスナレッジ
2. 隈研吾 鈴木知之 陣内秀信(2015)『広場 = Hiroba : all about "public spaces" in Japan』淡交社
3. 小野寺康(2014)『広場のデザイン：「にぎわい」の都市設計5原則』彰国社
4. 山下裕子(2013)『にぎわいの場富山グランドプラザ：稼働率100%の公共空間のつくり方』学芸出版
5. 松崎範子(2012)『近世城下町の運営と町人』清文堂出版
6. 本田秀人(2010)『近世都市熊本の社会』熊本出版文化会館
7. 鳴海邦碩(2009)『都市の自由空間：街路から広がるまちづくり』学芸出版社
8. 都市デザイン研究体(2009)『日本の広場復刻版』彰国社
9. 新熊本市史編纂委員会(2001)『新熊本市史 通史編 第3巻 近世Ⅰ』熊本市
10. 朝日新聞社[編](2001)『朝日百科 国宝と歴史の旅 上』朝日新聞社
11. 新熊本市史編纂委員会(1996)『新熊本市史 別編 第2巻 民俗・文化財』熊本市
12. 新熊本市史編纂委員会(1993)『新熊本市史 別編 第1巻 絵図・地図 上 中世・近世』熊本市
13. 三浦金作(1993)『広場の空間構成：イタリアと日本の比較を通して』鹿島出版会
14. 樋口忠彦(1993)『日本の景観：ふるさとの原型』筑摩書房

論文

1. 妻木宣嗣 曾我友良 橋本孝成(2009)「17世紀、萩の武家居住地域における街路空間に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』Vol. 74 No. 642 pp. 1831-1837
2. 西成典久 齋藤潮 (2004)「石川栄耀の広場設計思想：新宿コマ劇前広場をめぐる」『都市計画論文集』No.39-3 pp.907-912
3. 松崎範子(2000)「熊本藩における旅人問屋の整備と城下商人の商業経営について」『市史研究くまもと』No.11 pp. 21-47
4. 中林 雅二 西山 徳明 (1998)「歴史的市街地における

景観特性の把握に関する研究：熊本市旧市街地 古町・新町地区を事例として」『日本建築学会研究報告九州支部』 No. 37 pp.165-168

5. 伊東孝(1986)「絵地図にみる橋詰広場施設と景観の移り変り」『日本土木史研究発表会論文集』 Vol.6 pp.198-207
6. 渡辺達三(1972)「近世広場の諸形態」『造園雑誌』 Vol. 35 No.3 pp.1-7
7. 小林清治(1957)「いわゆる「城下町」の構造」『福島大学学芸学部論集』 Vol.8 No.1 pp.26-37

資料・報告ほか

1. 熊本市（1989）『歴史廻廊都市くまもとーフィールドミュージアム熊本城下町の提案ー』熊本市

1 国内外の広場やその活用事例を紹介した著作として、小野寺[ほか](2015)、隈[ほか](2015)、小野寺(2014)、山下(2014)等がある。

2 鳴海(2009)p.3

3 近世当時、「町」とは町人地のことを指し、「城下町」の用語は使用されず、城郭の周囲に広がる都市全体を表現する場合は「城下」と呼んだとされるが[小林(1957)p.2]、本稿では、便宜上「城下町」を使用する。

4 伊東(1986)p.199

5 西成・斎藤(2004)p.907

6 鳴海(2009)p.138

7 以下の記述は、隈[ほか](2015)、都市デザイン研究体(2009)、三浦(1993)に基づいている。

8 三浦(1993)p.136

9 小野寺(2014)、p.221(篠原修によるコメントから引用)。

10 新熊本市史編纂委員会(以下『市史』(1993)p.25

11 渡辺(1972)p.6

12 近世熊本城下における行財政と町人との関係を論じた研究書として、松崎(2012)と本田(2010)がある。

13 『市史』(2001)p.241

14 この配置構造は、南部の古町の入り口や、北部の京町の入り口の勢屯でも同様である。

15 松崎(2000)p.27

16 江戸時代を通じて実施された参勤交代は形式上「軍役」であり、随行の武士の「供前え」は、勢屯が「例外的」に軍事用途に利用されたともいえる。

17 竹原 万雄「高札研究をめぐる現状と課題：付・明治大学博物館刑事部門所蔵高札目録」『明治大学博物館研究報告』(2007)vol.12 pp.124.

18 『市史』(2001)p.664

19 城郭内では、東側の十八間櫓下に高札場があった。

20 『市史』(2001)p.649

21 同書p.663

22 正確な場所不明である。

23 『市史』(2001)pp.730-731 表21

24 同書p.649.

25 肥後藩では加藤氏時代より細川氏時代を通して、奉祝御上と町中賑わいを狙いとする盆後踊(盆踊り)が創設されたと考えられている(本田(2010)p.125)。

26 旧藤崎八幡宮は熊本城西、三ノ丸、現在の藤崎台野球場付近にあった。

27 「(新)初市をたてて美々しき一丁目

(古)間月でもたつ朝市

(新)擬宝珠をたてたる橋は三丁目

(古)土橋ながらも長い長六橋

(新)新町に二人まである能太夫

(古)二度の翁は祇園会にあり

(新)新町に七つまである勢屯

(古)長六河原、相撲、櫓」(『市史』(1996)p.440より抜粋)。

坪井川一筋を境にした新町と古町は、お互いに相手のことを「橋の向うの新町と古町段下り」と言いあい、色々なことで張合ったという(同書 p.439)。

28 鳴海(2009)p.71。

29 一例として、塩屋町・高麗門両勢屯について、清掃日は月に2回で、16日に6人、25日に6人出勤していたが、元禄一六年(1703)年に新たな通達があり、以後は8人増員し1か月に10回2人ずつ出勤して掃除する体制になったとの記録がある。

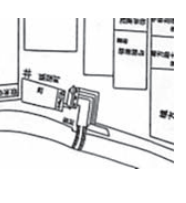
30 『市史』647f 幕藩体制期の街路管理について、妻木ら(2009)は、萩藩の例を挙げ「街路の整然性は諸権力の表出」と考えられていたのではないかと指摘している。

31 新三丁目勢屯にあった出小屋は、寛政三年(1792)には撤去された。

32 新町の勢屯は、往時のスケールは失われたものの、江戸時代の広場として、現在も地域住民の記憶に受け継がれている。住民と近隣大学の協働によるまちづくりアート・プロジェクトで、勢屯に集る武者の絵が隣接する店舗のシャッターに描かれるなど、地区の原風景を彷彿とさせるモチーフの一つとなっている。

33 新町および古町地区に継承される歴史的景観に関する既往研究として、中林・西山(1998)がある。

付表:勢屯の広場的意匠・機能の分析

		①札の辻 (新一丁目御門)	②塩屋町	③新三丁目御門	④高麗門	⑤一ノ勢屯、 ⑥二ノ勢屯
空間の概念図						
空間を構成する要素※設備・装置、店舗など	番所	○	○	○	○	○
	井戸	○		○	○	
	出小屋	○		○		
	その他	高札場				栈敷 (*1)
空間の使用形態※滞留を促しうるイベント	定期市	○		○	○	○
	住民による清掃	○	○	○	○	○
	祭礼行事			○	○	○
	慈善活動	○		○		
隣接する施設・空間	知行取屋敷		○	○ (*2)	○	○
	櫓門	○		○	○	
	街道	○		○		
	橋		○	○		
	その他		船着場 町奉行所	町会所		広場の連続配置
空間の使用行動の性格	流通・消費行動	○	○	○	○	○
	空間維持・管理	○	○	○	○	○
	観光・レクリエーション	○		○	○	○
	政治的コミュニケーション	○	○	○		
	日常生活 (水汲み、洗濯等)	○		○		
	情報伝達	○				
	教育	○				
現在の状況		新町一丁目 子供文化会館敷地	新町二丁目 熊本中央郵便局敷地の一角	新町二・四丁目 明八橋前交差点	新町四丁目 JR鹿児島本線と県道237号線の交差点	新町三丁目 個人商店等が立地

*1祭事期間のみ

*2のち櫓方屋敷(蠟燭工場)に変更

出典：

塩屋町、新三丁目御門 一ノ勢屯・二ノ勢屯：高麗門塩屋町之絵図 文化八年(1812)～文政七年(1824)〔推定〕(新熊本市史 別編第一巻 p.153)

札の辻(新一丁目御門)、高麗門：新町絵図 宝暦十二年(1762)～寛政三年(1792)〔推定〕(同書 p.184)

熊本市に立地する企業の特性分析

渡辺 亨

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：企業分布、距離圏、企業規模、操業期間

1. はじめに

熊本市の人口は現在のところは微増傾向であるが、将来的には減少局面に突入すると予測されている。特に50年後の生産年齢人口が現在の約65%まで減少するという予測は、本市の将来にとって深刻である。その生産年齢人口については、現在においても人口政策上の課題の一つとされ、その核となる大卒者の域外流出を危惧する指摘は多い¹⁾。

仮に将来的な人口減少は避けがたいとしても、生産年齢人口の流出に歯止めをかける施策が現時点においても必要となる。交流人口に頼るだけでなく居住人口の経済活動を高めることで都市の活力の維持と向上を図らなければならない。そのためには、若者が安心して生活基盤を築けるような雇用を生む効果的な企業政策が待たれる。いわば若年者を熊本市に引き止めるための政策を企業に注目して実施する道筋探しである。

本研究では、熊本市の企業立地の現状を把握し、その分布特性を分析することを手始めに、現存する企業を地域資源として捉えることによる企業政策の一端を明らかにすることを目的とした。つまり、人口減少局面に突入することが予測される熊本市において、効果的な経済政策を立案するための基礎的知見を得るために、地域資源としての企業の実態を把握することを目的とした論考である。

また、政策立案能力が強く求められるようになった基礎自治体内部に企業の網羅的なデータベース構築が重要となるが、現状では民間データに負うところが大きく、本稿でも民間情報機関により公開されている約3,000社のデータを用いることとした²⁾。今後は体系的な企業データベースの構築を行政が図るべきだという示唆を含め本研究に取り組むこととした。

なお、本稿では、くまもと経済、(株)地域経済センター(2013)『くまもと企業白書2014 平成26年度版』によ

る約3,000社のデータを用いたが、必要に応じ、各社のwebサイトなどからデータの追加補充を行った。

2. 分析の視点

本研究では、企業の所在位置、従業員規模、創業時期などを企業属性として把握することで、属性ごとに地図上にプロットする方法により地域資源としての企業特性を可視化する手法を採った。既存の統計データを地図上にプロットすることを通じて、政策に活用しようとする類似の研究は、熊本市を対象としたものに金山(2011)がある。そこでは、熊本市が一般公開している人口等の基礎統計データを校区ごとに可視化することによる情報の共有化が、協働と参画のまちづくり政策では有効であると述べ、政策目的に沿った統計データの整備の重要性を指摘する。その一方でデータ整備の困難性も指摘している。また、企業の地理的分布に関する研究は、経済地理学の分野でみられる³⁾。高野(2015)は、人口減少が地方経済に及ぼす影響に関心を示し、鹿児島県の過疎地域における小規模な経営体の配置分析からコミュニティビジネスの可能性を論じている。山田(2003)はドイツ国内の企業分布から地域の経済構造を分析している。しかし、そこで分析対象となっているのは証券取引市場に上場している企業のみであり、またデータを地図上で可視化するには至っていない。また日本政策投資銀行中国支店調査部(2006)は、中国地方の企業分布を分析しているが、対象は製造業の上場企業に限られており、ここでも地図による可視化はなされていない。ただし、上場年を分析の対象に含めているのは、地理的分布に時間軸を加えている点で、本研究と共通するところがある。

本研究における分析の視点は、熊本市が人口減少社会を迎えることが出発点となっている。その社会において企業に求められる役割を、「雇用の受け皿となって地域住民が安定した経済的生活基盤を構築する主体」と仮説で

き、そうした場合、少数の特別な企業の分析だけでなく、中小企業を含めた地域全体の現状を俯瞰的に把握する必要があると考えた。

このように本稿の狙いを定めたうえで、具体的な分析の方法として企業の地理的分布に着目する。企業を政策的な資源として位置付けるためには、「どこに」「どのような」資源が「どれだけの期間」にわたって存在しているのかを把握しなければならない。そこで企業の地理的分布を、市の中心からの距離、交通体系との関係、土地利用計画との関係、企業の規模及び操業年数へと順次分析を進めて行くこととした。これによって、分布・規模・時間の三軸による企業の立体的な特性把握ができると展望した(図1)。

なお、本研究で地理的分布に着目した理由の一つは、熊本市のコンパクトシティ化を射程に含むためである⁴。都市機能の集約化には、居住地の集約と同時に、経済活動の場も効率化しなければならない。本稿の分析は、コンパクトシティの計画立案に際しても有用な資料となると思料した。

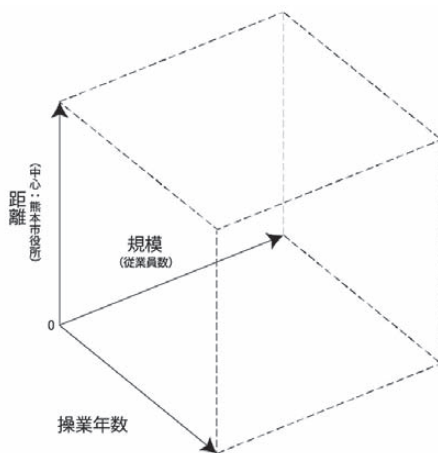


図1 分析枠組み

3. 企業の分布分析

3-1. 企業の地理的分布

熊本市内に立地する企業の地理的分布を全体像として把握するため、ArcGISを用いて企業分布図を作成した。ここでは企業の分布状況を500mメッシュによって表して集積度合いを確認する。図2で色の薄い部分は分布密度が低く、濃い部分は高密度であることを示している。また、熊本市の企業分布は、図中右上に示した人口密度と似た分布傾向であることが分かる。

熊本市における企業分布は、中心部から市域東部にかけて集積している。これに対して、平成以降に熊本市と合併した飽託4町や富合町、植木町、城南町は分布密度が低い。熊本市の歴史を振り返ると、東部へ向かって市域を広げていた時期があった。特に第二次世界大戦をはさんだ昭和前期には、東部に大規模な工場施設が建設されるなど、企業集積を進める要因が揃っていた⁵。

また、熊本市における企業分布の説明要因として、交通量の多い道路との位置関係も重要だと考えられる。市域が東へ拡大するにつれて、道路網の整備も東部方面に進んだことが、現在のような企業分布につながったといえよう。

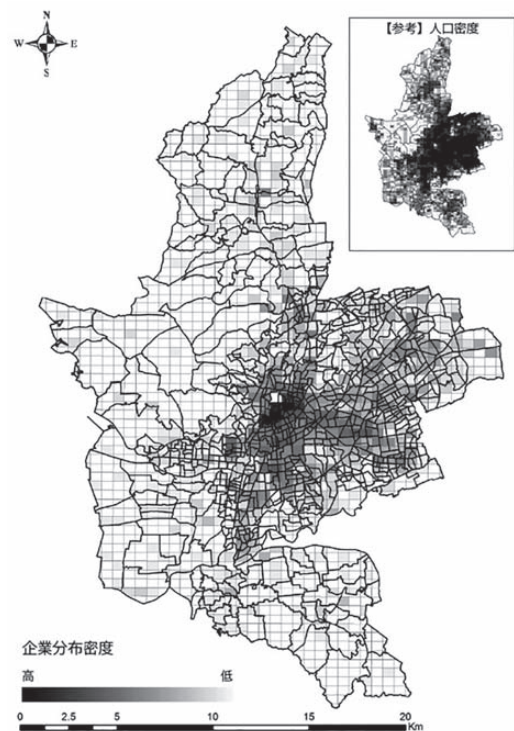


図2 熊本市の企業分布

(出所) くまもと経済、(株)地域経済センター (2013) より作成⁶

図2では中心部の密度が特に高くなっているが、これは国道3号と県道28号(通称、電車通り)に挟まれた地域である。熊本市の中心市街地には、歴史的に多くの官公庁施設が立地してきた経緯がある。特に明治から大正時代にかけて中心市街地に立地していた陸軍の関連施設は、巨大な需要を作り出したことで、そうした施設周辺に商人が集まった。

3-2. 区ごとの企業分布

本節では市域における空間分布に加え、業種別の地域分布をみることによって、区ごとの地域特性を考慮しつつ業種別にみた企業分布の特徴を分析する。平成22年度の国勢調査結果では、最も人口が多いのは東区（約18万9千人）、最少は西区（約9万3千人）である。面積の最大は北区（約115km²）、最小は中央区（約25km²）である。

表1 各区の業種別企業分布密度（単位：社/km²）

	全業種	製造業・その他	卸売・小売業	サービス業
中央区	51.9	10.1	11.1	30.8
東区	13.2	5.2	3.2	4.9
西区	3.1	1.0	0.7	1.3
南区	4.2	1.4	1.5	1.3
北区	2.9	1.3	0.6	1.0

区ごとの企業密度を業種別に集計したものが表1である。全ての業種において中央区の分布密度が高く、特にサービス業が高い。東区にも企業の立地が進んでいるが、企業密度でみると中央区の半分から1/4程度である。西・南・北区については、概ね同程度の密度であるが、西区と北区の卸売・小売業企業はkm²当たり1社以下である。

表2 各区の業種別企業数（単位：社/1000人）

	全業種	製造業・その他	卸売・小売業	サービス業
中央区	7.2	1.4	1.5	4.2
東区	3.5	1.4	0.8	1.3
西区	2.9	1.0	0.7	1.3
南区	3.8	1.2	1.3	1.2
北区	2.3	1.1	0.5	0.8

次に人口1000人当たり企業数を区別に集計した（表2）。この指標で見ても中央区へサービス業が集中していることがわかる。中央区を除いた東西南北の各区はほぼ同程度の値を示しているが、全業種の値において、人口1000人当たり企業数が東区（3.5）より南区（3.8）の方で高くなっている。人口密度は東区の方が高いが、卸売・小売業の人口1000人当たり企業数は南区の方が高い。3-1でみた人口密度と企業数の相関関係と異なるので、南区

には卸売・小売業が特に集積する要因があると考えられる。

南区には物流拠点である流通団地が立地しており、なおかつ国道3号と同57号が交わる近見交差点がある。熊本市内で特に交通量の多い二つの国道が交わるのは南区の近見と東区の新南部であるが、主要道路の配置に加えて、物流拠点が整備されていることによって、南区へ卸売・小売業の集積が進んだといえ、ここに政策の影響がみてとれる。

3-3. 企業の距離圏分布

本節では企業の距離圏分布について分析する。熊本市役所を中心点と特定し、そこからの距離圏で企業分布をみることで、熊本市における企業分布のパターンをみることにする。市役所からの距離に注目するのは、以下の理由による。第一に市役所は、市内でもっとも企業集積度の高い地域における代表的な拠点施設である。また、熊本市内の昼間人口は市役所の周辺が最も高い（500mメッシュ集計）。これらの企業集積と人口集積の両面から、市役所を熊本市の経済活動の中心点と位置付けることが可能と考えた。

分析に際して設定した距離圏は、最長を市役所から20kmとしたうえで、中心地周辺の1km圏を設定した後、その間に5kmごとの距離帯を設けて、各地帯に分布する企業を集計した。市役所から1km圏内を一地帯としたのは、ここが企業集積の密度が特に高い地域だからである。また最長距離の20km圏で全ての市域が含まれる。

距離圏ごとの企業分布を集計した表3をみれば、市役所から1～5km地帯に最も多くの企業が分布している。しかし、各距離圏の企業密度で比較すると、1km圏内が159社/km²と突出して多く、中心部から離れるにつれて密度が低下する傾向にある。

各距離圏の500mメッシュ人口をArcGISの機能で集計して人口1000人当たりの企業数を計算すると、1km圏内が最多の17社/1000人となる。しかし、他の距離圏では、約3～4社/1000人とほぼ同水準である。

また、1km圏内に立地する企業の7割はサービス業である。市役所からの距離が遠くなるほど、サービス業企業の割合が低くなり、製造業・その他の企業が占める割合が高くなる傾向がみられた。つまり、サービス業と製造業・その他は企業の立地要件には違いがあり、前者は居住従属性がみられ、後者は企業立地優先性がみられる。

表3 距離圏と業種ごとの分布

		全業種	製造業・その他	卸売・小売業	サービス業
1km圏内		500	40	105	355
	3.14km ²	159.2	12.7	33.4	113.1
	29465人	17.0	1.4	3.6	12.0
1～5km地帯		1550	432	401	717
	75.36km ²	20.6	5.7	5.3	9.5
	380245人	4.1	1.1	1.1	1.9
5～10km地帯		853	359	210	284
	186.29km ²	4.6	1.9	1.1	1.5
	285898人	3.0	1.3	0.7	1.0
10～15km地帯		138	70	26	42
	103.55km ²	1.3	0.7	0.3	0.4
	35229人	3.9	2.0	0.7	1.2
15～20km地帯		13	10	0	3
	21.38km ²	0.6	0.5	0.0	0.1
	3637人	3.6	2.7	0.0	0.8
合計		3054	911	742	1401
	389.72km ²	7.8	2.3	1.9	3.6
	734474人	4.2	1.2	1.0	1.9

上段：企業数(社)、中段：企業密度(社/km²)、下段：人口1000人当たり企業数(社)

3-4. 企業の分布と交通網

近年は公共的な面においても投資効果を高めるための戦略的なインフラ整備の姿勢が鮮明になりつつある。社会資本としての道路は当然のことながら、社会インフラの整備が企業等の立地に大きな影響を及ぼすことはよく知られている。熊本市内には総延長 98.3km の国道と、同じく 124km の県道がある。本研究では、この二種類の道路を重要な社会インフラと捉え分析を進めることとした。図3は、国県道の沿道 100m 地帯に立地している企業が全企業に占める割合を算出したものであり、当該面積は国道沿道 100m 地帯が約 19.2 km²、県道沿道 100m 地帯は約 24 km²と計測される。

図3をみると、国県道沿いに分布する割合は、各業種とも全体の 2～3 割程度である。国道と県道を比較すると、製造業・その他と卸売・小売業は国道沿いに多く分布しているが、サービス業になると県道沿いに分布する企業が国道沿いに分布する企業より多いことがわかる。熊本市内の国道は市域の東側に多く、西側には国道 501 号が通るのみである。これに対して県道は市内全域を網羅する形で通っているため、この沿道は国道よりも広い。このことにより、居住従属性のサービス業は、県道沿いにも多く立地している結果となった。

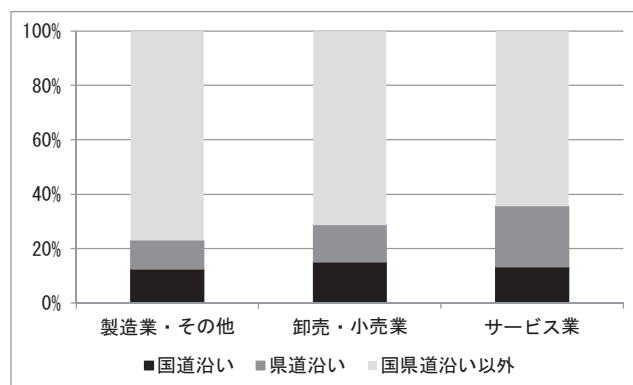


図3 国県道沿いの企業分布 (単位：%)

図4は市内の企業分布図に国県道の主要交差点⁷の1km圏域図を重ね合わせたものであり、同圏域の内と外の業種別企業数を表4に示した。

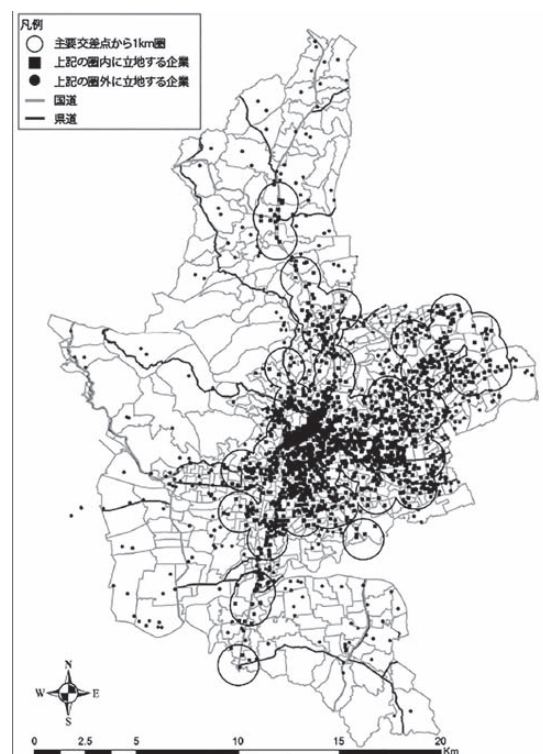


図4 主要交差点から1km圏と企業分布

表4より、主要交差点から1km圏域に全企業の8割強が含まれる。つまり、熊本市における道路網と企業分布に関係性がみられる。業種別で主要交差点から1km圏域への集積割合をみると、サービス業の92%が突出している。

表4 主要交差点から1km圏内外の企業数(単位:社)

	製造業・その他	卸売・小売業	サービス業	合計
主要交差点から1km圏内	696	657	1284	2637
主要交差点から1km圏外	215	85	117	417
合計	911	742	1401	3054

3-5. 企業分布と用途地域

本節では用途地域と企業分布をみることで、土地利用計画と企業分布の関係について分析する。用途地域制は、そもそも「地域の種類に応じて建物の用途、建ぺい率、高さなどを規制し、都市生活及び産業活動の機能的な配置を図るため指定するもので」⁸あり、土地利用の純化を図ろうという思想の下で定められた。したがって企業の分布は商業系や工業系に多いと想定するのが一般的である。

旧都市計画法によって熊本市の都市計画区域が決定されたのは大正12(1923)年であり、用途地域は昭和4(1929)年に定められた。現行の都市計画法(昭和43[1968]年)による都市計画区域は昭和46(1971)年、用途地域は昭和48(1973)年に決定された。その後、何度か用途地域の変更が行われ、現在は市域の約27.6%に当たる107.33km²に用途地域が指定されている⁹。

本節では12の用途地域を「住居系地域(計82.68km²)」「商業系地域(計9.2km²)」「工業系地域(計15.45km²)」の3つに大別し、それぞれの地域における企業分布の特徴をみていく¹⁰。

いずれの業種も、全体の8~9割が用途地域内に分布していることになり、特に卸売・小売業は、用途地域内への集かが顕著である。企業分布の割合をみれば住居系地域が最多だが、これは相当地域が広いため、地域の面積比で見ると商業系地域に立地する企業が多い傾向が明らかである。

表5は各用途地域内における企業数と企業分布密度である。全ての業種において最も密度が高いのは商業系地域であり、特に同地域におけるサービス業が突出して高いことが分かる。

表5 用途地域内外の企業数と企業密度

	全業種	製造業・その他	卸売・小売業	サービス業
住居系地域	1198	440	257	501
82.684km ²	14.5	5.3	3.1	6.1
商業系地域	939	148	203	588
9.201km ²	102.1	16.1	22.1	63.9
工業系地域	557	155	212	190
15.451km ²	36.0	10.0	13.7	12.3
用途地域外	360	168	70	122
282.384km ²	1.3	0.6	0.2	0.4

上段:企業数(社)、下段:企業密度(社/km²)

二つ目の特徴は、工業系地域の卸売・小売業の密度が最も高くなっていることである。3-4でも触れたように、卸売・小売業企業は市域南部の工業地域にも比較的多く分布する傾向がみられた。特に南区の流通団地や世安町から南高江にかけての国道3号沿いや近見交差点付近に大規模な卸売・小売業企業が集積している。

本稿では用途地域制と企業分布について時代ごとの推移にまで踏み込んだ分析には及ばなかったが、この点については、今後の課題としたい。

4. 企業の規模分析

本節では従業員数を指標とした企業規模について分析を試みる。企業の従業員規模について現状を明らかにすることで、雇用促進支援などの政策に資する知見を得ることを目指す。そこで、熊本市内に立地する企業のうち従業員数が明らかにされている2,510社のデータを使用して、企業規模について分析する。

企業規模は中小企業基本法に基づき従業員数あるいは資本金額(出資金額)で決まる。また、中小企業庁は中小企業の中でも特に小規模な事業者についても、従業員数で定義している(表6)。

表6 中小企業の定義

業種	中小企業者		小規模企業者
	資本金額又は出資額	常時雇用の従業員数	常時雇用の従業員数
①製造業・その他	3億円以下	300人以下	20人以下
②卸売業	1億円以下	100人以下	5人以下
③サービス業	5000万円以下	100人以下	5人以下
④小売業	5000万円以下	50人以下	5人以下

(出所) 中小企業庁 web サイト

(http://www.chusho.meti.go.jp/faq/faq/faq01_teigi.htm)

表7は業種ごとの企業規模を大中小で区分して、各業種の企業数が全体に占める割合と、各業種で就業している従業員数が全体に占める割合を集計したものである。これによって、少数の大企業に多数の従業員が集中している現状をみることができる。

表7 企業規模別の構成比 (単位：%)

		大規模	中規模	小規模	合計
製造業・その他	企業数の割合	1.9	28.7	69.4	100
	従業員数の割合	44.0	41.9	14.0	100
卸売業	企業数の割合	6.0	66.9	27.1	100
	従業員数の割合	47.9	49.1	3.0	100
小売業	企業数の割合	18.8	47.6	33.6	100
	従業員数の割合	82.9	15.3	1.9	100
サービス業	企業数の割合	14.0	59.8	26.2	100
	従業員数の割合	72.5	26.3	1.3	100

製造業・その他は、小規模企業が全体の69.4%、中規模企業が全体の28.7%であり、大企業は全体の1.9%である。しかし、従業員数の割合をみれば、全体の約44%が大企業で就業者である。卸売業の場合は、小規模企業が全体の27.1%、中規模企業が全体の66.9%である。大企業は全体の6%であるが、従業員の47.9%が大企業で就業している。

小売業とサービス業については、就業者の大企業への集中が一層顕著になっている。小売業は全体の約18.8%が大企業であり、従業員全体の82.9%が大企業に就業している。サービス業についても、全体の14%に当たる大企業に、全従業員の72.5%が集中している。

5. 操業年数の分布分析

本節では企業の創業年や設立年に注目することで時間軸を加えた分析に進む。使用するデータは、創業年などを公表している企業2,968社とした。熊本市内に本社機能を有する企業は、創業年と設立年のうち古いもの¹¹、

本社機能が熊本県外にある企業は、熊本市内の支店や営業所の開設年を用いた。その結果、最短の操業年数は2年、最長は383年であった¹²。操業年数に係る時代的区分については、熊本駅が設置された1891年¹³、終戦の年である1945年、モータリゼーションの嚆矢とされる東京五輪が開催された1964年、バブル経済が崩壊した1991年を区分の年とした。

図5をみると1965～91年までの期間に創業した企業が最も多い。平均操業年数は42.3年なので、1970年代前後に創業した企業が多い。戦前から操業している企業は全体の1割に満たない。

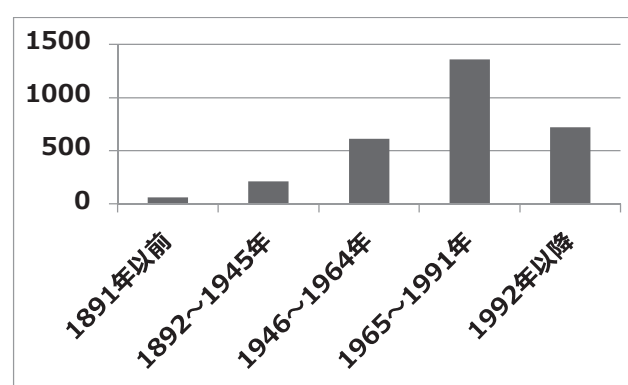


図5 創業年ごとの企業数 (単位：社)

創業年ごとの企業分布について地図上にプロットしたものが、図6-1から図6-5である。各図では当時の熊本市域を実線、現在の市域を点線で示している。ただし、地図上に示した位置は2014年現在の所在地であり、創業時とは位置が異なる場合もある。

図6-1は、1891年までに創業した企業の位置を業種ごとにプロットしたものである。1891年当時の市域内には卸売・小売業の企業が多く立地している。

図6-2では市内の中心部に多数の企業、特に卸売・小売業やサービス業の企業が集積し始めている様子を見てとれる。また、この時期に創業した企業の多くは、1945年当時の市域内に分布している。

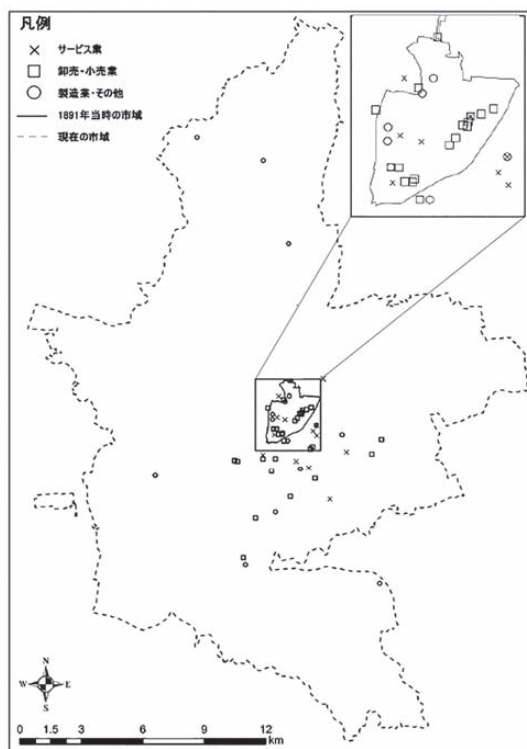


図6-1 1891年までに
創業した企業

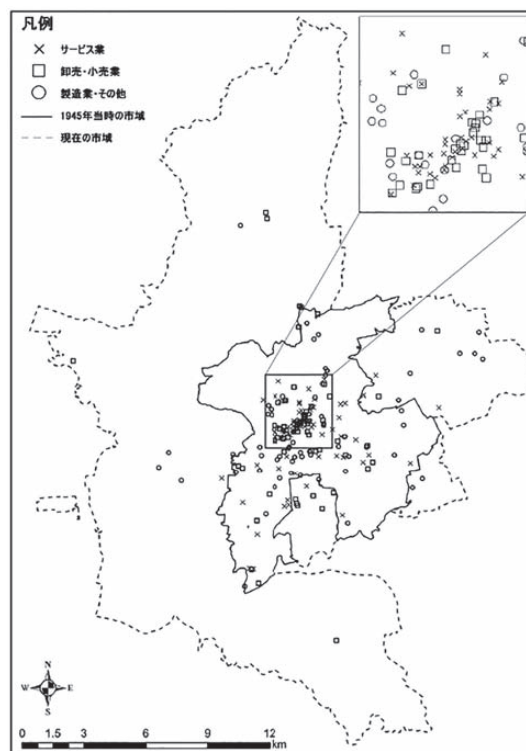


図6-2 1892～1945年に
創業した企業

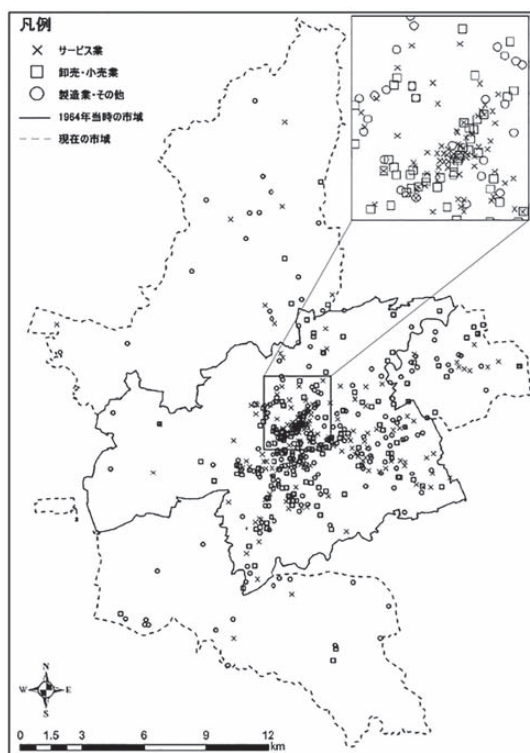


図6-3 1946～1964年に
創業した企業

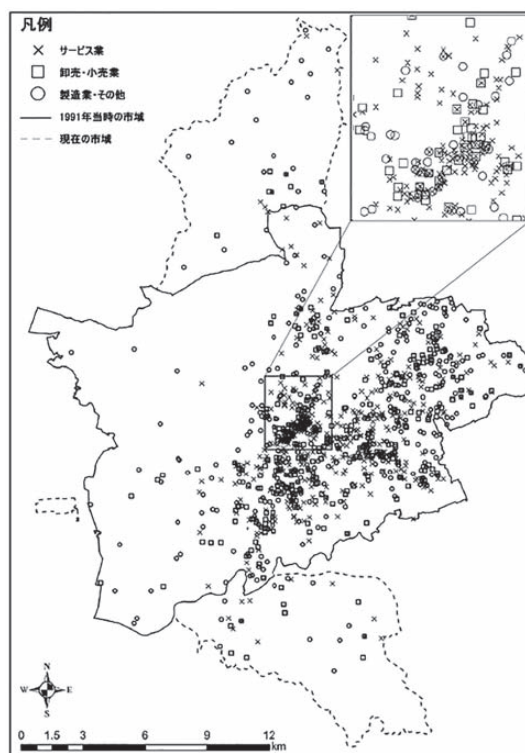


図6-4 1965～1991年に
創業した企業

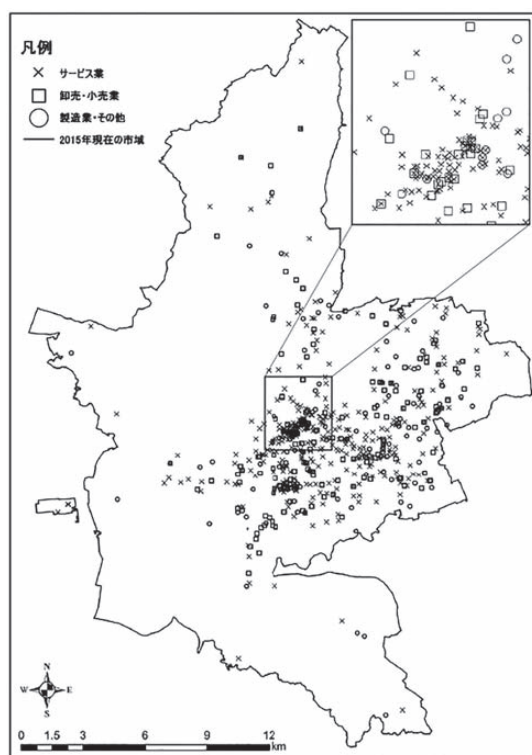


図6-5 1992年以降に
創業した企業

図6-3及び図6-4からは、終戦後に創業した企業は市域の東から北東部にかけて増えていることがわかる。戦後の復興都市計画（昭和21〔1946〕年）では、市内に放射環状の都市計画道路網が計画され、現在の国道3号、同57号などが順次整備された。これら市域東部の主要道路が、モータリゼーション後の企業立地に大きな影響を及ぼしたといえよう。

図6-5はバブル崩壊後から現在までの期間に創業した企業の分布である。図6-4とほぼ同じ長さの期間をカバーしており、企業分布も市内中心部や東部、北東部に多いなど、ほぼ同じ傾向を示している。しかし、この期間に創業した企業は図6-4に示した前の期間の約53%である。

図6-1から図6-5で示した創業年別の企業分布を集計したものが表8である。各時代区分の下には、対応する各図の番号と図中に実線で示した当時の熊本市域の面積を記した。

表8 創業年ごとの業種別企業数の割合（単位：％）

創業年	全業種		製造業・その他		卸売・小売業		サービス業	
	当時の熊本市域内	当時の熊本市域外	当時の熊本市域内	当時の熊本市域外	当時の熊本市域内	当時の熊本市域外	当時の熊本市域内	当時の熊本市域外
1891年以前 (図6-1: 5.55km ²)	38.7	61.3	29.4	70.6	48.4	51.6	28.6	71.4
1892～1945年 (図6-2: 80.49km ²)	82.0	18.0	75.7	24.3	76.2	23.8	93.2	6.8
1946～1964年 (図6-3: 144.9km ²)	84.8	15.2	73.9	26.1	90.1	9.9	90.3	9.7
1965～1991年 (図6-4: 266.21km ²)	94.4	5.6	90.9	9.1	95.5	4.5	96.4	3.6
1992年以降 (図6-5: 389.53km ²)	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0

1891年以前に創業した企業について、全業種の分布状況を見ると、当時の熊本市域内に全体の38.7%が立地している。業種別に市域の内外での企業分布を見ると、製造業・その他とサービス業は市域の外に多く分布しているが、卸売・小売業は市内外で同水準の分布傾向にある。

1892～1945年までに創業した企業の業種別分布をみれば、サービス業の93.2%が当時の市域内に集中して分布していることが特徴である。

1946～1964年までに創業した企業の業種別分布をみると、サービス業に加えて卸売・小売業も市域内への分布割合が90%を超えた。

1965～1991年までに創業した企業は、全業種における全体の94.4%が当時の熊本市域内に分布している。業種別の分布状況では、製造業・その他も市内への分布割合が90%を超えた。

6. 本研究の成果と今後の課題

本稿の目的は、熊本市が将来迎える人口減少局面を見据えて、若年者の域外流出を抑制するための経済政策を実施するための資源として、市内に立地する企業分布の特性を整理することであった。何よりも喫緊の課題としては、これらの企業を政策的な資源と位置付けるために、詳細なデータベースを構築することである。

本稿は民間情報機関で公開されている基礎的な企業情報だけでも、企業分布について距離圏や規模、操業年数などを多角的に分析することが可能であることを示した。本稿冒頭に示した分析枠組みに従って、データを整理すると図7のようになる。市役所から比較的近距離にあって規模が小さく、操業年数が50年以下の企業が多いことが分かる。このような傾向とは異なる特徴を持つ企業に

は、平田機工株式会社、ルネサスセミコンダクタ九州・山口株式会社、一般財団法人化学及血清療法研究所、株式会社肥後銀行など、熊本市でも著名な大企業がある。

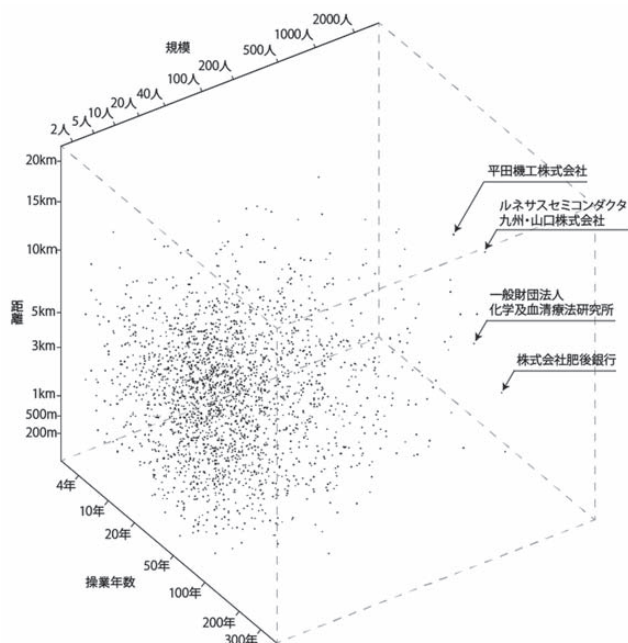


図7 熊本市の企業分布

本研究によって得られた知見は、下記の5点に要約することができる。

1. 区ごとの企業密度は中央区が最も高く、同区の人口1000人当たり企業数はサービス業で突出して多い。
2. 熊本市内で企業集積が最も進んでいるのは市役所から1km圏内であり、特にサービス業の集積が顕著である。
3. 企業分布は、主要道路の整備と関係が深く、主要な交差点から半径1km圏内に全体の8割の企業が分布している。
4. 市内の企業で最も多いのは10～50人規模の企業だが、最大で全従業員の8割が大企業に集中している。
5. 操業年数をみれば、多くの企業が40～50年にわたって存続している。

熊本市では中心部から東部へ向けて企業集積が進んでおり、明らかに都市形成過程との関連性がみられ、今後の企業政策と都市計画の連携が重要といえる。

また、熊本市の企業特性を分析すると、サービス業に幾つかの特徴がみられたが、今後の人口減少局面でサー

ビス業がどのように変化するかによって、地域における企業分布も大きく変化する可能性が高い。

都市の人口が減少することによって、産業構造も影響を受けることは避けられない。これは市場において新しいニーズが発生することを意味しており、既存企業も、それに対応していかなければならない。その際の方向性としては、既存企業の中でも地域資源としてポテンシャルが高く、地域経済の中心となっている企業の周辺に、新たなニーズに対応する小規模な企業の起業を促す政策が有効であろう。これまで熊本市外に転出していた若年労働者に対して、熊本市で起業しやすい環境を整備することで、地域資源としての既存企業を活用しつつ、地域の企業ネットワークを強めていくことが可能になる。本稿の分析をベースとしつつ、熊本市における起業機会の研究を進めることも今後の課題の一つと思われる。

¹ 人文・社会科学系の学部では県内に就職する卒業生が比較的多いが、自然科学、特に理工系における先端技術を習得した大卒者が首都圏に流出している。

² 平成24年度の経済センサスによれば、熊本市内に立地する企業数は約2万社である。本研究でリストアップした熊本市内の企業は3,054社であるが、項目によってはデータが得られなかった企業が存在するので、各統計の総数が3,054とならない。

³ 特定の地域における特定の業種を対象を限定した研究として、例えば北海道石狩地方のリサイクルおよびエネルギー産業を分析した菊池（2012）などがある。

⁴ コンパクトシティと地域経済は、政策としても密接に関連している。三橋（2014）では、富山市における土地利用の実態を分析することで、コンパクトシティ政策と産業政策の間で、土地利用計画がマクロ的に整合的でないことを指摘した。

⁵ 熊本市都市政策研究所編（2014）『熊本都市形成史図集』

⁶ 以下、本稿における図表の出所は、特に断りがない限り図2と同じである。

⁷ ここでの主要交差点とは、熊本県警によって交通量調査が実施されている交差点の内、国道あるいは県道同士、または国道と県道が交差する場所をいう。

⁸ 熊本市「熊本市の都市計画（2013年度版）」

（http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=1483&sub_id=1&flid=7351）

⁹ 用途地域の面積は、熊本市都市政策課による「熊本市の都市計画（2013年度版）」の数値を使用した。

¹⁰ 本稿では「第一種低層住居専用地域」「第二種低層住居専用地域」「第一種中高層住居専用地域」「第二種中高層住居専用地域」「第一種住居地域」「第二種住居地域」「準住居地域」をまとめて「住居系地域」とする。同様に「近隣商業地域」と「商業地域」をまとめて「商業系地域」、「準工業地域」と「工業地域」を「工業系地域」とする。なお、熊

本市には「工業専用地域」は存在しない。

¹¹ ここでは企業の操業年数に注目することから、創業年と設立年の区別は行っていない。

¹² 操業年数の中央値は39年、最頻値は50年である。

¹³ この年の熊本—高瀬間開通によって熊本と久留米が鉄道によって結ばれた。熊本市には高瀬や久留米出身の商人も多く、鉄道の開通が企業活動に大きな影響を与えたと考えられる。

参考文献・資料

- 金山剛 (2011) 「熊本市におけるまちづくり及び政策への統計データの活用」『熊本大学政策研究』No. 2、熊本大学
- 菊池達夫 (2012) 「地域環境・地域資源の活用を重視する地域開発政策の展開—北海道石狩湾新港地域を事例として—」『経済地理学会第59回大会報告要旨集』経済地理学会
- くまもと経済、(株)地域経済センター編 (2013) 『くまもと企業白書2014 平成26年度版』くまもと経済、(株)地域経済センター
- 熊本市都市政策課 (2013) 「熊本市の都市計画(2013年度版)」(http://www.city.kumamoto.jp/hpkiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=1483)
- 熊本市都市政策研究所編 (2014) 『熊本都市形成史図集』熊本市都市政策研究所
- 電通 abic project 編 (2009) 『地域ブランドマネジメント』有斐閣
- 高野哲也 (2015) 「地方都市周辺における経済中心性の射程と立地制約：薩摩川内市域に見るコミュニティビジネスのポテンシャル」『地域政策科学研究』No. 12、鹿児島大学
- 日本政策投資銀行中国支店調査部 (2006) 「株式上場企業分布から考える中国地方製造業の姿」日本政策投資銀行
- 三橋浩志 (2014) 「コンパクトシティ政策と産業政策の関係に関する考察—富山市を事例として—」『地域政策研究』第16巻第2号、高崎経済大学地域政策学会
- 山田徹雄 (2003) 「ドイツ企業の空間的構成：上場企業の地域的分析」『跡見学園女子大学文学部紀要』No. 36、跡見学園女子大学
- 横澤利昌 (2008) 「老舗(長寿)企業の研究(序説)」『アジア研究所紀要』35巻、亜細亜大学アジア研究所、273-292頁

熊本市における リノベーションまちづくりの可能性

草野 泰宏

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：リノベーション、都市特性、創造性

1 序にかえて～考察のねらいと方法

近年、リノベーションまちづくりが注目されている。古民家や商家など、長年その空間に存在している古い建物は、地域固有の自然、歴史、文化などの影響を受けているといえる。そこで本考察では、熊本市内の古い建物を活用したリノベーションまちづくりの実態を把握すると共に、幾つかの統計データと対応させることにより、熊本市の特性について明らかにし、そこに潜む課題を探り、その解決のための方向性を示すことを狙いとする。

まずリノベーションについて概念を規定しておく必要がある。リフォーム、コンバージョンの定義との違いを示している寿崎（2005）によれば、リフォームは「壁紙の張替え、キッチンなど水まわりを新しくするなどの表面的な仕上げを新しいモノにとりかえる」¹ ことであり、リノベーションは「間取りなどの制約をとりはらい設備なども更新して価値を高めよう、という概念」² であるとされる。また類似の用語にコンバージョンがあるが、これは「建物の用途転用を伴う改修であり、古いオフィスビルや倉庫を住宅やSOHOなどに転用して改装する動き」³ であるという。しかし、2000年頃から日本の建築界で活発に議論されているリノベーションまちづくりでは、リノベーションと用途転用を伴うコンバージョンの両方を含んでいる⁴。そこで本報ではコンバージョンを含めた意味としてリノベーションまちづくりを論じていきたい。

また、リノベーションと似た言葉にイノベーションがある。シュムペーター（Schumpeter, J.A）は新結合の遂行としてのイノベーションには、次の5つがあると指摘している。すなわちそれは、1 新しい品質の財貨の生産、2 新しい生産方法の導入、3 新しい販路の開拓、4 原料あるいは半製品の新しい供給源の獲得、5 新しい組織の実現（独占的地位

の形成あるいは独占の打破）であると説明している⁵。リノベーションはこれまであまり注目されてこなかった古い建物を活用するという意味で、4つ目の新しい供給源の獲得といったものが当てはまるように思われる。

熊本市内のリノベーションまちづくりの実態については既報でもふれたが、本報はこれを引用しつつ、また、都市特性については統計データを用い、全国や他の政令市と熊本市を比較検討する中で熊本市の特徴について論じるものである。

本報では特に、熊本市で展開されているリノベーションまちづくりを、生活の質の向上と経済発展を両立する都市の創造性という視点と地域に固有の自然、文化、歴史を活用する都市の再デザインという視点から考察することで、リノベーションまちづくりをより活発に行うための取り組みの方向性を提示していきたい。

2 熊本市内のリノベーションまちづくり

日本では2000年頃からリノベーションが活発に議論されるようになったが、熊本市内では1987年から古い建物を活用する街区がみられるようになった。そこで本報では、熊本市内のリノベーションまちづくりの実態をその特性として明らかにするため、(1) リノベーションまちづくりの効果、(2) 空き家・空き店舗問題との関係、(3) コーディネーターの存在の3つの視点で考察する。

2-1 リノベーションまちづくりの効果

熊本市中心部のリノベーションエリアは図1である。ここで示す上乃裏地区、河原町はともに中心市街地であり白川右岸に形成された地域である。上乃裏地区は熊本城の東に位置し、四、五百石級の知行取屋敷や御鉄砲衆・御長柄

衆のものとみられる屋敷が小路を挟んで多数配置された⁶武家屋敷街区を基盤にもつ街区であり、現在は中心商店街と一帯をなす地域である。河原町は熊本城の南に位置する旧町人地であり、戦後にバラック建ての繊維問屋街が形成された街区である。ここは1958（昭和33）年3月4日夜、「全焼60棟、半焼1棟、部分焼18棟、負傷者24名」⁷という被害をもたらした火災「長六の大火」が起り、その後急ごしらえで建てられた繊維問屋街の共同ビルが現存している。



図1 熊本市中心部のリノベーションエリア

(出典) 草野 (2015)

熊本市の都市形成過程をみると、熊本城下の半径数百mの範囲は旧町人地、旧武家地、旧軍用地によって占められた地域であり、加えて旧県庁や学校等の公共施設が多く分布している⁸。このことから、「中心市街地という同じ一帯でありながらも、異なる歴史的・文化的な背景の地区が織り成す地域であることがわかる」⁹。

古い建物をリノベーションした店舗が集積する上乃裏地区と河原町を比較すると、上乃裏地区では1987年の倉庫を移築改装したレストラン老倉庫のオープンをきっかけに、蔵や古民家を活用し、河原町では2003年から繊維問屋街共同ビルを活用する事例が見られ、地域ごとにタイプの異なる建物の活用を確認することができる。

筆者は、リノベーションまちづくりとまちの活力との関係を捉えるために、上乃裏地区と河原町の建築物の変遷と、相続税路線価に注目している（図2、図3）¹⁰。



図2 上乃裏地区の建築物の変遷と路線価の推移

(出典) 草野 (2015)

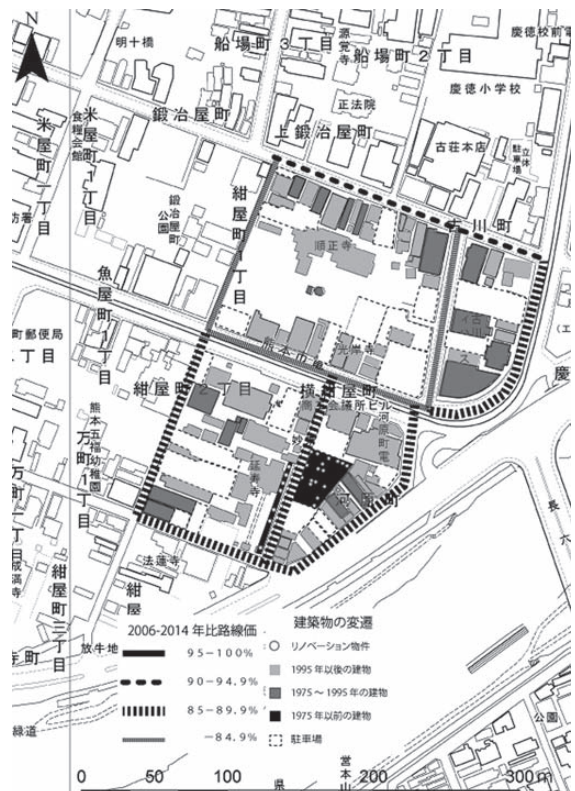


図3 河原町の建築物の変遷と路線価の推移

(出典) 草野 (2015)

建築物の変遷については、「昭和39（1964）年発行の1：

3000、昭和50年(1975)年と平成7(1995)年、平成18(2006)年、平成25(2013)年発行の1:2500地図を用いて、建築物の形状変化の有無を確認した¹¹。建築物の変遷は、築40年以上の建物、築20年以上、そして築20年未満の建物、そして駐車場とリノベーション物件について表している。

2006-2014年の路線価の推移をみると、熊本市内の最高路線価は、1㎡あたり144万円から115万円へと79.9%¹²に下落している。また、エリア内の路線価の推移をみると、上乃裏地区は平均90.2%、河原町は平均86.4%に下落している¹³。しかし、上乃裏地区と河原町のリノベーションの集積がある地区の路線価に注目すると、上乃裏地区の中央を南北に通る上乃裏通りの路線価の多くは100%であり、上乃裏通りの最北部は96.3%で推移しており、河原町の南部を南北に通る路線では、86.8%で推移している¹⁴。筆者の分析では、上乃裏地区と河原町のリノベーションの集積がある路線価は、熊本市内の最高路線価の下落率と比べ、路線価が維持されていることが明らかにされた¹⁵。このことは、地域固有の自然・文化・歴史の影響を受けた古い建物を活用するリノベーションの集積は、従来のまちの脈絡を残すこと、そして更に、まちの活力を持つことにつながっていることを指している。

2-2 空き家・空き店舗問題とリノベーションまちづくり

近年ではリノベーションを取り巻く社会的背景として空き家の問題が注目されている。本報における空き家の定義は、総務省の「住宅・土地統計調査」と同様に、居住世帯のない住宅のうち、一時現在者のみの住宅と建築中の住宅を除いたものを指す。

住宅総数をみると、全国では2003年からの10年で5389.09万戸から6063.1万戸へと674.01万戸増加しており、現在の市域に組替えた熊本市の住宅総数は過去10年間で31.81万戸から35.75万戸へと3.94万戸増加している¹⁶。また、空き家総数と空き家率をみると、全国では2003年からの10年間で659.33万戸(空き家率は12.2%)から819.64万戸(13.5%)へと160.31万戸増加し、現在の市域に組替えた熊本市の空き家総数と空き家率は過去10年間で3.68万戸(11.6%)から5.03万戸(14.1%)へと1.35万戸増加しており、空き家総数、空き家率ともに増加傾向にある。

また、空き家のみではなく、空き店舗の問題も深刻である。ここでの空き店舗の定義は熊本市の「商店街空き店舗調査結果」によるものとし、①現在営業していない店舗で、

新たな店舗の入居を待っている状態のもの。②建物が改装・改築中で、改装・改築後も店舗としての使用が見込まれるもの。③建物が退店後更地となっており、店舗建築予定と見込まれるものを指す¹⁷。熊本市の中心商店街の通りに面している1階部分の空き店舗率をみると、平成15(2003)年には3.3%であったが、増減しつつも増加傾向にある。過去4年間をみると、平成22(2010)年の11.4%をピークに、7%後半から8%前半で推移している(図4)。

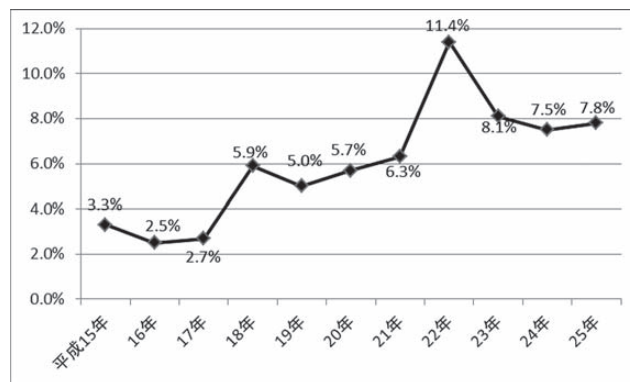


図4 熊本市中心部商店街の空き店舗率

(出典) 熊本市「平成25年度商店街空き店舗調査結果」

空き家、空き店舗の問題は、近年では中心市街地の空洞化を引き起こし、防犯などの地域コミュニティ課題であるとされ、その具体的対応策として長年未使用であった古い建物を活用する「リノベーションまちづくり」に注目が集まっている。

2-3 リノベーションまちづくりとコーディネーターの存在

リノベーションまちづくりが行われる際に重要と思われるのがコーディネーターの存在である。その役割は古い建物と出店希望者をつなぐ役目であり、上乃裏地区と河原町ではその役割を組織ではなく、個人や自発的なネットワークが担っている。上乃裏地区のコーディネーターは、リノベーション工事を行う工務店の代表者、出店者である¹⁸。河原町では、当初は企画会社の代表者がコーディネーターとして活動していたが、現在では出店者がその役割を担っている¹⁹。

リノベーションの先進地とされる北九州市小倉北区ではカフェオーナー、大学関係者、建築家らが構成員となって株式会社を設立し、コーディネーターの役割を組織的に担

っている。2011年3月から活動が本格化した北九州市小倉の構想は、その運営手法や北九州市の都市政策に家守構想によるリノベーションを位置づけたことで注目されている。家守とは「江戸時代、不在地主に代わって家屋を管理する役割を担い、店子から持ち込まれたありとあらゆる面倒ごとの相談に乗」²⁰る長屋の大家のことを指し、さらには「店子の生活のため職業斡旋業なども行っていた。また、家守は町全体に関わる公用、町用を行い、タウンマネジメントの一部も担っていた」²¹とされている。

現代版家守は「都市活動が衰退したエリアで、空きビル・空き家・空き店舗などの遊休化した不動産を上手に活用してまちの維持管理をしながら、その地域に求められている新しい産業をつくり、雇用を生み出し、まちを変えていこうとする活動を行う職能」²²を指す。具体的には古い建物のオーナーや行政への提案を行いながら、古い建物とその利活用希望者を結び、その後の活用を含めたリノベーション事業を行っている組織である。

この事例は、空き家空き店舗の対策としてリノベーションが期待されるが、そのために古い建物と出店者をつなぐコーディネーターの役割がますます重要になりつつあることを示している。

3 都市特性とリノベーション

上述した古い建物を活用するリノベーションまちづくりは、生活の質と経済発展との関係を論じる創造都市論でも言及されている。創造都市論では地域に経済発展をもたらす人材は、都市を選択する際に生活の質を重視するとされ、彼らが生活し、働く場としてリノベーションされた建物が注目されている²³。また、リノベーションと都市の関係に着目すると、古い建物がリニューアルされる事例が継続的に起こり、そこに多様な人材が集まることで、魅力的な街を形成するリノベーションまちづくりが都市の発展と生活の質の向上につながるとされている。

かつてジェイコブス (Jacobs, Jane) は、ニューヨークの下町で古い建物を活用した建物に多様な人びとが集まっており、そのことが都市の発展にとって重要であると指摘し、古い建物の活用と都市の発展の関係について言及している。

このように、リノベーションと創造都市論の関係が指摘されているが、創造都市論はランドリー (Landry, Charles) による英国を中心とした研究とフロリダ (Florida, Richard) の米国の研究という二つの潮流がある。ランドリーは芸術

文化を活用した都市の再生について言及し文化産業の集積について注目する。一方フロリダは都市の発展のためには創造的な人材をいかに誘引するかが重要であり、そのために人間味のある、土地に根をはった「ストリートの文化」が重要であるという。リノベーションの効果である「まちの脈絡を残すこと」と、「ストリートの文化を重視する」フロリダの創造都市論と関連があるといつてよい。そこで、ここではフロリダによる創造都市論の分析手法を用いることにする。

また渡部 (2012) は熊本市を対象とした創造都市戦略について言及している。渡部の指摘する創造都市戦略はランドリーとフロリダの研究を統合したものであり、人的資本、社会関係資本、環境資本が個人の持つ「創造性を生み出すようにどう高め、そのために文化や芸術という刺激策をどう活用し」²⁴都市を運営するかという視点である。この創造都市戦略のひとつとして「生活空間として魅力あり、活力を育む都市を創造する」²⁵という基本的方向性を示している。そこでは「熊本市としては魅力ある都市づくりが求められており、創造都市はそのための強力な推進手段となる」²⁶と指摘されている。

以下では、熊本市を対象として、生活空間としての魅力という都市特性について定量的に明らかにするために、(1) 3つのT理論、(2) 地域創造性開発指標という二つの理論を用いて分析を行う。

3-1 3つのT理論の応用

フロリダによる創造都市論は、統計データを用いて定量的な分析が行われているという特徴がある。定量的な分析を行った既往研究では原 (2007) や福島・立花 (2014) がある。原はフロリダによる創造都市論をもとに、2005年までの統計データを用いて47都道府県及び県庁所在都市および人口20万人以上の113都市を分析している。また、福島と立花は、都市内に創造都市戦略の部局を持つ14都市を対象として研究している。

しかし、散見する限り既往研究においては熊本市を対象に都市の創造性や生活の質に関する指標について、最新の統計データを用いた分析や政令市の比較分析は行われていない。そのためここでは最新の統計データを用い、政令市や全国との比較の中で生活の質を定量分析することで、熊本市の特性を明らかにしていきたい。

近年では生活の質についての具体的指標として、ソーシ

ヤル・キャピタルや都市の創造性について数値化することが重視されている。人々がどこに住んでどこで働くか、都市を選択する際に、どうしてその地域を選んでいるかという問いに答えるためである。そのため、ここでは生活の質や創造性について定量的な分析を行うことのできる指標を扱ったフロリダによる3つのT理論を活用したい。3つのTとはタレント（才能）、テクノロジー（技術）、トレランス（寛容性）であり、創造都市論ではこれらを備えた都市が多様な人材を引きつけ、都市の発展を導くとされる理論である。フロリダは3つのTについてそれぞれトレランスをボヘミアン²⁷（以下クリエイター）数、タレントを大卒者²⁸数、テクノロジーを「ある地域におけるイノベーションとハイテクの集積機能と定義し」²⁹ている。

なかでもトレランスは都市の発展の鍵であり、タレント・テクノロジーの集積に影響を及ぼすという。クリエイターや地域に経済発展をもたらす人材は、「土地固有のストリートレベル文化に、あたかも引力を受けたように引き付けられるのである。彼らは、人種、エスニシティ、性別、収入、ライフスタイルなどの多様な人を受け入れる目に見えるサインのある場所を探している」³⁰とされるためである。このような多様性を担保する都市の寛容性は、クリエイターの割合を測定することで示すことができるとされる。

また、原や福島らはハイテク産業をOECDによる製造額に対する研究開発費の割合を産業別に計算し、その割合の大きい産業である「化学工業、一般機械器具製造業、電気機械器具製造業、情報通信機械器具製造業、電子部品・デバイス製造業、輸送用機械器具製造業、精密機械器具製造業」³¹を設定している。しかし、この指標ではハイテク産業は製造業に限定されており、フロリダのいう都市に発展をもたらす人々の特徴として例示されるソフトウェア産業（情報産業）の従事者が取り扱われていない。そこで、本報ではテクノロジーを対消費者向け・対産業向けの物販・サービスといったいずれの領域からも重要性を増している情報サービス業、インターネット付随サービス業の従事者数から算出した³²。

3-2 地域創造性開発指標でみた熊本市の都市特性

原は上述したフロリダによる3つのT理論を応用したHuman Capital（以下HC：人的資本）を設定し、それにSocial Capital（以下SC：社会関係資本）とEnvironmental Capital（以下EC：環境資本）を加えた3つの資本によっ

て構成される地域創造性開発指標（RCDI＝Regional Creative Development Index）を提唱した（図5）。

ここではHC指標については大卒者の割合、情報サービス業、インターネット付随サービス業の従事者の割合、クリエイターの割合といったフロリダによる3つのT理論を用い、SCとECについては原の指標を用いて数値化した。

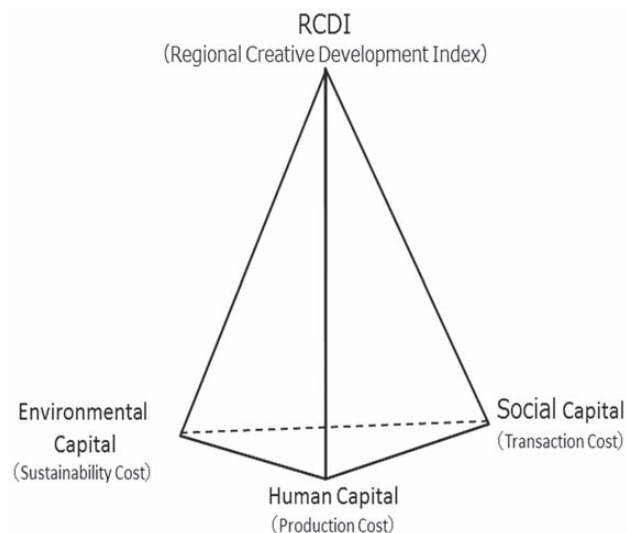


図5 RCDIの構成要素

（出典）原勲（2007）42頁

原はSCを「人々の協調行動を促し、Social Capitalを充実させる公共施設や市民講座等を社会参加支援指標として設定した」³³民生費の割合、体育施設費の割合、社会教育費の割合、「人々が協調行動をとりながら、社会の効率性を上げるための組織やネットワークの加入率を社会参加ネットワーク指標として設定した」³⁴市長選の投票率³⁵、NPO法人数の割合によって数値化している。

ECは「都市生活において自然がもたらす快適な居住空間を示すものとして」³⁶可住地面積、森林面積率、都市公園面積、ごみの排出量、水洗化人口、下水道普及率、リサイクル率から算出している。

原は地域のHC、SC、ECの各要素を得点化し、それらを統合することで都市の創造性や生活の豊かさを示唆するRCDIを得点化しているが、各要素間にウェイトを付けずに各指標を統合し得点化している。しかし原は、現実には都市のRCDIへの寄与の度合に差があると思われるが、その差を正確に測定することは不可能であるという。そのためここでは各指標を統合するのではなく、レーダーチャートを表示した（図6）。

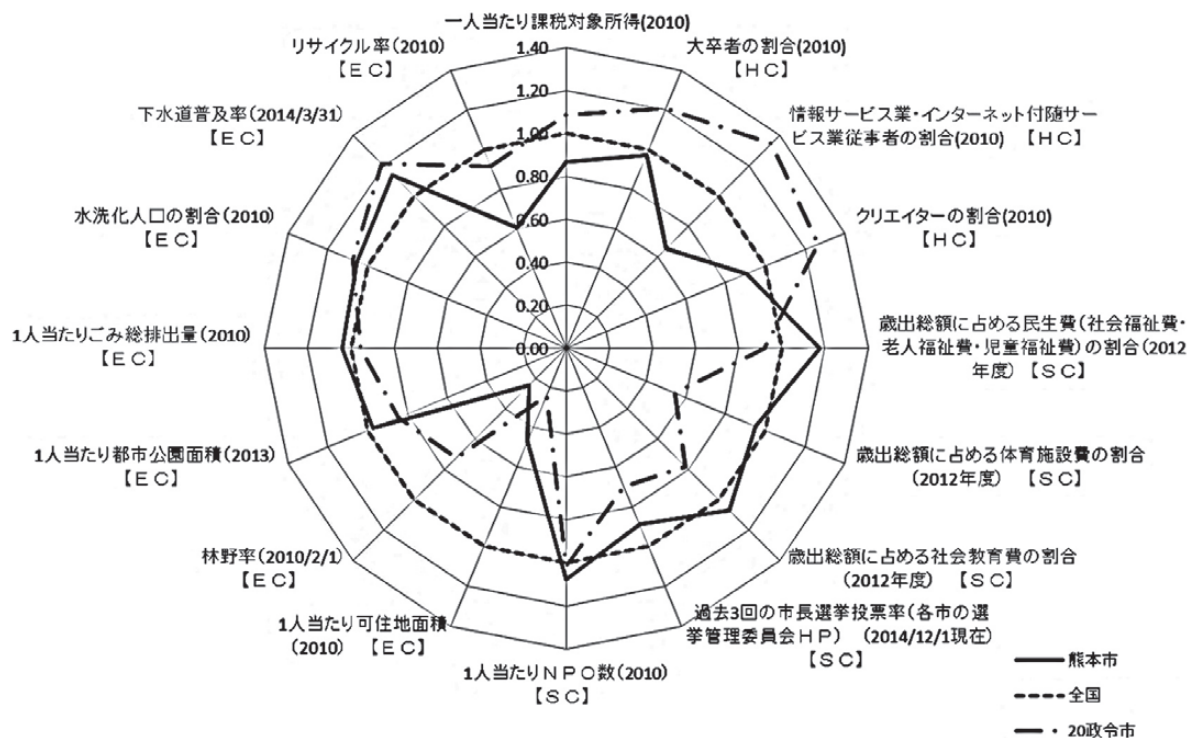


図6 熊本市の地域創造性開発指標

(出典) 参考文献のレーダーチャート用資料より作成

熊本市の都市特性を HC、SC、EC 指標を活用した地域創造性開発指標からみていこう。

HC 指標では、テクノロジーを指す要素である情報サービス業・インターネット付随サービス業従事者の割合が低いことが明らかにされた。これはリノベーション物件を活用しようとするクリエイターと他の産業をつなぐとされる要素であり、クリエイターをひきつける為に欠かせないものである。

SC 指標をみると、人々の協調行動を促すとされる社会参加支援指標として取り上げた歳出総額に占める民生費と社会教育費の割合が特に高いことが明らかにされた。また、人々が協調行動をとりながら、社会の効率性を上げるとされる社会参加ネットワーク指標では、1人当たり NPO 法人数の割合が全国と 20 政令市の平均の両者と比較しても多いことを確認できる。このことは、熊本市の SC 指標の充実を示しているといえる。

EC 指標では 1 人当たり可住地面積、1 人当たり都市公園面積、1 人当たりごみ総排出量、といった要素で 20 政令市平均を上回っており、熊本市は都市生活と自然がもたらす快適な居住空間の両立する都市であることを示している。

SC 指標や EC 指標の多くは全国平均や 20 政令市の平均

よりも高い割合を示しているが、これらの指標は成果が表れるまでに時間が必要とされるため、長期的な視点が重要であり、その視点に立つと、熊本市は地域の創造性を誘発する力を秘めているといえよう。

4 結び～熊本の都市特性とリノベーションまちづくりの可能性

熊本市内のリノベーションまちづくりの実態では、上乃裏地区と河原町の事例をみると、街区の形成過程やその後の用途が異なる地区であるが、両者ともに古くなった街並みの利活用を確認できた。また、古い建物をリノベーションし、利活用がなされた物件が集積している街並みにおいては、熊本市内の最高路線価を示す路線に比べ、路線価の下落率が小さいことが明らかになった。これらのことから、熊本におけるリノベーションまちづくりは、同じ中心市街地でありながらも、異なる地域固有の自然、歴史、文化を活用する都市の再デザインの取組みが展開され、経済的価値と文化的価値の向上に資する取組みであるといえよう。

しかしながら、課題も存在する。熊本市中心部では、1987 年から古い建物の活用が継続的に行われてきたが、古い建物のオーナーとその利活用希望者（クリエイター等）を結

ぶコーディネーターが個別に活動している。そのため、空き家空き店舗対策として継続的に、複数の地区でリノベーションのまちづくりが行われると対応が困難になり、他の地区にノウハウが継承されにくいことにもつながるといえる。

地域に経済発展をもたらす人材は、都市を選択する際に生活の質を重視するとされ、リノベーションされた建物で生活し、働くといった特徴が創造都市論では注目されている。そこで、熊本市の生活の質について数値化した RCDI を用いることによって、都市特性を明らかにした。熊本市の都市特性は、HC 指標のなかのテクノロジー指標でありクリエイターと他の産業をつなぐとされる情報サービス業、インターネット付随サービス業の従事者の割合が低いこと、SC 指標が高いことが明らかになった。

したがって熊本市全域で生活の質や創造性の向上に資するリノベーションまちづくりを後押しするに当たっては、古い建物と利活用希望者（クリエイター等）をつなぐコーディネーターの課題を解決するとともに、HC 指標のなかのテクノロジーの要素となる、情報サービス業・インターネット付随サービス業の従事者をひきつけることで HC 指標を高めることが必要とされる。そのための具体的方策として、コーディネーター、古い建物のオーナー、利活用希望者、そして情報サービス業・インターネット付随サービス業の従事者が一同に集まり古い建物の利活用について検討する場を設け、古い建物をまちの資産としてとらえ活用していく仕組みをつくることが重要であろう。

（付記）

本報は熊本市内のリノベーションまちづくりの事例について分析した「都市の再デザインについての考察—熊本のリノベーション事例から考える—」EAROPH 2015 佐賀・嬉野地域セミナーの投稿論文に加筆修正を加えたものである。

参考文献

板野康治（2005）「神田・秋葉原地域における SOHO まちづくり」小林重敬編『コンバージョン、SOHO による地域再生』学芸出版社

草野泰宏（2015）「都市の再デザインについての考察—熊本のリノベーション事例から考える—」EAROPH 2015 佐賀・嬉野地域セミナー

熊本市史編纂委員会（1991）『新熊本市史 別編第一巻 絵図・地図 上巻 中世・近世』熊本市

清水義次（2014）『リノベーションまちづくり』学芸出版社

寿崎かすみ（2005）「空堀地区長屋再生プロジェクトをどう捉えるか」『国際社会文化研究所紀要』No.7：181-192

原勲（2007）「地域創造性開発論と日本の都市」『地域の「創造力」向上を目指した再生のあり方』北海道未来総合研究所：41—86

福島徹・立花晃（2014）「我が国における創造都市政策および創造産業の現状とその特性に関する比較考察」『研究報告』第 16 号、39—57 頁

富士川一裕（2007）「まちづくりと『記憶の継承』—熊本まちなみトラストの活動—」都市計画協会『新都市』Vol.61 No.1：58—62
吉村純一（2008）「商業集積間競争と地域」宇野史郎先生還暦記念論文集刊行委員会編『地域再生の流通研究』中央経済社：119—140

渡部薫（2012）「地方都市における創造都市戦略の可能性—熊本市を対象に—」『日経研月報』412 号：36—42

Florida, Richard(2005、訳 2010) *Cities and The Creative Class*, Routledge, (小長谷一之訳『クリエイティブ都市経済論—地域活性化の条件—』日本評論社

Jacobs, Jane（1961、訳 1977）*The Death and Life of Great American Cities*, Random House Inc. (黒川紀章訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会)

Landry, Charles（2000、訳 2003）*The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators* (後藤和子監訳『創造的都市：都市再生のための道具箱』日本評論社)

Schumpeter, J.A.(1926、訳 1977) *Theorie Der Wirtschaftlichen Entwicklung* (塩野谷祐一他訳『経済発展の理論』（上巻）岩波書店)

資料

熊本市「平成 25 年度商店街空き店舗調査結果」

熊本市都市政策研究所（2014）『熊本都市形成史図集』

熊本地方気象台（1966）『熊本県災異誌（Ⅱ）』

国税庁（2006、2014）『財産評価基準書』

総務省（平成 25 年速報値、平成 20 年、15 年）「住宅・土地統計調査」

資料（レーダーチャート用）

国土交通省「都市公園データベース」

http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/database/t_kouen/（2014 年 12 月 18 日閲覧）

選挙管理委員会 web サイト（各市の市長選挙、参議院議員選挙）

総務省（2010）『国勢調査』

総務省（2012、2014）『統計でみる市区町村のすがた』

総務省「平成 24 年度市町村別決算状況調」目的別歳出内訳

内閣府「NPO ホームページ」

<https://www.npo-homepage.go.jp/portalsite.html>（2014 年 10 月 2 日閲覧）

日本下水道協会「全国市町村別 下水道処理人口普及率一覧」

<http://www.jswa.jp/rate/pdf/popularization.pdf?2014-09-25>
（2014 年 12 月 8 日 閲覧）

農林水産省『2010 年世界農業センサス』

クラフト作家・画家・彫刻家・版画家、写真家、ダンサー、アーティスト・パフォーマーその他関連職業の人口」（Florida, Richard（2005、訳 2010）訳書 131 頁。）と定義している。ここでは職業中分類の文芸家、記者、編集者、美術家、写真家、デザイナー、音楽家、舞台芸術家の人口より算出した。

²⁸ フロリダも全ての人が創造的な人材となる可能性があるとしているが、統計資料からタレントの指標を測る際に大卒以上の学歴者としている。

²⁹ Florida, Richard（2005、訳 2010）訳書 44 頁。

³⁰ 同上、181 頁。

³¹ 原勲（2007）46 頁。

³² 詳細については、吉村純一（2008）を参照されたい。

³³ 原勲（2007）47 頁。

³⁴ 同上。

³⁵ 原は直近の市長選の投票率によって算出しているが、選挙の行われた年によっても差があったため、ここでは過去 3 回の選挙の投票率から求めている。また、全国の数値は参議院議員通常選挙の投票率から求めており、本稿でもそれに従った。

³⁶ 同上、50 頁。

¹ 寿崎かすみ（2005）182 頁。

² 同上。

³ 同上。また、SOHO とは Small Office Home Office の略であり、「情報通信機器の高度化や通信基盤の整備により、物理的に小さなスペースや在宅で仕事をこなす事業、事情者のこと」（板野康治（2005）45 頁）を指す。

⁴ 清水義次（2014）

⁵ Schumpeter, J.A.（1926、訳 1977）183 頁。

⁶ 熊本市史編纂委員会（1991）235 頁。

⁷ 熊本地方気象台（1966）196 頁。

⁸ 熊本市都市政策研究所（2014）

⁹ 草野泰宏（2015）

¹⁰ 同上。路線価は売買されていないものを評価する基準のひとつであり、相続税や贈与税の算定基準となる価格を示すものである。

¹¹ 同上。

¹² 国税庁（2006、2014）より算出

¹³ 同上。

¹⁴ 同上。

¹⁵ 草野泰宏（2015）

¹⁶ 総務省（平成 25 年速報値、平成 20 年、15 年）「住宅・土地統計調査」より算出。平成 15 年と 20 年は旧富合町を除いた数値である。

¹⁷ 駐車場にするために更地とした店舗は含まれない。

¹⁸ 2015 年 2 月 22 日、工務店代表者へのインタビューによる。

¹⁹ 2015 年 1 月 19 日、河原町の建築事務所代表者へのインタビューによる。

²⁰ 清水義次（2014）60 頁。

²¹ 板野康治（2005）43 頁。

²² 清水義次（2014）60 頁。

²³ Jacobs, Jane（1961、訳 1977）、Florida, Richard（2005、訳 2010）

²⁴ 渡部薫（2012）37 頁。

²⁵ 同上、40 頁。

²⁶ 同上。

²⁷ フロリダはクリエイターについてボヘミアンという用語で「作家、デザイナー、ミュージシャン・作曲家、俳優・ディレクター、

熊本市におけるコミュニティ政策の変遷とその特性

中野 啓史

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：コミュニティ政策、協働、まちづくり

1. 研究の背景と目的

これから日本が世界でも類を見ない少子高齢・人口減社会を迎えるにあたって、福祉・子育てなど行政ニーズが従来以上に多様化し、地方自治体においてきめ細やかな行政サービスの提供が求められている。しかし、社会保障費の増大等、国・地方とも財政状況は厳しさを増しており、持続可能な自治体運営を進めていくためには、様々な公共サービスを行政のみで担うことが難しくなっている。

このような中、熊本市もかねてより、「まちづくりの主役は市民」として「市民一人ひとりの主体的な参画と協働」による「自主自立のまちづくり」を基本理念として、様々な取り組みを進めている¹。今後、少子高齢化・人口減が加速度的に進行していくと予想されるなか、コミュニティの力を活かして住民と行政とが対等な立場で協働体制を築いていくことがこれまで以上に重要となり、市としてもそれに向けた効果のある政策を進めていく必要がある。

そこで、本研究では、熊本市におけるこれまでのコミュニティ政策、さらにはそれに一定の影響を与えたことと思われる国の政策の動向を踏まえて、市のコミュニティ政策の変遷とその特性について考察を行い、今後の政策立案の基礎となる知見を提示したい。

2. コミュニティの定義

コミュニティ政策を論じるにあたり、まずコミュニティの定義について論じたい。

コミュニティという言葉は行政において頻繁に使用される用語であるが、その定義が厳密になされているとは言い難い。幾つかの自治体におけるコミュニティの定義を確認したところ、「地域性」「連帯感」などの共通の条件を含みつつも、構成する主体や求められる機能について差異が見られる。国においても時代によって定義が変化しており、注意を要する。国のコミュニティ政策に関しては、C.A. ペ

リーが1920年代に構想を初めて発表した『近隣住区論』²の影響を受けて始まっている³。この理論は、一つの小学校を必要とする人口規模をもつ「近隣住区」を都市計画の基礎単位とするものであり、20世紀における世界各地の都市計画に大きな影響を与えてきた。国も当初は、この理論の影響から小学校区程度の区域をコミュニティの単位と位置づけていた。しかし、国は2007年に、後述の「コミュニティ研究会中間とりまとめ」でコミュニティという言葉の用法を大きく改めており、「近隣住区」といったフィジカル・プランニングの系譜の考え方とは異なる定義を用いるようになる。

このように、コミュニティという用語の意味するものは必ずしも単一でなく、時代的制約を受けるものではあるが、本研究では、特にことわりのない限り、「熊本市自治基本条例」における「コミュニティ活動」の定義⁴を参考に「地域又は共通の関心によってつながり、身近な課題を解決する、地縁団体を含む多様な組織及び集団」と定義する。

3. 研究方法・対象期間

3.1 研究方法

本研究では、国及び熊本市のコミュニティ政策を時系列で整理し、両者の関係性を踏まえながら市のコミュニティ政策の特色を明らかにしていく。国のコミュニティ政策に関しては、施策要綱や報告書等の政策文書の記載内容をもとに、既往研究の知見も活用しながら整理を行った。熊本市のコミュニティ政策に関しては、総合計画、市政概要等の刊行物、さらには市の関係課等への聞き取りをもとに整理を試みた。

3.2 対象期間

本研究では、熊本市において町内自治会制度が発足した1967年から、政令指定都市へ移行して3年目となる2014年

までを考察の対象期間とする。この間、熊本市は町内自治会等の活動をベースとしながら、小学校区単位のまちづくりの充実やコミュニティの形成、さらに近年では政令指定都市移行に伴う区ごとのまちづくりを推進するなど、時代ごとに特有のコミュニティ政策を展開してきた。この期間を通じて、市のコミュニティ政策がどのように変遷してきたかについて、国の政策と比較考察することにしたい。

4. コミュニティ政策の変遷

コミュニティ政策の変遷を時系列で整理するにあたっては、「1967～1970年代」「1980年代」「1990年代」「2000年代～2014年」の4つの時代区分とした。区分の意図は、国が当該区分ごとにその都度コミュニティ政策をうち出しており、それらの政策と熊本市の政策を比較するに適していることにある。

4.1 1967～1970年代におけるコミュニティ政策

4.1.1 国のコミュニティ政策

日本におけるコミュニティ政策の契機となったのは、国民生活審議会コミュニティ問題小委員会が1969年にまとめた報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」であり、これは日本で「最初のコミュニティ政策に関する公的文書」⁵である。同報告書では、コミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」⁶と定義している。この報告書での問題意識は、「急激な都市化と生活圏の拡大、地域共同体の崩壊」⁷が進むなか、人々の間で「無力感」や「孤立感」が蓄積される状況から脱する「人間連帯の回復」⁸を志向することである。原（2012）によると、同報告書におけるコミュニティは、町内会を代表とする旧来の地縁団体とは異なるものであるとされる。そして、町内会などの伝統的な共同体については、個人の自主性や個性を埋没させるものとして否定的に描かれているという⁹。つまり、コミュニティは今後日本の地域社会において、伝統的な地縁団体に依らずに「新たに作り出されるべきもの」とされていたのである。したがって、ここでの「コミュニティ」は第2節で定義した用法とは異なってくる。なお、後に説明するが、この時期の国における「コミュニティ」の用法は、2007年に転換されるまで続いていたと考えられる。

この報告書が公表されて以後、1970年より自治省よりコミュニティ政策がうち出されていく。自治省行政局は1970年8月に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」を公表し、1971年度から3年間の施策の方針を示した。

同要綱（案）では、当時の現状認識として、住民はコミュニティに関心を持ち、連帯意識のもとコミュニティを良くするための活動を展開していくものであるが、現実はどうなっておらず、自治体においてもコミュニティ施設等の物的環境が整っていないのが実態であると説く。このような事態に対処し住民にとって望ましい地域社会を形成するために、「住民の近隣生活の場であるコミュニティを明確にすること」「コミュニティを単位として、住民の近隣生活のための生活環境の整備を推進すること」「住民の自主的な発意に基づくコミュニティ活動および市町村の行政に対する積極的な参加を推進すること」¹⁰の3点を基本方針とし、「都市的地域」・「農山漁村地域」といった地域社会の性格に応じてコミュニティの形成を図るものとしている。

この具体的な取り組みとして、同要綱（案）は、1971年度から3年間を目途として概ね小学校区程度の「モデル・コミュニティ地区」を各都道府県に2ヶ所ずつ設定することを目標とし、コミュニティセンター等のコミュニティ施設の合理的な整備を目的とした「モデル・コミュニティ環境整備計画」の市町村による策定と、コミュニティ活動の推進を目的とした「モデル・コミュニティ活動計画」の地区住民による策定を求めている。また、学識経験者を委員とするコミュニティ研究会を設置し、コミュニティの実態等を調査する「コミュニティに関する研究」の実施を掲げている。

三浦（2014）は、この要綱（案）の意義について、「住民の自主的な活動を基本としつつも、行政による生活環境の整備の必要性を説いたところ」¹¹にあると指摘している。

4.1.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は1972年策定の「熊本市総合計画」（以下「第2次総合計画」という。）において、全市域を適正な区域に区分してコミュニティを形成し、そのコミュニティごとに拠点施設を配置する計画を掲げた。その計画では、コミュニティは小学校区の地域で構成し、町内自治会等の組織の育成による社会連帯意識の強化を図り、各校区にコミュニティ施設を整備することが目指されていた。「第2次総合計画」では、「コミュニティ」の用法は基本的に国のそれを援用し

たような書きぶりであるが、政策を個別に見ていくと、その用法とは整合しない部分が見受けられる。

熊本市において、現在まで続く町内自治会が制度として発足したのは1967年のことである。町内自治会は、町内の住民により自主的に組織され、町内のふれあいや融和を図りながら、住民が相互に協力して住みよい地域社会づくりを目指す住民自治の基礎組織である。それ以前は市から委嘱されて行政の末端事務を行う町内嘱託員制度があり、町内の責任者・有力者とされる嘱託員が様々な町内自治や広報事務等の運営を担っていたが、町内の総意に基づく自治の観点から、1965年9月に廃止されている¹²。

市は、1971年に町内自治会に関する事務を担当する自治振興課を設置し、翌年には「町内自治振興補助金交付規則」、1973年には「防犯灯補助金交付規則」を整備し、町内自治会の活動を支援した¹³。

さらに、市は地域が自主的に設置及び管理運営する自主的公民館（地域公民館）¹⁴の設立を促進した。市は運営費の補助に加え営繕費についても助成し、新規に自主的公民館を設立する際には建設費の半額を補助した¹⁵。このため、

この時期に自主的公民館の設置数が急速に増加している¹⁶。

一方で、市が設置する地区公民館（市立公民館）¹⁷については、「第2次総合計画」において、市域を中央・東部・西部・南部・北部の5地区に分けてその区域ごとに設置することが記されており、1969年の西部公民館を皮切りに南部公民館、東部公民館、龍田公民館が支所（市民センター）に併設して開設された。これらの施設は、コミュニティにおける社会連帯意識の強化の拠点として位置づけられていたものであるが、小学校区ごとに設置する施設ではなく、国の「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」が示すコミュニティ施設の配置のあり方とは様相を異にしていた。

以上のように、この時期採られた熊本市のコミュニティ政策は、国の目指すものとは異なり、既存の地縁団体（町内自治会）の活動支援や地域主体の施設（地域公民館）の整備が中心であったと言える。

以上の動向を中心に、1967年から1970年代における国及び熊本市の政策を整理したものが表1である。

表1 1967～1970年代の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

	1967年～	1970年代
▼国		
政策文書	▼「コミュニティ生活の場における人間性の回復」(国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会)【1969】 ・公聴制度、広報活動の充実・各種コミュニティ施設の整備・情報の提供・コミュニティ・リーダーの育成	▼「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」(案)(自治省行政局)【1970】 ▼「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」(自治省行政局)【1971～1973】 1971～1973年度に「モデル地区施策」を展開 ・コミュニティ施設の整備・住民主体の自治組織の形成・自治組織による積極的なコミュニティ活動 ※3年間で全国に83地区をモデル地区に指定。
▼熊本市		
計画	総合計画 ▼第1次総合計画(1964.11)策定 ※コミュニティについての言及はない。	▼第2次総合計画(1972.12)策定【目標年次 1985】 ・全市域を適正な区域に区分してコミュニティを構成(小学校区→近隣住区)、区域ごとにコミュニティ施設を配置・社会連帯意識の強化・町内自治会、リーダーの育成等
組織	町内自治会関係 自主組織による町内自治会が発足【1967】 ※1947.6～1965.9は各町内などから一人が市から委嘱される「町内嘱託員制度」があった。	・熊本市、自治振興課を設置【1971】・「町内自治振興補助金交付規則」制定、「文書配布委託制度」確立【1972】・「防犯灯補助金交付規則」制定【1973】 ※随時、文書委託補助、自治振興補助の単価改定を実施
施設	地域公民館関係 ※1961年結成の熊本市公民館連絡協議会のもと、地域公民館の充実が図られる。 市立公民館関係 (※当初は地区公民館と呼ばれる) 中央公民館が現在地に移転【1968】 ※開設は1951年4月	・新設公民館建設費半額補助で館数の急増(1971年に100館突破、1974年には150館を超える。) ・市立公民館の開設により類似公民館の立場が明確になり、「地域公民館」と呼ばれるようになる。【1976】 西部公民館(1974)、南部公民館(1976)、東部公民館(1977)、龍田公民館(1979)がそれぞれ開設。 (※市民センターに併設)

4.2 1980年代におけるコミュニティ政策

4.2.1 国のコミュニティ政策

1983年、国は1970年代のコミュニティ施策（以下「モデル地区施策」という。）の実施による地方自治体独自のコミュニティ施策の調査を実施した。国はこの調査から、モデ

ル地区施策の実施により地方自治体においてコミュニティが行政施策として定着しているとの認識を示す一方で、住民の地域に対する意識が希薄化している大都市地域のコミュニティづくりや、施設整備がある程度進んでいる地域におけるコミュニティ活動等のソフト面の充実を課題とした

のである¹⁸。

これを踏まえて、国は1983年度から3年間にわたり、『コミュニティ推進地区』設定要綱に基づく新たな施策（以下「推進地区施策」という。）を展開している。この施策により、国は全国の都市及びその周辺地域を対象に、3年間で147地区を推進地区に設定した¹⁹。国は当該地区において、原則5年間の設定期間で「創意と工夫に富んだコミュニティ活動」²⁰が活発に行われるよう、経費の特別交付税上の配慮やコミュニティ活動に関する情報の提供などの支援を展開した。三浦（2014）は、推進地区施策について、「ハード面の充実よりもコミュニティ活動の活性化といったソフト面の充実をコミュニティ施策の中核に位置づける必要がある、という理念が確認される」²¹と指摘している。

4.2.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は1981年策定の「熊本市総合計画」（以下「第3次総合計画」という。）の「基本構想」において、コミュニティ施設の整備と地域活動の活発化を提示した。「基本計画」においては、基礎的なコミュニティの単位を小学校区とした上で、これを超える地域として市域を概ね10地区に区分し、各地区に支所（市民センター）併設の市立公民館を整備することを示している。また、従来どおり地域公民館の

設置を促進しつつ、館の多面的な活用を図ることとしている。さらに、地域活動の活発化については、町内自治会等の地域のコミュニティ組織の育成、指導者などの養成や地域活動に関する情報提供等といったソフト面の取り組みを図ることとしている。

熊本市においては、この時期、従来の流れを引き継ぎ、地域公民館や市立公民館の設置拡充が図られた。当時の地域公民館の設置数を確認すると、1980年に204館、1985年に239館、1990年に269館と順調に推移していることがわかる。市立公民館については、1981年の託麻公民館をはじめ幸田・清水・秋津・大江公民館が相次いで設置された。また、町内自治会についても従来どおり補助が継続され、随時、単価改定による補助額の拡充が図られた。

この時期の熊本市のコミュニティ政策においても、小学校区をコミュニティの単位としながら、依然として小学校区単位で核となる組織づくりは推進されず、1970年代同様、町内での活動が主である町内自治会等の支援の充実が中心であった。

以上の動向を中心に、1980年代の国及び熊本市の政策を整理したものが表2である。

表2 1980年代の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

1980年代	
▼国	
政策文書	▼「『コミュニティ推進地区』設定要綱」(自治省行政課)【1983～1985】 都市及びその周辺地域を対象に、コミュニティ活動などのソフト面の充実を図る。 3年間で147地区を指定し、原則5年間の設定期間で、経費の特別交付税上の配慮やコミュニティ活動に関する情報提供の支援を実施。 (※熊本県内では、菊陽町武蔵ヶ丘地区(1983)、牛深市全域(1984)、河内町芳野地区(1985)が指定される。)
▼熊本市	
計画 総合計画	▼第3次総合計画(1981.7)策定【目標年次 1990】 (基本構想)コミュニティ施設の整備と地域活動の活発化 (基本計画)・「コミュニティ施設の整備」⇒既存施設活用(地域公民館等)、市民センター整備等 ・「地域活動の活発化」⇒指導者などの育成、情報提供、コミュニティ組織の育成。自主活動の助長。
組織 町内自治会関係	随時、文書委託補助、自治振興補助の単価改定
施設 地域公民館関係	・結成数の順調な増加 1980⇒204館、1985⇒239館、1990⇒269館
施設 市立公民館関係 (※当初は地区公民館と呼ばれる)	託麻公民館(1981)、幸田公民館(1982)、清水公民館(1984)、秋津公民館(1985)、大江公民館(1988)がそれぞれ開設。 (※市民センターに併設)

4.3 1990年代におけるコミュニティ政策

4.3.1 国のコミュニティ政策

1990年に自治省は、1983年度から3年間の推進地区施策の成果と反省点をまとめているが、このうち反省点として、各種団体の横断性の不足やコミュニティ活動の担い手の固定化を挙げている²²。

自治省は、これまでの施策の成果や上記の反省点の上に立ち、大半の自治体で独自のコミュニティ施策が実施されている実績等を踏まえ、1990年度より「コミュニティ活動活性化地区」の指定に基づく施策（以下「活性化地区施策」という。）を開始した。活性化地区の設定期間は原則5年間で、1990年度から1992年度までの3年間で合計141地区が指定されており、当該地区を持つ自治体に特別交付税措置がなされた²³。

活性化地区施策は、依然として行政の支援を必要としているコミュニティ地区が存在し、現在形成されているコミュニティ組織やその活動をより一層活性化させる支援が必要という認識のもと展開されている。具体的には、「コミュニティ活動が現に行われているものの更に一層の活発化を求める地区」²⁴を対象に、住民参加やコミュニティ意識の醸成が比較的容易な「まちづくり」や「文化イベント活動」等の企画・実行による活動の活発化が図られている。

その後、国の政策手法に変化が見られ、横道（2009）によれば、国は1993年度以降、モデル地区を設定して他の地区に取組みの成果を波及させる政策から、モデル地区とそれ以外の地区の不公平感が生じないよう普通交付税の措置による全市町村を対象とした政策に改めているという²⁵。

4.3.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は1992年策定の「熊本市総合計画」（以下「第4次総合計画」という。）において、「市民と行政がそれぞれの役割と責任を果たしながら一体となって都市づくりを進める」ことを基本姿勢として、「いきいきとした市民福祉都市」の実現を掲げた。その取り組みとして、ふれあいのあるコミュニティづくりを目標に、コミュニティ組織（町内自治会等）の育成等による地域活動の活性化や地域公民館等の既存施設の整備活用、あるいは地域福祉コミュニティセンター等のコミュニティ施設の整備・拡充が示された。なお、地域福祉コミュニティセンターについては、高福祉社会の実現に向けた「地域福祉ネットワーク」²⁶の構築の一環としても位置づけられていた。

この時期の熊本市のコミュニティ組織に関する政策で特筆すべきは、1996年に、小学校区単位の具体的なまちづくり活動を行う自治組織であるまちづくり委員会（研究会）²⁷制度を新設したことである。それまでの地域の自治活動は、主に町内単位の町内自治会が担っていたが、当時の認識として、高齢化や地域住民のつながりの希薄化が進行するなか、それに伴い子育てや高齢者介護の問題など一町内だけでは解決が難しい課題が生じていた。また、町内自治会においても役員の高齢化や後継者不足の問題を抱えており、活力が低下しているという認識であった。このような状況認識のなか、できるだけ多くの地域住民の協力のもとで地域づくりを実践することを目的に、まちづくり委員会（研究会）制度が発足したのである。この制度の特徴として、一人ひとりが個人単位で自由に参加するものであること、さらには、地域資源の掘り起こしや文化イベント活動といった「テーマ型」のまちづくりを行うことが挙げられる。同制度の開始後、図1のとおり、まちづくり委員会は市内の多くの地域に広がりを見せ、校区単位のまちづくりを活性化するきっかけとして、各地で活用されてきた²⁸。

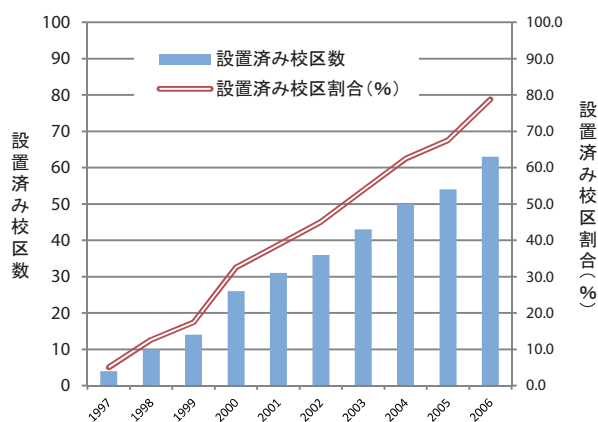


図1 まちづくり委員会設置済み校区数・設置済み校区割合の推移
（出典）「くまもと 市政概要」（1997）～（2006）より筆者作成

また、コミュニティ施設については、従来どおり地域公民館の整備活用に加え、1992年度以降、市の福祉企画課の所管で地域福祉コミュニティセンターの整備が始まった。この施設は、コミュニティづくり及び地域の福祉活動の拠点として位置づけられ、小学校区ごとに整備が進められた。1999年度からは地域づくり推進課へ所管が移り、熊本市地域コミュニティセンターへと名称が変更され、センターの管理運営も地元で行うこととなり、より地域に身近な施設

となった²⁹。

こうして、全国的にまちづくりや文化イベント活動によるコミュニティの活性化が図られるなか、熊本市においても、小学校区単位のコミュニティ組織・施設の整備が本格的に始まったのである。ただし、国による小学校区単位のコミュニティづくり施策が始まって20年が経過したなかで

も、熊本市は、依然として町内自治会の育成や地域公民館活動の拡充を推進するなど、既存の地縁団体を地域の核として重要視し続けていたのである。

以上の動向を中心に、1990年代の国及び熊本市の政策を整理したものが表3である。

表3 1990年代の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

1990年代	
▼国	
政策文書	▼「『コミュニティ活性化地区』設定要綱」(自治省行政課)【1990～1992】 「コミュニティ活動が現に行われているものの更に一層の活性化を求める地区」を対象に、具体的な成果が住民の目に見えやすい活動(まちづくりや文化イベント活動)の企画・実行を通して地域的な連帯と自治意識に根ざしたコミュニティ活動の活性化を図る。 3年間で141地区を指定。(※熊本県内では、泗水町桜山地区・大矢野町全域(1990)、菊池市重味地区(1991)、新和町全域(1992)が指定される。)
▼熊本市	
計画 総合計画	▼第4次総合計画(1992.3)策定【目標年次 2000】 (基本姿勢)市民と行政がそれぞれの役割と責任を果たすこと。(基本構想)「いきいきとした市民福祉都市」他 (基本計画)・地域活動の活性化(コミュニティ意識の醸成、コミュニティ活動の支援)、活動の交流の場の拡充(既存施設の整備活用)、安心して暮らせるまちづくり
組織 町内自治会関係	随時、文書委託補助、自治振興補助の単価改定
まちづくり委員会関係	【課題】町内自治会役員の高齢化・後継者不足、比較的開放性の高い校区単位の組織の必要性、広域の地域課題 など ⇒ 地域のつながりの希薄化、高齢者介護、環境問題など、各町内だけでは解決が難しい問題が顕在化していたため、できるだけ多くの住民を巻き込み、住民同士の交流を深めながら、校区住民が「個人」の立場で自由に参加できる「まちづくり委員会(研究会)制度」が発足【1996】
施設 地域公民館関係	・結成数の急速な増加 1990⇒269館、1995⇒409館、2000⇒420館
市立公民館関係 (※当初は地区公民館と呼ばれる)	花園公民館(1990)、五福公民館(1991)がそれぞれ開設。
地域コミュニティセンター (※当初は地域福祉コミュニティセンターと呼ばれる)	・「地域福祉コミュニティセンター」が楠・春竹・城南・出水校区で同時オープン。(※当時の所管：福祉企画課)【1992.9】 ・「熊本市地域コミュニティセンター」へ名称変更、「地域運営委員会」を「管理運営委員会」に改めて、地域による管理運営へ。 (所管変更：福祉企画課⇒地域づくり推進課)【1999】

4.4 2000年代～2014年のコミュニティ政策

4.4.1 国のコミュニティ政策

2000年の地方分権一括法の施行後、国と地方の役割分担を明確にした地方分権改革が進められ、地方自治体が自ら考え実行することが求められるようになった。特に市町村にあっては、住民に最も近い行政主体であり、多種多様な行政ニーズに的確に対応できる十分な権限と財政基盤を持ち、高度化する行政事務に対処できる専門性を備える必要が出てきたことは疑いえない。一方で、市町村を取り巻く財政事情も厳しさを増し、少子高齢化が本格的に進行するなか特に小規模な市町村に与える影響は深刻であると考えられており、「市町村の合併の特例に関する法律」に基づき、1999年より国主導の市町村合併が進められてきたのである。

このような中、2003年の第27次地方制度調査会答申において、市町村は事務の適切かつ効率的な処理に加え、住民の意向を踏まえ相互に連携しながら事務を処理することが

求められ、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織」³⁰を設置すべきとした。これを受けて、2004年に地方自治法改正で、市町村内を一定の区域に分け(地域自治区)、区域ごとに所掌する事務を処理する「事務所」と区域の事務に関する事項を審議し首長に具申する「地域協議会」を条例で設置できるようになった³¹。前述の答申のとおり、地域自治区での具体的な活動は、住民や町内会、NPO等との協働により行われることがイメージされていた。ただし、徳久(2010)は、地域自治区は「地域の課題に応じて公共サービスを提供する仕組み」について規定をもたないため、執行体制の確立がそれぞれの自治区において課題となると分析している³²。この指摘は、後に説明する「地域協働体」の構築が必要とされた所以である。

さらに、2005年には自治体の厳しい財政状況を踏まえ、今後の自治体運営のあり方について総務省の研究会で報告

書がまとめられ、民間が担うことのできる公共的な領域を「新しい公共空間」と位置づけて、民間部門と行政が協働して担っていくという考え方が提言された³³。

さらに、2007年に総務省のコミュニティ研究会が公表した「コミュニティ研究会中間とりまとめ」では、自治省時代の方針から大きく変わって、町内会・自治会をはじめとする伝統的な地縁団体を再評価し、それらを含む地域コミュニティを再生することを重視しており、住民自治の推進、地縁団体・機能団体（NPO等）間の連携という観点で検討がなされている³⁴。

2009年には、総務省の研究会から「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」が発表され、「新しい公共空間」の形成と、地域の多様な主体が相互に役割分担しながら結集していく仕組みの必要性が説かれた。さらに、この報告書では、伝統的な地縁団体をはじめ地域の多様な組織を公共サービスの提供主体として捉え、相互に連携したサービス提供の核として「地域協働体」の構築を推進すべきとされた。そして、図2のように、地域協働体が地域自治区と連携することで行政とのつながりを確保し、地域が公共サービスの提供を実行する仕組みを提言している³⁵。

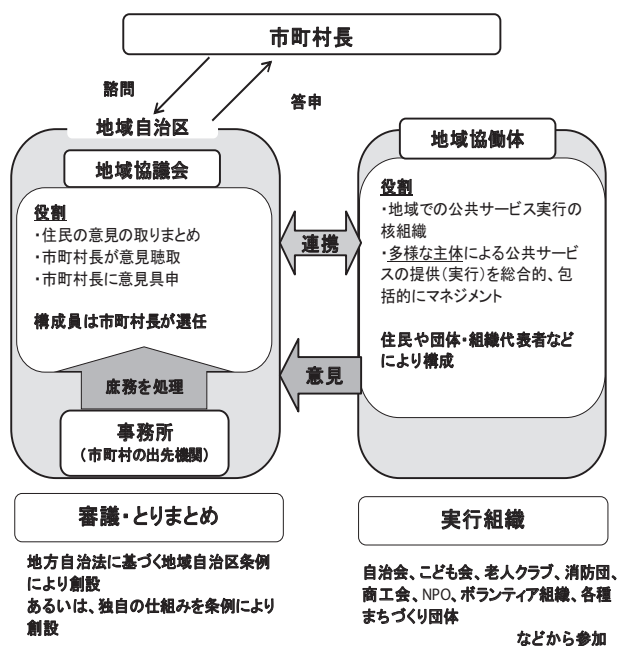


図2 地域協働体と地域自治区の連携のイメージ

(出典)「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」

総務省（2009）より筆者作成

4.4.2 熊本市のコミュニティ政策

熊本市は2001年策定の「熊本市総合計画」（以下「第5次総合計画」という。）において、市民一人ひとりが自らの

役割を自覚し責任を果たしながらまちづくりを進めることを基本理念として掲げ、基本計画で、町内自治会活動の活性化やまちづくり委員会（研究会）の設置促進などのまちづくり活動の支援、地域コミュニティセンターの整備など活動拠点の整備を示した。さらに、2004年策定の「まちづくり戦略計画～新しい熊本づくりへ向けて～」(以下「第5次基本計画（改正）」という。)において、「市民協働で築く自主自立のまちづくり」の考え方のもと、第5次総合計画に記載の取り組みに加え、小学校区単位の校区自治協議会³⁶の設置促進や総合補助金制度³⁷の検討といった新たな仕組みづくりに取り組む意向を示した。そして、2009年策定の「熊本市総合計画」（以下「第6次総合計画」という。）では、町内自治会・校区自治協議会への支援や従来どおり地域コミュニティセンターや地域公民館の整備を掲げている。

この時期の熊本市のコミュニティ組織に関して特筆すべきは、2004年度から開始された校区自治協議会の設置など小学校区単位で様々な団体が相互に連携したまちづくりが進められたことである。2003年に「熊本市まちづくり推進懇話会」がまとめた提言書「子どもたちのひとみが輝くまちづくり ～自立と共生を目指して～」で、個人の集まりであるまちづくり委員会に加えて校区内の各種団体の連携の場を全校区に設置することが示されており（校区連絡会議（仮称））³⁸、この提言が新たな制度づくりに向けた議論に活かされている³⁹。ただし、「第5次基本計画（改正）」に示されていた総合補助金制度については、地域で補助金の分配を調整するのではなく、構成団体ごとに補助金を交付される方がよいとの意見が地域で多かったことから導入を見送っている⁴⁰。まさに校区自治協議会制度の開始から間もない時期であり、これから本格的に団体間の連携が始まる状況を鑑みれば、協議会の設置促進や運営の安定化が先決とされたのである⁴¹。

2012年4月には、熊本市は全国で20番目の政令指定都市へ移行し、5つの行政区が設置された。各区において新たに定めたまちづくりビジョンに基づき、区の特性を生かしたまちづくりに関する事項について「まちづくり懇話会」で議論している。2014年12月には、同年5月に市が諮問した「熊本市の区役所等の在り方」について、「熊本市区役所等の在り方に関する検討会」から答申が出されている。今後は、区役所を拠点とした区の特性を生かしたまちづくりが展開されていくが、これにあたっては既存のコミュニティ

組織の活動の活性化が基盤となる。総務省の認識では、全国的な傾向として町内会・自治会の加入率が低下しているとのことであるが⁴²、熊本市においては図3に示すとおり、それらの数値は依然85%以上と高止まりしていて、地域力の底堅さを見て取ることができる。

以上の動向を中心に、2000年代から2014年までの国及び熊本市の政策を整理したものが表4である。

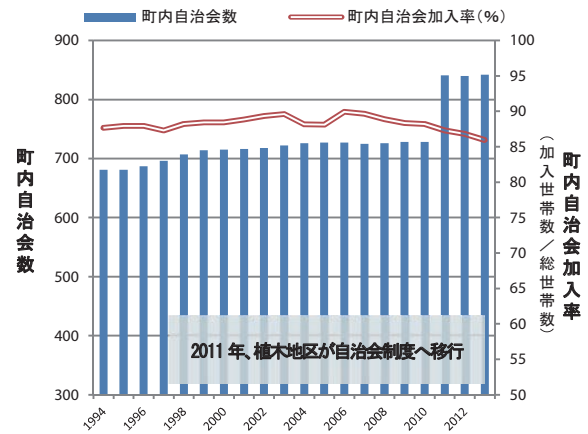


図3 町内自治会数及び町内自治会加入率の推移

(出典) 熊本市ホームページより筆者作成

表4 2000年代～2014年の国及び熊本市のコミュニティ政策に関する動向

2000年代～2014年	
▼国	
政策文書	▼地方自治法改正【2004】 「第27次地方制度調査会答申」を踏まえ、住民自治を強化する目的から、地域自治区制度を導入。 ▼「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」(分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会)(総務省)【2005】 (背景) 少子高齢・人口減、厳しい財政状況、地方分権の進展等 (提言) 新しい公共空間の形成、地域協働 ▼「コミュニティ研究会中間とりまとめ」(コミュニティ研究会)(総務省)【2007】 自治省時代からのコミュニティ政策の基本的な考え方を大幅に転換。伝統的な地縁団体を再評価し、地縁団体と機能団体(NPO等)の適切なコーディネートのあるあり方を観点としている。 ▼「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」(同研究会)【2009】 ・地縁団体を含め、地域の多様な主体を、当該地域における公共サービスの提供主体と捉える。 ・地域協働体の構築の推進(地域自治区との連携による行政とのインターフェースの確保) ・自治体による地域協働体や地域コミュニティ組織等の支援(資金面、ガバナンス等)
▼熊本市	
計画	▼第5次総合計画(2001.3)策定【目標年次 2010】 (基本構想)「まちの主役は市民!」の理念のもと「よかひと」を育む「自立と共生のまちづくり」を施策の基本方針としている。 (基本計画)「コミュニティ意識の醸成と活動の支援」⇒町内自治会の活性化、まちづくり活動の支援(まちづくり委員会の設置促進等)、「活動拠点の整備」⇒地域コミュニティセンターの整備 ▼第5次総合計画基本計画(改正)(2004.4)策定 「市民協働で築く自主自立のまちづくり」、まちづくり委員会への支援、校区自治協議会の設置や総合補助金制度の検討などの新たな仕組みづくりを進める。 ▼第6次総合計画(2009.4)策定【目標年次 2018】 (基本構想)「まちづくりの主役は市民」という基本理念のもと、地域コミュニティ活性化や自主自立のまちづくりを進める。 (基本計画)住民自治活動の活性化(町内自治会、校区自治協議会)、まちづくり支援体制の充実(まちづくり交流室の支援機能の充実)、活動拠点の整備(住民の意見を取り入れた地域コミュニティセンターの整備、住民による地域公民館の整備)
組織	町内自治会関係
	・文書配布委託廃止(市政だより、宅配へ変更) ・富合町合併、嘱託員制度継続【2008】(※富合地区は2014年に自治会制度へ移行) ・防犯灯補助、富合地区も対象に追加【2009】 ・城南町・植木町合併、嘱託員制度継続【2010】(※植木地区は2011年に自治会制度へ移行)
	まちづくり委員会関係
施設	校区自治協議会
	2006年まで新規設置する校区数の増加、それ以降は新規設置なし。⇒ 校区自治協議会の構成団体へ ▼「子どもたちのひとみ輝くまちづくり～自立と共生をめざして～」(熊本市まちづくり推進懇話会)【2003】 ・まちづくり委員会による「個人」のつながりから校区内の各種団体の連携・協力の必要性が認識される。「校区連絡会議」(仮)設置の提言。 ⇒ 校区自治協議会の発足【2004～】・・・校区内各種団体の連絡・調整、コミュニティづくり活動
	地域公民館関係
施設	・2000年代以降も増加傾向、富合・城南・植木の3町との合併により市全体の館数は大幅な増加。(※2014年4.1現在 622館) ・2014年現在の補助金 ⇒ 運営費補助・・・4～15万円 建設補助・・・半額補助、上限750万円、営繕・・・半額補助、上限60万円、借家料⇒1/3補助、15万円以下(年間)
	市立公民館関係 (※当初は地区公民館と呼ばれる)
	2014年4月現在 19館設置 ⇒ 中央区・・・3館(中央、五福、大江)、東区・・・3館(東部、託麻、秋津)、西区・・・3館(西部、河内、花園)、南区・・・6館(幸田、南部、鮎田、天明、富合、城南)、北区・・・4館(植木、清水、北部、龍田)
施設	地域コミュニティセンター (※当初は地域福祉コミュニティセンターと呼ばれる)
	・2014年4月現在 63箇所設置 ⇒ 中央区15箇所、東区12箇所、西区14箇所、南区8箇所、北区14箇所 ・2014年現在の補助金 指定管理料・・・240万円

4.5 総括

これまで、1967年から2014年に至るまでの50年弱について、熊本市のコミュニティ政策の変遷を、国の政策の動きとともに時代区分ごとに概観してきた。ここで、両者の動向を比較することから見出される市の政策の特性をより明らかに示すことを目的に、「コミュニティ組織」及び「コミュニティ施設」の2つの観点で整理し、コミュニティ政策の変遷を総括する。

4.5.1 コミュニティ組織

国では、コミュニティ組織に関する考え方として、1969年～1990年代においては、町内会・自治会等の伝統的な地縁団体に依らない、小学校区単位の「新たなコミュニティの形成」が志向されていた。一方、同時期の熊本市は、一貫して町内自治会の活動を支援していたところであり、「第2次総合計画」（1972）や「第3次総合計画」（1981）において国と同様に小学校区単位のコミュニティの形成について言及しているものの、それに対応するコミュニティ組織を明記したものはない。

このように、熊本市におけるコミュニティ組織は1970～1980年代にかけて、国の目指すそれとは乖離が見られる。しかし、1990年代に入ると、国の活性化地区施策で文化イベント活動等が全国的に取り組み、熊本市においてもテーマ型のまちづくり委員会（研究会）制度が1996年度に発足し各小学校区に広がりを見せている。この時期の市の政策は、既存の地縁団体を重視したものでありながら、国の目指すコミュニティ組織との共通点を見出すことができる。

2000年代に入ると、少子高齢化の進展や長引く不況等で公共領域を官民が協働で担う必要性が説かれ始める。そのような中、国は、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進を目的とする地域自治区制度の導入を経て、従来の地縁団体を再評価するという政策的転換を図り、地域の多様な組織の連携と分担による「地域協働体」の構築など「新しい公共空間」を担う仕組みづくりを推進した。一方、熊本市では、制度の外観は異なるものの、2004年度以降に総合調整型の校区自治協議会が発足し、地域の多様な団体との連携・調整の機能を果たしながら、同時にコミュニティづくりに係る活動にも取り組んでいる。このように、この時期に関しては、コミュニティのあり方をめぐる両者の基本的な考え方に明確な違いは見られない。ただし、熊本市では、地域における多様な主体の連携のあり方に関して、

まずテーマ型で比較的取り組みやすいまちづくり委員会（研究会）制度を経た上で、総合調整型の校区自治協議会制度を導入しており、その点が異なっている。

現在熊本市は、2012年4月の政令指定都市移行による5つの行政区の設置により、区役所を中心に区の特性を生かしたまちづくりを進めており、従来のコミュニティ組織の底堅い活動のもと様々な取り組みを展開している。

4.5.2 コミュニティ施設

国におけるコミュニティ施設の整備に関しては、1970年代のモデル地区施策で小学校区ごとにコミュニティセンター等のコミュニティ施設を配置することを進めていたが、熊本市に初めて小学校区単位の地域福祉コミュニティセンターが設置されたのが1992年であり、20年ほどのギャップがある。その間、熊本市では、広域的には支所に併設の市立公民館が設置され、地域に身近なところでは、地元が自主的に建設・運営する地域公民館への支援が継続的になされていた。特に地域公民館の設置数は、図4のとおり本研究の対象期間を通して増加し続けており、一貫して地域の拠点として求められる存在であることが窺える。そういう意味では、地域福祉コミュニティセンターの設置については、国の政策のような「地域共同体の喪失」への対応という目的ではなかったと言えよう。一見、国が整備を図ったコミュニティ施設と同種のを熊本市も後追いで整備したように見受けられるが、設置当初のそれぞれの背景や目的が異なっている。熊本市においては、高齢化の本格的な進展という背景のもと、住民同士のふれあいや交流のある高福祉社会の実現という意味合いが強かったのである。

このように熊本市においては、自治の拠点としてのコミュニティ施設の整備・拡充に関し、地域の主体的な取り組みを一貫して重要視し続けていたと言えよう。

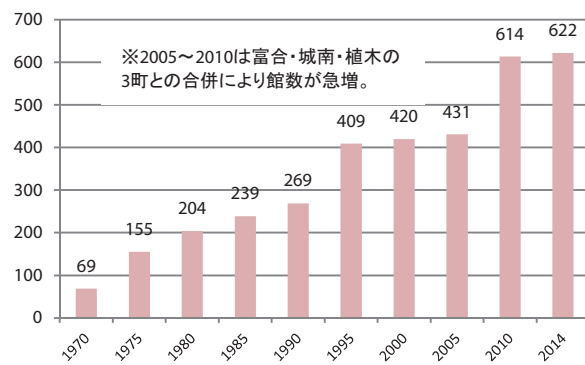


図4 地域公民館数の推移

（出典）「くまもと 市政概要」（1970）～（2014）より筆者作成

5. 結言

以上、「コミュニティ組織」と「コミュニティ施設」に分けて、熊本市のコミュニティ政策を国のそれとの比較を通して、その変遷を見てきた。最後に、本研究により明らかになった熊本市のコミュニティ政策の特性について次の2点に言及し、新たな知見の提示としたい。

一つは、熊本市において、従来の地縁団体が地域の自治活動を担う重要な役割を一貫して担っており、市もこれを継続して支援してきたことである。

繰り返しになるが、1969年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告書を端緒とする国のコミュニティ政策においては、既存の地縁団体に依らない新たなコミュニティを概ね小学校区単位で形成することを志向し、その拠点としてコミュニティ施設を配置することとして、モデルとして指定した地区を支援した。これは、当時の急激な都市化などで地域の共同体が喪失し、個人では処理できない問題に対応しうる新しい共同体の形成が求められているという認識が前提となっていた。

一方、熊本市に目を向けると、1967年に制度が始まった町内自治会が、現在に至るまで市のコミュニティ政策の対象であり続け、近年も自治会数・自治会加入率ともに高い水準を維持している。また、地域公民館についても市の政策の対象であり続け、設置数が一貫して増加している。さらに、1990年代以降はまちづくり委員会（研究会）の設置促進を経たのち校区自治協議会の設置が進められるなど、いわゆる協働の理念を体現する多様な主体の結集したコミュニティが形成された。つまり熊本市では、既存の地縁団体の力を十分に活かしながら、地域自治区制度や地域協働体の仕組みと同様の機能を果たす小学校区単位のコミュニティの形成に独自に着手し、その定着を図っていたのである。

もう一つは、小学校区単位のコミュニティづくりにあたって、まずテーマ型の取り組みを支援し、その段階を経た上で総合調整型のコミュニティを形成したことである。

国が2004年に創設した地域自治区制度においては、住民代表組織である地域協議会を区域ごとに設置し、審議や意見のとりまとめを担うことになる。一方、熊本市ではテーマ型のまちづくりから総合調整型のまちづくりへと段階的にコミュニティ政策を展開してきた。他の一部の自治体では、地域自治区制度を導入するにあたり制度導入自体が目的化したことから、自主的・自発的な地域運営が十分に機

能しないまま、結局数年で制度を見直さざるを得なくなった⁴³。このことから、熊本市で行われた「段階的」な政策展開の重要性、有効性が見て取れよう。このように新たなコミュニティの形成にあたっては当初から様々な調整事をその役割とするのではなく、具体的なまちづくり活動を通して地域の一体感を醸成する段階を十分に踏まえたところに、熊本市のコミュニティ政策の評価点が発見できよう。

今後、熊本市では区ごとの特色あるまちづくりを推進していく。それにあたって、区の自主自立の地域づくりを進めていくことが掲げられているが、その具体的な活動においては、区内の様々な主体による連携のもと、区の一体感が醸成されることが求められよう。そのためには、本研究を通して見えてきた熊本市の地域力の底堅さを活かしつつ、「区民自らの力でまちづくりを継続していくため」⁴⁴に地域にとって無理がない段階を踏んだ仕組みをつくっていく必要がある。たとえば、区のまちづくりにおける協働体制のより一層の定着を図っていく場合には、中心的な担い手たるメンバーの出現など活動の活性化の進展に合わせて、地域が果たす役割の見直しを行い、それに応じた行政の支援の在り方を検討していくといったことが考えられよう。

参考文献

- (1) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会（2009）「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」総務省
- (2) 石井道遠（1984）『『コミュニティ推進地区』の指定について』地方自治制度研究会編『地方自治』（第437号）ぎょうせい p. 44 - 66
- (3) 梅田直美（2011）「コミュニティ政策の誕生と『孤立化』問題」『人間社会学研究集録』大阪府立大学大学院人間社会学研究科 p. 51 - 73
- (4) 香取市ホームページ「地域自治区制度の見直し資料」
<https://www.city.katori.lg.jp/03government/public-comment/pdf/p015/01b.pdf>（2014年3月23日確認）
- (5) 熊本市（1964）（1972）（1981）（1991）（2001）（2009）『熊本市総合計画』熊本市
- (6) 熊本市（2004）『第5次総合計画基本計画（改正）』熊本市
- (7) 熊本市議会事務局議事課（1970）～（2014）『くまもと 市政概要』熊本市議会事務局
- (8) 熊本市区役所等の在り方に関する検討会（2014）「熊本市の区役所等の在り方について 答申書」
- (9) 熊本市まちづくり推進懇話会（2003）「子どもたちのひとみが輝くまちづくり ～自立と共生をめざして～」熊本市

- (10) 倉田和四生 (1975) 「近隣住区理論の形成と発展 —C. A. ペリーのコミュニティ計画の本質—」『関西学院大学社会学部紀要 (31)』関西学院大学社会学部 p. 15 - 26
- (11) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員 (1969) 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」 p. 153 - 185
<http://www.ipss.go.jp/publication/f/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/32.pdf> (2015 年 3 月 25 日確認)
- (12) コミュニティ研究会 (2007) 「コミュニティ研究会中間とりまとめ」総務省
- (13) 新熊本市史編纂委員会 (1997) 『新熊本市史 通史編 第八巻 現代 I』熊本市
- (14) 新熊本市史編纂委員会 (2000) 『新熊本市史 通史編 第九巻 現代 II』熊本市
- (15) 地方制度調査会 (2003) 「今後の地方制度のあり方に関する答申」総務省
- (16) 自治省行政局 (1970) 「コミュニティ (近隣社会) に関する対策要綱」地方自治制度研究会編『地方自治』(第 275 号) ぎょうせい p. 92 - 96
- (17) 徳久恭子 (2010) 「都市内分権の現状とその課題 - 地域自治区における公民連携の可能性を手掛かりに -」『立命館法学』(333・334 号) 立命館大学法学会 p. 2401 - 2442
- (18) 原知章 (2012) 『『コミュニティ』とは何か—地域 SNS をめぐる政策から考える—』杉本星子編『情報化時代のローカル・コミュニティ ICT を活用した地域ネットワークの構築』国立民族博物館 p. 15 - 40
- (19) 日端康雄 (2008) 『都市計画の世界史』講談社現代新書
- (20) 広井良典 (2000) 「これからの地域コミュニティ政策をめぐる課題 —全国市町村アンケート調査結果を踏まえて— (前編) アンケート調査結果の概要」『自治体チャンネル+』(2000 年 7 月号) 株式会社三菱総合研究所 p. 10 - 17
- (21) 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 (2005) 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 - 新しい公共空間の形成を目指して -」総務省
- (22) 三浦哲司 (2009) 「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点—甲州市の地域自治区制度廃止を事例として」同志社大学大学院総合政策科学学会編集委員会編『同志社政策科学研究』第 11 巻 (第 2 号) p. 87 - 102
- (23) 三浦哲司 (2014) 「コミュニティ政策の概要と展開」山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂
- (24) 横道清孝 (2009) 「アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 5 日本における最近のコミュニティ政策」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- (25) 渡邊俊哉 (1991) 「平成 2 年度『コミュニティ活動活性化地区』の指定について」地方自治制度研究会編『地方自治』(第 524 号) ぎょうせい p. 60 - 80

表 1~4 作成における参考資料

- (1) 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009) 「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」総務省
- (2) 石井道遠 (1984) 『『コミュニティ推進地区』の指定について』地方自治制度研究会編『地方自治』(第 437 号) ぎょうせい p. 44 - 66
- (3) 熊本市 (1964) (1972) (1981) (1991) (2001) (2009) 『熊本市総合計画』熊本市
- (4) 熊本市 (2004) 『第 5 次総合計画基本計画 (改正)』熊本市
- (5) 熊本市議会事務局議事課 (2014) 『くまもと 市政概要』熊本市議会事務局
- (6) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員 (1969) 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」 p. 153 - 185
<http://www.ipss.go.jp/publication/f/shiryoku/no.13/data/shiryoku/syakaifukushi/32.pdf> (2015 年 3 月 25 日確認)
- (7) コミュニティ研究会 (2007) 「コミュニティ研究会中間とりまとめ」総務省
- (8) 新熊本市史編纂委員会 (1997) 『新熊本市史 通史編 第八巻 現代 I』熊本市
- (9) 新熊本市史編纂委員会 (2000) 『新熊本市史 通史編 第九巻 現代 II』熊本市
- (10) 自治省行政局 (1970) 「コミュニティ (近隣社会) に関する対策要綱」地方自治制度研究会編『地方自治』(第 275 号) ぎょうせい p. 92 - 96
- (11) 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 (2005) 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 - 新しい公共空間の形成を目指して -」総務省
- (12) 渡邊俊哉 (1991) 「平成 2 年度『コミュニティ活動活性化地区』の指定について」地方自治制度研究会編『地方自治』(第 524 号) ぎょうせい p. 60 - 80

¹ 熊本市 (2009) p.6, 14

² 近隣住区論は、C. A. ペリーが提唱した都市計画の理論であり、以下の原則を備えた住区を基礎的な単位とするものである。

「①近隣住区の規模は一般に小学校一つを必要とする人口が適当であるが、その区域面積は人口密度によって変化する、②住区の境界は、周囲を幹線街路などで明確に囲み、通過交通は住区内を通り抜けないようにすること、③住区内には、住民の生活の要求に適合する小公園、およびレクリエーション用地が空地として計画され、うまく配置されること、④住区内の公共施設については、その誘致圏が住区の大きさと概ね一致する学校その他の公共施設を住区の中心に配置すること、⑤地区店舗については、その人口に適した一つ以上の店舗地区を住区の周囲、特に交差点や隣接する住区と同様な店舗地区の近くに配置すること、⑥住区内の内部街路系統については、循環を容易にし、かつ通過交通によって利用されにくいようにする。」日端康雄 (2008) p. 237 - 238

³ 広井良典 (2000) p. 11

⁴ 熊本市自治基本条例では、コミュニティ活動とは、「地域又は共通の関心によってつながった多様な組織及び集団が身近な課題を解決するために行う活動」と定義されている。
「熊本市自治基本条例」(条例第 37 号)

http://www1.g-reiki.net/kumamoto-city/reiki_honbun/q402RG0000970.html (2015年3月23日確認)

⁵ 梅田直美 (2011) p.53

⁶ 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会委員(1969) p.156

⁷ 同上 p.163

⁸ 同上 p.163

⁹ 原知章 (2012) p.21 また原は、国民生活審議会の議論において町内会が否定的に捉えられていた背景として、「町内会には、アジア太平洋戦争時に、日本ファシズムの末端組織として位置づけられ、国策の徹底や住民相互の監視の機能を担わされた過去」があり、「行政が、特に国が町内会に立ち入るべきではないという論調が、当時の世論では強かったという事情があった。」と説明している。

同上 p.22

¹⁰ 自治省行政局 (1970) p.95

¹¹ 三浦哲司 (2014) p.33

¹² 新熊本市史編纂委員会 (1997) p.632 - 633

¹³ 熊本市市民局区域推進課への聞き取りによる。

¹⁴ 「地域公民館」は、社会教育法第42条に規定の公民館類似施設にあたり、本研究では、「地域の生活改善、環境問題、青少年の健全育成等の相談や、地域住民の生活文化の向上等の実地拠点」と定義する。地域公民館は町内単位、小学校区単位などで設置され、地域によっては、自治会長が兼務しており、町内自治会と一体となっている場合もある。

¹⁵ 新熊本市史編纂委員会 (2000) p.434

¹⁶ 1971年に100館を突破、1974年には150館を超える。

¹⁷ 「市立公民館」は、社会教育法第21条に規定される公民館にあたり、本研究では、「市民の実際生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行い、住民の生活文化の振興及び社会福祉の増強を図ることを目的とした社会教育施設」と定義する。

¹⁸ 石井道遠 (1984) p.46 - 47

¹⁹ 山崎仁朗編 (2014)『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂p.402-403

²⁰ 石井道遠 (1984) p.48

²¹ 三浦哲司 (2014) p.39

²² 同上 p.39

²³ 同上 p.41

²⁴ 渡邊俊哉 (1991) p.61

²⁵ 横道清孝 (2009) p.5

²⁶ 「第4次総合計画」では、「地域福祉ネットワーク」を「総合福祉会館を核とし、在宅福祉センター、地域福祉コミュニティセンター、その他の地域福祉施設、あるいは民間福祉施設などにより構成される施設ネットワークのもとに、家庭・地域ボランティア・民間福祉施設と行政が一体となった介護・支援体制」と定義している。

²⁷ 本研究では、「まちづくり委員会」を「校区内を対象として歴史や文化、環境など特定のテーマを決めて、個人単位でも自由に参加し、自由な発想と機動力を生かして具体的なまちづくり活動を行う組織」と定義する。なお、まちづくり研究会は、「まちづくり委員会の設立準備を行う組織」のことをいう。

²⁸ 「まちづくり委員会(研究会)」に関しては、当時、制度の運用に携わった市の政策担当者へのヒアリングをもとに記述している。

²⁹ 新熊本市史編纂委員会 (2000) p.840

³⁰ 地方制度調査会 (2003) p.11

³¹ ここでは、地方自治法上の一般制度として新設された地域自治区について説明している。これとは別に、合併特例法の適用を受けて設置する地域自治区がある。本研究では、前者の地域自治区のみを取り上げる。

³² 徳久恭子 (2010) p.956

³³ 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会 (2005)

³⁴ コミュニティ研究会 (2007) p.4

³⁵ 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009) p.34 - 36

³⁶ 本研究では、「校区自治協議会」を「校区の各種団体で構成され、団体間の連絡調整を図ることを目的とし、町内を超えた校区全体に関わる地域課題への対応や校区のコミュニティづくりを各団体等が協力して推進することにより、校区の地域力の向上を図る組織」と定義する。

³⁷ 「総合補助金制度」についての明確な定義はないが、本研究では「地域の各種団体ごとに支出している補助金を、一括して校区自治協議会へ交付し、同協議会において調整のうえ分配する制度」のこととする。

³⁸ 熊本市まちづくり推進懇話会 (2003) p.28 - 29

³⁹ 市の当時の政策担当者への聞き取りによる。

⁴⁰ 平成26年第2回定例会における企画振興局長答弁による。

⁴¹ 平成16年第2回(閉会中)教育市民委員会における市民生活局長答弁による。

⁴² 新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009) p.6

⁴³ 三浦哲司 (2009) p.87

⁴⁴ 熊本市区役所等のあり方に関する検討会 (2014) p.19

熊本市の目指す多核連携都市における人口集約によるCO₂削減シミュレーション -自動車交通に伴うCO₂削減効果-

荒木 新吾

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：コンパクトシティ、多核連携都市、低炭素都市、二酸化炭素、CO₂、シミュレーション、CREST

1. はじめに

便利で快適な生活を目指す現代の社会は、多量の化石燃料の使用を前提としている。これに伴い排出される温室効果ガスは地球温暖化を進行させ、社会のあり方に大きく影響すると考えられている。このため、あらゆる分野において温室効果ガス、特にその大半を占める二酸化炭素（以下「CO₂」と記述）の発生抑制の取り組みが進められている。

国土交通省によると我が国におけるCO₂の排出量は、都市活動に起因するものが約5割であり、特に国土の約5%の市街化区域相当区域から約4割が排出されるといわれている¹。

明治期以降、現代に至るまで人口の増加が続き、戦後は、都市部への人口流入がおり、それに伴い都市の拡大がみられた。とりわけ、モータリゼーション以降、都市の拡散が目立つようになり、また近年は、郊外へ様々な施設が整備されたり、移転したりする傾向が顕著となっていった^{2,3}。一方で、現在の日本は、少子高齢化の進展により人口減少社会へ突入している。

熊本市においても、人口の増加が続いてきたが、現在、人口はほぼピークを示し、近い将来人口減少へと傾いていくと見込まれている⁴。人口集中地区(DID 地区)についても人口の増加以上に面積が拡大し、結果として人口密度も徐々に低下してきており、都市の拡散傾向が問題となってきた⁵。

このように広がった都市域に、人口減少・少子高齢化という人口構造の大きな変化の波が押し寄せることで、交通弱者や買い物難民、都市のインフラの維持に伴う行政コストの問題、そして過度な自動車依存に伴う多量のCO₂の排出による地球温暖化問題などが喫緊の課題となった。

このような多くの課題を解決する効果的な政策として、近年、コンパクトシティ化政策が国をはじめ、多くの自治体において、基本的な都市のあり方として位置づけられ計画策定がなされるようになってきている⁶。

コンパクトシティ化の効果のひとつとして、環境面ではCO₂削減効果が期待されていて、熊本市を事例として集約型都市における運輸部門のCO₂の排出削減効果を試算した先行研究が、叶⁷によりなされている。しかし、熊本市が目指す多核連携都市に特化したCO₂排出量削減効果の試算に関する研究は、見当たらない。また、熊本市が策定してきた「第2次都市マスタープラン」や「熊本市低炭素都市づくり戦略計画」などの行政計画においては、低炭素都市を指向しているものの、CO₂排出量削減効果について多核連携都市の都市構造を踏まえた試算は現状ではされていない。そこで、本研究では、熊本市が目指すコンパクトシティ・多核連携都市による人口集約によって、自動車交通に伴うCO₂の削減効果がどの程度期待できるのかをシミュレーション・ツールを活用して試算することで、その効果を定量的に把握し、低炭素都市づくりに資する基礎資料を得ることを目的とする。

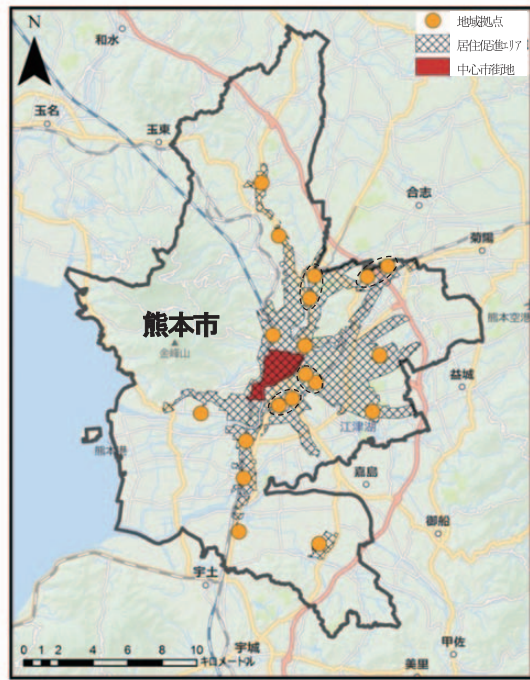
2. コンパクトシティ化へ向けた行政の取り組み

国においては、2008年に「地球温暖化対策の推進に関する法律」が改正され「地方公共団体実行計画」の策定を地方自治体に義務付けした。2012年に「都市の低炭素化の促進に関する法律」を制定し、これによって、都市計画制度側からも低炭素都市づくりに向けた取り組みを進める方向となった。

熊本市においても、2014年に「第2次熊本市都市マスタープラン 地域別構想（平成26年3月）」（以下「都市マスタープラン」と記述）が策定され、この中で、中心市街地と地域拠点・地域生活圏が公共交通で結ばれ相互に連携した多核連携都市を都市づくりの目標としている。また、2014年には、都市再生特別措置法が改正され、都市再生基本方針に基づき、熊本市では、多核連携都市の推進に向けて「立地適正化計画」の検討を進めている。

3. 熊本市が目指す多核連携都市

熊本市では、都市マスタープランにおいて、都市構造の将来像を「豊かな水と緑、多様な都市サービスが支える活力ある多核連携都市」としている⁸。この多核連携都市は、「中心市街地」、15の「地域拠点」、それらを公共交通機関が放射状につなぎ、その公共交通機関の沿線の「居住促進エリア」で構成される。その基本的な考え方や具体的な地区の範囲を図1及び表1に示す。



(出典) 熊本市都市局都市政策課資料をもとに作成。

近接する拠点はまとめて1つの地域拠点としている。(破線の枠内)

図1 多核連携都市

表1 多核連携都市

中心市街地	商業・業務等都市機能が集積している「通町筋・桜町周辺地区」、本市の陸の玄関口である熊本駅及びその周辺を含む「熊本駅周辺地区」、それら地区を結ぶ役割を果たし、城下町としての町割りや資源のある「新町・古町地区」及び熊本の特徴である熊本城や多数の歴史・文化施設のある「熊本城地区」からなる区域（約415ha） ⁹
地域拠点	地域生活圏を支えるため、公共、商業、金融、医療、公共交通などの都市機能の集積を図り暮らしに必要なサービスが享受できる核となるエリアであり、日常生活において多くの人が集まる場所付近で交通の要衝となる15の拠点 ¹⁰
居住促進エリア	公共交通軸（鉄軌道（JR、市電、熊本電鉄）、熊本市公共交通グランドデザインにおける幹線バス路線及び運行本数75本/日以上のバス路線）を利用しやすい鉄道駅・市電電停のおおむね半径500m圏、バス停のおおむね300m圏のエリア ¹¹

※ 3区分とも市街化区域内を基本とし、工業地域及び工業専用地域を除き、地形・地物を考慮する。

(出典) 第2次熊本市年マスタープラン地域別構想（平成26年3月策定）、第2次熊本市年マスタープラン（概要版）、2期熊本市中心市街地活性化基本計画（熊本地区）熊本県熊本市（平成24年3月 平成24年3月29日認定 平成25年3月29日変更）をもとに作成

4. 人口集約によるCO₂排出量削減シミュレーション

4. 1 計算方法

本研究では、熊本市が目指す多核連携都市について、人口集約による自動車交通量に伴うCO₂削減効果のシミュレーションを行うが、シミュレーションには、「都市の低炭素化の促進に関する法律」に基づく市町村の「低炭素まちづくり計画」の策定を支援するために、国土交通省都市局都市計画課が作成したツールである「二酸化炭素削減効果シミュレーション・ツール ver.1.0.0.0（試行版）」（CO₂-Reduction Effect Simulation Tool;CREST 以下「CREST」と記述）を活用する。CRESTは、神奈川県小田原市の低炭素まちづくり計画¹²の策定に活用されるなど、実際に計画策定ツールとして活用され始めている。CRESTの算定手法は、「低炭素まちづくり実践ハンドブック」（平成25年12月 国土交通省都市局都市計画課）を参考にしている。

本研究では、CRESTの持つ多様な施策のシミュレーション機能（人口集約、LRT整備、鉄軌道運賃低減、バス専用道・レーン整備、路線バス導入・増便、都心部乗り入れ規制、環境対応車の普及など）のうち、人口集約のシミュレーション機能のみを使用した。

以下に、CRESTによる人口集約によるCO₂削減効果の計算方法について、二酸化炭素削減効果シミュレーション・ツール利用マニュアル¹³に基づき、その概略を示す。まず、計算の概略のフローを図2に示す。

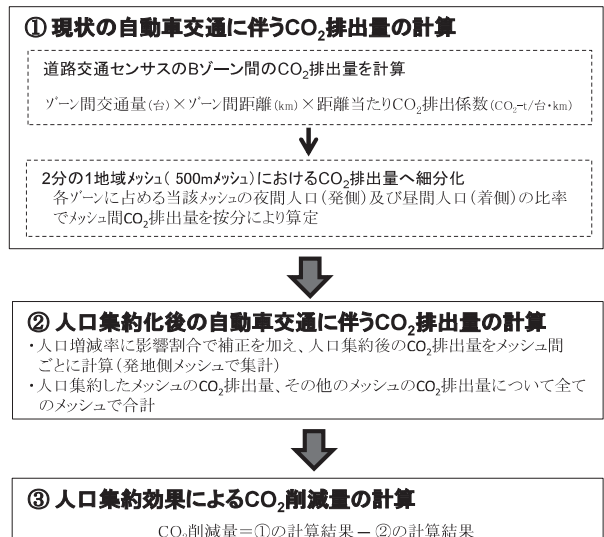


図2 計算方法のフロー

(出典) 二酸化炭素削減効果シミュレーション・ツール利用マニュアル2頁をもとに作成

図 2①及び②の計算方法の概要は以下のとおりである。

①人口集約前の自動車交通に伴うCO₂排出量の計算方法

使用するデータは H22 年道路交通センサス B ゾーン間 OD 交通量、自動車輸送統計の地方運輸局別車種別燃料種別燃料消費量である。なお、これらのデータは CREST にあらかじめ実装されているものである。

ゾーンペア I/J 間、車種 r の CO_2 排出量は次式で計算する¹⁴。

$$c_{IIr} = t_{IIr} \cdot d_{II} \cdot \alpha_r \quad \forall II$$

$c_{IJ,r}$: ゾーンペア IJ 間、車種 r の CO_2 排出量 ($\text{g-CO}_2/\text{日}$)

$$t_{IJ,r} \quad : \quad \text{ゾーンペア } IJ \text{間、車種 } r \text{ の交通量(台/日)}$$
$$d_{IJ} \quad : \quad \text{ゾーンペア } IJ \text{ 間のゾーン間距離 (km)}^{15}$$
$$\alpha_r$$
 : 車種 r の CO_2 排出係数 (g- CO_2 /台 km)

道路交通センサスのBゾーン間のCO₂排出量を、2分の1地域メッシュ(約500mのメッシュ。以下「メッシュ」と記述)に細分化している。図3は、H22年道路交通センサスの熊本市におけるBゾーン区分とメッシュを重合したものを示す。熊本市のBゾーンは35区に分割されている。

メッシュ間排出量への細分化の方法については、発生側は当該ゾーンに占めるメッシュの夜間人口の比率を、着側は当該ゾーンに占めるメッシュの昼間人口の比率を、ゾーン間排出量に乗じて算出している。市域の全てのメッシュの発生量を合計し、市域全体の排出量を算出している。メッシュへの細分化の式を以下に示す¹⁶。

$$C_{ijr} = c_{llr} \cdot N_{li} \cdot D_{lj} \quad \forall i \in I, \forall j \in J$$

$C_{ij,r}$: メツシュペ^a ij 間、車種 r の人口集約実施前の CO₂ 排出量 (g-CO₂/日)

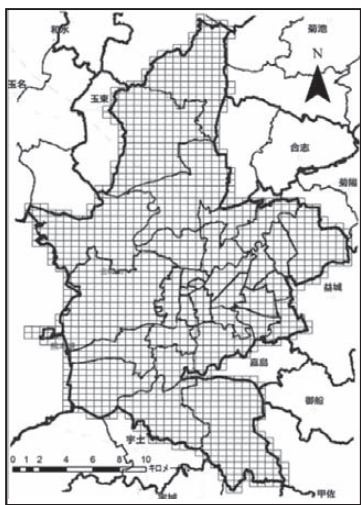
$$N_{Ii} \quad : \quad \text{メッシュ } i \text{ のゾーン } I \text{ に対する夜間人口比}$$
$$D_{Ij} \quad : \quad \text{メッシュ } j \text{ のゾーン } I \text{ に対する昼間人口比}$$


図3 H22 道路交通センサスBゾーン区分
(出典) H22年 道路交通センサスODデータ (国土交通省)
「熊本県ゾーニング図」をもとに作成

②人口集約後の自動車交通に伴うCO₂排出量計算方法

CREST による設定では、集約させた分の人口は、同一市域内の集約させないメッシュにおいて平均的に人口を減少させて、市域全体としては人口が増減しない仕組みになっている。

人口集約前の各メッシュ間排出量に対して、各メッシュごとの夜間人口増減率、昼間人口増減率をどの程度排出量に反映させるのかを補正する影響割合を設定し、これらによって人口集約後の各メッシュ間排出量を算出している。影響割合 1 は人口集約をそのまま反映させることになり、0.5 は人口集約の影響を半分反映させ、0 の場合は人口集約の影響は反映させないことになる。人口集約後の排出量の式を以下に示す¹⁷⁾。また、影響割合を表 2 に示す。

$$C'_{ij,r} = C_{ij,r} \cdot \sum_k \{ \rho_{r,k} \cdot \prod_{m=1,2} (1 + f_{r,k,m} \cdot v_{im}) \cdot (1 + g_{r,k,m} \cdot v_{jm}) \}$$

$$v_{im} = \begin{cases} 0 & POP_{i,m} = 0 \\ \mu_{mh} & i \in A_{m,h} \\ -\frac{\sum_h a_{m,h} \mu_{mh}}{b_m} & i \in B_m \quad \left(b_m - \sum_h a_{m,h} \mu_{mh} \geq 0\right) \\ 0 & other \end{cases}$$

$C'_{ij,r}$: メッシュペア ij 間、車種 r の人口集約効果反映後 CO_2 排出量 (g- CO_2 /日)

$\rho_{r,k}$: 車種 r , 目的 k の交通量構成比

 $f_{r,k,m}$: 車種 r , 目的 k , 人口区分 m の発側の影響割合

g_{rkm} : 車種 r , 目的 k , 人口区分 m の着側の影響割合

v_{im} : メッシュ I , 人口区分 m の人口増減率 ($A_{m,h}$, B_m 各エリアにおいてメッシュ i と集約率レベル h 段階別に同値が入る。)

μ_{mh} : 人口区分 m 、集約率レベル h 段階の人口集約率

$POP_{i,m}$: メッシュ i 、人口区分 m の人口

a_{mh} : 人口区分 m 、集約率 h 段階の集約エリア人口計

b_m : 人口区分 m の非集約エリアの人口計

$A_{m,h}$: 人口区分 m 集約率レベル h 段階の集約エリア集合

B_m : 人口区分 m の非集約エリア集合

※車種 r については、乗用車のみとしている。

表2 影響割合

影響割合	人口区分 m	目的 k				
		通勤	通学	私事	業務	帰宅
発側 $f_{r,k,m} \in [0,1]$	夜間人口	1	1	0.5	0	0
	昼間人口	0	0	0.5	1	1
着側 $g_{r,k,m} \in [0,1]$	夜間人口	0	0	0	0	1
	昼間人口	1	0	1	1	0

※車種 r については、乗用車のみとし、それ以外の車種（バス、小型貨物、普通貨物）については、 f_{rkm} 、 g_{rkm} は 0 となっている。

(出典) 二酸化炭素削減効果シミュレーション・ツール利用マニュアル 8 頁をもとに作成

4. 2 多核連携都市のエリア区分

図4は、熊本市の目指す多核連携都市をメッシュによって「中心市街地」、「地域拠点」及び「居住促進エリア」のエリア区分を表したものである。

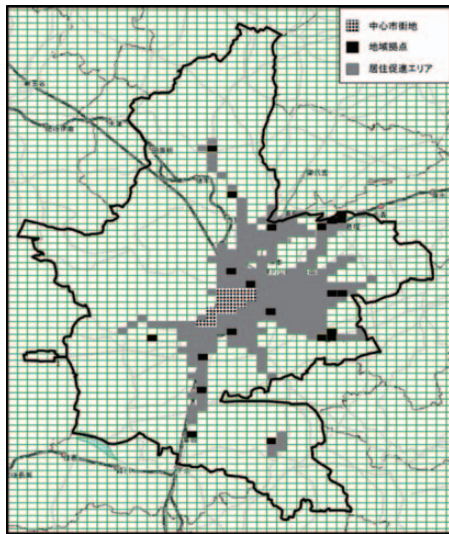


図4 多核連携都市のメッシュによるエリア区分

背景地図出典

国土数値情報「行政区域(市)」「国土交通省」地球地図日本第2版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道」系列データ 国土交通省「地球地図日本第2版 水系」(湖沼・河川)

それぞれのエリアの面積、人口は表3のとおりである。なお、CRESTでは、「都心」、「副都心」及び「生活拠点」という区分で3つの人口集約の程度を設定可能であるので、本研究では、この3つの人口集約の区分をそれぞれ、熊本市が目指す多核連携都市でのエリア区分に対応させ「中心市街地」、「地域拠点」及び「居住促進エリア」として計算条件を設定した。一辺約500mというサイズのメッシュによるエリア設定であるので図1を完全に解像することはできないため、境界部分についてはできるだけ含めるようメッシュ設定をしたことから、面積がやや大きくなっている。

表3 多核連携都市のエリア区分

エリア区分	中心市街地	地域拠点	居住促進エリア	合計
メッシュ数	17 個	21 個	230 個	268 個
面積※	460ha	568ha	6,222ha	7,249ha
夜間人口 ¹⁸	27,104 人	39,418 人	367,798 人	434,320 人
昼間人口 ¹⁸	77,226 人	42,093 人	351,847 人	471,166 人

※1つのメッシュの面積を27.05ha¹⁹として換算し、少数点以下を四捨五入。

4. 3 現状及び各種モデル条件による計算

(1) 現状の発生CO₂の計算値

人口集約を行わない現状(平成22年)についてCRESTに

より計算したCO₂排出量と「熊本市低炭素都市づくり戦略計画(改訂版)」で熊本市が算定している熊本市域の自動車交通由来のCO₂排出量の比較を表4に示す。CRESTの結果の方が1割程度大きい程度で、近い値である。

表4 CRESTによる試算と熊本市公式値との比較

算 定	自動車による排出量
CRESTによる現状試算値	2,696 (CO ₂ -t/日)
熊本市低炭素都市づくり戦略計画(改訂版) 「運輸」/2010年(自動車由来分、1日換算)	2,429 (CO ₂ -t/日) ²⁰

図5は、人口集約を行っていない現状についてCRESTによって計算したCO₂排出量の分布を示す。この図は、メッシュ間の自動車トリップに伴い排出されたCO₂を、発地側で集計したものである(以降の分布図もすべて同様に発地側集計である。)。全体的に、中心市街地・地域拠点・居住促進エリアを合わせたエリア(以下「3区分統合エリア」と記述)の真ん中付近の東西に広がった領域を発地としてCO₂排出が分布していることが分かる。特にCO₂排出量が多い箇所は、中心部付近(桜町・辛島町・練兵町・山崎町・新市街・下通2丁目付近)、田崎・八島付近、出仲間・幸田・御幸笛田・流通団地付近である。商業の中心エリア、熊本のバスのメインターミナルである熊本交通センターや、流通の拠点の商業団地である流通団地、住宅の集中する住宅街・団地等を含むエリアが該当している。

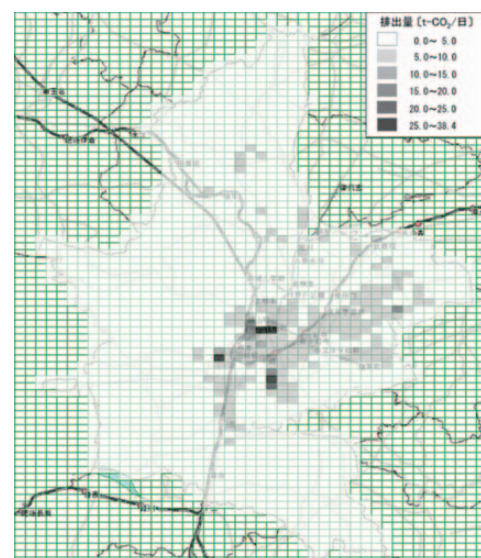


図5 現状(人口集約なし)のCO₂排出量の分布

背景地図出典

国土数値情報「行政区域(市)」「国土交通省」地球地図日本第2版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道」系列データ 国土交通省「地球地図日本第2版 水系」(湖沼・河川)

(2) 人口集約パターン

表 5 に人口集約の計算条件のパターンを示す。人口集約を中心市街地、地域拠点、居住促進エリアごとに夜間人口及び昼間人口について 10%刻みで 100%まで増加させ、最大で集約対象エリアの人口を 2 倍とするところまで試算するモデル的な条件である。人口集約エリアの特徴及び夜間人口、昼間人口の集約の特徴を把握するために設定した条件である。

表 5 人口集約の計算条件

	集約エリア	集約人口	集約率
ケース CN	中心市街地	夜間人口	10%刻みで 100%まで対 象エリアの人口 を増加させ る。
ケース CD		昼間人口	
ケース LN	地域拠点	夜間人口	
ケース LD		昼間人口	
ケース RN	居住促進エリア	夜間人口	
ケース RD		昼間人口	

図 6 は、表 5 に示す各計算条件によって行った計算結果をグラフ化したものである。横軸は人口集約率、縦軸は CO₂ 削減率（プラス側が削減で、マイナス側が増加を表す。）である。

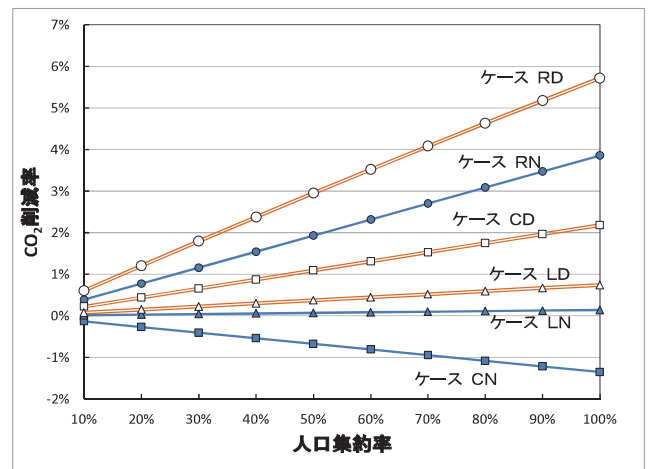
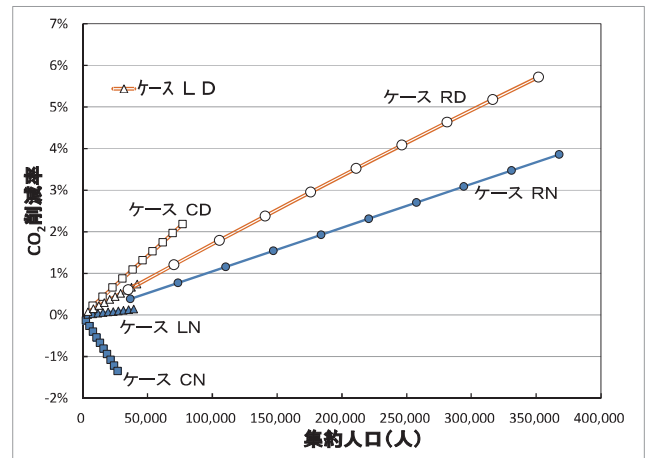
夜間人口集約のグラフ（ケース CN、ケース LN、ケース RN）は、計算式及び表 2 の影響割合の設定により、直線となるが、昼間人口集約のグラフ（ケース CD、ケース LD、ケース RD）は、影響割合の設定が夜間人口とは異なることから、人口集約率同士を掛け合わせる項（目的 k が「私事」と「業務」の項）が存在するため、厳密には直線にはならない。しかし、図 6 ではほぼ直線状になっていることから、その影響は余り大きくないことが分かる。

中心市街地の夜間人口の集約（ケース CN）を除き、人口の集約率を高めるほど CO₂ は多く削減されている。特に居住促進エリアへの集約（ケース RN、ケース RD）による効果が大きく、ケース RD で最大 5.7% の削減となっている。これは、人口の規模がもともと大きい居住促進エリアは同じ集約率でも排出の基礎となる人口そのものの変化が大きいためであると予想される。このことを確認するために、図 6 の横軸を集約人口（人数）に換算したグラフを作成した。図 7 は、集約人口の変化と CO₂ 削減率の変化の関係を表すグラフである。

図 7 では、もともと人口の規模が大きい居住促進エリア

（ケース RN、ケース RD）では、集約人口も大きいいため、図 6 同様、それだけ多くの CO₂ 削減となっているが、集約人口に対して最も削減効果が高いのは、傾きが大きいケース CD（昼間人口の中心市街地への集約）であることが分かる。また、ケース LD、ケース RD（昼間人口を地域拠点と居住促進エリアに集約するケース）については、同程度のグラフの傾きであることから、この 2 ケースでは人口集約人数ベースでは同程度の CO₂ 減少効果であることが分かる。

また、図 6、図 7 から、いずれのエリア区分についても夜間人口よりも昼間人口を集約した方が CO₂ 削減効果が高くなっていることが分かる。

図 6 人口集約率による CO₂削減率の変化図 7 人口集約人数による CO₂削減率の変化

次に図 8-a～f に各計算条件における 10%人口集約の場合の CO₂ 排出量の削減量の分布を示す。

中心市街地の夜間人口の集約（ケース CN）によって CO₂ が増加しているのは、図 8-a によると、人口集約を行っていない市域の西南部地区の CO₂ 増加（グレーの部分）による影響が推測される。このケースの場合、自動車トリップ増加

の基となる人口集約は、中心市街地のみに設定している
 で、発地側で集計した CO₂削減量分布図であることを考えれば、この西南部地区を発地として、中心市街地を目的地とする自動車トリップが増加して、中心市街地までの移動距離が長いこともあいまって、これに伴う CO₂排出量が増加したことがうかがえるが、それだけで全体として CO₂が増加したとは考えにくい。中心市街地以外のエリアは人口が減少するため CO₂も減少しているが、この人口減少エリアにおける CO₂減少効果が小さいことが影響しているのではないかと推測される。しかし、その理由については、自動車交通ODデータの目的別データ等の確認が必要と考えられるが、そこまではいたらなかったため、明確な要因は確定できなかった。
 なお、ケース CN の場合も、当該西南部地区以外の CO₂増加エリアとしては、人口を集約した中心市街地が該当したが、これは発生の基となる人口が増加し、それに応じて自動車トリップが増加して排出量が増加した結果である。

図8-b～図8-f については、人口集約したエリアにおいて CO₂ 排出量が増加し、集約により人口を奪われ人口が減少したエリアにおいて CO₂ 排出量が減少していることが分かる。図8-b～d は黒以外が人口集約メッシュであり、そこでは CO₂ 排出量が増加している。黒いメッシュは CO₂ 排出量が減少している。図8-e、f では白いメッシュが人口集約メッシュであり、そこでは CO₂ 排出量が増加し、それ以外は CO₂ 排出量が減少している。その結果、市域全体としては、排出量が減少（図6、図7 参照）しており、これにより、3区分のエリア設定の場合、集約エリアへの人口集約による CO₂ 増加量よりも、人口が減少するエリアの CO₂ 排出量の減少量の方が大きいということが確認できた。

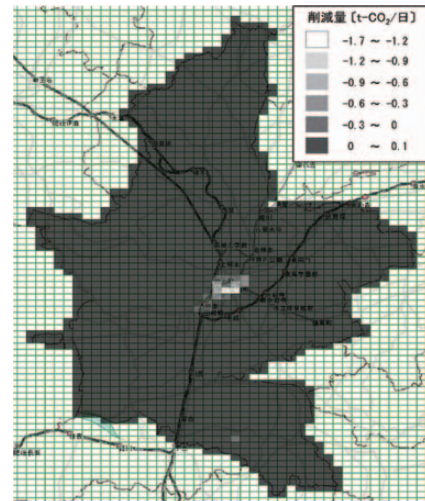


図8-b ケース CD CO₂削減量の分布図
 (中心市街地・昼間人口集約10%)

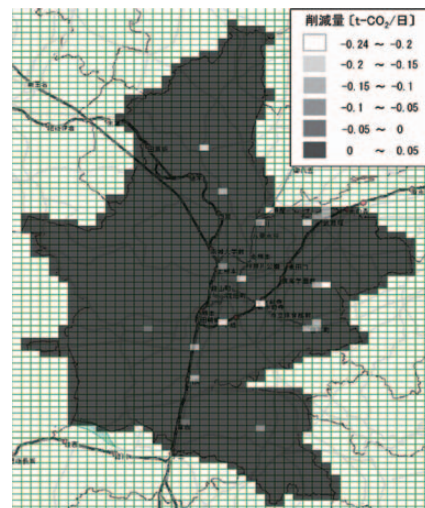


図8-c ケース LN CO₂削減量の分布図
 (地域拠点・夜間人口集約10%)

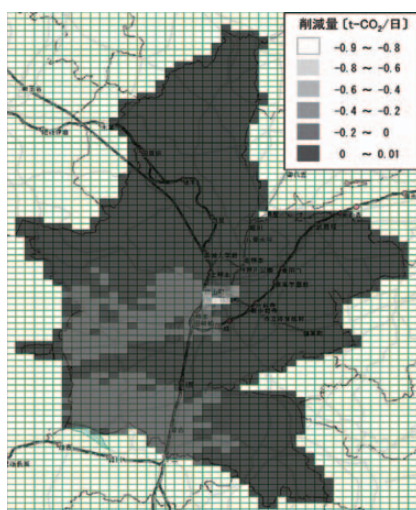


図8-a ケース CN CO₂削減量の分布図
 (中心市街地・夜間人口集約10%)

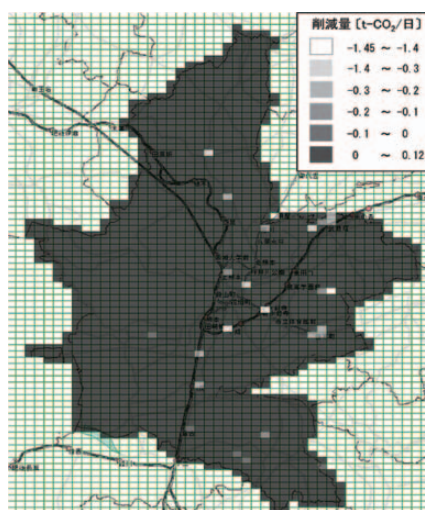


図8-d ケース LD CO₂削減量の分布図
 (地域拠点・昼間人口集約10%)

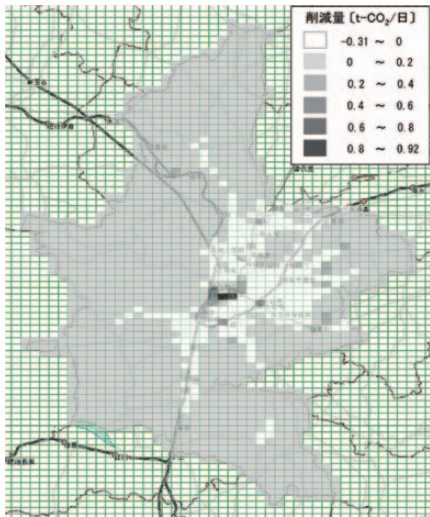


図 8-e ケース RN CO₂削減量の分布図
(居住促進エリア・夜間人口集約 10%)

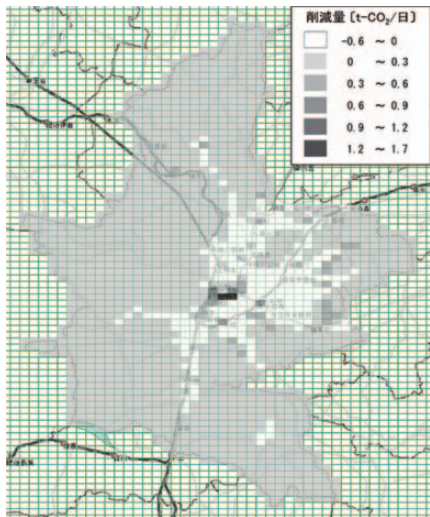


図 8-f ケース RD CO₂削減量の分布図
(居住促進エリア・昼間人口集約 10%)

図 8-e～f 背景地図出典
国土数値情報「行政区域(面) 国土交通省」地球地図 日本第 2 版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道時系列データ 国土交通省」地球地図 日本第 2 版 水系「湖沼・河川」

(3) 人口拡散パターン

次に、熊本市域辺縁部（3 区分統合エリア以外の熊本市域図 9）に人口が拡散した場合についてシミュレーションを行った。これは、市域辺縁部に人口を集約させ、人口集約率を 10%刻みで 100%まで市域辺縁部の人口を増加させ、最大で市域辺縁部人口を 2 倍とするとこまで試算するモデル的な条件である。計算条件は表 6 のとおりである。

表 6 人口拡散の計算条件

	集約エリア	拡散対象	集約率
ケース FN	熊本市域 辺縁部	夜間人口	10%刻みで 100% まで対象エリアの人口を増加させる。
ケース FD		昼間人口	
ケース FND		夜間及び 昼間人口	

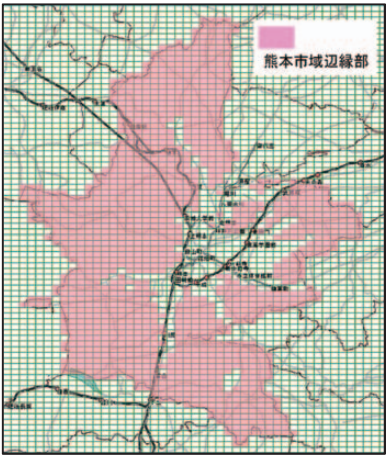


図 9 熊本市域辺縁部

背景地図出典
国土数値情報「行政区域(面) 国土交通省」地球地図 日本第 2 版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道時系列データ 国土交通省」地球地図 日本第 2 版 水系「湖沼・河川」

図 10 は、縦軸を CO₂削減率、横軸を市域辺縁部への人口拡散（市域辺縁部への人口集約率）とした CO₂削減率（マイナスの値は増加を表す）の変化のグラフである。いずれのケースにおいても人口拡散の度合いが大きくなるに従い CO₂排出量が増加していくことが分かる。また、昼間人口の拡散の方が夜間人口のそれよりも影響が大きいことが分かる。さらに、昼間人口、夜間人口の両方をあわせて拡散させた場合が最も影響が大きく、拡散の度合いが高くなるにつれて勾配がやや大きくなる曲線である。

図 11 は、ケース FND の計算条件（夜間人口及び昼間人口ともに市域辺縁部への集約）において市域辺縁部人口を 10%増加させた場合の CO₂削減量の分布図である。3 区分統合エリアで CO₂排出量が削減されていて、人口が増加した市域辺縁部では CO₂が増加していることが分かる。なお、市域辺縁部において CO₂が減少しているメッシュがあるが、これは、熊本港のほか、西部の金峰山、北部の田原坂付近、南部の雁回山付近など人口の少ない山間であり、H22 自動車交通 OD データによるとトリップが少ないエリアに該当する。

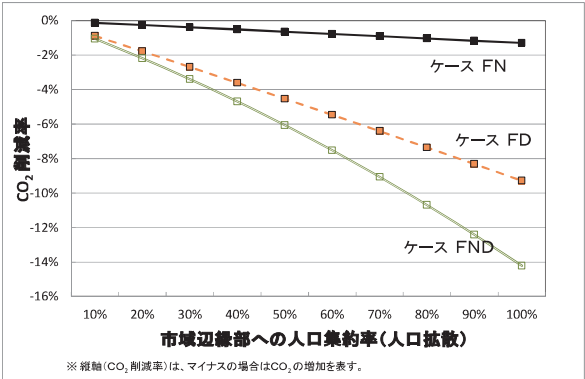


図 10 人口拡散による CO₂削減率の変化

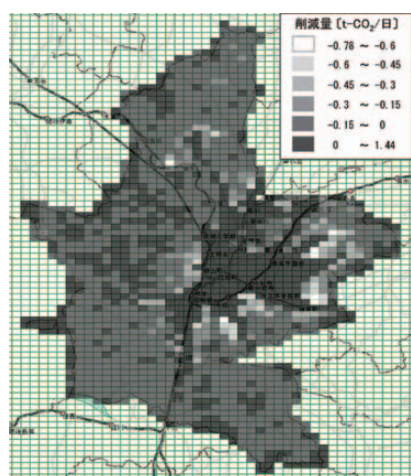


図 11 ケース FND CO₂削減量の分布図
(市域辺縁部 夜間人口・昼間人口 10%増加)

背景地図出典

国土数値情報「行政区域(市) 国土交通省」地球地図日本第2版 交通(道路)
国土数値情報「鉄道(線) 国土交通省」地球地図日本第2版 水系(湖沼・河川)

(4) 人口集約と拡散パターンの結果のまとめ

自動車交通のトリップと人口の増減を基に CO₂ 排出量の変化を算出する CREST によって、3 区分統合エリアへ人口を集約させることで CO₂ を削減できることが確認された。

3 区分統合エリアへ人口を集約することは、CO₂ の削減となった。これは自動車利用が多いと考えられる市域辺縁部から、公共交通の利便性が高かったり、自転車や徒歩による移動により日常生活が可能なエリアへ人口がシフトすることであるので、交通手段の低炭素化がシミュレーションされたものと考えられる。

4. 4 熊本市が想定する人口集約率のシミュレーション

熊本市の目指す多核連携都市について想定されている人口集約率等を踏まえたシミュレーションを行う。計算条件は、都市マスタープランを参考として設定する。

都市マスタープランでは、平成 22 年を基準値として 25 年後には、熊本市全体で約 19,000 人の人口が減少し、うち 3 区分統合エリアで約 10,000 人の人口減少となると予測している。そして、3 区分統合エリアからの人口減少を防ぎ、人口密度を低下させないことを目標としている²¹。

今回活用している CREST には、市域のトータルの人口を増減させることができないという機能上の制約がある。そこで、都市マスタープランの目標とする多核連携都市の計算条件を、予想される人口減少分約 19,000 人を 3 区分統合エリアに集約し、市域辺縁部では約 19,000 人減少させると

いう設定として反映させることとする(人口集約パターン)。

またあわせて、予想される人口減少分約 19,000 人を市域辺縁部へ拡散させ、3 区分統合エリアが同数分減少するという郊外への人口拡散パターンを参考として計算する。

なお、都市マスタープランでは、人口については夜間人口についてのみの言及であるが、本研究では昼間人口の設定についても、夜間人口と同様、約 19,000 人の集約、拡散の扱いとした。

計算条件をまとめると、表 7-a 及び表 7-b のとおりである。

表 7-a 多核連携都市の計算条件

	集約区域	3 区分統合エリア			
		中心市街地	地域拠点	居住促進	
人口集約パターン	夜間人口	4.4%	4.4%	4.4%	4.4%
		1,193 人	1,734 人	16,183 人	19,110 人
	昼間人口	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
		3,089 人	1,684 人	14,074 人	18,847 人

※CREST では、人口集約率を設定するため、集約人口は端数のある数値となっている。

表 7-b 市域辺縁部への拡散の計算条件

	集約区域	市域辺縁部
人口拡散パターン	夜間人口	6.3%
		18,910 人
	昼間人口	6.6%
		18,881 人

※CREST では、人口集約率を設定するため、集約人口は端数のある数値となっている。

図 12-a 及び図 12-b に集約パターンの排出量削減分布図を、図 13-a 及び図 13-b に拡散パターンの排出量削減分布図を示す。

集約パターンについては、図 12-a 及び図 12-b から、人口集約する 3 区分統合エリアで CO₂ が増加し、市域辺縁部で減少していることが分かる。特に図 12-a から、3 区分統合エリア隣接エリアでの減少が大きいことが分かる。この部分は、ここよりも外側のエリアよりも人口が多いエリアであるためであると考えられる。

次に、拡散パターンについては、図 13-a 及び図 13-b から、人口が増加した市域辺縁部で CO₂ が増加し、人口が減少した 3 区分統合エリアで CO₂ が減少していることがわかり、特に昼間人口の多い中心市街地の減少が目立っている。

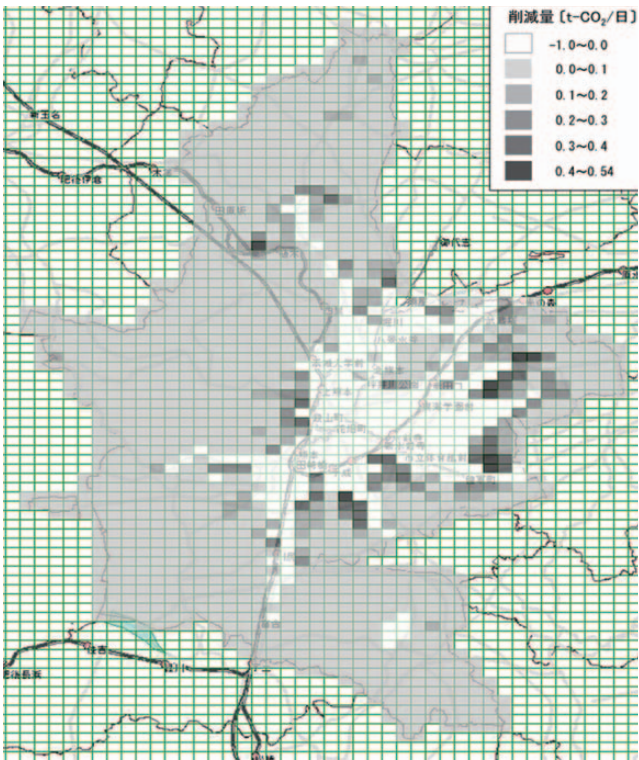


図 12-a 集約パターンの排出量削減量分布図

背景地図出典
国土数値情報「行政区域（面）国土交通省」地味地図日本第2版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道系列データ 国土交通省」地味地図日本第2版 水系「湖沼・河川」

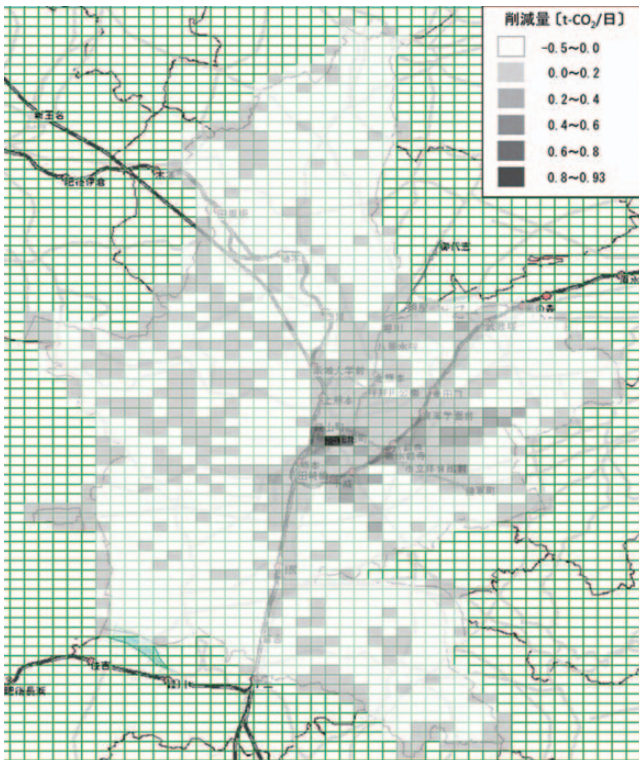


図 13-a 拡散パターンの排出量削減量分布図

背景地図出典
国土数値情報「行政区域（面）国土交通省」地味地図日本第2版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道系列データ 国土交通省」地味地図日本第2版 水系「湖沼・河川」

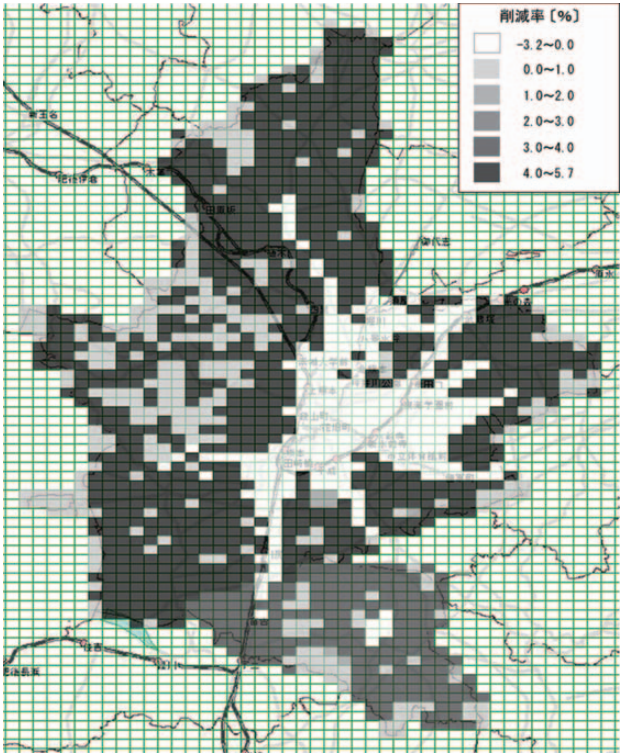


図 12-b 集約パターンの排出量削減率分布図

背景地図出典
国土数値情報「行政区域（面）国土交通省」地味地図日本第2版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道系列データ 国土交通省」地味地図日本第2版 水系「湖沼・河川」

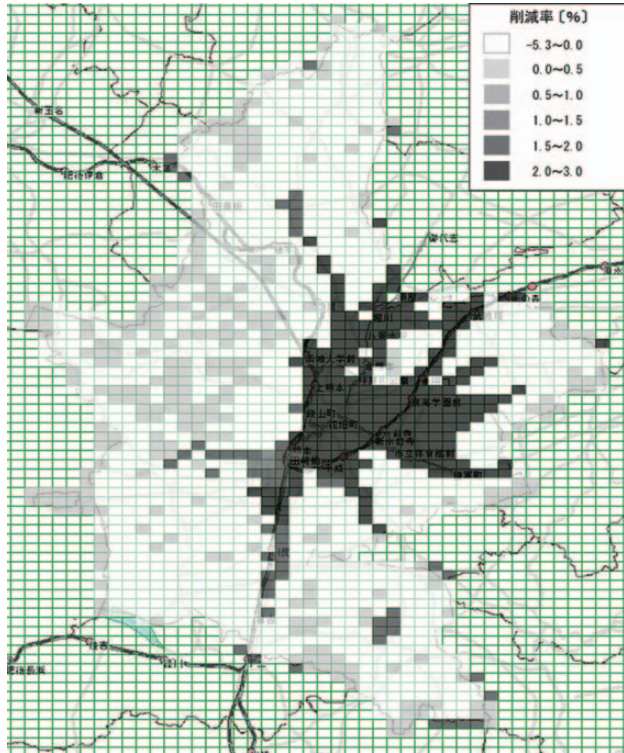


図 13-b 拡散パターンの排出量削減率分布図

背景地図出典
国土数値情報「行政区域（面）国土交通省」地味地図日本第2版 交通網「道路」
国土数値情報「鉄道系列データ 国土交通省」地味地図日本第2版 水系「湖沼・河川」

表8 多核連携都市におけるCO₂削減結果(市域トータル)

	削減・増加量	削減・増加率
集約パターン	19.6t-CO ₂ /日削減	0.73%削減
拡散パターン	18.4t-CO ₂ /日増加	0.68%増加

表8に、計算結果を示す。多核連携都市の人口集約を行うことによりCO₂排出量は0.73%削減されることが試算された。これを年間削減量に換算すると、7,150t-CO₂/年であり、これは熊本市域の森林面積の75%、4,680haの森林が1年間に吸収するCO₂の量に相当する²²。逆に、同じ規模の人口が市域辺縁部へ拡散した場合には、CO₂排出量は0.68%の増加であった。今後予測される人口動態について多核連携都市という都市形態に集約させる場合と、その人口変化を辺縁部に拡散させた場合との差で考えると、これらを合わせた1.41%の違いとなって現れることが試算された。

5. まとめ

CRESTを使いシミュレーションを行い、熊本市の目指す多核連携都市における、人口集約による自動車交通に伴うCO₂削減効果を試算した結果、次のことが分かった。

- (1) 中心市街地、地域拠点、居住促進エリアに人口を集約することで、CO₂排出量が削減される。また、集約する人口の規模が大きくなるほどCO₂削減効果も大きくなる傾向がある。(4)を除く。
- (2) 中心市街地の昼間人口の集約によるCO₂削減効果が最も大きい。
- (3) 人口集約の効果及び人口拡散の影響は、夜間人口よりも昼間人口の方が大きい。
- (4) 中心市街地の夜間人口の集約は、効果がなく、CO₂が増加する結果となったが、その要因は特定できなかった。
- (5) 市域辺縁部へ人口を拡散させた場合、CO₂が増加する。また、拡散人口の規模が大きくなるほどCO₂もより増加する。
- (6) 熊本市が目指す多核連携都市に関して想定される人口集約の規模についてシミュレーションを行った結果、自動車交通に伴うCO₂排出量は、約0.73%の削減であった。

今回の研究では、CRESTの持つ多様なシミュレーション機能のうち人口集約シミュレーション機能のみを活用して多核連携都市の人口集約に起因するCO₂排出量削減についてシミュレーションを行った。しかし、人口集約のみならず、

軸となる交通体系の再構築があわせて行われ、中心市街地と地域拠点・居住促進エリアの多核とが“連携”してはじめて多核連携都市が実現されるものであることから、今回は、交通に関する政策の要素を加味していない条件でのシミュレーションであることを踏まえて、結果を捉える必要がある。

熊本市では、現在よりも利便性の高い公共交通を実現するという方向で「熊本市公共交通グランドデザイン」が策定されている。この中で、中心市街地と地域拠点を結ぶ基幹公共交通の輸送力、速達性、定時性の強化や基幹公共交通を補うバス路線網の再編や公共交通空白・不便地域への対応などを目指している²³。これらが実現していくことで、今回試算した人口集約のみによるCO₂削減効果にさらにプラスされたCO₂削減効果が現れ、多核連携都市の実現による本来のCO₂削減効果が評価できることになると考えられる。

今後は、CRESTに実装された交通政策関連のCO₂削減効果シミュレーション機能を、その特性を踏まえながら活用し、これらも加味した多核連携都市のCO₂削減効果のシミュレーションを試みる必要がある。

CO₂削減については、多核連携都市による人口集約以上に削減ポテンシャルを持った政策もあると考えられるが、CO₂削減目標²⁴を達成するためには、全方位的なCO₂削減対策が必要であり、人口集約もそのひとつである²⁵。

都市のコンパクト化は長期的なスパンでしか実現することができない政策である。今回の研究で人口集約がCO₂削減に資することが確認できたことは、熊本市が目指すコンパクトシティ・多核連携都市政策を進めていく基礎資料となると考えられる。

謝辞：本研究を行うに当たり、一般財団法人計量計画研究所都市交通研究室の高砂子 浩司 氏、及び国土交通省都市局都市計画課 高橋 慶 氏にCRESTについて多くの知見やアドバイスをいただいた。また、国土交通省九州地方整備局道路部道路計画第二課 立石 佳照 氏にH22年ODデータを提供いただくに当たりたいへんお世話になった。この場を借りて厚く御礼申し上げる。

1 国土交通省ホームページ 都市計画：CO₂排出量と都市構造

http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/eco-machi-kouzou.html

2 環境白書(平成18年版)総説1 人口減少と環境 第1章第2節第2 都市と環境

<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/hakusyo.php3?kid=225&serial=2>

- 6606&kensaku=1&word=DID%82%CC%901%8C%FB%96%A7%93%82%CD%8C%B8%8F%AD
- 3 堀 満「熊本市における公共交通と特定公共施設分布の関係分析に基づく都市形成の考察」『熊本都市政策 Vol. 2 (2013)』12 頁。
- 4 植木 英貴「熊本市における合計特殊出生率向上に向けた少子化対策についての一考察」『熊本都市政策 Vol. 3 (2014)』3 頁。
- 5 第2次熊本市都市マスタープラン地域別構想(平成26年3月 熊本市) 9 頁
- 6 国土交通省ホームページ エコまち法制定の背景
http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/eco-machi-haikei.html
- 7 叶, 俊「低炭素社会に向けた集約型都市計画手法に関する研究: 熊本市を事例として」(熊本大学大学院自然科学研究科 博士論文 2014-3-25)
http://hdl.handle.net/2298/31561
- 8 第2次熊本市都市マスタープラン地域別構想(平成26年3月 熊本市) 3 頁
- 9 第2次熊本市都市マスタープラン地域別構想(平成26年3月 熊本市) 20 頁、同概要版 8 頁、2 期熊本市中心市街地活性化基本計画(熊本地区) 熊本県熊本市(平成24年3月 平成24年3月29日認定 平成25年3月29日変更) 36 頁をもとに作成
- 10 第2次熊本市都市マスタープラン地域別構想(平成26年3月 熊本市) 20 頁、同概要版 8 頁～9 頁をもとに作成
- 11 第2次熊本市都市マスタープラン地域別構想(平成26年3月 熊本市) 24 頁をもとに作成
- 12 小田原市低炭素都市づくり計画(平成26年9月発行 小田原市) 47 頁。
- 13 二酸化炭素削減効果シミュレーション・ツール利用マニュアル(平成26年6月 国土交通省 都市局 都市計画課)
- 14 同上マニュアル 5 頁
- 15 ゾーン間での移動距離 d_{ij} の設定については、所要時間最短経路探索結果による。同一ゾーン間の移動距離については、ゾーン内の全てのノード間の所要時間最短経路探索した距離の平均値を使用している。(CRESTを開発した一般財団法人計量計画研究所からの教示。)
- 16 二酸化炭素削減効果シミュレーション・ツール利用マニュアル(平成26年6月 国土交通省 都市局 都市計画課) 6 頁
- 17 同上マニュアル 9 頁
- 18 ArcGIS データコレクションスタンダードパック 2015 収録の統計データ(人口_総数_H22、昼間人口_H22_21 ソースデータ;平成22年国勢調査/平成21年経済センサス基礎調査(総務省統計局))を集計。
- 19 総務省統計局「地域メッシュ統計の特質・沿革」16 頁。熊本県宇布戸舎の位置の地域メッシュ・コード(4930-15-49)の面積を4分の1して、本研究の2分の1メッシュ1つの面積を求めた。
 $1.082\text{km}^2 \div 4 = 0.2705\text{km}^2 = 27.05\text{ha}$
- 20 熊本市低炭素都市づくり戦略計画(改訂版) 20 頁に自動車由来の運輸関係の約9割と言及してあるので9割の値として算出。
 $985 \text{ 千 t-CO}_2/\text{年} \times 90\% \div 365 \text{ 日} = 2,429 \text{ t-CO}_2/\text{日}$
* 同計画 16 頁、表 4
- 21 第2次熊本市都市マスタープラン地域別構想(平成26年3月 熊本市) 121 頁
- 22 $19.6 \text{ t-CO}_2/\text{日} \times 365 \text{ 日} \div 1.53 \text{ t-CO}_2/\text{年} \cdot \text{ha}^{*1} = 4,676\text{ha}$
熊本市の森林面積 6,214ha^{*2}
 $4,676\text{ha} \div 6,214\text{ha} = 75\%$
*1 熊本市低炭素都市づくり戦略計画(平成22年3月 熊本市)(別冊) 16 頁
*2 熊本市森林整備計画(熊本県熊本市 平成24年3月変更) 1 頁
- 23 みんなで支える公共交通(平成25年9月 熊本市) 3 頁
- 24 熊本市低炭素都市づくり戦略計画改訂版(平成27年3月 熊本市) 30-36 頁。短期目標(2020年) 2007年レベルから△6.2%、中期目標(2030年) 2007年レベルから△43%、長期目標(2050年) 2007年レベルから△80%

- 25 熊本市低炭素都市づくり戦略計画改訂版(平成27年3月 熊本市) 52 頁。

参考文献

- (1) 二酸化炭素削減効果シミュレーション・ツール利用マニュアル(平成26年6月 国土交通省 都市局 都市計画課)
- (2) 第2次熊本市都市マスタープラン地域別構想(平成26年3月 熊本市)
- (3) 熊本市低炭素都市づくり戦略計画改訂版(平成27年3月 熊本市)
- (4) 低炭素まちづくり実践ハンドブック(平成25年12月 国土交通省都市局都市計画課)
- (5) 馬場剛、高砂子浩司、稲原宏、茂木渉、伊藤裕美「低炭素まちづくりのための評価ツールの適用」IBS Annual Report 研究活動報告2014 III. 研究論文 21-27 頁
- (6) 熊本市公共交通グランドデザイン～参画と協働で築く公共交通を機軸とした多核連携のまちづくり～(自動車から公共交通へ)(平成24年3月 熊本市)
- (7) みんなで支える公共交通(平成25年9月 熊本市)
- (8) 都市計画制度小委員会 中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」(社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 平成24年9月3日)

参考資料

国土交通省 道路交通センサス 00 データ (H22 現況 00) 国土交通省

行政における民俗文化財の保護・活用に関する一考察 —熊本市の「沈目地区の大蛇踊り」を事例に—

福西 大輔

熊本市都市政策研究所 職員併任研究員（教育委員会事務局熊本博物館 学芸員）

キーワード： 民俗文化財、文化財保護法、お祭り法、平成の大合併

1 はじめに

1.1 研究の背景と目的

熊本市は、平成 20 (2008) 年に富合町、平成 22 (2010) 年に城南町、植木町との合併を経て人口 73 万人となり、平成 24 (2012) 年 4 月に政令指定都市へ移行した。それにもとない新たな区割りが行なわれ、地域性を出した町づくりが進められている。こうした中、地域に残された民俗芸能などの民俗文化財が着目され、地域おこしなどに活用される機会は増えてきている。このような傾向は全国的に見られる。平成 12 (2000) 年になされた文化庁の『国民の文化に関する意識調査』によれば、「神楽等の伝統的な民俗芸能や地域の祭りへの関心」(総数 1509 人) は「ある」が 62.4%と、「ない」が 28.8%という (図 1 参照)。

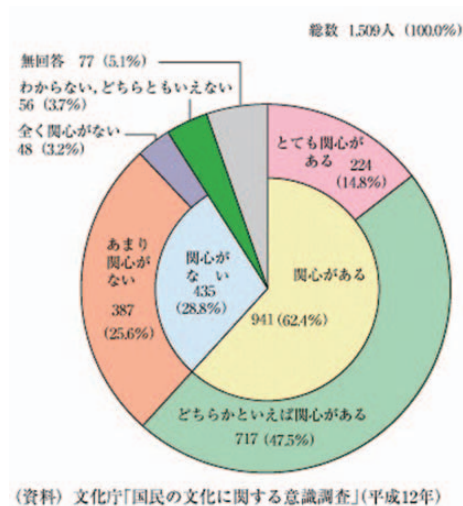


図1 神楽等の伝統的な民俗芸能や地域の祭りへの関心

同年になされた文化庁の『伝統文化を活かした地域おこしに関する調査』では「伝統文化の地域おこしへの活用」(中山間地域の市町村) に関しては「ある」が 60.5%

と、「計画中」が 7.5%、「ない」が 31.7%という結果が出ている (図 2 参照)。

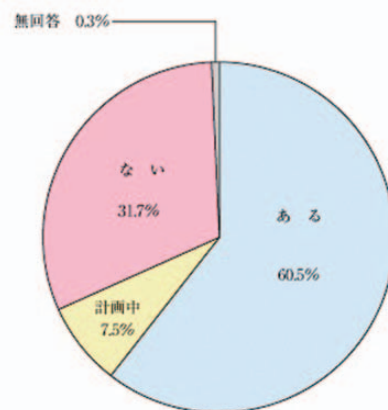


図2 伝統文化の地域おこしへの活用 (中山間地域の市町村)

また、平成の大合併に伴ない市町村の広域化に合わせて、行政やそれに準ずる団体によるイベント、いわゆる「祭り」が多くなされている。こうした祭りの成果は観光客の誘致や、小松和彦によれば「住民が地域への愛着や帰属意識を育んでくれたかどうかにかかっているのである」という (小松 1997 p 32~33)。これら行政主催の「祭り」の中で、地域で伝統的に行なわれている民俗芸能が演じられることも多いが、民俗学の立場からは批判されている。それは時間の制約や見せる目的 (カミから観客へ) が変化するために、民俗文化財 (民俗芸能) を変容させかねないものだと考えられているためである。

その一方、少子高齢化、都市部への人口集中・地方人口の減少などの要因で民俗文化財を保持する地域社会が、組織的にも経済的にも危機的な状況になり、民俗文化財の消滅に繋がっている。地域おこしや観光に利用でき、

地域資源に成り、その地域社会の経済を甦らせる可能性を持っているのも民俗文化財である。こうした状況において、行政における民俗文化財の保護と活用の両立の方途について研究したのが本論である。

1.2 研究方法と研究対象

民俗文化財の保護と活用の事例として、熊本市内のものを取り上げ、現状の保護と活用の状況を把握し、広域化した熊本市の民俗行政の課題と解決策を考察する。調査方法は民俗文化財の関係者への対面式聞き取り調査とした。

研究対象としては、「新町の獅子舞」を熊本市における民俗文化財の保護の事例として、「すり鉢舞」を活用の事例としてを取り上げる。その上で、「沈目地区の大蛇踊り」を広域化した熊本市の新たな民俗文化財として取り上げる。この行事は本来、旧城南町の沈目地区で雨乞いのために行なわれていたもので、町の指定文化財になっていた。近年では、南区城南町の塚原古墳公園で開催される「火の君まつり」でなされている。だが、熊本市と城南町の合併を切掛けに民俗文化財としての価値が議論され、演じる場になっている「火の君まつり」も行政主体から住民主体へ移り、変化をむかえている。

2 研究内容

2.1 民俗文化財の保護と活用

行政において、民俗文化財は大きく二つの側面で捉えられる（図3参照）。

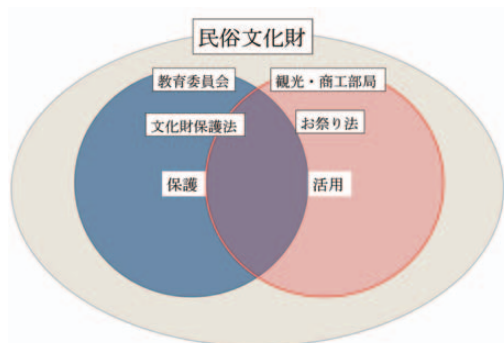


図3 行政と民俗文化財の概念図

一つは保護していくべき対象としての側面であり、もう一つは活用していくべき文化資源ないしは地域資源、

言い換えれば「観光資源」としての側面である。一般的に行政は、これら二つの面から一つの民俗文化財に対して、各々の部署や担当からアプローチしている。そして、その背景に二つの法律がある。文化財保護法と地域伝統芸能等を活用した行政の実施による観光及び特定地域商工業の復興に関する法律（略称：お祭り法）である。

2.2 民俗文化財の保護 —文化財保護法—

行政が民俗文化財を保護していく活動根拠としている法律は「文化財保護法」である。文化財保護法第二条第一項第三号によれば、民俗文化財は「衣食住、生業、信仰、年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能、民俗技術及びこれらに用いられる衣服、器具、家屋その他の物件で我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの」としている。この法律をもとに都道府県・市町村は条例を整備し、教育委員会が中心となって保護活動を行なっている。具体的に見ていくと、都道府県・市町村の無形民俗文化財として特定の祭りや民俗芸能等を指定する。その際、憲法の政教分離の原則にもとづき、神事色の強い部分・祭りにおいて神職が関わる部分などと、その他の部分を切り分け、保存会を作り、指定をしていく。その指定した段階が「保護」すべき状態となる。

また、指定対象になると記録化ならびに保護の補助金を出すことが多い。そのため、市町村は自分たちの市町村の予算規模と見比べながら、民俗文化財の価値を定めてしまう傾向がある。そして、指定と引き換えに都道府県・市町村で行なわれる行政の祭りやイベントに出演することになる民俗芸能も増えている。池上博文によれば「観光資源が世界遺産であるとか国宝とか、付加価値が高いほど観光資源としての商品価値は高い。また、テレビや新聞・雑誌等で取り上げられる話題性のある資源であれば、さらにその価値は高まる」という（池上 2014 p 234）。例えば、熊本市の場合、新町の獅子舞などがその典型的なものである。新町の獅子舞は藤崎八幡宮秋例大祭の初日に氏子である新町の住民たちによって、神社に奉納されている（註1）。この獅子舞は二人立ちの二匹獅子で、「天拝の舞」「牡丹の舞」の2種類の舞があり、400年の歴史があると伝えられている（写真1）。



写真1 新町の獅子舞

熊本市の指定無形民俗文化財になり、第18回「九州地区民俗芸能大会」に県代表として出場した。指定される前後から「お城まつり」などにも参加し、平成25(2013)年には「水銀に関する水俣条約」外交会議で舞われた。

こうしたイベントの参加が増えることは、新町の獅子舞を多くの人々に知ってもらう点や、舞手のやりがいが出るという面ではプラスであるが、関係者の時間的肉体的な負担になっている側面もある。彼らの多くが平日仕事を抱えており、その合間をぬってイベントに関わっている。そして、イベントに参加することは神社などでの奉納と、時間や見せる目的が異なるために、獅子舞の内容や演出を変容させることになりかねない。

岩本通弥は「文化財保護法には「保存と活用」の規定があるが、その活用を観光地や地域の活性化にまで拡大したとき、果して文化財は保護できるのか。活用の方ばかりが強調された今次の「文化」政策は、地域の活性化を志向しながらも、都市住民の「観光」に供するだけで、観光でしか耐えられない地域を生み出してしまわないか」という(岩本 2007 p28)。

新町の獅子舞では二つの舞「牡丹の舞」「天拝の舞」を使い分けることにより、その危険を減らす努力を自ら行なっている。「天拝の舞」は藤崎八幡宮で舞う聖なるものであり、他の場では絶対に舞わないと保存会では決めている。一方、「牡丹の舞」は明治期に歌舞伎役者が来た際、地元に伝授されたものだといわれ、比較的新しいものだという認識から柔軟に対応させ、時間に合わせて舞の構成要素を代えて、イベントなどでは対応している。そして、保存会50周年を記念して獅子舞の歴史などを残していくために記念誌などの作成も自主的に行なっている。獅子舞の古い形がどのようなものであったのかを常に意識するようにしているという。このように見てくると、

行政による民俗文化財の活用には慎重さが必要だと思われる。その一方、一層の活用を進めさせる法律も国によって作られている。

2.3 民俗文化財の活用 ―お祭り法―

平成4(1992)年9月に「地域伝統芸能等を活用した行政の実施による観光及び特定地域商工業の復興に関する法律」が文化庁・農林水産省・通商産業省・運輸省・自治省によって出された。通称、「お祭り法」は地域の伝統芸能等を用いた行事を実施することによって、観光や商工業の復興をはかろうとする法律である。この法律の目的を遂行するために財団法人地域伝統芸能センターが設立され、下記のような事業が行なわれている。

- 1、地域伝統芸能全国大会の主催・企画運営事業
- 2、地域伝統芸能等への支援事業
- 3、地域伝統芸能等顕彰事業
- 4、地域伝統芸能等の海外への広報宣伝、海外への派遣事業
- 5、地域伝統芸能等を活用した行事に関する情報収集・提供事業。

熊本県では、この財団が主催している高円宮殿下記念地域伝統芸能賞(地域伝統芸能大賞 活用賞)を八代妙見祭保存振興会が平成23(2011)年に受賞している。受賞の理由として「前夜祭の出し物展示などにより宿泊を伴う観光客など来場者の増加に努めた結果、平成2(1990)年までは10~13万人であった来館者は平成22(2010)年に16万人に増加するなど、行事の観光資源としての活用にも努め、中心市街地の活性化や地域経済の活性化に貢献している」としている。

この受賞理由を見てわかるように、この法律は観光促進などを主な目的にしており、行政組織としては都道府県・市町村の観光部局や商工部局が担当部局になる。この法律が出来る前まで、行政において民俗文化財は、文化財保護法における活用の範囲で議論されてきたが、「お祭り法」成立前後、民俗文化財の活用を促進させる市町村も出てきている。平成26(2014)年に熊谷市では議員提出議案による「あついぞ!熊谷お祭り条例」が施行された。この条例もお祭りを使って「まちのにぎわいの創出及び観光の振興」を目的にしている。こうして見てくると「活用」とは民俗文化財の地域資源化であり、その典型的なものがイベントへの利用である。

熊本市には「お祭り法」に関連する条例はないものの、お祭りを使った地域おこし、観光促進事業は、これまでも行なってきた。その事例の一つとして「風流街浪漫フェスタ」のすり鉢舞がある。五福校区が栄華を誇っていた大正時代をイメージした名をつけた「風流街浪漫フェスタ」は平成4(1992)年に行なわれ始めた。五福校区はバブル期以降、マンションが乱立し、旧住民と新住民との混在する町になり、熊本市によって五福小学校に五福地域開発センターが平成3(1991)年につくられ、それに合わせて地域振興の祭りを行なわないかという話が市から地域住民に出された(註2)。住民はその話を受け、行政主導の祭りとは異なる、地域に根ざした地域住民による祭りを作ろうという話になり、地域の歴史をふまえたもの、絶えていた地元の祭りを復活させることを考え、すり鉢舞を中心としたものを作った。

すり鉢舞はすり鉢を被って、スリコギを腰に差し袴袴を着用した人物が「一日神主」と呼ばれるものになり、御幣を持ち、家々を回り、「惣社神社の御使、末社の臣に御座候」と大声で口上し振舞い酒を飲みながら練り歩く行事で、明治以来、公式には行なわれなくなった。地域住民は古老への聞き取りをもとに、その祭りを「風流街浪漫フェスタ」で再現することにした。五福地域開発センター前の道路を通行止めにして、地域住民が屋台や出店を出し、そこを一日神主が巡るという形になった(写真2)。



写真2 すり鉢舞の一日神主

平成5(1993)年には、まちづくりの会有志の手で「すり鉢舞総踊りバージョン」というものが作られ、すり鉢舞をイメージした曲や振り付けが行なわれ、小学生と地域住民がみんなで踊れるようにし、五福小学校への働きかけた結果、郷土教育の一環として小学生も参加する祭

りになった。平成7(1995)年には地域活性化につながると評価されて、「風流街浪漫フェスタ」が熊本県より「ふるさとづくり賞」(集団の部)の最優秀賞に選ばれた。こうして順調に進んでいた「風流街浪漫フェスタ」だが、熊本市の補助が次第になくなっていき、祭りは絶えそうになる。しかし、「すり鉢舞総踊りバージョン」で祭りに参加していた小学生たちの募金活動が切掛けで、「風流街浪漫フェスタ」は地域住民の手で継続され、今も地域住民の交流や地域振興の一役を担っている。

この事例のように祭りは社会的な効果、経済的効果がある程度見られるため、それを期待する動きも増えている。だが、それを計量化するなど科学的評価には至っていない。

2.4 祭りの評価基準

阿南透によれば、祭り(民俗文化財の活用)の効果を考えるには博覧会などのイベントの基準が有効であり、その基準は「経済的効果としては、直接経済効果として関連公共事業費、施設建設費・運営費、入場者費があり、経済波及効果として生産誘発効果、個人所得形成効果、雇用創出効果、税収増大効果があるという。社会的効果としては、地域活性化効果、環境整備効果、イメージアップ効果、地域産業の振興効果、地域アイデンティティの確立、社会教育効果、人材・ノウハウの育成効果、文化水準の向上効果、内需創出効果、国際交流効果がある」という(阿南 1997 p108~109)。

また、池上博文は「祭り」は観光の一部であり、旅行消費という形で経済効果が考えられるとし、「旅行消費は旅行の準備から始まり、交通費、宿泊費、飲食費、土産代などの広域におよび、旅行消費がもたらす経済効果は裾野まで幅広く分配される」という(池上 2014 p226)。

こうした社会的効果・経済的効果の視点で、民俗文化財を見ることや「お祭り法」に関わる行政の対応に批判も出てきている。植木行宣は「文化財の活用とは、それが本来もっている文化財としての価値や意義を明らかにし、それを市民生活の場に戻すということだろうと思います。そのように定義できれば、お祭り法にいう「活用」は活用の名に値いしないばかりか、本来の価値を損ねるものといわねばなりません。民俗の価値や意義を明示しそれを活かそうという発想はここにはなく、観光資源と

してつかえないかという見方しか見えないからです」という(植木 2007 p36～p37)。

このような批判がある中、2つの法律を根拠として行政は民俗文化財を「保護する」という動きと、「活用する」という動きを同時に行ない続けている。そのため、時には矛盾することも起きる。その上、「保護」と「活用」を行なう行政の部局あるいは担当者も異なっていることが多いので擦違いも生まれやすい。そこで、次に、沈目地区の大蛇踊りの事例を通して「保護」と「活用」について、具体的に検討していきたい。

3 事例分析

3.1 「沈目地区の大蛇踊り」の概要

城南町は向坂山を水源として城南町の北を西に向かって流れる緑川と、宇城市豊野町に発し、城南町の東南から北西を貫流し富合町を経て緑川に注いでいる浜戸川という2つの河川を有している。それらを利用した水田地帯を北部に有し、南部には塚原古墳群があり、古代から人々が水と共に暮らしてきた地域である。今日では、城南町は熊本市の中心部に近いベッドタウンとして新住民の人口が増える一方、旧住民の高齢化も進む。こうした城南町には、沈目地区に雨乞いのための民俗芸能・大蛇踊りが残されている。

沈目地区の大蛇踊りは近年、塚原古墳群に作られる「火の君まつり」の仮設ステージで行なわれている(註3)。全長55mの造り物の大蛇がステージと、その周辺を練り歩く。大蛇の頭部は張子で、口が開閉できるようになっている。胴体部分は布に1mごとに半円状にした棒を通し、担い手が両手に持つ。頭部は6名で動かし、胴体は50名以上が必要となる。大蛇に入る人の服装も今は自由になっているが、嘗ては基本的には手甲に脚絆という姿で揃えていたという。そして、この大蛇踊りに参加できるのは、沈目地区の住人に限られている。平成25(2013)年の「火の君まつり」では「砂塵の龍」という新しい曲に合わせて、月の造り物を先頭にして、大蛇が蛇頭を上下左右に動き、尻尾を振って動きながらステージの周りを回り、最後に口から花火で火を吹かせた(写真3)。



写真3 「火の君まつり」と大蛇踊り

この民俗文化財(民俗芸能)は本来、小木阿蘇神社に雨乞いのため奉納されていたもので、神社やその周辺で舞われ、大蛇は太鼓の音にあわせ、大蛇の頭を上下左右に動かし、尻尾を振って動きながら練り歩いた(註4)。途中、家々を門付けして廻り、その際にも大蛇の頭を上下左右に激しく動かし、御花代やお神酒をもらった。酒蔵などでは花火を使って大蛇に火を吹かせていた。また、小木阿蘇神社の例祭(御幸行列・10月19日)でも沈目地区の大蛇踊りは出していたとも云われ、お旅所になっていた小木淵(宮里)まで、御神輿を先導したと伝わっている。そこには「井龍」という地名も残っていた。沈目地区の大蛇踊りには雨乞い以外にも害虫除け、豊作祈願のご利益があるという話もあるが定かではない。

この沈目地区の大蛇踊りは嘉永5(1852)年の箱書きが残されていることから江戸後期には行なわれていたと推測されている。「熊本県公文類纂」によれば、明治6(1873)年に雨乞い行事が小木阿蘇神社と小木淵でなされ、行列や鳴り物が出ていたことは記録に残っており、この時に大蛇踊りが出ていた可能性は高い。その後も水不足の際、小木阿蘇神社の臨時祭祀である雨乞いで奉納されてきたと思われるが、管見の及ぶ限りでは文献資料が見当たらない。聞き取りで確認できた一番古いものは、昭和2(1927)年の昭和天皇即位記念が行われた時に大蛇踊りが披露されたというもので、その後は昭和5・6(1930・31)年に雨乞いのために大蛇踊りが奉納されたという。これが雨乞いとしての大蛇踊りの最後になっている。その背景には戦時体制に向っていき、様々な祭りが自粛がされていたことや近代になって治水事業が行なわれ、深刻な水不足が解消されていったことなどが考えられる。特に緑川水系では大正元年の大洪水を契機に、内務省による河川改修工事が行なわれ、昭和17年に完了している(註5)。

戦後になると、沈目地区の大蛇踊りは昭和 40(1965)年に城南町の町村合併 10 周年記念行事に参加し、同年に城南町の指定文化財になった。昭和 48(1973)年の宇城町村体育大会にも出演している。平成元(1989)年には町民体育祭に、平成 7(1995)年には県民文化祭(宇城地区)にも出場した。平成 17(1942)年に子大蛇踊りが小木阿蘇神社付属保育園によって始められ、宇城消防大会の出し物として出場する。平成 22(2010)年に「沈目地区の大蛇踊り」の保存会が結成され、合併特例区事業である地域イベント「火の君まつり」に出演し、小木阿蘇神社付属保育園の園児たちによる子大蛇踊りと一緒に出演するようになった。近年、胴体は地区の人が担い、頭部は消防団が動かしているが、嘗ては大蛇の胴体は地区の女性が担い、頭部は男性が交代で動かしていた。

こうして見てくると、現在は沈目地区の大蛇踊りは雨乞い行事というよりも地域を象徴するものになって、「火の君まつり」に参加している。

3.2 「火の君まつり」と平成の大合併

「火の君まつり」とは行政主催の「カミなき祭り」である(註6)。特産品・農産品の即売会や仮設ステージにおける、音楽の演奏やキャラクターショーなどのイベントが行なわれ、その中で沈目地区の大蛇踊りが演じられている。

行政は観光・地域振興などといった理由で、第二次大戦後、「火の君まつり」のような新しい祭りを生み出してきた。城南町では塚原古墳群があることから、火の君の里として「まちづくり」を行ない、平成 2(1990)年に第 1 回「火の君まつり」を開催した(註7)。

この年は城南町の圃場整備事業が終了し、翌年には城南バイパスが開通する転機になる時期で、国が「第四次全国総合開発計画」を立てた時でもあった。神崎宣武によれば、この「第四次全国総合開発計画」は「それまでの計画が地域開発が中心であったのに対して、人間居住環境の総合的整備というコンセプトを計画の中心的概念として、定住構想を採用。(中略)生活環境の重視という側面から地域政策をとらえようとしたことにおいて大きな変化がみられる」という(神崎 1997 p 260)。昭和 37(1962)年に作られた全国総合開発計画は、工業開発を中心とした一極集中型の構想であったものが、新たな計画に変わっていくのに連れて、次第に地方の特色を活

かした計画になっていく。

表 1 近年における「沈目地区の大蛇踊り」の変遷

年号	参加行事	大蛇踊りの変容	主な出来事
平成元年	町民文化祭に参加	侍大将・武将などがともなうようになる	城南町の圃場整備事業完了
		出雲神楽の影響を受け「トグロマキ」をはじめめる	
平成2年			城南バイパスの完成・「火の君まつり」はじまる
平成7年	県民文化祭に参加		
平成17年	宇城消防大会に参加	付属保育園で子大蛇踊りがはじまる	
平成22年		保存会結成	熊本市と城南町が合併
平成23年	「火の君まつり」に参加	月の持ち物や銅鑼を加える	九州新幹線開通
平成25年		「砂塵の龍」という新曲で舞うようになる	

※著者による聞き取り調査の結果

そして、昭和 63(1988)年には「ふるさと創生」事業が行なわれ、地域おこしブームになっており、その流れで「火の君まつり」が始められた。ところが、バブル崩壊とともにブームは去っていき、「火の君まつり」も存続の危機をむかえたが、平成の大合併によって継続されることになった。城南町は平成 22(2010)年に熊本市・植木町と合併をするのだが、その時、城南町は合併特例区になり、「地域復興イベント並びに文化及び伝統の継承に関すること」の一環として「城南町合併特例区火の君まつり実行委員会」によって「火の君まつり」が継続されることになった。

こうした祭りは城南町だけでなく、同じく熊本市と合併した植木町でも「はってん祭り」という名で行なわれている。これも合併特例区の事業として「地域復興イベント並びに文化及び伝統の継承」という目的でなされている。熊本市と先に合併した富合町でも同様であり、「富合ふるさと祭り」という名で合併後も継続された。

これらの祭りは、合併によって地域の埋没を避けることを目的としたもので、地域アイデンティティの創出、他地域との差別化、そして伝統の継承が目的とされた。そのため、合併後の「火の君まつり」に城南町を代表する沈目地区の大蛇踊りが出演することになった。それ以前の「火の君まつり」では芸能人などの参加するような催しが多かった。

沈目地区の大蛇踊りは、長年行なわれていなかったが、行政主催のイベントや「火の君まつり」のような祭りが契機になり、再び行なわれるようになる。行政主催の「カミナキ祭り」によって、地域文化の掘起しが出来たケースでもある。

3.3 「沈目地区の大蛇踊り」の変遷

沈目地区の大蛇踊りが「火の君まつり」のような行政主催の祭りに深く関わったのは、平成元年の町民体育祭に参加した時である（表1参照）。

その参加に合わせて、地元の有志が鎧制作業者に道具の修復を依頼した。その際、その業者から大蛇踊りの演出指導も受けた。先導（袴姿の人）、甲冑姿の侍大将・武将が大蛇の前を歩くようになり、「先導2人（袴姿）一侍大将1人—武将2人—隋人3人—太鼓6人—大蛇」という行列が作られた。業者が鎧制作業者だったことが、行列に武将などを取り入れた背景にはあると考えられる。その後、大蛇踊りをする時には、この行列を縮小したもので行なわれるようになる。また、大蛇の体を渦巻き状に巻いた状態にする見せ場「トグロマキ」という形を行なうことになったのもこの頃からで、島根県の出雲神楽「ヤマタノオロチ」を意識してなされたという。

平成7（1995）年には県の依頼により県民文化祭に出場し、沈目地区の大蛇踊りは県との繋がりを深めていく。平成22（2010）年には城南町文化協会の働きかけにより保存会が結成され、平成23（2011）年から「火の君まつり」に出演するようになる（註8）。この頃から沈目地区の大蛇踊りは、県や町などの補助金や助成を得て演じるようになっていく。こうした中、長崎の蛇踊りの影響を受け、月の持ち物や銅鑼を加えた。

平成23（2011）年度の熊本県の「地域づくり夢チャレンジ推進事業」に認定され、第1回「くまもとと文化の力」コンクールで大賞を受賞にした。「もっと人々に親しみやすいものに」ということを目指し、平成25（2013）年度には「砂塵の龍」という新しい曲のもと、沈目地区の大蛇踊りが行なわれるようになった。こうした沈目地区の大蛇踊りだが、平成26（2014）年度で合併特例区がなくなり、それに合わせて、補助や演じる場も減っていく可能性が高まってきている。

4 結語

4.1 事例分析の結果と課題

このように見てくると、沈目地区の大蛇踊りは行政の働きかけなどを受ける中で、現代的な様々な工夫がなされてきたことがわかる。それにともない、城南町の指定文化財になった時期に行なわれていたものとも異なっていた。「雨乞い」という文化を理解するためのもの、すなわち、文化財保護法でいう「我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの」とずれていったことになる。

具体的に見ると、音楽や演出の面で新たな要素を生み出し付随させてしまい、演じている当事者たちも観客も伝統的なものと新しいものとの境界がわかりにくいものになってしまっている。また、雨乞い行事との関わりなどが不明確になってきており、今後の取組みを見守る必要が生まれている。

しかしながら、沈目地区の大蛇踊りは、熊本市から八代市にかけて行なわれている亀蛇（ガメ）の出し物が出てくる祭りを考える上で重要であることには変わりない（註9）。八代妙見祭・小川阿蘇神社例祭・宮原三神宮例祭などで亀蛇の出し物が出てきて、旧植木町埋原でも亀踊りがなされていた（八代市教育委員会 2010 218～222）。これらの広がりや関連性を研究していく上で貴重である。また、地域の象徴として、まちづくりに役立っているのも確かである。

こうしたことから民俗文化財は「保護」と「活用」のバランスがとても大切であることがわかる。民俗文化財の「保護」と「活用」に関しては、これまでも様々な議論がなされてきたが、近年では文化庁伝統文化課調査官の石垣悟が国指定重要無形民俗文化財・壬生の花田植の事例を通して以下のように述べている。

観光振興^{原文ママ}／活用できる部分への対応は一様ではなく、それぞれの重要無形民俗文化財の歴史性や地域性などとも関わる。しかし、観光振興が高度経済成長を通じて市民権を得てきた産物である点を考慮すれば、大枠ではこれを保存すべき部分と絡めて考えることは必ずしも適切ではないといえよう。そう考えると厳密な切り分けは不可能であるが、保存すべき部分と活用できる部分はある程度切り分けて考えるべきで、保存すべき部分を自覚的に共有したう

えで、活用できる部分^{原文ママ}／観光振興へどう対応するかが模索されるべきであろう。

(中 略)

担い手・文化財保護行政・観光振興の三者は、保存すべき部分と活用できる部分の切り分けを自覚・共有しておかなければならない。そのためには三者が話し合う場が常に設けられていることが不可欠である。

(石垣 2014 p 24～p 34)

石垣の指摘は妥当であり、「保護」と「活用」の両立を考えていく上では欠かせないことだと考えられる。これまでふれてきた事例を見ても、行政が「保護」と「活用」のバランスを間違えると、文化財的な価値を下げ、維持していくことをより難しくする。

熊本市は、文化財行政が教育委員会から補助執行という形で市長部局(観光部局)に移っており、文化財の「保護」と「活用」が同じ部署でなされており、他の市町村よりも「保護」と「活用」の両立をしやすい状況になっている。また、教育委員会も博物館や大学などの研究機関と連携し、専門的な立場からのアプローチも大切になってくる。それらを活かし、民俗文化財の「保護」と「活用」の調整機能をより一層働かせていくことが今後も期待されよう。

4.2 今後の政策に向けての提言

これまでのことをふまえると、民俗文化財の「保護」と「活用」を調整するコーディネーターのような存在の必要性を提言する。コーディネーターを務める人物は「保護」に関する知識と「活用」に関する知識を持つとともに地域の人々とコミュニケーションを取れる能力が大切である。

その一方、行政は民俗芸能などの民俗文化財を民俗調査によって網羅的に把握し、その情報を地域に還元することが、民俗文化財の「保護」と「活用」を考える上で最も重要である。それにより「保護」する部分と「活用」する部分の見極めをする能力を、行政関係者はもちろん、民俗文化財を保持する地域の人々や関係者にも持つ必要もある。そのためには、石垣のように民俗文化財を保持する地域の人々や関係者と行政が密に話し合っていくことが大切になる。

こうした作業には地域住民の積極的な関与や高齢者たちの力が必要となる。その力を引き出していくことは地域コミュニティを再生し、高齢者の生きがいづくりにも広がっていく可能性もある。沈目地区の大蛇踊りでも、今回の調査でわかった変遷を保存会の会長に知らせたところ、自分たちで過去のお祭りの姿を調べようという動きも出てきて、昔のかたち、小木阿蘇神社に奉納するものに戻そうという計画も検討しはじめている。

行政が民俗調査によって、民俗文化財の記録化を進めないと民俗文化財の何を「保護」し、何を「活用」すれば良いのかわからなくなり、地域資源としての価値、そして本物志向の観光客を喜ばせる観光資源を失うことにも繋がっていきかねない。

熊本市では1980年代に旧熊本市を対象に民俗の悉皆調査がなされ、3つの報告書が出されている。『熊本市内祭り・郷土芸能調査報告書』『熊本市内の年中行事調査報告』『熊本市内人生儀礼調査報告書』である。それ以後、市史編さんを除けば、こうした悉皆調査はなされておらず、合併した城南町・植木町・富合町に関しても詳しい調査がなされていない。

民俗調査を定期的に行ない、その報告書を出し続けると、民俗文化財の変化が記録でき、「保護」と「活用」のバランスを考えていく上での重要な指針となることから、行政は民俗調査を行ない続ける必要があると指摘したい。

註1 聞き取り調査 2014年8月25日 話者 新町の獅子舞保存会 役員一同

註2 聞き取り調査 2014年7月30日 話者 平野俊晴氏

註3 聞き取り調査 2013年10月27日 話者 沈目大蛇踊り保存会・会長 岡本輝男氏・他

2013年11月13日 話者 本田三郎氏・榊田正治氏

2014年8月24日 話者 沈目大蛇踊り保存会・会長 岡本輝男氏

註4 小木阿蘇神社への雨乞い祈願として氏子の住む8地区から出し物が出ていた。沈目の大蛇踊り、土鹿野の虎舞、藤山の人形(浄瑠璃人形)、鰐鰯のドラ(太鼓)、塚原の神楽などがあった。

註5 国土交通省 九州地方整備局 熊本河川国道事務所公式ページによる(アクセス/2015年5月8日)

註6 祭りとは本来、ハレの日の行事で、神を迎え入れ歓迎し、送る神事であった。そのため、政教分離の原則に基づき、地域に残るお祭り

がそのまま、行政主催の祭りになることは、ほとんどない。しかし、「お祭り法」の成立もあり、近年大きく基準が揺らいでいる。その一方、行政は観光・地域振興のためなどといった理由で、新しい祭りを生み出し行なってきた。カミナギ祭りと呼ばれるものである。出島二郎によれば「イベントをどのように規定するかが問題だが、私は単純に「カミナギ祭り」ととらえている。すなわち、祇園祭が祭りであり、万国博はイベントとしたい。鎮守の社の秋祭りが祭りであり、デパートのお歳暮セールはイベントである」という（出島 1997 p231）。

註7 熊本市（城南町合併特例区・富合町合併特例区・植木町合併特例区）公式ページによる（アクセス/2014年7月14日）。

註8 文化協会とは熊本県の文化振興に寄与するため、昭和38年に熊本県内に居住する文化関係者をもって組織化された「熊本県文化懇話会」を母体に昭和45年に設立されたものである。熊本県内の文化関係の諸団体ならびに諸機関等の相互の連絡調整を図り、熊本の文化の育成発展に寄与することを目的としている。

註9 亀蛇（ガメ）とは蛇と亀を合わせた想像上の生き物。それを題材にした出し物が八代妙見祭などに出る。雨乞い行事との繋がりがあるといわれている。沈目地区の大蛇踊りと共通点も見られる。

※ 沈目地区の大蛇踊りの写真は熊本大学准教授 鈴木寛之氏に提供していただいたもの（平成25年10月27日撮影）、それ以外は著者が撮ったものである。

参考文献

- 松本雅明編 1965『城南町史』城南町史編纂会
- 熊本市民俗調査委員会 1981『熊本市内祭り・郷土芸能調査報告書』
- 熊本市民俗調査委員会 1983『熊本市内の年中行事調査報告』
- 熊本市民俗調査委員会 1986『熊本市内人生儀礼調査報告書』
- 新熊本市史編纂委員会 1996『新熊本市史 別編 第二巻 民俗・文化財』熊本市
- 小松和彦編 1997『現代の世相5 祭りとイベント』小学館
 - 阿南透「伝統的祭りの変貌と新たな祭りの創造」
 - 小松和彦「神なき時代の祝祭空間」
 - 出島二郎「地域イベント発・偽祭のパフォーマンス」
 - 神崎宣武 「「ふるさと創生」の決算書」
- 文部科学省 2000『教育白書』
- 芦田徹郎 2001『祭りと宗教の現代社会学』世界思想社
- 植木行宣編 2007『民俗文化財 保護行政の現場から』岩田書院
 - 岩本通弥「「文化立国」論の憂鬱 ―民俗学の視点から―」
 - 植木行宣「文化財と民俗研究」

- 八代市教育委員会 2010『八代市文化財調査報告集 第43集 八代妙見祭』
- 岩本通弥編 2012『民俗学の可能性を拓く「野の学問」とアカデミズム』青弓社
- 新谷尚紀監修 2014『ユネスコ無形文化遺産 壬生の花田植 ―歴史・民俗・未来―』吉川弘文館
 - 石垣悟「文化財保護の視点から（無形の）民俗文化財を考える」
 - 池上博文「花田植と観光振興」

熊本市家庭の森づくり事業に関する研究

長 和史

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：緑化政策、民有地緑化、家庭の森づくり事業

はじめに

都市緑化を推進する上で民有地の緑化が重要なことはいうまでもない。熊本市の民有地緑化は、昭和47年に「森の都宣言」が決議されて以降、官民一体となって推進されてきた。本報告は、熊本市の「家庭の森づくり事業」について実態を明らかにし政策課題の抽出を試みるものである。

家庭の森づくり事業は、平成13年度に始まった「漱石の森づくり事業」のうち民有地緑化事業に位置づけられた事業のひとつであり、家庭の庭に花や実がなる樹木などを植えることで、小鳥を呼び寄せ、野鳥愛護あるいは自然保護の精神を育むことを趣旨としている。事業内容は、市民が自宅敷地等に高木1本を植える費用に対し補助金を交付するものであり、平成13年度から平成24年度までの12年間で1,525本が植えられている。対象経費は樹高3.0m以上の樹木1本の購入費、支柱設置費用、植付け手間となっており、補助金は対象経費の50%以内で、最高限度額を2万円としている。なお、補助金を受けられるのは1つの敷地について1本のみである。

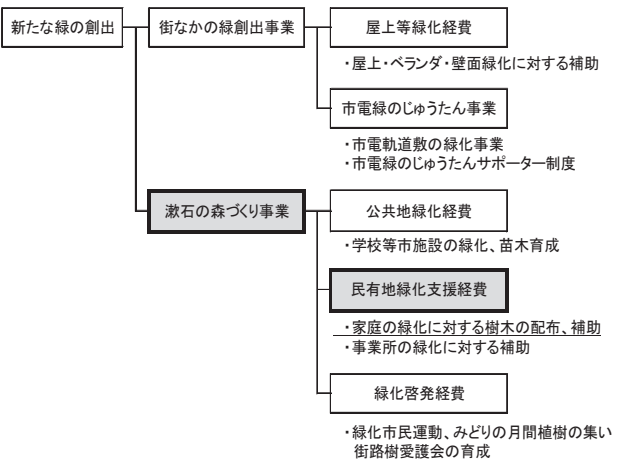


図-1 熊本市の緑化事業体系

(出典) 熊本市環境共生課『熊本市のみどり』より筆者作成

1. 調査方法

家庭の森づくり事業の申請台帳データを元に Arc GIS Ver10.2 (地理情報システム) を使用して交付件数と交付箇所の分布状況等について実績を調査分析した。なお、考察にあたってはこの事業の実績が下降状況にあることから、制度改定につながる課題の抽出につながる方向としたが、その際、本事業における植栽工事を請負った施工企業に対し、事業の問題点等について聞き取り調査を行うことにした。

2. 調査結果

交付件数は、初年度からの3年間は増加傾向であったが、その後は減少し、平成24年度はピーク時(平成15年度の226件)の約1/4(55件)まで減少している(図-2)。平成20年度から24年度の5年間の交付位置を地図にプロットすると、熊本市役所から半径4km以遠に76.6%が分布していた(図-3)。また、樹種については申請者が自由に選択でき、5年間で最も多いのがヤマボウシ(63件、15%)、次にシマトネリコ(54件、13%)であった。

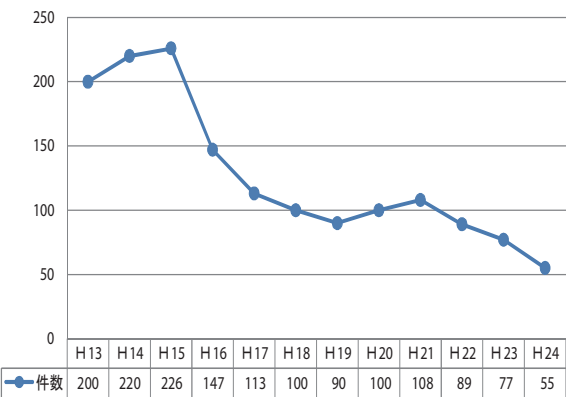


図-2 交付件数の推移

(出典) 熊本市環境共生課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

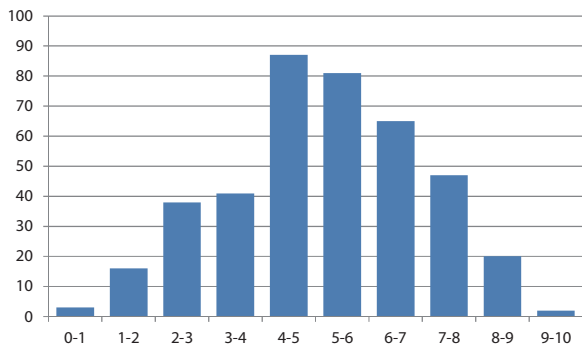


図-3 熊本市役所を中心とした距離区分毎の件数

(出典) 熊本市環境共生課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

3. 考察

家庭の森づくり事業は、家を新築するほとんどの市民が活用できる制度である。しかし、補助金が受けられるというメリットがあるにもかかわらず、申請件数は年々減少している。その要因として一般的に考えられるのは広報不足と予算の減少であるが、市の担当者によると、広報については、市政だより、ホームページをはじめ、各種環境系のイベント開催時に積極的に行っており、事業当初の広報回数と遜色なく、むしろ増やしている状況で、また予算についても、申請件数の減少に伴い減少傾向にあるものの、毎年度予算残となっていることから、これらが直接の原因とは考え難い。その他、申請者の9割が新築物件での制度利用であることから、新築着工件数の影響とも考えられるわけであるが、事業開始からこれまでの期間の熊本市内の新築着工件数は、横ばいないし増加傾向である(図-4)。したがって、これも直接の原因とは考えられない。

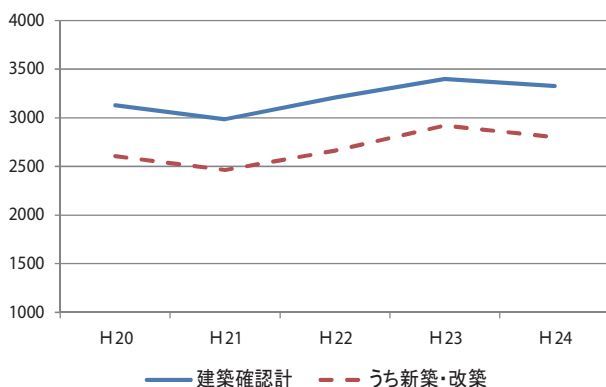


図-4 熊本市の建築確認数の推移

(出典) 熊本市建築指導課(2013)『建築行政年報』より筆者作成

そこで施工企業への聞き取り調査を行うこととし、試みた結果、少し視点を変えてこの事業を考察することの有意性があると見込まれた。この事業は申請者である市民が補助金交付申請～完了届～請求書の書類作成、提出をするスキームとなっているが、実際には申請に至るにはほとんどが企業側から制度活用を提案し、かつ申請書作成支援も行っていることから、この事業を推進する上で重要な役割を果たすのが、施工企業の取組み姿勢であると考えたわけである。

平成21年度から平成25年度の過去5年間における同事業の施工件数上位10社への聞き取り調査の結果を表-1に示す。結果の概要は以下のとおりである。

- ・市民はこの事業をほとんど知らない。
- ・市民が申請書を作成することは難しいことから、申請支援を企業側が行うことになり、その申請手間は当然企業の負担となっている。
- ・制度活用により樹木の規格を大きくする効果がある。
- ・改善点として、広報の充実、手続きの簡素化、適用規格の緩和(樹高3.0m→2.5m)、適用樹木本数の緩和(現状1敷地1本)等が望まれている。

また、毎年10社中の6～8社でこの事業の約6割を請負っており、徐々にその企業数も減少し、特定社が占める割合が高まる傾向にある。なおその企業を分類すると以下の4つにグループ化することができる。

(イ) グループ(A社・B社)

創業10年以内の建築外構を中心とする他の施工企業よりも比較的新しい会社で、熊本市の補助制度を活用した緑化をフリーペーパーやホームページ等で提案し、一種の営業戦略として活用することで業績を伸ばしているグループ。なお、B社はA社の社員が平成24年に独立して起業した会社である。

(ロ) グループ(C社・D社)

地元でテレビCMや新聞チラシなどにより知名度のあるエクステリア全般の会社のグループ。広報に力を入れているためか、業績もよく、客からの問い合わせにより仕事がある。制度の活用については、申請手間が負担となるため、あえて積極的に会社側から薦めることはしていないということだが、顧客から制度活用の要望があれば申請支援は行っている。

(ハ) グループ (E社・F社・G社・H社)

家族経営で新築外構を中心とする創業 10～20 年の企業で、付き合いのある住宅建築企業からの紹介他で仕事があり、業績は安定しているグループ。申請手間に負担を感じているが、顧客が喜んでくれるので、制度の活用を薦めている。E社は平成 21 年度は 14%のシェアがあったが、年々減少し、平成 24 年度からは申請がなくなっている。ヒアリングから受けた印象からは、制度活用に若干消極的であることの影響が考えられる。

(ニ) グループ (I社・J社)

公共工事中心の造園会社で、I社は比較的創業が古く、固定客およびその紹介者等からの問い合わせにより仕事をとっている。申請の手間は惜しまず、積極的に制度の活用を薦めている。一方、J社は毎年 2～3 月に熊本市などの主催で開催される大規模な植木市において、熊本市の補助要件に合致する樹木に、補助対象樹木であることを示す札を付け、購入者のメリットを示すことで制度を活用して仕事をとっている。しかしながら平成 23 年度から 3 年間は、I社・J社が施工した申請はなくなっている。また、他の公共工事中心の造園会社の申請も減少している。

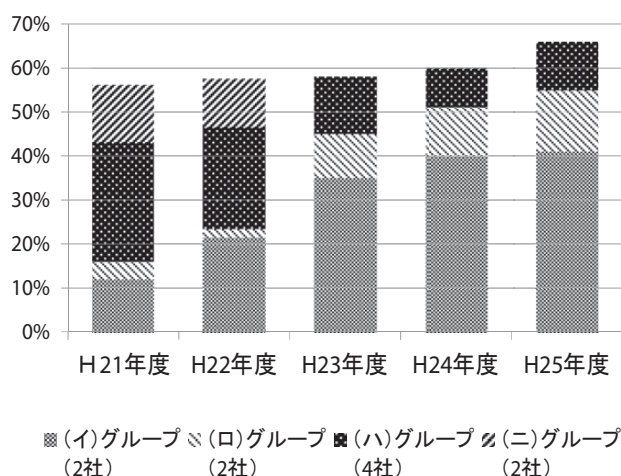


図-5 申請件数に占める各グループの割合

(出典) 熊本市環境共生課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』より筆者作成

各グループの申請総数に占める割合をみると、営業戦略に制度を活用し、大きな割合を占める(イ)グループ、毎年平均した割合の(ロ)グループと(ハ)グループ、近年

では申請が無くなっている(ニ)グループとなっている。件数を増やすためには公共工事中心の造園会社の(ニ)グループを増やすことが必要であることがわかる。

最後に申請箇所についてであるが、前述のとおり新築物件での申請が 9 割を占めることから、中心部から離れた郊外の新築住宅地で施策が実施されていることがわかる。

まとめ

本報告は熊本市の民有地緑化の施策である「家庭の森づくり事業」について、申請台帳と施工企業への聞き取りを通して、その実態の一部を明らかにしたものである。申請件数が減少する要因は様々である。例えば、初期における宣伝効果の低下、制度内容と市民ニーズの相違、新築住宅購入者の低年齢化傾向に伴う申請者の年齢の低下、駐車場台数の確保といった住宅事情の変化による植栽面積の減少などが考えられる。今回はこの事業のプレーヤーとして、市民と行政に加え、事業を請け負う施工企業が重要な役割を果たすことを明らかにした。

今回の調査は、市民、施工企業、行政にとってよりよい制度となるよう、今後の制度見直しの際の現状把握と方向性を示す資料として活用できるものと思料する。家庭の森づくり事業に限らず、漱石の森づくり事業の他の 2 事業の補助金交付事業についても、事業実績が下降状況であることから、今回の調査と同様の現象が起きていることも考えられる。また、事業開始から 10 年以上が経過していることから、社会情勢等の変化により制度内容と市民ニーズとの乖離についても疑うべきであろう。今後は事業担当課と協力し、制度を利用した人に対するアンケートを行うなど、制度改定に資する研究に取り組みたい。

付記

本稿は平成 26 年度日本造園学会九州支部研究・事例報告集に掲載されたものに加筆修正したものである。

参考文献等

- 長和史「熊本市の都市緑化政策の評価と課題」『熊本都市政策』vol.2、2013
- 熊本市環境共生課『家庭の森づくり事業補助申請台帳』
- 熊本市緑保全課 (2013)『熊本市のみどり』
- 熊本市建築指導課 (2013)『建築行政年報』

グループ	社名	申請件数(シェア%)					創業年	回答者	従業員 (非正規)	申請者 特性	補助活用 の提案者	申請者と請負企業 との接点	申請支援	申請者に対する 制度の働きかけ	今後の 活用	制度が及ぼす 効果	制度の改善点	その他
		21	22	23	24	25												
(イ)	A社	13 (12)	19 (22)	27 (35)	14 (25)	4 (11)	H17	経営者	7 (0)	-	申請者と請負 企業両方	電話での見積もり 依頼と建築会社か らの紹介	申請書を作成 し提出	HPやチラシなど で積極的に広報 し、制度活用を薦 めている	ぜひ活用 したい	補助対象を前 提とした提案を するため不明	手続きの簡素化	維持管理に対する 補助があるとい
	B社	0	0	0	8 (15)	11 (30)	H24	経営者	1 (0)	30代、40代 の新築する 方	全て 請負企業	建築会社の紹介	申請書を作成 し提出	積極的に制度活 用を薦めている	ぜひ活用 したい	規格アップの効 果がある	補助金額や本数 の増加、補助規 格を下げる	-
(ロ)	C社	1 (1)	0	5 (6)	3 (5)	4 (11)	S35創業 S61ガー デン事業 開始社名 変更	社員	15 (0)	30代の新 築する方	全て 申請者	電話での見積もり 依頼がくる	顧客から依頼 があれば対応	していない	予定して いない	申請者からの 提案のため不明	手続きの簡素化	手続きが面倒なた め、会社側から制 度を薦めることは ない。顧客から要望 があれば対応する
	D社	3 (3)	2 (2)	3 (4)	3 (5)	1 (3)	S48 創業 S63 ガー デン事業 開始	事務員	30 (2)	40代の新 築する方	全て 申請者	電話で見積もり依 頼がくる	顧客から依頼 があれば対応	していない	予定して いない	申請者からの 提案のため不明	-	手続きが面倒なた め、会社側から制 度を薦めることは ない。顧客から要望 があれば対応する
(ハ)	E社	15 (14)	8 (9)	2 (3)	0	0	H7	社員	3 (0)	30代の新 築する方	全て 請負企業	建築会社等からの 紹介	申請書を作成 し提出	特にしていない が、顧客の要望に 規格の樹木があ れば、制度活用を 薦めている	ぜひ活用 したい	無い(規格以下 の場合は薦め ないため)	補助規格のH=3.0 は大きすぎる ので規格を下げる	-
	F社	7 (7)	8 (9)	5 (6)	2 (4)	3 (8)	H18	経営者	2 (0)	20代後半 から40代 の新築する方	全て 請負企業	建築会社等からの 紹介	申請書を作成 し提出	特にしていない が、仕事の機会が あれば、制度活用 を薦めている	ぜひ活用 したい	規格アップの効 果がある	手続きの簡素化	お客様に喜ばれる し、仕事にもつな がるのでよい制度
	G社	7 (7)	3 (3)	1 (1)	0	0	S48	社員	3 (0)	30代の新 築する方	ほとんど 請負企業	植木市と建築会社 の紹介	申請書を作成 し提出	特にしていない が、仕事の機会が あれば、制度活用 を薦めている	ぜひ活用 したい	規格アップの効 果がある	-	件数が減ったのは 震災の影響では ないか
	H社	0 (0)	1 (1)	2 (3)	3 (5)	1 (3)	H20	経営者	2 (0)	30代の新 築する方	全て 請負企業	顧客からの紹介 (建築会社以外)	申請書を作成 し提出	特にしていない が、仕事の機会が あれば、制度活用 を薦めている	ぜひ活用 したい	規格アップの効 果がある	樹木1本だけでな く、トータルな緑 化補助制度にする	申請は手間だが、 お客様が喜んでく れるので活用している
(二)	I社	2 (2)	5 (6)	0	0	0	S30年代	経営者	15 (3)	40代の新 築する方	ほとんど 請負企業	電話での見積もり 依頼	申請書を作成 し提出	特にしていない が、仕事の機会が あれば、制度活用 を薦めている	ぜひ活用 したい	規格アップの効 果がある	市民への広報の 充実	お客様が喜んでく れるので活用している
	J社	12 (11)	5 (6)	0	0	0	S53	経営者	7 (3)	-	全て請負企業	植木市での広報	申請書を作成 し提出	植木市でのみ、制 度活用を薦めてい る	ぜひ活用 したい	あまり無い(植 木市で適応規 格の木を売るた め)	1人1回だけでな く、3回程度まで 利用できるよ うにする	植木市(2~3月開 催)で補助対象規 格の樹木にれをつ けておき、それで 契約している

表-1 施工企業への聞き取り調査の結果